

# Gouverner les eaux souterraines au Maroc L'État en aménageur libéral

**Kévin Del Vecchio, Pierre-Louis Mayaux**

DANS **GOVERNEMENT ET ACTION PUBLIQUE 2017/1 VOL. 6**, PAGES 107 À 130  
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 2260-0965

ISBN 9782724634952

DOI 10.3917/gap.171.0107

Date de mise en ligne : 20/03/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2017-1-page-107?!lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# GOUVERNER LES EAUX SOUTERRAINES AU MAROC

## L'État en aménageur libéral

— Kévin Del Vecchio et Pierre-Louis Mayaux —

**Résumé :** Dans la plaine agricole du Saïss au Maroc, les pouvoirs publics affichent leur inquiétude face à la surexploitation des eaux souterraines. Ils ont élaboré un « contrat de nappe » pour en réguler les usages. Quel changement cet instrument représente-t-il vis-à-vis des politiques hydro-agricoles antérieures, qui étaient tournées vers la mobilisation de quantités d'eau toujours plus massives ? Cet article avance que l'objectif environnemental de préservation de la nappe souterraine a fourni une nouvelle justification à la poursuite de grands travaux d'aménagements des eaux de surface. Mais ceux-ci cohabitent désormais avec un mode de gestion libéral des eaux souterraines. L'État aménageur libéral s'accommode d'une perte, relative, de contrôle sur les dynamiques d'irrigation, dans la mesure où ces dynamiques lui paraissent gérables politiquement et, au moins sur le court terme, désirables économiquement. Mais ces complexes accommodements politiques s'opèrent au détriment d'une gestion durable des eaux souterraines.

**MOTS-CLÉS :** ADMINISTRATION – AGRICULTURE – AMÉNAGEMENT – CONTRAT DE NAPPE – EAU – ÉTAT – LIBÉRALISME – MAROC – POLITIQUES PUBLIQUES

### GOVERNING GROUNDWATER IN MOROCCO: THE STATE AS A LIBERAL MODERNIZER

**Abstract:** In the Saïss agricultural plains in Morocco, public authorities have been voicing their concern over falling groundwater level. They have drawn up an “aquifer contract” to regulate water extraction. What difference does it make with respect to traditional water policies that sought to provide ever-greater quantities of water? This article argues that the environmental objective of preserving the aquifer actually served to justify the continuation of large water works for surface water. These works now coexist alongside a more liberal management of groundwater. The liberal modernizer State accepts to relinquish some control over irrigation dynamics insofar as these dynamics seem politically manageable and, at least in the short run, economically desirable. However, such complex political arrangements take place at the expense of a sustainable groundwater management.

**KEYWORDS:** ADMINISTRATION – AGRICULTURE – AQUIFER CONTRACT – LIBERALISM – MOROCCO-PLANNING – PUBLIC POLICIES – STATE – WATER

La plaine du Saïss, qui s'étend sur près de 200 000 hectares entre les villes de Fès et de Meknès, compte parmi les grandes régions agricoles du Maroc. La majeure partie de ses surfaces irriguées l'est aujourd'hui à partir d'une nappe d'eau souterraine<sup>1</sup>. En effet, les évolutions techniques de ces dernières décennies (amélioration des méthodes de forage et diminution des coûts de pompage) ont engendré une prolifération des points de prélèvements sur la nappe, passés d'environ 900 en 1980 à plus de 10 000 aujourd'hui (Bouignane, Serrhini, 2015). Ce véritable « boom » de l'eau souterraine (Fofack, Billaud, 2015), lui-même moteur d'un véritable boom agricole dans la région<sup>2</sup>, a provoqué une baisse régulière du niveau de la nappe. Cette baisse a incité les pouvoirs publics à mettre à l'agenda le problème de sa « surexploitation<sup>3</sup> ».

Comment s'opère concrètement cette lutte contre la surexploitation ? Celle-ci constitue-t-elle une réelle inflexion par rapport aux politiques de l'eau antérieures ? Ces politiques s'étaient construites, depuis les années 1930 et plus encore depuis la fin des années 1960, autour d'administrations centrales puissantes logées au sein des ministères des Travaux publics (direction générale de l'Hydraulique) et de l'Agriculture (direction de l'Irrigation et de l'Aménagement des espaces agricoles). Ces bureaucraties hydrauliques privilégiaient la mobilisation de quantités d'eau toujours plus massives (Bouderbala, 1984). Elles étaient largement imprégnées d'un imaginaire de la « mission hydraulique » (Reisner, 1993 ; Swyngedouw, 1999 ; Molle *et al.*, 2009), c'est-à-dire de la croyance en une vertu civilisatrice des grands aménagements, perçus comme étant capables d'apporter prospérité et concorde sociale. Au regard de cet héritage, la lutte contre la surexploitation, appuyée sur une nouvelle loi sur l'eau adoptée en 1995, venait mettre à l'agenda deux recompositions. D'une part, les objectifs de l'action publique étaient appelés à se rééquilibrer : auparavant exclusivement centrés sur l'augmentation de l'offre en eau, ils affichaient désormais une volonté d'en limiter la consommation<sup>4</sup>. D'autre part, les rapports de pouvoir au sein de l'appareil d'État avaient vocation à évoluer : une autonomie plus large devait être dévolue aux acteurs locaux (publics et privés) vis-à-vis des administrations centrales. Cette territorialisation était perçue comme nécessaire pour forger des compromis complexes autour d'usages de l'eau « concurrentiels, voire contradictoires<sup>5</sup> ».

1. Il s'agit plus précisément d'un aquifère complexe composé de plusieurs nappes superposées. Ce système alimente à la fois des sources résurgentes, des puits et des forages pour l'usage agricole via la nappe superficielle, et des forages artésiens qui captent directement l'eau de la nappe profonde pour la production d'eau potable.

2. L'essentiel de ces points de prélèvements est destiné à l'irrigation agricole. Les près de 50 000 hectares irrigués alimentent une production maraîchère et arboricole. On compte moins de 300 forages destinés à la production d'eau potable. Il faut encore comparer les volumes prélevés. Les chiffres officiels font état de 56 millions de mètres cubes (Mm<sup>3</sup>) prélevés par an pour la production d'eau potable, contre 160 Mm<sup>3</sup> destinés à l'irrigation agricole. Toutefois, les importantes difficultés d'accès à l'information concernant ce second chiffre nous conduisent à penser qu'il est fortement sous-estimé.

3. Les chiffres officiels estiment ainsi que le niveau de la nappe de Fès-Meknès diminuerait chaque année de deux mètres, soit un déficit annuel de quelque 100 Mm<sup>3</sup> d'eau (PDAIRE, Agence de bassin hydraulique du Sebou, Fès, septembre 2011). Un relevé piézométrique fait état d'une baisse de près de 100 mètres entre 1980 et 2011.

4. Voir par exemple cet extrait de l'allocution Royale à la 9<sup>e</sup> session du Conseil supérieur de l'eau et du climat (CSEC) de 2001 : « Le temps est donc venu pour nous de changer radicalement notre perception et notre attitude à l'égard de l'eau à travers la gestion de la demande de cette ressource et la rationalisation de sa consommation ».

5. Loi n° 10-95 sur l'eau, exposé des motifs, p. 1.

Cet article entend retracer l'action publique de gestion des eaux souterraines sur la plaine du Saïss depuis une décennie environ, pour évaluer la réalité de cette double inflexion. Il s'agit d'abord de s'interroger sur les manières dont une action publique régionale s'est recomposée, ou non, derrière l'invocation d'une gestion « durable » des eaux souterraines. Il s'agit surtout d'envisager l'action publique dans ce domaine comme un indice de recompositions plus générales des formes de régulation politique et des modes de gouvernement (Commaille, Jobert, 1998 ; Lascoumes, Le Galès, 2005 ; Bono *et al.*, 2015). La politique hydro-agricole, ici, doit permettre de réactualiser des interrogations plus générales, et anciennes, sur les modes de gouvernement du monde rural au Maroc (Pascon, 1977 ; Daoud, Engler, 1981 ; Bouderbala, 1984 ; Leveau, 1985 ; Swearingen, 1987). Du fait de l'importance politique de ce monde rural, elle doit plus largement permettre de s'inscrire dans les débats contemporains sur les recompositions de la régulation politique marocaine.

À cet égard, les observateurs se rejoignent généralement pour mettre l'accent sur le caractère limité et ambigu des recompositions en cours (Catusse, Vairel, 2003 ; Hibou, 2011 ; Iraki, Tamim, 2009). Si le récit d'une pluralisation lente mais régulière des espaces de production des politiques publiques constitue certainement un « mythe » commode (Vairel, 2007), l'idée d'une reproduction à l'identique de modes de contrôle *makhzénien* supposés fixes et intangibles l'est tout autant (Hibou, Tozy, 2015)<sup>6</sup>. Les travaux qui précèdent décrivent plutôt des évolutions incrémentales des compromis sociaux, ainsi qu'une redéfinition partielle des modes de légitimation de l'État autour de notions inspirées de la « bonne gouvernance ». Que donne alors à voir une politique hydro-agricole sur ces questions ?

La thèse avancée ici est que, bien davantage qu'une « nouvelle politique de l'eau<sup>7</sup> » tournée vers la préservation des milieux et la territorialisation, le recours aux eaux souterraines a favorisé le passage progressif de politiques d'aménagement dirigistes à des politiques d'aménagement que nous qualifions de libérales. Celles-ci combinent deux rationalités distinctes. La première est une rationalité (et un imaginaire) aménagiste classique propre à la « mission hydraulique » : le mot d'ordre de la préservation des eaux souterraines a ainsi été mobilisé pour justifier la poursuite de politiques d'augmentation de l'offre en eau de surface (construction de barrages, transferts d'eau sur longue distance, création de périmètres irrigués). Dans le même temps, toutefois, cet aménagement des eaux de surface s'accompagne de modes d'intervention spécifiques en ce qui concerne les eaux souterraines. Il s'agit à la fois de politiques de laisser-faire pour l'accès à ces eaux, par l'intermédiaire de procédures très souples d'autorisation et de régularisation ; mais également de politiques de soutien aux forages privés et à l'équipement

6. De l'arabe *makhzen* signifiant « entrepôt, réserve, réservoir » (et qui a donné le mot « magasin » en français). Au Maroc spécifiquement, il désignait avant l'Indépendance le gouvernement du Sultan, gardien des réserves financières de l'État constituées par les impôts et les taxes prélevés sur le territoire sur lequel il avait autorité : le *blad el-makhzen*. Ce « territoire du *makhzen* » s'opposait au *blad siba* (territoire de l'anarchie), composé de territoires insoumis à l'autorité sultanique centrale. Aujourd'hui, le mot est toujours employé pour désigner les aspects traditionnels du système politique marocain, organisé autour de la monarchie et de ses réseaux. Il est parfois utilisé pour désigner certaines institutions par raccourcis allusifs, notamment le Palais et ses ramifications territoriales représentées par le ministère de l'Intérieur, les gouverneurs provinciaux et régionaux étant des représentants directs du monarque dans les territoires. Dans cet article, nous n'utilisons que très peu cette référence, d'abord car il ne s'agit pas d'une entée privilégiée de notre étude, mais également parce qu'il ne nous semble pas le mieux à même de servir l'analyse que nous proposons.

