N° d'ordre NNT : 2023LYO20041

# THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

**École Doctorale : ED 483**

**Sciences sociales**

Discipline : Science politique

Soutenue publiquement le 28 mars 2023 par :

Kévin DEL VECCHIO

# Des eaux souterraines sous pression.

*Une analyse des recompositions sélectives de l'action publique et de l'État au Maroc.*

Devant le jury composé de :

Éric GOBE, Directeur de recherche, CNRS, Président

Assia BOUTALEB, Professeure des Universités, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Rapporteure

Myriam CATUSSE, Directrice de recherche HDR, CNRS, Rapporteure

Gwenola LE NAOUR, Maîtresse de conférences HDR, Institut d'Études Politiques de Lyon, Examinatrice

Sylvain BARONE, Chargé de recherche, INRAE, Examinateur

Pierre-Louis MAYAUX, Chargé de recherche, CIRAD, Examinateur

Gilles MASSARDIER, Maître de conférences HDR, CIRAD, Directeur de thèse

# Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Paternité – pas de modification** » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer ni l'adapter.

Sciences Po Lyon – Université Lumière Lyon 2
École doctorale 483 « Sciences Sociales »
UMR Triangle

# Des eaux souterraines sous pression

## *Une analyse des recompositions sélectives de l'action publique et de l'État au Maroc*

*Kévin Del Vecchio*

**Thèse de doctorat en science politique**

Sous la direction de Gilles Massardier et le co-encadrement de Sylvain Barone

Soutenue publiquement le 31 janvier 2023

Composition du jury

| | | |
|---|---|---|
| Sylvain BARONE | Chargé de recherche, INRAE | Co-encadrant |
| Assia BOUTALEB | Professeure, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne | Rapporteure |
| Myriam CATUSSE | Directrice de recherche, CNRS | Rapporteure |
| Éric GOBE | Directeur de recherche, CNRS | Président du jury |
| Gwenola LE NAOUR | Maîtresse de conférence, Sciences Po Lyon | Examinatrice |
| Gilles MASSARDIER | Chercheur HDR, CIRAD | Directeur de thèse |
| Pierre-Louis MAYAUX | Chercheur, CIRAD | Examinateur |

*À mon papi,*

# Sommaire

**SOMMAIRE** ..... **5**
**REMERCIEMENTS** ..... **7**
**LISTE DES ABREVIATIONS** ..... **9**
**INTRODUCTION GENERALE** ..... **11**
**PARTIE I – L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES EAUX SOUTERRAINES** ..... **97**
CHAPITRE 1 – LES PROCESSUS DE REFORME DE DEUX SECTEURS EN CONCURRENCE : EAU ET AGRICULTURE ..... 98
CHAPITRE 2 – UNE CONSTRUCTION EXPERTE ET DISCRETE DU PROBLEME DE SUREXPLOITATION DES EAUX SOUTERRAINES ..... 152
**PARTIE II – LA PERMANENCE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'EAU DANS UN CADRE NOVATEUR** ..... **208**
CHAPITRE 3 – LES CONTRATS DE NAPPE COMME NOUVEAUX OUTILS DE LA PLANIFICATION D'AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES ..... 209
CHAPITRE 4 – LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE NAPPE COMME PROCESSUS DE SUPERPOSITION CONSERVATRICE ..... 265
**PARTIE III - L'INTERVENTIONNISME SELECTIF COMME MODE DE GOUVERNEMENT** ..... **317**
CHAPITRE 5 – UNE POLITIQUE ENTRAVEE PAR UNE COHABITATION D'INSTRUMENTS CONTRADICTOIRES ..... 318
CHAPITRE 6 – LES LOGIQUES SELECTIVES DE L'INTERVENTIONNISME ETATIQUE DANS LE DOMAINE HYDRO-AGRICOLE ..... 375
**CONCLUSION GENERALE** ..... **420**
**ANNEXES** ..... **429**
**SOURCES** ..... **454**
**BIBLIOGRAPHIE** ..... **468**
**LISTE DES TABLEAUX** ..... **492**
**LISTE DES FIGURES** ..... **493**
**TABLE DES MATIERES** ..... **494**
**RESUME** ..... **500**

# Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mes encadrants, en particulier pour la confiance qu'ils ont eue en moi et en mon travail, et auprès de qui j'ai énormément appris au cours de ces dernières années. La rigueur scientifique, l'exigence de Gilles ainsi que les discussions toujours enrichissantes que nous avons pu avoir ont largement nourri ce travail. Les échanges fructueux ainsi que la bienveillance de Sylvain ont également grandement contribué à la finalisation de cette thèse. Je remercie également Pierre-Louis pour ses commentaires toujours ciselés et constructifs, et le soutien continuellement apporté à mon travail.

Je tiens à remercier les collègues de Triangle et de G-Eau qui ont soutenu mes recherches, autant que les collègues de l'ENA de Meknès, de l'IAV et de l'EGE à Rabat, qui m'ont accueilli chaleureusement et apporté tout l'appui nécessaire pour mener à bien ce travail. Je pense en particulier à Abdallah, Fatah, Issam, Taha et Zakaria. Je pense aussi aux amis et collègues de l'université de Montpellier, au sein de laquelle j'ai eu la chance d'avoir une expérience professionnelle passionnante en occupant un poste d'ATER pendant deux années.

Je tiens à rendre hommage à Hassan Quarouch, dont la disparition récente laisse un vide immense. Je lui dédie ce travail, en souvenir des enquêtes de terrain réalisées ensemble au printemps 2013, au cours desquelles Hassan a guidé mes premiers pas sur le terrain marocain. Ces moments resteront à jamais gravés dans ma mémoire et liés à sa personnalité joyeuse, sa curiosité, sa gentillesse et son sens du partage.

Je remercie également mes amis qui m'ont aidé à tant d'égards : Redouane, Zouhair, Mohamed, Rachid, Malak, Driss. Ce travail doit énormément à leur amitié et à leur soutien infaillible. J'adresse également de chaleureux remerciements à Léa, Claire D., John, Claire R., Marc et Romain, dont le soutien a été indéfectible, mais également puisqu'ils ont été de courageux relecteurs de ce travail.

Les mots manquent pour exprimer la reconnaissance que je dois à mes parents, soutiens acharnés de mes projets et en particulier de ce travail de thèse. Je remercie également mon frère et mes grands-mères qui ont toujours cru en moi et à ma capacité d'aller au bout de ce travail. J'ai une pensée particulière pour mes grands-pères, en particulier pour mon papi Jean-Claude, qui n'aura pu voir la finalisation de ce travail qui le rendait si fier de moi.

Enfin, *last but not least*, la finalisation de ce travail doit énormément à Gustavo que je ne pourrais jamais assez remercier pour la compréhension dont il a fait preuve, notamment au cours de ces derniers mois particulièrement éprouvants. Les mots ne seront jamais assez éloquents pour exprimer ma reconnaissance pour son soutien inconditionnel, son écoute et sa patience.

# Liste des abréviations

ABH : Agence de Bassin Hydraulique

ADA : Agence pour le Développement Agricole

AEP : Alimentation en Eau Potable

AEPI : Alimentation en Eau Potable et Industrielle

AFD : Agence Française de Développement

AGIRE : Programme d'Appui à la Gestion Intégrée des Ressources en Eau

AMIAG : Association Marocaine de l'Irrigation par Aspersion et Goutte-à-goutte

ANAFIDE : Association Nationale des Améliorations Foncières, de l'Irrigation, du Drainage et de l'Environnement