7. Telle qu'annoncée par exemple par la « Stratégie nationale du secteur de l'eau », ministère de l'Eau et de l'Environnement, 2009.

en « goutte-à-goutte », une technique d'irrigation individuelle présentée comme sophistiquée, efficiente et entrepreneuriale (Venot *et al.*, 2014).

Cette gestion des eaux souterraines peut être qualifiée de libérale au triple sens que Michel Foucault (2004) confère à ce terme. Elle est d'abord incitative et indirecte, en ce qu'elle vise à « structurer le champ d'action » des agriculteurs plutôt qu'à leur prescrire directement des comportements précis ; elle recherche ensuite prioritairement l'efficacité économique, plutôt que l'obéissance et la conformité à des normes et à des procédures ; elle encourage enfin une subjectivation de l'agriculteur en entrepreneur.

Comme nous le verrons, ce libéralisme ne témoigne pas de la toute-puissance de l'État marocain, qui viendrait démontrer par-là sa parfaite capacité à orienter les conduites « à distance ». Il entraîne en effet un manque d'information et de contrôle qui est subi par certains de ses agents. Il ne témoigne pas non plus de sa faiblesse, puisque d'autres acteurs étatiques conservent à l'inverse de fortes capacités d'incitation financière et de gestion politique. Il indique plutôt sa capacité d'accommodement. L'État « s'accommode » bien, en particulier, de l'émergence d'une classe moyenne agricole permise par les eaux souterraines, et de l'éviction silencieuse des agriculteurs les moins entreprenants. L'« anarchie » supposée des forages est en réalité négociée (Shah, 2009 ; Kuper *et al.*, 2016). Finalement, l'observation d'une cohabitation durable de politiques aménagistes et libérales invite à ne pas opposer frontalement l'État aménageur, modernisateur et développementaliste, à l'État incitatif néolibéral, comme cela a parfois été le cas (Johnson, 1982 ; Muller, 2006). Il s'agit au contraire de s'interroger sur les modalités contemporaines de leur articulation.

Nous commencerons par explorer la manière dont la volonté affichée de préserver les eaux souterraines a été mobilisée pour justifier la poursuite de grands aménagements pour les eaux de surface, avant d'analyser les politiques libérales de gestion des eaux souterraines. Nous nous appuyons pour cela sur des enquêtes de terrain, réalisées dans la région du Saïss depuis plus de trois ans<sup>8</sup>. Outils désormais classiques de l'enquête qualitative en sciences sociales, les entretiens semi-directifs permettent d'abord une analyse des discours et des croyances, mais offrent également, surtout s'ils sont renouvelés, une première manière de cerner les activités quotidiennes des acteurs de la mise en œuvre, notamment les bureaucrates de contact. Les entretiens peuvent également fournir un poste d'observation des pratiques (Beaud, 1996). Au-delà, cependant, la diversification des méthodes d'enquête est essentielle (Bongrand, Laborier, 2005). Nous nous appuyons ici sur la littérature grise, principalement administrative, lue en regard des entretiens réalisés. Enfin, plusieurs moments d'observation directe des interactions<sup>9</sup> nous ont permis de confirmer des conclusions tirées des entretiens et de la littérature.

8. Cet article se base sur des enquêtes de terrain réalisées entre mars 2013 et décembre 2015 dans le Saïss. Nous avons d'abord réalisé quelques entretiens courts avec une vingtaine d'usagers de l'eau agricole dans quelques zones ciblées de la plaine du Saïss, avant de réaliser une trentaine d'entretiens semi-directifs avec les acteurs administratifs locaux et régionaux basés dans les villes de Fès et de Meknès, chargés de la gestion de l'eau au sein de l'agence de bassin hydraulique du Sebou, des directions locales de l'Agriculture, de quelques représentants du ministère de l'Intérieur, et des producteurs et distributeurs d'eau potable. Nous nous appuyons également sur l'étude de documents administratifs récents et d'archives.

9. Nous pensons d'abord aux interactions observées lors de notre visite des administrations pour les entretiens (attente dans les couloirs, et interruptions des entretiens par des discussions avec des collègues ou des

## De grands aménagements au nom de la durabilité

Le début des années 1980 a marqué un tournant important dans les modes d'accès à l'eau agricole au Maroc. Tout d'abord, l'ambition d'augmenter les superficies agricoles irriguées<sup>10</sup> s'est heurtée aux grandes sécheresses des années 1980-1984 (avant celles du début des années 1990). De nombreux agriculteurs ont alors recouru aux eaux souterraines pour sécuriser leur production, avec la bénédiction du souverain Hassan II (Fofack *et al.*, 2015). Ensuite, la production d'eau potable, historiquement marginale, a commencé à s'accroître sous le double effet de l'urbanisation et du raccordement des zones rurales (Mamdouhi, 2011).

Tandis que la pression sur les ressources en eau s'intensifiait, un nouveau mot d'ordre d'action publique s'élaborait à l'échelle internationale, sous l'appellation de « gestion intégrée des ressources en eau » (GIRE). De manière schématique, la GIRE promeut une planification déssectorisée afin d'harmoniser la gestion des différents usages de l'eau (agricoles, industriels, domestiques, touristiques, écosystémiques, etc.), de s'assurer que ces usages soient soutenables, et de minimiser les conflits de répartition (Molle, 2012). Dans ce modèle, la gestion doit d'abord s'opérer à l'échelle des « bassins versants », qui sont les territoires d'écoulement naturel des eaux de surface. La GIRE associe donc étroitement durabilité, principe de subsidiarité (les territoires « fonctionnels » des bassins versants constituent l'échelle prioritaire de gestion) et déssectorisation. Elle promeut également la participation directe des usagers, si ce n'est pour les associer aux décisions stratégiques, du moins pour collecter les paiements et assurer l'entretien des infrastructures.

Au Maroc cette confluence, historiquement contingente, entre le « problème » des pressions accrues sur la ressource en eau et la « solution » représentée par la GIRE (Kingdon, 1984) a débouché sur la promulgation d'une nouvelle loi sur l'eau en 1995<sup>11</sup>. Après avoir présenté les nouveaux arrangements et instruments qui en ont découlé, nous verrons qu'ils ont paradoxalement été mobilisés pour justifier le maintien de finalités aménagistes.

### Le Maroc, « bon élève » législatif de la gouvernance durable des eaux souterraines

Généralement présentée comme une « réalisation phare<sup>12</sup> », une « avancée majeure<sup>13</sup> », la loi sur l'eau de 1995 entendait réorganiser les politiques de gestion de l'eau au Maroc en se revendiquant explicitement du modèle de la GIRE. Elle a de fait enclenché une réforme

appels téléphoniques) mais aussi à travers la participation à des réunions de projet, notamment un atelier de travail dans le cadre d'un projet de coopération avec la DG Environnement de l'Union européenne et l'agence du Sebou en septembre 2016.

10. Au Maroc, longtemps les politiques agricoles et hydrauliques ont été dominées par l'objectif fixé par le roi Hassan II du « million d'hectares irrigués » d'ici à l'an 2000 (Swearingen, 1987), un objectif aujourd'hui atteint puisque l'on compte plus de 1,45 million d'hectares de terres irriguées au Maroc (source Aquastat, FAO, 2013, en ligne [[www.fao.org](http://www.fao.org)]).
11. Loi sur l'eau 10-95, promulguée par le dahir n° 1-95-154 du 16/08/95, publiée au Bulletin Officiel n° 4325.
12. Projet de loi sur l'eau, ministère délégué auprès du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargé de l'Eau, Royaume du Maroc, 2015, p. 1.
13. « La gouvernance par la gestion intégrée des ressources en eau au Maroc : levier fondamental de développement durable », *Auto-saisine n° 15*, Conseil économique, social et environnemental, 2014, p. 25.

administrative conséquente puisqu'ont été créées, au niveau de chacun des neuf grands bassins versants du pays, des « agences de bassin hydraulique » (ABH), en remplacement des anciennes directions de l'Hydraulique. Alors que ces dernières étaient étroitement insérées dans la hiérarchie du ministère de l'Équipement, les ABH sont dotées d'une autonomie accrue, notamment financière, et ne conservent en théorie qu'un rapport de tutelle avec le ministère.

Cette adaptation marocaine du modèle de la GIRE s'est également traduite par l'introduction d'un nouvel objectif de contrôle des prélèvements. Aux côtés des objectifs de développement de l'offre, le nouveau plan d'action de la stratégie nationale, dérivée de la loi de 1995, insiste sur la gestion de la demande, de même que sur la préservation et la protection du milieu naturel et des zones fragiles. Il est prévu de limiter les besoins à 16,5 milliards de mètres cube (m<sup>3</sup>) à l'horizon 2030, soit une économie de 2,5 milliards m<sup>3</sup> par rapport aux projections « *business as usual* ».

À l'échelle des bassins versants, la régulation des prélèvements doit s'opérer dans le cadre de plans directeurs régionaux (PDAIRE), également introduits par la loi de 1995. Les PDAIRE établissent le bilan des ressources en eau pour chaque bassin, à travers une estimation de ses flux d'« entrées » et de « sorties ». Élaborés par les ABH, ces bilans posent de redoutables problèmes méthodologiques (Petit, 2004), mais fournissent la base des scénarios d'évolution des besoins futurs. Ils constituent à ce titre un instrument crucial pour cadrer et dimensionner les actions estimées nécessaires pour répondre à ces besoins. En ce qui concerne la plaine du Saïss, celle-ci fait partie de l'ensemble plus large du bassin du Sebou, qui s'étend sur quelque 40 000 km<sup>2</sup>, et dont l'élaboration du PDAIRE a été coordonnée par l'agence de bassin du Sebou, établie à Fès. Finalisé en 2011, le plan rappelle que le bassin du Sebou est globalement excédentaire<sup>14</sup> mais que ce bilan dissimule des disparités importantes entre les différents sous-bassins, certains d'entre eux étant nettement déficitaires.

Dans le cas plus spécifique des eaux souterraines, la loi de 1995 perpétue, tout en le précisant, un système d'autorisation des prélèvements effectués sur les nappes. Elle confie aux ABH le soin de régulariser tous les points de prélèvements existants et introduit l'obligation d'une demande d'autorisation préalable pour le creusement de tout nouveau puits ou forage<sup>15</sup>. Pour tous les points d'eau, une autorisation de prélèvement définissant le débit annuel pouvant être puisé doit également être demandée auprès de l'agence.

À une échelle plus locale, la loi invite par ailleurs, conformément là encore aux « bonnes pratiques » promues par la GIRE, à la rédaction de « contrats de nappe ». Ceux-ci sont destinés à rassembler les différents acteurs concernés par la gestion et l'usage d'une même nappe souterraine, et à les faire s'engager sur des objectifs chiffrés de prélèvements, à échéances définies, tout en planifiant les actions correspondantes à ces projections.

14. Plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eaux (PDAIRE) du bassin du Sebou, Agence de bassin hydraulique du Sebou, Fès, version actualisée de septembre 2011.

15. « Section II : autorisations et concessions relatives au domaine public hydraulique », Chapitre 5, Loi sur l'eau 10-95.

Toutefois, ces dispositions juridiques sont loin de correspondre à la réalité observée, cette déconnexion est d'ailleurs facilement admise par les acteurs interrogés. Le fondateur d'un bureau d'étude spécialisé dans le secteur agricole nous rappelle dès le départ que « les lois existent, comme le principe pollueur – payeur qui est dans la loi de 1995, mais elles ne sont pas mises en œuvre<sup>16</sup> ». De même, lorsque nous interrogeons un fonctionnaire de l'agence de bassin sur l'existence de contrôles relatifs aux autorisations de forage, sa réponse ne témoigne pas d'un souci particulier des apparences :

« Bof... C'est le point faible de la chaîne car ça demande des ressources humaines importantes. C'est un engagement de l'agence, de mettre en place la police de l'eau, de la renforcer. Il faut aussi procéder à l'installation des compteurs au niveau des points d'eau existants. Ça c'est ce qui est prévu par la loi 10-95. On a des agents de police de l'eau, ils ont une carte, ils sont assermentés, ils peuvent aller sur place. Il y en a [réfléchissant]... peut-être une dizaine, deux ou trois aussi par service de l'eau mais c'est insuffisant. Il y a quelques problèmes de logistique, de moyens. L'activité "police de l'eau", à l'agence, elle est réalisée si on en a l'occasion<sup>17</sup>. »

Si le constat de la non-mise en œuvre de nombreuses dispositions de la loi 10-95 est facilement admis devant l'enquêteur, il n'empêche pas la loi de produire d'autres effets sur les pratiques, comme nous le verrons plus loin. L'écart existant peut même être directement facilité par la conformité formelle du texte aux bonnes pratiques internationales. À cet égard, la sociologie classique des rôles sociaux a bien montré que l'allégeance ostensible aux règles ouvrait autant de potentialités de subversion (Anderson, 1923). Donner des gages de conformité permet en effet d'éviter les sanctions ou l'exclusion, et de s'attirer la bienveillance des gardiens de la norme. L'affichage d'une proximité idéologique et politique avec les bailleurs de fonds permet ainsi de maximiser les marges de manœuvre et de dérivation créative au cours de la mise en œuvre (Thacker, 1999). Cette logique semble caractériser la « méthode Belfkih » dans son ensemble, du nom du ministre des Travaux publics de l'époque et initiateur, avec d'autres, de plusieurs grandes réformes dans les années 1990 : comme le remarque un consultant, ces lois sont « dotées d'un nouveau principe général, mais tout de suite après, on trouve l'exception qui peut en fait constituer la règle<sup>18</sup> ».

En outre, cette traduction marocaine de la GIRE n'a pas fondamentalement modifié les acteurs des politiques de l'eau. Le personnel des anciennes directions de l'Hydraulique a simplement été transféré dans les nouvelles agences hydrauliques. Sur le plan financier, nous verrons que l'autonomie des agences, annoncée et prévue par la loi, est loin d'être une réalité. Finalement, c'est bien une appropriation du modèle de la GIRE qui a été faite, appropriation facilitée par la malléabilité du modèle, permettant aux acteurs qui se l'approprient d'en moduler les principes assez librement (Ghiotti, 2006 ; Petit, Baron, 2009). Enfin, il faut noter que si la GIRE promeut une participation de tous dans le paiement des redevances et le financement de la gestion de l'eau, cela n'est pas véritablement le cas en ce qui concerne la planification, et notamment l'allocation des ressources entre les différents secteurs (Allan, 2003 ; Molle, Berkoff, 2009).

16. Entretien avec un responsable du bureau d'étude choisi pour le contrat de nappe, TGR Consult, Fès, mai 2013.

17. Entretien avec un responsable de l'Agence de bassin du Sebou, Fès, juin 2013.

18. Entretien avec un consultant pour le secteur agricole, Rabat, juin 2013.

Toujours est-il que, sur le papier, le texte et ses déclinaisons institutionnelles (agences de bassin, PDAIRE, contrats de nappe) reprennent bien le « kit » des meilleures pratiques internationales en matière de gestion durable des ressources en eau. Il s'agit, dans les mots d'un haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, du « meilleur *benchmark* de l'époque<sup>19</sup> ». Une telle déclinaison est emblématique de la stratégie générale du « bon élève » ou d'« extraversion » menée par le Maroc auprès des institutions internationales (Catusse, Vairel, 2010). Il faut toutefois se garder d'attribuer uniquement cette stratégie à l'extraversion des élites marocaines, qui serait la marque de leur « décolonisation inaboutie » (Vermeren, 2011). On ne saurait non plus se contenter de l'interpréter comme une stratégie d'accès aux ressources des bailleurs, même si cette préoccupation n'est évidemment pas négligeable. La revendication de modernité, et d'une modernité qui soit internationalement reconnue et validée, constitue plutôt un élément décisif de la stratégie de légitimation du pouvoir marocain. Elle est rituellement mise en avant dans les documents officiels, lorsque ceux-ci énoncent par exemple que le pays constitue un « modèle de gestion de l'eau », « cité en exemple à l'échelle internationale »<sup>20</sup>.

Ce sont les jeux autour de la déclinaison de ce « *benchmark* » à l'échelle de la plaine du Saïss qui nous intéressent ici, notamment à travers la rédaction et la négociation d'un contrat de nappe. Les premières études concernant la réalisation de ce contrat ont été menées en 2010 ; l'agence du Sebou a ensuite proposé une « convention » aux acteurs concernés en mai 2013, mais celle-ci n'avait pas encore été signée à la fin de l'année 2016. Ce contrat s'inscrit dans le cadre plus large du plan de gestion des eaux du bassin du Sebou, dont l'engagement en faveur de la préservation des milieux apparaît déjà des plus fragiles.

### Le PDAIRE du Sebou : quelle gestion de la demande en eau ?

À l'échelle nationale, la « politique des barrages », qui visait à mobiliser les eaux de surface pour l'irrigation, remonte aux années 1930 et a été accélérée à partir de la fin des années 1960 (Bouderbala, 1984 ; Swearingen, 1987). Élément essentiel de la « mission hydraulique », et à rebours de l'image d'un retrait de l'État associé au moment néo-libéral, elle s'est poursuivie tout au long des années 1990 et 2000, sans discontinuer (Ghiotti, Molle, 2008). Le nombre de grands barrages est ainsi passé de 110 en 2004 à 139 en 2015, la stratégie nationale pour l'eau, adoptée en 2009, ambitionnant de porter ce nombre à 170 en 2030. Cet État bâtisseur se retrouve à l'échelle du bassin versant du Sebou, le PDAIRE disposant que plus de 20 % des dépenses devront être destinés au financement de nouveaux barrages ou à l'entretien de barrages existants. Le plan prévoit la construction, d'ici à 2030, de neuf grands barrages et de 48 petits barrages et lacs collinaires, pour une capacité totale de plus de 2 milliards de mètres cubes<sup>21</sup>.

19. Entretien avec un haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, Rabat, juin 2014.

20. « La gouvernance par la gestion intégrée des ressources en eau au Maroc : levier fondamental de développement durable », *Auto-saisine n° 15*, Conseil économique, social et environnemental, 2014, p. 25.

21. Plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eaux (PDAIRE) du bassin du Sebou, Agence de bassin hydraulique du Sebou, Fès, version actualisée de septembre 2011.

Les programmes dits de « gestion de la demande » représentent toutefois la moitié du budget total du PDAIRE, soit quelque 30 milliards de dirhams<sup>22</sup>. Mais la majeure partie de ces dépenses ne porte pas, en réalité, sur un contrôle direct des prélèvements. Elle concerne en effet le développement de nouvelles techniques d'irrigation « localisée » comme celle du « goutte-à-goutte », fournissant l'eau en faible quantité mais à une fréquence élevée aux cultures<sup>23</sup>. Destiné à remplacer les techniques plus traditionnelles d'irrigation gravitaire, le goutte-à-goutte est présenté comme économe en eau. Sa diffusion équivaldrait alors, automatiquement, à une limitation des prélèvements. Le budget que le PDAIRE consacre à son développement provient des programmes de subventions prévus par le Plan Maroc Vert, un vaste plan national de modernisation de l'agriculture lancé en 2008<sup>24</sup>, et qui prévoit la prise en charge à hauteur de 80 à 100 % du coût total d'installation des systèmes en goutte-à-goutte et du creusement des forages.

La plupart des promoteurs du goutte-à-goutte tendent cependant à passer sous silence le fait que l'adoption de cette technologie s'accompagne le plus souvent d'une intensification des cultures (passage à deux ou trois cultures par an), d'une extension des surfaces irriguées<sup>25</sup> et du passage à des cultures à plus haute valeur ajoutée, davantage gourmandes en eau. Une controverse scientifique existe dans les arènes internationales (Kadiri, El Farah, 2013 ; Benouniche *et al.*, 2014). Elle vient mettre en doute l'idée que le passage au goutte-à-goutte pourrait bien être catégorisé *a priori* comme un instrument de limitation de la demande en eau. Bien qu'étant activement justifiée au nom de la préservation, la promotion de cette technologie s'inscrit plutôt dans la politique agricole marocaine au long cours visant à conjuguer valorisation de l'eau (par l'adoption de cultures à plus forte valeur ajoutée) et mobilisation de plus grandes quantités.

Ainsi, davantage qu'un véritable tournant « préservationniste » ou écosystémique, le PDAIRE témoigne plutôt de la cohabitation d'objectifs difficiles à concilier. Les subventions pour l'irrigation agricole contribuent à encourager le recours accru aux eaux souterraines. C'est précisément face au développement de cette irrigation subventionnée que l'agence du Sebou pointe le risque de « surexploitation ». Face à ce constat, elle propose la mise en place d'un « contrat de nappe » destiné à réguler les usages des eaux souterraines de la plaine du Saïss.

### Le contrat de nappe, instrument de mobilisation des eaux

En science politique la figure du « contrat » a suscité un intérêt soutenu ces deux dernières décennies (Gaudin, 2007). Instrument d'action publique largement « mythifié », il permettrait de s'affranchir de l'universalité rigide des règles nationales pour mieux adapter les arrangements aux spécificités locales (Hood, 2007). Il témoignerait de la montée en puissance de politiques procédurales offrant davantage de marges d'initiatives aux acteurs

22. Soit environ 3 milliards d'euros.

23. L'arrosage des cultures se fait en surface ou directement dans la zone racinaire : on parle alors d'irrigation souterraine ou de « goutte-à-goutte enterré ».