AUEA : Association des Usagers d'Eau Agricole

BERD : Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement

BM : Banque Mondiale

BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières

CIRAD : Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement

CSEC : Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat

COP : *Conference Of the Parties*

COSTEA : COmité Scientifique et Technique Eau Agricole

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

DGH : Direction Générale de l'Hydraulique

DPA : Direction Provinciale de l'Agriculture

DPH : Domaine Public Hydraulique

DRH : Direction Régionale de l'Hydraulique

DRA : Direction Régionale de l'Agriculture

DRPE : Direction de la Recherche et de la Planification de l'Eau

EGE : École de Gouvernance et d'Économie (Rabat)

ENA(M) : École Nationale d'Agriculture (Meknès)

FAO : *Food and Agriculture Organization of the United Nations*

FDA : Fonds de Développement Agricole

FDR : Fonds de Développement Rural

FMI : Fonds Monétaire International

GIRE : Gestion Intégrée des Ressources en Eau

GIZ : *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Agence allemande pour la coopération internationale)

HCEFLCD : Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification

IAV : Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II

ICPC : Instance Centrale de Prévention de la Corruption

INDH : Initiative Nationale pour le Développement Humain

INPPLC : Instance Nationale de Probité, de Prévention et de Lutte contre la Corruption

INRA : Institut National de Recherche Agronomique

INRAE : Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement

IRD : Institut de Recherche pour le Développement

IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Techniques pour l'Environnement et l'Agriculture

MASEN : *Moroccan Agency for Sustainable Energy*

MBA : *Master of Business Administration*

NMP : Nouveau Management Public

OCP : Office Chérifien des Phosphates

ONE : Office National de l'Électricité (fusionné dans l'ONEE en 2012)

ONEE : Office National de l'Eau et de l'Électricité

ONEP : Office National de l'Eau Potable (fusionné dans l'ONEE en 2012)

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

ORMVA : Office Régional de Mise en Valeur Agricole

ORMVAH : Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Haouz

ORMVAT : Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Tadla

ORMVASM : Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Souss Massa

PDAIRE : Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau

PJD : Parti de la Justice et du Développement

PMV : Plan Maroc Vert

PNE : Plan National de l'Eau

PNEEI : Plan National d'Économie d'Eau d'Irrigation

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPS : Parti du Progrès et du Socialisme

RADHORT : Réseau Africain pour le Développement de l'Horticulture

RNI : Rassemblement National des Indépendants

SIAM : Salon International de l'Agriculture au Maroc

USFP : Union Socialiste des Forces Populaires

# Introduction générale

Cette recherche a pour objet les politiques de gestion des eaux souterraines au Maroc, dont l'analyse de la mise en œuvre a pour ambition de mieux comprendre l'interventionnisme étatique marocain et d'en saisir les recompositions. La raréfaction de l'eau douce est aujourd'hui un sujet dont la préoccupation au niveau mondial est grandissante, cela étant d'autant plus vrai pour les pays concernés par un important niveau de « stress hydrique », tel que le Maroc[1]. Les causes de cette raréfaction sont multiples (croissance démographique, intensification des activités humaines, conséquences du changement climatique) et participent conjointement à l'amoindrissement de la disponibilité des eaux, de surface (lacs, rivières) comme souterraines (nappes phréatiques, aquifères). Le cas marocain ne fait pas exception : marqué par un climat semi-aride, les ressources en eau douce sont soumises à des pressions liées aux activités humaines et à leur développement. Le tableau suivant présente la répartition des prélèvements en eau par type de ressources et par secteurs de consommation.

**Tableau 1 – Prélèvements en eau par types de ressource et par secteurs au Maroc en 2019**

| *Maroc, 2019* | | *en milliards de mètres cubes par an ($m^3$/an)* | *en pourcentage (%)* |
|---|---|---|---|
| **Prélèvements par types de ressource** | Eaux de surface | 8,25 | 78,1 |
| | Eaux souterraines | 2,32 | 21,9 |
| **Prélèvements par secteurs** | Agriculture | 9,16 | 86,7 |
| | Eau potable | 0,21 | 2,0 |
| | Industries | 1,06 | 10,0 |
| | Autre | 0,14 | 1,3 |
| **Prélèvements totaux** | | 10,57 | |

*Source : Base de données « Aquastat », FAO*[2]