24. Le Plan Maroc Vert est géré par l'Agence du Développement Agricole, rattachée au ministère de l'Agriculture mais dotée d'une certaine autonomie. Il met l'accent sur la subvention d'équipements et d'intrants agricoles.

25. Cette extension des superficies irriguées consécutive à l'adoption du goutte-à-goutte serait de l'ordre de 50 % environ dans le Saïss, selon un responsable de l'administration agricole, Meknès, décembre 2015.

locaux de la mise en œuvre. En l'occurrence, une telle souplesse serait la garante d'une politique de l'eau véritablement durable, les acteurs concernés s'engageant directement sur des objectifs élaborés collectivement. Comme l'exprime le responsable d'un bureau d'étude :

« L'idée c'est d'élaborer un plan d'action pour reconstituer la nappe et tout cela avec une vision du développement durable. Et cette vision elle n'est pas imaginable sans penser aux générations futures. Pour cela, il faut mettre en place une stratégie et s'inscrire dans cette démarche du développement durable<sup>26</sup>. »

De fait, le projet de contrat définit la nappe du Saïss comme une « réserve stratégique » qu'il convient de protéger, notamment pour faire face aux périodes de sécheresse exceptionnelles<sup>27</sup>. Pour autant, l'examen précis du projet amène à nuancer fortement, voire à contredire, le caractère particulièrement durable des actions envisagées. Le contenu du contrat s'organise autour d'un « bilan hydrologique »<sup>28</sup> de la nappe du Saïss, actuellement déficitaire. Celui-ci fait apparaître la répartition des consommations sectorielles (65 % pour l'agriculture, 20 % pour l'eau potable et 15 % pour l'industrie), puis le contrat propose de retrouver un excédant à l'horizon 2030. Pour y parvenir, il propose pour l'essentiel une substitution des ressources en eau souterraine par des eaux de surface. Cette substitution doit permettre une diminution des prélèvements sur la nappe : plus de deux tiers des prélèvements agricoles actuels, et un arrêt définitif des prélèvements pour l'eau potable à l'horizon 2030<sup>29</sup>.

Le projet de contrat fait donc clairement le choix de l'augmentation massive de l'offre en eau de surface pour soulager la nappe. L'une des actions les plus spectaculaires pour y parvenir est l'aménagement d'un vaste périmètre irrigué de plus de 30 000 hectares sur la plaine du Saïss, alimenté à partir du barrage du M'dez en cours de construction<sup>30</sup>. Ce nouveau périmètre profitera à 4 800 exploitations, et mobilisera un investissement global de près de 4 milliards de dirhams<sup>31</sup>. Il implique la construction d'une conduite d'adduction qui acheminera, sur une longueur de 90 km et un relief accidenté, un volume de 125 millions de m<sup>3</sup> d'eau exclusivement destiné à l'irrigation<sup>32</sup>. Selon les usages les plus traditionnels, le ministère de l'Agriculture est directement en charge de la création du nouveau périmètre. De

26. Entretien avec un responsable du bureau d'étude choisi pour le contrat de nappe, TGR Consult, Fès, mai 2013.

27. Projet de convention-cadre pour la préservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès (en arabe), Agence de bassin hydraulique du Sebou, mai 2013.

28. Ce bilan hydrologique est représenté, dans les documents officiels, par une simple addition des « entrées » d'eau alimentant la nappe (précipitations, alimentation souterraine, retour des eaux d'irrigation) à laquelle sont soustraites les sorties (prélèvements agricoles, industriels et ceux destinés à l'eau potable).

29. « Évaluation du terrain sur un échantillon représentatif auprès des groupes cibles et présentation d'un plan d'action », *Mise en place d'une convention pour une gestion participative et durable des ressources en eau du système aquifère du Moyen-Atlas Saïss*, Rapport Mission 2, TGR Consult, version définitive, septembre 2012.

30. Il s'agit du complexe de barrage M'dez Aïn Timedrine, dont la mise en service est prévue pour 2018, entretien avec un responsable de la direction régionale de l'Agriculture, Fès, juin 2013.

31. « Propositions de variantes d'aménagement hydro-agricole avec les coûts correspondants », Étude de faisabilité de la sauvegarde de la plaine irriguée de Saïss située dans les régions de Fès-Boulemane et Meknès-Tafilalet, Rapport Mission 3, Compagnie d'aménagement agricole et de développement industriel (Aadi), version définitive, Fès, août 2013.

32. Entretien avec un responsable de la direction régionale de l'Agriculture, Meknès, décembre 2015.

nombreuses négociations sont en cours pour la sélection des exploitants qui bénéficieront de ces ressources en eau. Si différents critères sont discutés (agriculteurs des zones où la surexploitation est la plus avancée, capacité de paiement), une telle politique distributive est aussi une manière d'allouer des faveurs et de se concilier des loyautés politiques.

Pour l'alimentation en eau potable des villes de Fès et de Meknès, le contrat prévoit la construction d'une station d'épuration d'une capacité de 2 m<sup>3</sup> par seconde, alimentée à partir du barrage Idriss I<sup>er</sup> déjà existant. D'ici quelques années, Meknès devrait également recevoir de l'eau du barrage Ouljet Essoltane sur l'oued Beht, dont les travaux seront bientôt achevés. Dans la logique classique de la « mission hydraulique » ce vaste projet doit être intégralement financé par l'État central, dans certains cas au moyen de prêts internationaux, les municipalités elles-mêmes ne jouant qu'un rôle marginal.

Le maintien de la logique aménagiste est enfin celui d'une relation descendante aux usagers de l'eau. Le contrat ne rassemble en effet que des acteurs publics : ministère de l'Agriculture, Office national de production d'eau potable, ministère des Eaux et Forêts, chambres d'Agriculture. Contrairement au référentiel de la GIRe, il ne prévoit aucune participation directe des usagers de la nappe. Il se donne plutôt à voir comme un « accord inter-administratif de planification d'aménagements étatiques » (Del Vecchio, 2013), qui manifeste au premier chef la volonté de mise en cohérence entre différentes administrations, plutôt que l'instauration d'un nouveau rapport entre l'État et sa population.

Le contenu du contrat de nappe met ainsi en évidence une remarquable continuité des objectifs par rapport aux politiques hydrauliques du passé : le recours massif aux eaux souterraines est seulement venu apporter un nouveau registre de justification pour des politiques au long cours de mobilisation des eaux de surface, cette fois menées au nom de la préservation des nappes. Le rôle des hauts fonctionnaires de l'Agriculture demeure central, ils poursuivent leur ambition d'aménager l'eau plutôt que de la « ménager » pour reprendre la distinction de Michel Marié (1996). L'État marocain reste fondamentalement aménageur, pourvoyeur de ressources et de grands projets, cette « eau d'État » (Pascon, 1978) constituant un important réservoir de légitimité. En revanche, cette continuité inquiète certains fonctionnaires de l'agence de bassin, qui n'en tirent pas de bénéfices politiques et sont donc libres d'en souligner les limites. Ils insistent ainsi sur l'impossibilité de restaurer l'équilibre de la nappe en ne faisant qu'apporter de nouvelles ressources en eau, sans freiner parallèlement le développement de l'irrigation. De fait, moins d'un tiers de la surface agricole utile de la plaine de Fès-Meknès est actuellement irriguée (environ 50 000 hectares sur 160 000). L'extension de l'irrigation à l'ensemble de la plaine nécessiterait un apport de plus d'un milliard de m<sup>3</sup> d'eau par an, un volume pharaonique totalement hors de portée des barrages en construction (Bouignane, Serrhini, 2015).

La rationalité aménagiste n'épuise cependant pas l'éventail des modes d'intervention de l'État. Cette rationalité cohabite en effet avec un interventionnisme libéral qui se déploie spécifiquement pour la régulation de l'usage des eaux souterraines.

## Faire émerger l'entrepreneur agricole : un répertoire d'intervention libéral

Dans la logique de mobilisation des eaux de surface affichée par l'État, le recours massif et continu aux eaux souterraines pourrait apparaître comme un problème malencontreux, destiné à se résorber à mesure que l'aménagement des eaux suivrait son cours. Celui-ci est en réalité régi par une rationalité différente, de nature incitative et libérale. Dans cette perspective, les faibles ressources des agences de bassin ne suffisent pas à expliquer le laisser-faire dans l'accès aux eaux souterraines. Certes, ces agences sont bien « structurellement faibles » au sein du système administratif local marocain (Tanouti, Molle, 2013). Les redevances pour prélèvement et pollution qui devraient assurer leur financement propre sont faibles (pour les premières) ou inexistantes (pour les secondes). L'intégralité des dépenses de fonctionnement de l'agence du Sebou, qui constituent 25 % de son budget total, est donc prise en charge par l'État. Toutefois, l'agence dispose de deux instruments de régulation sur lesquels elle pourrait théoriquement s'appuyer pour conquérir son autonomie. Qu'elle s'interdise largement de le faire indique que le laisser-faire est d'abord le produit d'une politique et d'une stratégie d'accommodements, avant d'être la conséquence d'un manque de ressources.

### Le laisser-faire comme politique (1) : les pratiques d'autorisation

Les agences de bassin disposent en théorie d'un instrument assez maniable de régulation des prélèvements sur la nappe. Elles délivrent en effet les autorisations de creusement et d'approfondissement des puits et forages, ainsi que de prélèvement. À l'origine peu sollicitées par les agriculteurs, les demandes d'autorisations ont vu leur nombre augmenter de manière exponentielle à partir de 2008, date de l'entrée en vigueur du Plan Maroc Vert. L'agence du Sebou a enregistré pas moins de 3 000 demandes cette année-là, et jusqu'à 7 000 demandes en 2013<sup>33</sup>. Cette frénésie est directement attribuable au conditionnement de l'octroi des subventions agricoles du Plan Maroc Vert à l'obtention préalable de ces autorisations<sup>34</sup>. En d'autres termes, le Plan Maroc Vert a constitué l'agence de bassin en un point de passage obligé pour l'obtention des subventions, ce qui a constitué une ressource décisive pour cette dernière, comme le reconnaît un responsable local du ministère de l'Eau :

« Les subventions ont beaucoup encouragé les agriculteurs à régulariser leur situation. Avant c'était un peu l'anarchie mais avec le Plan Maroc Vert, on a demandé des autorisations pour demander les subventions. Normalement, il faut toujours demander l'autorisation, mais avant le Plan Maroc Vert, on ne courrait pas comme ça après les autorisations, il y avait d'ailleurs peu de demandes<sup>35</sup>. »

Cette procédure pouvait donc constituer, en théorie, un moyen efficace de contrôle des points de prélèvements sur la nappe. En réalité il n'en est rien, tant les refus d'octroi relèvent

33. Entretien avec un responsable de l'Agence de bassin du Sebou, Fès, juin 2013.

34. Cette condition n'existe toutefois plus depuis 2015, sur intervention du ministre de l'Agriculture qui la trouvait trop lourde pour les irrigants. Désormais, une simple déclaration suffit pour la demande des subventions agricoles.