Selon la FAO[3], pour l'année 2019, le secteur agricole est le principal secteur préleveur puisqu'il mobilise plus de 86 % des ressources en eau, alors que les usages restants,

[1] D'après le *World Resources Institute*, une organisation internationale de recherche spécialisée sur l'environnement basée à Washington, cité dans « Un nouveau rapport alarme sur le stress hydrique au Maroc », *TelQuel*, 16 octobre 2014, en ligne, consulté le 1er août 2017, https://telquel.ma/2014/10/16/nouveau-rapport-alarme-stress-hydrique-au-maroc_1419441

[2] « Aquastat », Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, chiffres pour l'année 2019, en ligne, consulté le 30 mai 2018 à l'adresse https://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexfra.stm

[3] *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

alimentation en eau potable et secteur industriel, mobilisent respectivement 10 et 2 % du total des eaux prélevées à l'échelle nationale. Cette répartition en termes quantitatif met en exergue l'importance du secteur agricole en la matière. Bien que les autres usages soient quantitativement beaucoup plus réduits, ils n'en soient pas moins essentiels à la population. C'est le cas de la production d'eau potable, un secteur également particulièrement concerné par les enjeux de pollution de l'eau. En conséquence, la raréfaction de l'eau est à l'origine de tensions sociales et politiques qui se déploient à différentes échelles, locales comme plus globales. L'eau est un objet qui revêt donc une importance primordiale, dont les enjeux sociaux et politiques sont particulièrement importants.

En effet, la gestion de l'eau enchevêtre plusieurs enjeux, d'au moins trois ordres différents. Il s'agit premièrement d'un enjeu d'ordre économique et de développement, étant donné que les eaux mobilisées pour l'irrigation participent du développement agricole, un secteur représentant 12 % du produit intérieur brut du pays en 2016[4]. L'accès à ces ressources en eau est plus considéré comme un moteur du développement économique agricole et rural par l'État qui encourage leur exploitation à travers le développement de politiques de soutien au secteur agricole[5], prônant notamment une intensification des pratiques. Dans ce contexte, les eaux souterraines ont spécifiquement été mises à contribution, le développement de leur accès et de leur utilisation n'a en effet cessé de croître au cours des dernières décennies (Bouarfa et Kuper 2012 ; Allan 2007). Le second enjeu est d'ordre environnemental dans le sens où l'exploitation de ces ressources en eau entraîne à la fois des problèmes de disponibilité de la ressource et peuvent perturber le fonctionnement de certains écosystèmes. Face à ces enjeux, de nouveaux objectifs prônant la préservation des ressources en eau ont progressivement émergé dans les années 1990 à l'échelle internationale (Mukhtarov 2008). Un troisième enjeu d'ordre institutionnel et politique émerge directement de ces nouveaux impératifs, qui s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion sur le mode de gestion et de gouvernance des ressources en eau. Le modèle de « gestion intégré des ressources en eau » (GIRE), prôné à l'échelle internationale (Allan 2003), est adopté au Maroc à travers une importante réforme de la politique de l'eau entreprise dès 1995. Cette réforme est à l'origine d'une nouvelle organisation institutionnelle de la gestion de l'eau, mais elle est également porteuse de nouveaux objectifs en matière de gestion de l'eau, recommandant notamment une meilleure préservation des ressources. Ces nouveaux objectifs « préservationnistes » entrent directement

[4] Selon les données publiées par la Banque Mondiale, consultables en ligne, https://donnees.banquemondiale.org/

[5] Nous parlerons, tout au long de ce manuscrit, de « secteur agricole » ou « secteur hydraulique » pour désigner les secteurs dans un sens économique, sans majuscule car plus couramment évoqués comme tels. Mais nous parlerons de « secteur de l'Agriculture » ou « secteur de l'Eau », avec une majuscule, pour désigner les secteurs administratifs (ministères et administrations publiques).

en opposition avec les objectifs d'intensification des pratiques agricoles, à l'origine de conflits concernant directement les usages de l'eau. Les politiques hydro-agricoles s'inscrivent donc dans ce paradoxe, qui constitue par ailleurs un point d'observation particulièrement pertinent du fonctionnement de l'État, à travers l'analyse des processus de production et de mise en œuvre de l'action publique.