35. Entretien avec un responsable au sein du ministère de l'Eau, Meknès, juin 2013.

de l'exception et sont majoritairement temporaires<sup>36</sup>. La bienveillance des agences a été facilitée par un décret de 2009, en application de la loi de 1995, qui prévoit une procédure plus souple, de simple déclaration, pour la régularisation des puits et forages déjà existants. Cette forme de contournement est régulièrement utilisée pour les demandes de subventions agricoles, comme l'explique un agent administratif de la région du Saïss :

« Dans le cadre d'un point d'eau récemment aménagé, il faut obligatoirement demander une autorisation de creusement. Mais si le puits est déjà existant, on peut faire une demande de subvention sans passer par l'agence en faisant une déclaration sur l'honneur que vous irriguez déjà, par le passé, la même superficie de terrain<sup>37</sup>. »

La pratique la plus répandue consiste alors à creuser son puits, avant de le déclarer comme ancien et de le régulariser par simple déclaration. De fait, comme le reconnaît un agent, l'agence a délivré, entre 2009 et 2012, « presque automatiquement cette autorisation<sup>38</sup> » pour ces « anciens » points d'eau. Un autre agent de l'administration agricole admet d'ailleurs volontiers qu'« il y a des nouveaux puits déclarés comme anciens alors qu'ils sont nouveaux, et qu'ils irriguent bien plus d'hectares »<sup>39</sup>. Dans tous les cas, si l'agence se montre trop rigide, l'administration agricole peut toujours se révéler plus compréhensive, comme en témoigne cet exemple lié aux terres d'une ancienne entreprise d'État, la SODEA, qui sont désormais louées à des investisseurs privés :

« C'était sur des terres de l'ancienne SODEA, louées à des agriculteurs privés qui ont des projets et *cætera*. Qu'est-ce qu'il va faire si l'Agence refuse son autorisation ? Dans un de ces dossiers, l'Agence ne voulait pas donner une autorisation pour plus de 5 hectares, alors qu'il avait loué 100 ou 120 hectares. Alors il est allé chercher une attestation d'irrigation, comme quoi, la SODEA, à l'époque irriguait ces 100 hectares et là on est rentré dans la procédure de reconversion, du coup pas besoin de l'avis de l'Agence et de l'autorisation, il suffit de la déclaration pour demander les subventions<sup>40</sup>. »

Une fois les autorisations accordées, l'agence de bassin pourrait, malgré des ressources limitées, recourir à des sanctions ciblées sur certains irrigants outrepassant leurs droits d'usage. Mais la tolérance des illégalités est bien la logique dominante.

## Le laisser-faire comme politique (2) : les pratiques de non-sanction

Vingt ans après son affirmation, la compétence de « police de l'eau » confiée aux agences n'a toujours pas trouvé de traduction pratique. À l'agence du Sebou, seuls quelques agents sont assermentés. Pour aucun d'entre eux cette fonction n'est une activité principale, ni même pratiquée de manière régulière<sup>41</sup>. L'établissement de procès-verbaux est un phénomène encore plus rare, d'autant que ces derniers ne peuvent être rédigés que par les autorités de police classiques relevant du ministère de l'Intérieur. Concernant le débit prélevé, si

36. Entretien avec un responsable de la direction provinciale de l'Agriculture, Meknès, mai 2013.

37. Entretien avec un agent de l'administration agricole, Meknès, mai 2013.

38. Entretien avec deux responsables de l'Agence de bassin du Sebou, Fès, juin 2013.

39. Entretien avec un agent de l'administration agricole, Meknès, mai 2013.

40. *Ibid.*

41. Entretien avec un responsable de l'Agence de bassin du Sebou, Fès, juin 2013.

les détenteurs d'une autorisation sont en principe tenus d'installer un compteur au niveau de leur point d'eau, rares sont les forages qui en sont équipés en pratique, et plus exceptionnels encore sont ceux où le compteur est effectivement raccordé à l'arrivée d'eau.

Cette absence de contrôle et de sanction peut difficilement s'expliquer par le manque d'information disponible. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, les autorisations ont permis à l'agence de bassin de mieux répertorier les points d'eau sur la nappe. Elles ont joué leur rôle de « détecteurs » (Hood, 1983, 2007). Même si l'agence reconnaît que ses évaluations sont sous-estimées, il n'en reste pas moins qu'elle a bien connaissance de plusieurs milliers de puits et forages qu'elle ne contrôle pas pour autant. En outre, la localisation des prélèvements est d'autant moins ignorée des agents de l'administration agricole ou de ceux de l'Intérieur (*qaïds* et *moqqadems*, qui veillent au maintien de la paix sociale par un encadrement de proximité) que nombre d'entre eux possèdent également des parcelles agricoles, quand ce n'est pas leur famille proche. Il ne faut imaginer, ici, aucune frontière étanche entre les *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) et leur milieu d'intervention. Enfin, il faut encore souligner que ces illégalités font rarement l'objet d'une dissimulation particulière. Pour les agriculteurs comme pour les agents publics de proximité, le plus important consiste à connaître les règles, notamment celles des profondeurs autorisées, à jouer avec et à garder la face en faisant comme si ces règles étaient respectées. Ainsi, dans une zone de la plaine, « tout le monde dit 100 mètres, car c'est le maximum que l'on peut déclarer, mais leur forage est forcément plus profond, il n'y a pas d'eau ici à 100 mètres<sup>42</sup> ».

Mais toutes les catégories d'agriculteurs sont-elles égales devant cette grande mansuétude de l'État ? N'observe-t-on pas, au contraire, ce que Michel Foucault appelait une gestion différentielle des « illégalismes » ? Les transgressions de la loi, qu'elles soient ou non intentionnelles, sont en réalité diversement sanctionnées selon la catégorie à laquelle appartient celui qui les commet (Foucault, 1975, p. 98-106). De fait, aux dires d'un agent local du ministère de l'Eau, il existe des exploitants agricoles moins contrôlables que les autres :

« La police de l'eau n'est pas rodée, les applications sont rares. Nos agents ne peuvent pas intervenir, c'est aux forces de l'ordre de le faire. L'agent ne peut pas aller voir une exploitation de 100 hectares. [*En arabe à son collègue venu nous renseigner sur la police de l'eau*] T'imagines, [*l'agent de police de l'eau du service*] qui rentre chez *untel* [*très important exploitant agricole de la plaine*] pour vérifier les forages, il va se faire tuer. [*Puis en français.*] La procédure est mal conçue en fait parce que tu peux pas contraindre quelqu'un qui a les moyens. La loi est claire, elle est nette, mais dans la réalité, il n'y a rien. Quand on regarde l'application concrète, avec toutes les contraintes, on voit l'image dans sa vraie réalité<sup>43</sup>. »

Cependant, la piste d'une gestion différentielle s'avère en réalité trompeuse, car les « petits » ne sont guère plus sanctionnés que les « gros ». Les agents de l'Intérieur se tiennent toujours prêts à intervenir pour désamorcer les risques d'éruption sociale que pourrait entraîner la structuration d'une véritable police de l'eau :

42. Entretien avec un agriculteur, El-Hajeb, mai 2013.

43. Entretien avec un agent local du ministère de l'Eau, Meknès, juin 2013.

« Quand une infraction est constatée, on appelle le *qaïd*<sup>44</sup> qui est tenu de suivre, d'exécuter. Par exemple, on peut saisir des machines de forage. Mais les *qaïd* peuvent contrôler, comme ils peuvent ne pas contrôler ou faire semblant de ne rien voir. Pour dresser le PV, la présence d'un représentant de la *qiadat* est exigée. Nous, pour l'instant, on ne peut pas assurer l'activité de la police de l'eau. Et puis il faudrait déjà convaincre les *qaïd* de l'intérêt<sup>45</sup>. »

Les éventuels contrôles sont réalisés par l'administration agricole, mais à rebours de l'esprit du cadre juridique de la police de l'eau. Celle-ci ne contrôle en réalité que la réalisation des travaux qui correspondent à la subvention octroyée, mais n'opère aucun contrôle de la conformité du forage par rapport aux critères de l'agence de bassin. Au final, cette situation évoque davantage l'équilibre de tolérance, d'appuis et d'intérêts réciproques que décrivait Michel Foucault dans le cas de l'Ancien Régime, qui laissait prospérer les illégalismes de différentes couches sociales. Elle renvoie ainsi à une forme d'« indulgence » généralisée, assez similaire à celle décrite par Claudine Pérez-Diaz (1994), c'est-à-dire une pratique d'abandon de poursuites exercée par des organisations qui n'en ont juridiquement pas la prérogative. La notion d'indulgence est d'autant plus utile ici que Pérez-Diaz considère qu'elle est investie, par les agents qui la pratiquent, d'une valeur morale qui la distingue d'une simple habitude professionnelle. Il n'existe effectivement pas, en l'occurrence, de véritable réprobation morale des agents de l'État à l'égard des foreurs illicites. L'indulgence est donc autant dictée par des considérations de nécessité (l'absence de moyen, la volonté de préserver la paix sociale) que par la faible gravité morale attribuée à des actes pourtant juridiquement répréhensibles. À l'image des contraventions pour excès de vitesse étudiées par Pérez-Diaz, le prélèvement illégal des eaux souterraines apparaît ainsi aux agents de l'État (surtout ceux de l'Agriculture et de l'Intérieur, certainement moins ceux de l'agence de bassin) comme une « infraction vénielle, dont les auteurs n'appartiennent pas pour la plupart à la catégorie des véritables malfaiteurs » (Pérez-Diaz, 1994, p. 402).

Une telle impunité est-elle le reflet fidèle des préférences du monde agricole ? S'il s'agit de ses préférences immédiates, indéniablement. Les agriculteurs s'opposent en effet à l'interdiction du développement de l'irrigation réclamée par l'agence de bassin (Bouignane, Serrhini, 2015). Les discussions informelles auprès des agriculteurs, de même que les rares enquêtes menées auprès d'échantillons réduits, indiquent que la majorité d'entre eux préfère, pour gérer les eaux souterraines, des « solutions techniques et incitatives, tandis que des solutions de pénalité et celles basées sur l'approche contractuelle sont moins préférées » (Lahlou *et al.*, 2011). Les agriculteurs sont d'autant plus en position de faire valoir leurs intérêts qu'ils sont les seuls usagers de l'eau représentés au conseil d'administration des agences de bassin, par l'intermédiaire des chambres d'agriculture et des associations d'irrigants des eaux de surface.

Il faut pourtant se garder de surestimer la cohérence et la solidité des préférences du monde agricole. Celles-ci semblent plutôt marquées par une profonde ambivalence. Les agriculteurs sont bien conscients de la surexploitation et de ses conséquences futures. La

44. Représentant du ministère de l'Intérieur au niveau de chaque commune, le *qaïd* officie au sein de la *qiadat*, représentation locale directe de l'État au Maroc.