Bien que le modèle de la GIRE conduise à penser les ressources en eau dans leur ensemble, les eaux souterraines ont initialement fait l'objet d'une attention moindre par rapport aux eaux de surface. Leur utilisation de plus en plus importante conduit cependant à l'émergence de préoccupations relatives à la disponibilité de ces eaux. Les pouvoirs publics marocains vont donc agir spécifiquement pour organiser la régulation de l'accès et de la gestion des eaux souterraines, à travers des mesures coercitives et réglementaires d'une part, et des mesures plus incitatives prenant la forme de « contrats de nappe » d'autre part. Nous choisissons de nous intéresser spécifiquement aux politiques de gestion de ces eaux souterraines puisqu'elles insistent sur la mobilisation de nouveaux instruments, plus incitatifs et encourageant la participation et l'engagement direct des acteurs concernés, gestionnaires comme usagers. La caractère « nouveau » de ces politiques nous permet d'interroger l'interventionnisme étatique et ses évolutions. En effet, à travers la mobilisation d'une approche sociologique de l'action publique, nous voulons poser la question du changement en matière de politique de gestion des eaux souterraines, elle-même liée à la politique plus générale de gestion de l'eau mais également à la politique agricole, deux domaines d'intervention publique particulièrement importants et intriqués au Maroc. En observant le travail administratif concret et la mise en œuvre de l'action publique dans ces domaines, nous voulons analyser les logiques de régulation et d'intervention étatiques, mais également interroger les recompositions actuelles de l'État marocain.

Dans cette introduction générale, nous présentons en premier lieu notre objet d'analyse et les questionnements qu'il suscite (I). Nous passons ensuite en revue la littérature consacrée à l'étude du phénomène politique au Maroc, et plus précisément celle consacrée à l'étude de l'État, en soulignant que l'analyse de l'action publique dans le contexte marocain est très peu développée (II). Nous présentons ensuite l'intérêt d'une approche par l'action publique, et plus spécifiquement de l'analyse que nous menons à travers ce travail de thèse, dont seront précisés les axes problématiques ainsi que les principales hypothèses (III). Dans une quatrième partie, nous présentons nos terrains d'étude, ainsi que notre démarche méthodologique en revenant plus précisément sur le dispositif d'enquête (IV). Enfin, nous terminons par une présentation du développement de notre argumentation et de l'organisation générale du manuscrit (V).

# I. Une analyse de la politique de gestion des eaux souterraines au Maroc

Nous commençons ici par montrer que l'objet de « gestion des eaux souterraines au Maroc » présente de multiples facettes (I.A), dont nous voulons saisir la dimension proprement politique (I.B), ceci afin d'interroger les recompositions de l'État à travers l'analyse de l'action publique dans ce domaine spécifique (I.C).

## I.A. Un objet de recherche kaléidoscopique

La distinction entre eaux de surface (cours d'eau, lacs) et eaux souterraine (nappes superficielles et profondes) est couramment utilisée en matière de gestion de l'eau. Cette distinction est souvent critiquée par les hydrologues[6], mais elle peut correspondre à une réalité d'un point de vue géographique, mobilisée à des fins gestionnaires[7]. Pour notre part, nous reprenons cette distinction courante en matière de politique de gestion de l'eau.

Il est question de politiques de gestion de l'eau dès lors que celle-ci fait l'objet d'interventions de la part des autorités publiques, et plus précisément de l'État. Au Maroc, les eaux de surface ont largement été mobilisées à travers la construction d'aménagements hydrauliques visant à maximiser leur utilisation (barrages, seuils), afin de produire de l'eau potable pour la population mais aussi pour augmenter les ressources destinées à différents secteurs économiques tels que l'agriculture ou l'industrie. Si les aménagements hydrauliques relèvent d'une histoire ancienne[8], des aménagements de grande ampleur ont été réalisés dès le début du XX$^{e}$ siècle, pendant la période du protectorat français (1912-1956). Cette politique a ensuite largement été renforcée dès 1956, date de l'indépendance du pays[9]. Les eaux souterraines, désignant les eaux des nappes d'eau souterraine formant des systèmes aquifères plus complexes, ont également historiquement été mobilisées[10], mais ont connu un

[6] Les eaux de surface peuvent notamment alimenter les eaux souterraines au niveau des zones alluvionnaires le long des cours d'eau, et inversement, les eaux souterraines, notamment par des résurgences, sont directement à la source de certains cours d'eau.

[7] Dans le modèle de la GIRE, les territoires de gestion sont le plus souvent définis par rapport à l'eau de surface. On délimite en effet les « bassins versants » à partir des lignes de crêtes qui délimitent les différentes zones d'écoulement des eaux de surface.

[8] Revenant sur l'histoire de l'hydraulique arabe, Mohammed El Faïz rappelle les origines mésopotamiennes des aménagements hydrauliques puis repère un essor particulièrement important de l'hydraulique arabe entre les IX$^{e}$ et XII$^{e}$ siècle après J.C., et identifie le déclin de ces techniques hydrauliques, au profit de l'hydraulique « moderne », héritée de la révolution industrielle européenne, qui se développe dès le XIX$^{e}$ siècle (El Faïz 2005).

[9] On qualifie généralement cette période courant de l'indépendance jusqu'au début des années 1980 de « politiques de barrages », nous y reviendrons plus précisément dans le Chapitre 1.

[10] On pense notamment aux *khettaras*, galeries drainantes souterraines permettant de capter les eaux souterraines par gravitation, largement répandues dans la région de Marrakech, qui servaient à alimenter les villes en eau potable mais également à irriguer les cultures (El Faïz 2001a). Le développement de puits et de forages a également été entreprise à l'époque du Protectorat français dans les exploitations coloniales (Swearingen 1987a).

développement particulièrement important dès les années 1980, à travers le développement des techniques de captation de ces eaux et des progrès technologiques en matière de creusement et de pompage à partir des puits et des forages (Kuper et al. 2012). Largement mobilisées à des fins d'irrigation agricole, leur utilisation n'a depuis cessé de progresser, conduisant l'État marocain à investir le domaine de la gestion des eaux souterraines, peu développé jusqu'alors[11].

La promulgation de la loi sur l'eau de 1995[12] inaugure, selon ses promoteurs, une véritable réforme de la politique de l'eau au Maroc, en adoptant les principes du modèle international de « Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), un modèle international de politique publique dans le domaine. Selon les principes de la GIRE, la loi crée les « bassins hydrauliques[13] », de nouveaux territoires spécifiquement destinés à la gestion de l'eau délimités en fonction de l'écoulement des eaux de surface. La loi prévoit également la création de plusieurs « agences de bassin hydraulique » (ABH), entités étatiques chargées de la gestion de l'eau au niveau de chacun de ces nouveaux territoires. Chaque agence est chargée de la rédaction d'un Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PDAIRE), définissant les ressources en eau disponibles sur son territoire, les aménagements existants et les modalités de gestion de ces ressources (répartition géographique et sectorielle notamment). Ces derniers prévoient, pour le cas spécifique de la gestion des eaux souterraines, la mise en œuvre de « contrats de nappe », présentés comme la pierre angulaire de la politique de gestion des eaux souterraines.