45. Entretien avec un fonctionnaire de l'Agence de bassin hydraulique du Sebou, Fès, 19 juin 2013.

moitié d'entre eux se déclare favorable à un contrôle accru des prélèvements (*Ibid.*). Mais pour freiner la poursuite des intérêts économiques de court terme et empêcher une « tragédie des communs », il faudrait encore avoir confiance dans la capacité de l'État à faire appliquer la loi de manière universelle et égalitaire, ce qui n'est pas le cas. La faible capacité d'action collective des irrigants rend d'ailleurs cette capacité de l'État encore plus hypothétique. Il n'existe pas, en effet, d'associations d'usagers de la nappe, ni plus généralement d'associations professionnelles qui entretiennent des liens forts avec les agriculteurs exploitant la nappe. L'État ne dispose donc pas d'interlocuteur unifié avec qui il pourrait cogérer les eaux souterraines.

Finalement, la prééminence politique de l'eau rurale sur l'eau urbaine, déjà manifeste dans le projet de contrat de nappe (où l'on demande au producteur d'eau potable, et non aux agriculteurs, de renoncer à l'eau de la nappe) se trouve réaffirmée par cette politique de laisser-faire. Les rationalités libérales viennent alors compléter les rationalités aménagistes dans leur attention inquiète au monde rural. Les deux forment les contours d'un accommodement réciproque entre l'État et les agriculteurs autour d'un projet de modernisation entrepreneuriale de l'agriculture irriguée. Face à de telles contraintes politiques, le discours sur la « police de l'eau » fonctionne finalement à la manière du schème « transitologique » analysé par Frédéric Vairel (2007). Véritable instrument de pouvoir permettant la gestion des attentes sociales, ce schéma discursif insiste sur la nécessaire lenteur et progressivité des changements à mettre en œuvre, qu'une accélération intempestive risquerait de malencontreusement compromettre. Comme le résume sobrement un fonctionnaire de l'Agriculture, « tout ne peut pas se faire du jour au lendemain »<sup>46</sup>.

### L'irrigant privé, figure de l'entrepreneuriat agricole

Nous l'avons évoqué, le Plan Maroc Vert a marqué une réorientation des subventions publiques vers les forages privés et l'équipement en irrigation localisée. Bien des observateurs ont toutefois fait remarquer que cette forme d'irrigation privée ne constituait pas une simple modernisation technique socialement neutre. De fait, pour ses promoteurs, le goutte-à-goutte sortirait l'agriculteur de sa passivité séculaire pour l'amener à se prendre en main. Au lieu de pouvoir s'absenter une fois son arrosage effectué, le paysan doit en effet surveiller en permanence la pression de son réseau, s'assurer que les tuyaux ne sont pas bouchés, vérifier les filtres et les dosages. Les critiques ont au contraire fait valoir que la technique pouvait constituer « un formidable instrument d'éclatement des solidarités sociales autour des eaux [...] Les utilisateurs de goutte-à-goutte ne participent plus aux efforts collectifs [...] L'entretien des réseaux de surface utiles à tous ne les motivent plus »<sup>47</sup>. Certes, cette individualisation des pratiques d'irrigation n'est que rarement achevée dans les faits, et n'empêche pas l'existence d'économies formelles et informelles autour de l'échange des eaux souterraines. Il n'en reste pas moins qu'elle participe activement à la subjectivation de l'agriculteur en entrepreneur.

46. Entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, Meknès, avril 2013.

47. Lettre de Thierry Ruf, « À propos de l'*Avenir de l'eau* d'Erik Orsenna. La caricature des eaux », janvier 2009, en ligne.

Ce mode d'intervention peut être qualifié de « libéral » par contraste à la fois avec l'interventionnisme dirigiste et celui que l'on pourrait qualifier, avec Michel Foucault, de néo-libéral. Contrairement au dirigisme, en effet, l'État n'agit directement ni sur les prix, ni sur les quantités produites. L'agriculteur individuel fait ses choix d'assolement et d'investissement dans un environnement où les mécanismes de marché doivent jouer librement<sup>48</sup>. L'orientation générale manifestée par le Plan Maroc Vert est claire : il s'agit d'équiper les agriculteurs pour renforcer leur compétitivité sur un marché libre. Les agriculteurs incapables d'effectuer les « bons » choix pour saisir les opportunités offertes ont vocation à se reconverter.

Non dirigiste, cette orientation ne peut pour autant être qualifiée de néo-libérale, si l'on reprend la distinction qu'opère Michel Foucault entre le libéralisme classique et le néolibéralisme (Foucault, 1994). Pour Foucault en effet, la figure centrale du premier est l'échange, quand celle du second est la concurrence. Or, en l'occurrence, les agriculteurs ne sont pas directement mis en concurrence entre eux par l'État. En théorie, tout le monde a bien vocation à profiter des subventions, à passer au goutte-à-goutte et à augmenter la valorisation de l'eau. Tout le monde peut également voir son forage régularisé, tout en profitant des réseaux publics d'eau de surface. Certes, cet universalisme fonctionne davantage comme un registre de légitimation que comme une préoccupation réelle : une enquête dans la région du Gharb, située dans le bassin du Sebou, montrait ainsi qu'en 2009, 94 % du montant total des subventions avait été accordés à des exploitations supérieures à 10 hectares (Benouniche *et al.*, 2011). Il reste que les discours de légitimation insistent sur le fait que l'agriculteur dispose désormais, en théorie, de la maîtrise pleine et entière de son accès à l'eau, qui ne dépend plus d'arrangements collectifs : à lui de faire le meilleur usage de la ressource de développer les cultures qui la valorise le mieux et de prendre les risques. Les instruments d'intervention n'ont pas pour fonction d'opérer une sélection directe, par ciblage, entre les bénéficiaires. Le discours qui les accompagne est celui du gagnant – gagnant, non celui du que-le-meilleur-gagne : le jeu apparaît indéfiniment à somme positive.

Cette individualisation des stratégies et des risques est indiscutablement porteuse d'inégalités, qui prennent la forme d'inégalités d'accès aux eaux souterraines (Houdret, 2008 ; Amichi *et al.*, 2012 ; Kadiiri, El Farah, 2013 ; Quarouch *et al.*, 2014). Celles-ci contribuent à provoquer le départ et la reconversion des agriculteurs incapables de suivre cette course vers les profondeurs. Les agriculteurs les moins dotés financièrement atteignent en effet les premiers le point où l'accès à l'eau devient plus onéreux que les gains engendrés (Kuper *et al.*, 2016). Mais ce point de bascule peut facilement apparaître aux yeux des agriculteurs comme une limite économique « naturelle », une fatalité produite par des mécanismes neutres et anonymes. L'exclusion opère alors dans le face à face silencieux de l'agriculteur avec le marché.

Ce processus n'entre pas en contradiction avec les politiques étatiques d'encouragement aux investissements agricoles. Il accompagne en réalité une lente restructuration du monde rural. La baisse du niveau des nappes permet en effet d'écramer « en douceur » le

---

48. En vérité, cette libéralisation est encore inachevée dans le contexte marocain puisqu'il existe encore aujourd'hui des subventions sur le blé et le sucre, qui sont néanmoins remises en cause et devraient faire l'objet d'une suppression progressive dans le cadre des politiques actuelles de « décompensation » du gouvernement Benkirane.

monde agricole, pour y conserver les acteurs les plus « entreprenants ». L'intervention des autorités publiques consiste alors moins à organiser explicitement ces mécanismes de sélection à la manière du néo-libéralisme, qu'à les euphémiser et à les invisibiliser. Dans le Saïss, la gestion du futur périmètre irrigué est emblématique de ces mutations. En plus de leur accès privé à la nappe, les agriculteurs seront libres d'acheter leur eau auprès de l'opérateur (privé) du périmètre en fonction de leurs besoins et de leur stratégie. On voit comment un programme de développement agricole laisse aux agriculteurs une liberté d'action qui aurait été inenvisageable il y a encore deux décennies. Il faudra cependant que les agriculteurs soient particulièrement attentifs à l'efficacité de l'eau et à la valeur ajoutée de leurs cultures, car l'eau leur sera tarifée de manière à couvrir l'intégralité des frais d'exploitation et d'entretien des infrastructures.

Pour finir, la rationalité libérale n'est pas sans effet sur les structures administratives. Elle s'accompagne en effet d'une érosion des capacités d'encadrement technique des administrations locales, notamment agricoles. Celles-ci s'étaient manifestées le plus spectaculairement, après l'Indépendance, dans la grande hydraulique publique : les offices publics d'irrigation étaient la norme, l'État pourvoyant un encadrement technique direct des agriculteurs, conjointement à l'installation et à l'utilisation des nouveaux équipements (Khrouz, 1992). Aujourd'hui, ces administrations tendent à se métamorphoser en simples « guichets » pourvoyeurs d'autorisations et d'aides publiques. Au sein des directions provinciales de l'Agriculture (DPA), un guichet unique est consacré à l'attribution des aides financières du Plan Maroc Vert dont les fonds sont gérés par l'ADA<sup>49</sup>, une agence publique distincte du ministère de l'Agriculture. En 2013, la DPA d'El-Hajeb a distribué à ce titre 123 millions de dirhams de subventions et de primes (aménagement hydro-agricoles, production végétale et animale), soit presque l'équivalent du budget d'investissement total de l'agence de bassin du Sebou (163 millions de dirhams). Et cette distribution constitue aujourd'hui une part essentielle de son activité<sup>50</sup>.

La réorientation se traduit également par une montée en puissance du secteur privé. À l'échelle nationale, l'État marocain a lancé en 2004 un vaste plan national de départs volontaires dans la fonction publique<sup>51</sup>. Celui-ci a entraîné une perte de compétences techniques au sein des administrations, des compétences désormais monopolisées par les bureaux d'étude privés. Cette évolution affecte en particulier les modalités des politiques d'aménagement. Si la « politique des barrages » se poursuit, l'État ne monopolise plus comme auparavant la conception technique. La délégation au secteur privé de la gestion des aménagements est également à l'ordre du jour, comme dans le cas du périmètre irrigué créé de la région de Taroudant (Houdret, 2012), ce qui sera également le cas pour la gestion du périmètre irrigué de la plaine du Saïss. Cette érosion des administrations techniques locales, dans les secteurs agricole et hydraulique, s'accompagne enfin d'un mouvement de

49. Agence pour le développement agricole, créée en février 2009 est un établissement public principalement chargé de la gestion du Fonds de développement agricole et la mise en œuvre du Plan Maroc Vert.

50. Entretien avec un responsable de la direction provinciale de l'Agriculture, Meknès, mai 2013.

51. Lancé en 2004, le programme de départs volontaires « *Intilaka* » s'inscrit dans un objectif de réduction des dépenses publiques impulsé par les programmes d'ajustement structurels de la Banque Mondiale. En 2005, plus de 35 000 fonctionnaires marocains ont bénéficié de ce programme, représentant 7,5 % des effectifs d'alors.

recentralisation par « agencification » au sein de l'appareil d'État. La mise en œuvre du Plan Maroc Vert relève en effet de l'ADA, orientée vers le soutien des filières agricoles à haute valeur ajoutée. Depuis 2013, le conseil agricole est également piloté par une agence dotée d'une certaine autonomie (ONCA), de même que la veille sanitaire des aliments (ONSSA). Par rapport au fonctionnement ministériel classique, cette agencification est justifiée comme étant plus efficace, agile et moderne.