Les eaux souterraines constituent ainsi un objet kaléidoscopique, que l'on peut à la fois regarder de différentes manières, mais qui fait aussi l'objet de conceptualisations variées, intéressant en cela différents domaines scientifiques. Si elles constituent naturellement un objet d'analyse pour les hydrologues et les hydrogéologues, elles sont également étudiées par les agronomes qui s'attachent à étudier leur utilisation en matière d'irrigation agricole, par les géographes analysant les conséquences de leur exploitation au niveau des territoires ou encore par les sociologues intéressés par les rapports sociaux qui se tissent et s'organisent autour de ces ressources naturelles. Pour notre part, nous nous attelons à saisir leur dimension proprement politique, et plus spécifiquement les enjeux de gestion dont elles font l'objet.

[11] Nous y reviendrons notamment dans notre analyse de l'adoption et de la mise en œuvre de la loi sur l'eau de 1995, cf. Chapitre 1.

[12] Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n° 10-95 sur l'eau, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995

[13] Parfois également désignés « bassins versants ».

## I.B. Les dimensions politiques de la gestion des eaux souterraines

Les eaux souterraines, présentes sur une grande partie du territoire marocain[14], font l'objet de prélèvements divers, que l'on peut séparer en fonction des secteurs de « consommation ». Le secteur agricole est quantitativement le principal secteur d'utilisation des eaux, qu'elles sont souterraines ou de surface. Cela s'explique à la fois par le climat semi-aride du pays, dont le développement agricole est fortement lié au développement de l'irrigation, moteur du développement agricole et rural par extension. Les eaux souterraines ne sont par nature pas directement observables, mais les transformations engendrées par le développement de l'irrigation à partir des eaux souterraines sont directement visibles au niveau des territoires[15], mais également sur les plans économique et social en tant que moteur du développement agricole (Lejars et Courilleau 2015 ; Gameroff et Pommier 2012). Les eaux souterraines sont également mobilisées pour la production d'eau potable. Si ce dernier secteur apparaît quantitativement comme un consommateur de moindre importance, il est concerné par d'importants enjeux relatifs à la qualité de l'eau, qui peut être polluée par l'utilisation de différents intrants agricoles (engrais, produits phytosanitaires, pesticides). Les tensions liées à leur utilisation sont prises en considération par les acteurs de la politique de l'eau qui désignent les pressions dont elles font l'objet en tant que phénomène de « surexploitation »[16].

La prise en compte de la dimension « politique » des eaux souterraines est d'autant plus intéressante que cet objet est souvent réduit à des questions purement techniques. L'idée que le domaine fait également l'objet de choix et de décisions à proprement parler politiques n'est pas toujours une évidence, notamment pour les acteurs interrogés au cours de nos enquêtes de terrain. Les choix et les décisions politiques ont en effet tendance à être présentés par leurs instigateurs comme basées sur des critères essentiellement techniques. Plus récemment, l'émergence de la notion de « gestion[17] » dans le domaine spécifique de la politique de l'eau conduit cependant nombre d'acteurs à envisager plus ouvertement les questions politiques liées à la gestion de l'eau, et des eaux souterraines plus spécifiquement.

La répartition des ressources en eau et de leur utilisation est en réalité éminemment politique, puisqu'elle est potentiellement une source de conflictualité entre groupes sociaux

[14] Cf. Annexe 5 – Carte des principaux aquifères marocains, p.437.

[15] Utilisées à des fins d'irrigation, les eaux souterraines deviennent alors parfois « visibles » à travers les transformations agricoles qu'elles accompagnent. En effet, l'aspect visuel d'une parcelle agricole exclusivement arrosée par les eaux de pluie est largement différent d'une parcelle irriguée. Et cet aspect visuel diffère également lorsque cette irrigation provient d'eau de surface, directement puisée dans un cours d'eau ou acheminée à travers des canaux d'irrigation, ou d'eau souterraine provenant d'un puits ou d'un forage.

[16] Nous reviendrons en détails sur cette question de définition du problème public de surexploitation des eaux souterraines, cf. Chapitre 2.

[17] Nous pensons au modèle international de « Gestion Intégrée des Ressources en Eau » (GIRE) cf.Chapitre 1, II.