En définitive, ces nouveaux modes d'action publique traduisent donc le passage d'un dirigisme traditionnel où l'État s'érigait en « tuteur du social » (Lascombes, Le Galès, 2005) à celui d'un État libéral qui incite aux investissements privés et à l'entrepreneuriat agricole. Cet État aménage toujours, pour protéger les irrigants contre les risques de sécheresse et d'indisponibilité des ressources en eau souterraine, et les faire évoluer vers des cultures à plus forte valeur ajoutée. Mais ces aménagements sont plus que jamais conçus comme des « équipements » qui doivent permettre aux agriculteurs de développer leur exploitation sur un marché où les prix s'ajustent librement.

## **Conclusion : les modes de gouvernement d'un monde agricole en mutation**

L'examen des politiques de gestion des eaux souterraines dans le Saïss révèle la cohabitation durable de deux orientations fondamentales de l'action de l'État. La première est l'aménagement modernisateur, qui voit l'État continuer à produire de grandes infrastructures pour mobiliser les eaux (grands barrages et canaux, périmètres irrigués, équipements pour l'eau potable permettant la transition vers les eaux de surface) en s'appuyant sur ses administrations centrales. L'accroissement de l'offre prend alors plus que jamais le pas sur une réflexion qui privilégierait la gestion de la demande et la transition vers des cultures moins gourmandes en eau. La seconde orientation est le libéralisme, par lequel l'État cherche indirectement à structurer le champ d'action des agriculteurs et à encourager leur subjectivation en entrepreneur, par l'encouragement aux forages privés, à l'irrigation en goutte-à-goutte et une « indulgence » générale dans l'accès aux eaux souterraines.

Ce registre libéral d'intervention constitue pour l'État une importante stratégie de légitimation. D'une part, et même si les subventions profitent prioritairement aux exploitations les plus grandes, il lui permet de revendiquer une politique sans perdant : tous les agriculteurs ont, officiellement, vocation à se moderniser grâce aux eaux souterraines ; seuls les moins ouverts à la prise de risque s'en trouveront écartés. Ce registre nourrit d'autre part une tendance générale à la valorisation de la « figure de l'entrepreneur, élevée au rang de nouveau promoteur du développement économique » (El Fassi, 2012, p. 192). L'irrigant privé, petit ou grand, participe ainsi pleinement de ce nouvel imaginaire qui identifie le « héros » du Maroc globalisé, celui de « l'entrepreneur audacieux porteur de modernisation, succès et dynamisme » (Cohen, 2004).

Il faut cependant souligner que les modes d'action indirects et incitatifs ont toujours été valorisés, depuis l'Indépendance, par le pouvoir marocain, y compris dans la vie économique, et ce parallèlement au dirigisme et à la coercition (El Fassi, 2012). Ils ont constitué

un vaste répertoire de pratiques caractéristique du registre « impérial » analysé par Hibou et Tozy (2015). Le changement en cours peut donc s'apparenter à ce que les institutionnalistes historiques qualifient de « déplacement », soit la « redécouverte et l'activation de logiques d'action alternatives [...] qui coexistaient déjà avec les arrangements en vigueur auparavant » (Streeck, Thelen, 2005, p. 20).

Ces recompositions, enfin, entretiennent des relations complexes avec les évolutions du monde agricole lui-même, qu'elles accompagnent et encouragent à la fois. On observe en effet, sur la période, un lent processus de modification des propriétés sociales des élites rurales marocaines. Les notables locaux qui mobilisaient une légitimité traditionnelle, lignagère ou tribale, voient leur rôle s'affaiblir au profit d'une nouvelle élite plus entrepreneuriale (Catusse, 2008 ; Kadiri *et al.*, 2010). Celle-ci est toujours largement issue du milieu rural, mais constitue majoritairement son capital (économique, social, culturel) à la ville, à travers ses études et son entrée dans la vie professionnelle. L'investissement agricole marque alors un retour en milieu rural, voire un investissement extérieur lorsque les investisseurs continuent à résider en ville. Ces élites sont autant les bénéficiaires privilégiés du redéploiement de l'État que ses aiguillons.

L'absence de véritable tournant environnemental, qui impliquerait une coercition accrue, ainsi que le refus d'assumer trop directement une « sortie » de l'agriculture des acteurs les moins productifs, indiquent finalement le souci constant de l'État de conserver le soutien du monde rural dans son ensemble, y compris celui des petits agriculteurs pourtant menacés par les restructurations en cours. On sait combien l'affirmation du pouvoir royal s'est appuyé, depuis l'Indépendance, sur le soutien des notables ruraux (Leveau, 1985). Même si le clivage urbain – rural ne doit pas être exagéré, le fait demeure que les zones urbaines concentrent les formes de vote les plus contestataires. Les villes ont toujours constitué les viviers de soutien pour les partis d'opposition. C'était le cas des partis issus du mouvement national, réunis dans la *koutla*<sup>52</sup> à partir des années 1970. Ce vote s'est progressivement déplacé vers le Parti de la justice et du développement<sup>53</sup>, devenu aujourd'hui la première force politique du pays. Si ces partis et leurs responsables ne s'opposent pas frontalement aux bases du régime politique et ne remettent pas en cause l'institution monarchique, il n'en reste pas moins que les votes qu'ils agrègent s'inscrivent dans une logique d'opposition aux tenants du système traditionnel, le fameux *makhzen*.

Cette attention inquiète au monde rural est également symbolisée par le tracteur, emblème du parti Authenticité et Modernité, parti « administratif » et relais privilégié de la monarchie. Fondé par un proche du Palais en 2008<sup>54</sup>, le parti ambitionne d'être une des

52. La *koutla* (le « bloc » en arabe) désigne la coalition formée depuis 1970 par trois partis issus du mouvement nationaliste. On y trouve le Parti de l'indépendance (*Istiqlal*), l'Union des socialistes des forces populaires (USFP) et le Parti pour le progrès et le socialisme (PPS) qui formeront le premier gouvernement d'alternance en 1998 dirigé par Abderrahman El Youssef.

53. Parti de la justice et du développement (PJD), que l'on peut considérer comme un parti de centre-droit à référentiel islamiste, et dont est issu l'actuel chef de gouvernement Abdellah Benkirane. Il est en progression électorale constante depuis les années 2000, comme l'indiquent ses résultats aux élections locales du 4 septembre 2015 (où il a remporté l'immense majorité des principales villes du Royaume) et nationale du 7 octobre 2016 (où il est arrivé de très loin en tête dans les grandes villes).

54. Le parti Authenticité et Modernité (PAM ou « parti du tracteur ») a été créé en 2008 par Fouad Ali El Himma, un proche de Mohammed VI. Ministre délégué à l'Intérieur de 2002 à 2007, il est conseiller royal depuis 2011.

forces politiques centrales du pays. Arrivé premier lors des élections locales à l'automne 2015, les bases électorales du PAM restent profondément rurales, lui permettant d'obtenir la présidence de cinq des douze conseils régionaux, tandis que le PJD remporte la présidence des plus grandes villes du pays<sup>55</sup>. Lors des législatives d'octobre 2016, le PJD confirme son emprise en arrivant premier au niveau national, avec des scores toujours plus élevés en zones urbaines<sup>56</sup>.

La préoccupation pour le monde rural se manifeste également à travers les aléas du projet de « régionalisation avancée », annoncé dans le sillage des manifestations du Printemps arabe en 2011. Destiné à renforcer la décentralisation en faveur des régions, il reste aujourd'hui fortement encadré par les autorités déconcentrées. En ce sens, ce projet toujours en chantier confirme les observations d'Amin Allal concernant la « politique exportée de "décentralisation démocratique" qui revient, dans les faits, à accroître le pouvoir des représentants des administrations déconcentrées » (Allal, 2010, p. 115).

Cette prudence est alimentée par l'attention inquiète accordée au monde rural où le mécontentement menace toujours de gronder, comme l'indique la fréquence des protestations collectives, bien que généralement moins médiatisées que dans les zones urbaines. Dans ce contexte, les politiques à la fois aménagistes et libérales, qui encouragent les investisseurs tout en sécurisant leur accès à l'eau, permettent surtout à l'État de ne pas bousculer de fragiles équilibres socio-politiques, tout en accompagnant les évolutions dans la composition des élites rurales. L'État se recompose alors sous l'effet des transformations sociales, tout autant qu'il oriente celles-ci. Dans ces jeux d'accommodements mutuels, les eaux souterraines se révèlent finalement comme une « manne<sup>57</sup> » naturelle permettant de différer les difficiles choix redistributifs.

**Kévin Del Vecchio**

Sciences Po Lyon  
Laboratoire Triangle (UMR 5206)  
kevin.del-vecchio@sciencespo-lyon.fr

**Pierre-Louis Mayaux**

CIRAD  
pierre-louis.mayaux@cirad.fr

55. Le PJD a en effet remporté la majorité dans les villes de Casablanca, Rabat, Salé, Khénitra, Témara, Tanger, Tétouan, Marrakech, Agadir, Fès et Meknès.

56. « David Gœury : Les législatives ont donné lieu à une "reconfiguration politique du Maroc selon deux échelles de gouvernement" », *Al Huffington Post, Maghreb – Maroc*, publié le 12 octobre 2016, en ligne, consulté le 30 novembre 2016 à l'adresse [[www.huffpostmaghreb.com/2016/10/12/interview-david-gœury\\_n\\_12447030.html](http://www.huffpostmaghreb.com/2016/10/12/interview-david-gœury_n_12447030.html)].

57. Le terme biblique de « manne » est souvent repris dans les discours politiques marocains. Il symbolise l'exceptionnalité d'une ressource décrite comme une aubaine. Dans le contexte islamique, la manne renvoie au butin (*ghanima*), en particulier les trésors de Perse et de Byzance que le Prophète aurait proposés aux Arabes s'ils acceptaient de rejoindre l'Islam. Cf. Hibou, Tozy, 2002.

## Bibliographie

- ALLAL, A. (2010), « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 48 (3), p. 97-116.
- ALLAN, T. (2003), « IWRM/IWRAM: A New Sanctioned Discourse? », *SOAS Water Issues Study Group*, 50 (coll. « Occasional Paper »), p. 27.
- AMICHI, H., BOUARFA, S., KUPER, M., DUCOURTIEUX, O., IMACHE, A., FUSILLIER, J.-L., BAZIN, G., HARTANI, T., CHEHAT, F. (2012), « How Does Unequal Access to Groundwater Contribute to Marginalization of Small Farmers? The Case of Public Lands in Algeria », *Irrigation and Drainage*, 61, p. 34-44.
- ANDERSON, N. (1923), *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press.
- BEAUD, S. (1996), « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique» », *Politix*, 35 (9), p. 226-257.
- BENOUNICHE, M., KUPER, M., HAMMAMI, A. (2014), « Mener le goutte à goutte à l'économie d'eau : ambition réaliste ou poursuite d'une chimère ? », *Alternatives rurales*, 2, p. 36-47.
- BENOUNICHE, M., KUPER, M., PONCET, J., HARTANI, T., HAMMAMI, A. (2011), « Quand les petites exploitations adoptent le goutte-à-goutte : initiatives locales et programmes étatiques dans le Gharb (Maroc) », *Cahiers Agricultures*, 20 (1-2), p. 40-47.
- BONGRAND, P., LABORIER, P. (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 73-111.
- BONO, I., HIBOU, B., MEDDEB, H., TOZY, M. (eds.) (2015), *L'État d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie*, Paris, Karthala.
- BOUDERBALA, N. (1984), *La Question hydraulique. Petite et moyenne hydraulique au Maroc*, Rabat, *Bulletin économique et social du Maroc*.
- BOUIGNANE, A., SERRHINI, N. (2015), « Enjeux et perspectives d'une gestion durable de la nappe de Fez-Meknès », *Alternatives rurales*, 3, p. 136-141.
- CATUSSE, M. (2008), *Le Temps des entrepreneurs ? Politique et transformation du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve et Larose, coll. « Connaissance du Maghreb ».
- CATUSSE, M., VAIREL, F. (2003), « «Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre». Métamorphoses et continuité du régime marocain », *Maghreb-Machrek*, p. 73-91.
- CATUSSE, M., VAIREL, F. (2010), « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique africaine*, 120 (4), p. 5-24.
- COHEN, S. (2004), *Searching for a Different Future: The Rise of a Global Middle Class in Morocco*, Durham (N. C.), Duke University Press.
- COMMALLE, J., JOBERT, B. (1998), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ (coll. « Droit et société »), 24.
- DAOUD Z., ENGLER, I. (1981), « Agrarian Capitalism and the Moroccan Crisis », *MERIP Reports*, 99, p. 27-33.
- DEL VECCHIO, K. (2013), *Une politique contractuelle sans contrôle ? La régulation des ressources en eau souterraine dans la plaine du Saïss au Maroc*, mémoire de master 2 « Politiques publiques et gouvernement comparé », Lyon, Sciences Po Lyon.
- EL FASSI, A. (2012), *Praxis libérale et ordre autoritaire (souple) ou les voies incertaines de la démocratisation au Maroc*, Rabat, Université Mohammed V-Souissi, coll. « Publications de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales – Souissi ».
- FOFACK, R., BILLAUD, J.-P. (2015), « Objets socio-techniques et parcours d'innovateurs dans l'accès aux eaux souterraines au Maroc », Paris.
- FOFACK, R., KUPER, M., PETIT, O. (2015), « Hybridation des règles d'accès à l'eau souterraine dans le Saïss (Maroc) : entre anarchie et Léviathan ? », *Études rurales*, 196 (2), p. 127-150.
- FOUCAULT, M. (1975), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- FOUCAULT, M. (1994), « Le sujet et le pouvoir. Texte n° 360 », dans *Dits et écrits (1954-1988)*, tome 4 : 1980-1988, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines ».
- FOUCAULT, M. (2004), *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Éditions de l'EHESS-Gallimard-Seuil, coll. « Hautes Études ».
- GAUDIN, J.-P. (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po [2<sup>e</sup> éd.].
- GHIOTTI, S. (2006), « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, dossier 6.
- GHIOTTI, S., MOLLE, F. (2008), « Vers de nouveaux grands barrages en Méditerranée ? », *Maghreb-Machrek*, 196, p. 63-78.

- HIBOU, B. (2011), « Le mouvement du 20 février, le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc », *Dossiers du CERI*, p. 1-12.
- HIBOU, B., TOZY, M. (2002), « De la friture sur la ligne des réformes. La libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, 14, p. 91-118.
- HIBOU, B., TOZY, M. (2015), « Une lecture weberienne de la trajectoire de l'État au Maroc », *Sociétés politiques comparées*, 37, p. 1-22.
- HOOD, C. (1983), *The Tools of Government*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- HOOD, C. (2007), « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades », *Governance*, 20 (1), p. 127-144.
- HOUDRET, A. (2008), *Les Conflits autour de l'eau au Maroc : origines sociopolitiques et écologiques et perspectives pour une transformation des conflits*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris VIII, Universität Duisburg-Essen, Duisburg.
- HOUDRET, A. (2012), « The Water Connection: Irrigation, Water Grabbing and Politics in Southern Morocco », *Water Alternatives*, 5 (2), p. 284-303.
- IRAKI, A., TAMIM, M. (2009), « Réformes institutionnelles récentes, refontes politico-administratives des territoires et nouvelles formes de gouvernance urbaine », *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le monde mraabe et la Méditerranée*, 17, p. 85-114.
- JOHNSON, C. A. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford (Calif.), Stanford University Press.
- KADIRI, Z., EL FARAH, F. Z. (2013), *Le Rural et l'agriculture au Maroc. Entre inégalités territoriales et sociales* [www.academia.edu/13947718], 2 mai, consulté le 8 novembre 2015.
- KADIRI, Z., TOZY, M., ERRAHJ, M. (2010), « L'eau d'irrigation et les élections communales au Moyen Sebou. L'association des irrigants comme espace de compétition politique », dans TOZY, M. (dir.), *Élections au Maroc. Entre partis et notables (2007-2009)*, Casa-blanca, Maroc, Ennahaj El Jadida, p. 199-227.
- KHROUZ, D. (1992), « La politique agricole du Maroc indépendant » dans SANTUCCI, J.-C. (dir.), *Le Maroc actuel : une modernisation au miroir de la tradition ?*, Aix-en-Provence, Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman, coll. « Connaissance du monde arabe », p. 119-150.
- KINGDON, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston (Mass.), Little Brown and Company.
- KUPER, M., FAYSSE, N., HAMMANI, A. L., HARTANI, T., MARLET, S., HAMAMOUCHE, M. F., AMEUR, F. (2016), « Liberation or Anarchy? The Janus Nature of Groundwater on North Africa's New Irrigation Frontiers », in JAKERMAN, T., BARRETEAU, O., HUNT, R., RINAUDO, J.-D., ROSS, A., *Integrated Groundwater Management*, Dordrecht, Springer, p. 583-615.
- LAHLOU, A., EL AMRANI, M., FAYSSE, N. (2011), « Vers une gestion durable des nappes : analyse de la perception des acteurs dans le cas du Saïs », *Revue HTE*, 148, p. 78-79.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LEVEAU, R. (1985), *Le Fellah marocain, défenseur du trône*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références ».
- LIPSKY, M. (1980), *Street-level Bureaucracy*, New York (N. Y.), Russell Sage Foundation.
- MAMDOUHI, Y. EL (2011), « L'arrivée des poteaux électriques à Douar Saadla (province de Safi) ou l'exemple des reconfigurations de l'espace rural marocain », *Confluences Méditerranée*, 78 (3), p. 107-120.
- MARIE, M. (1996), *Aménager ou ménager le territoire ?*, s.l., coll. « Annales des Ponts et Chaussées ».
- MOLLE, F. (2012), « La GIRE : Anatomie d'un concept », dans JULIEN, F. (dir.), *La Gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne. Paradigme occidental, pratiques africaines*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine », p. 23-53.
- MOLLE, F., BERKOFF, J. (2009), « Cities vs. Agriculture: A Review of Intersectoral Water Re-allocation », *Natural Resources Forum*, 33 (1), p. 6-18.
- MOLLE, F., MOLLINGA, P., WESTER, P. (2009), « Hydraulic Bureaucracies and the Hydraulic Mission: Flows of Water, Flows of Power », *Water Alternatives*, 2 (3), p. 297-314.
- MULLER, P. (2006), *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- PASCON, P. (1977), *Le Haouz de Marrakech*, Rabat-Tanger, Éditions marocaines et internationales.
- PASCON, P. (1978), « De l'eau du ciel à l'eau d'État : psychosociologie de l'irrigation », *Hommes, terre et eaux*, 28 (1), p. 3-10.
- PERENNES, J.-J. (1992), « Un aspect de la question hydraulique au Maghreb : la politique des barrages », *Égypte/Monde arabe*, 10, p. 37-50.
- PÉREZ-DÍAZ, C. (1994), « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et société*, 18 (4), p. 397-430.
- PETIT, O. (2004), « La surexploitation des eaux souterraines : enjeux et gouvernance », *Natures sciences sociétés*, 12 (2), p. 146-156.
- PETIT, O., BARON, C. (2009), « Integrated Water Resources Management: From General Principles to

its Implementation by the State. The Case of Burkina Faso », *Natural Resources Forum*, 33 (1), p. 49-59.

QUAROUCHE, H., KUPER, M., ABDELLAOUI, EI H., BOUARFA, S. (2014), « Eaux souterraines, sources de dignité et ressources sociales : cas d'agriculteurs dans la plaine du Saïss au Maroc », *Cahiers Agricoles*, 23 (3), p. 158-165.

REISNER, M. (1993), *Cadillac Desert: The American West and Its Disappearing Water, Revised Edition*, Revised, New York (N. Y.), Penguin Books.

SHAH, T. (2009), « Climate Change and Groundwater: India's Opportunities for Mitigation and Adaptation », *Environmental Research Letters*, 4 (3), p. 175-196.

STREECK, W., THELEN, K. (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, s.l., Oxford University Press.

SWEARINGEN, W. D. (1987), *Moroccan Mirages: Agrarian Dreams and Deceptions, 1912-1986*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.

SWYNGEDOUW, E. (1999), « Modernity and Hybridity: Nature, Regeneracionismo, and the Production of

the Spanish Waterscape, 1890-1930 », *Annals of the Association of American Geographers*, 89 (3), p. 443-465.

TANOUI, O., MOLLE, F. (2013), « Réappropriations de l'eau dans les bassins versants surexploités », *Études rurales*, 192 (2), p. 79-96.

THACKER, S. C. (1999), « The High Politics of IMF Lending », *World Politics*, 52 (1), p. 38-75.

VAIREL, F. (2007), « La transitologie, langage du pouvoir au Maroc », *Politix*, 80 (4), p. 109-128.

VENOT, J.-P., ZWARTEVEEN, M., KUPER, M., BOESVELD, H., BOSSENBROEK, L., KOOUJ, S. Van Der, WANVOEKE, J., BENOUNICHE, M., ERRAHJ, M., FRAITURE, C. de, VERMA, S. (2014), « Beyond the Promises of Technology: A Review of the Discourses and Actors Who Make Drip Irrigation », *Irrigation and Drainage*, 63 (2), p. 186-194.

VERMEREN, P. (2011), « La formation des élites marocaines, miroir de la mondialisation ? », *Le Télémaque*, 139 (1), p. 53-66.