(Ouassissou et al. 2019 ; Houdret 2008). À l'échelle locale, certains auteurs interrogent les mécanismes de régulation à l'œuvre, et avancent l'idée d'une régulation déterminée par des critères économiques, et en particulier par les capacités d'investissement économique des acteurs agricoles (Ameur, Kuper et Dugue 2018 ; Kuper et al. 2016 ; Fofack, Kuper et Petit 2015). Parallèlement à cela, les acteurs étatiques visent à réguler l'accès et les usages des ressources en eau, à travers une action publique fixant et hiérarchisant différents objectifs. La gestion de l'eau fait ainsi l'objet de différents objectifs d'action publique, pouvant entrer en contradiction, comme cela est le cas entre la politique historique de « l'offre » historique, renvoyant à la construction d'aménagements hydrauliques, et celle plus récente de « gestion de la demande », renvoyant à une réflexion sur les usages de l'eau et aux impératifs de leur rationalisation. À travers le développement d'une politique de gestion de l'eau, l'État participe à la création d'un ensemble de règles et d'institutions à destination des acteurs concernés par l'exploitation et l'usage de cette ressource, dont la réception est un enjeu politique ayant trait à la mise en œuvre concrète de l'action publique.

Les eaux souterraines font l'objet de politiques spécifiques de gestion par les acteurs publics en charge de la politique de l'eau. Le ministère de l'Eau et les agences de bassin hydraulique (ABH) prônent la mise en œuvre de « contrats de nappe[18] », qu'ils présentent comme la pierre angulaire de la politique de gestion des eaux souterraines, notre objet de recherche. De fait, ces contrats constituent l'entrée principale de notre enquête de terrain. Ils sont établis en fonction de l'étendue des nappes d'eau souterraine ou aquifère[19], et sont donc mis en œuvre à un niveau d'action publique intermédiaire qui ne correspond à aucun échelon administratif classique (national, régional, provincial ou préfectoral, communal) ni à l'échelon spécifiquement dédié à la gestion de l'eau de surface (bassins hydrauliques). Une ambiguïté, sur laquelle nous reviendrons plus en détails dans le développement de notre argumentation réside cependant dans la définition des contrats de nappe. En effet, ceux-ci sont parfois définis par une méthode spécifique de construction de l'action publique, qui passerait par la

[18] Reprenant la dénomination des autorités publiques, la notion de « contrats de nappe » renvoie à des documents contractuels, signés par un certain nombre d'acteurs publics et privés, sous l'égide des autorités compétentes en matière de gestion de l'eau, et visant à organiser et réguler l'accès et l'utilisation des eaux souterraines d'une même nappe. Nous revenons plus en détails sur le contenu des contrats de nappe dans le Chapitre 3, et en particulier le Tableau 16 – Récapitulatif des contenus des contrats et projets de contrat de nappe du Souss, du Saïss et du Tadla, p.258.

[19] Une nappe d'eau souterraine correspond à une accumulation d'eau dans le sous-sol, et peut s'étendre sur plusieurs couches géologiques, dont les noms sont parfois utilisés pour nommer les différentes nappes (nappe éocène, turonienne etc.). Le terme « aquifère », privilégié par les hydrogéologues, en constitue la désignation scientifique. Ce terme permet notamment de prendre en compte la complexité des systèmes souterrains, de compositions variées (sable, calcaire, granite etc.), au sein desquels s'accumulent les eaux souterraines. Ces systèmes complexes sont aussi marqués par des phénomènes de circulation des eaux, entre les différentes nappes donc, dont l'étude du fonctionnement (sens de circulation, quantités échangées, recharges et stocks des différentes nappes) constitue un des objets principaux de l'hydrogéologie.

concertation et la recherche d'engagement volontaire des acteurs concernés par la gestion et l'utilisation des eaux souterraines[20], mais ils sont également parfois uniquement définis par leur contenu, à savoir des actions concrètes en matière de gestion des eaux souterraines, ne prenant paradoxalement plus en compte le caractère « contractuel » de ces contrats de nappe[21].

Nous y reviendrons en détail mais notons d'ores et déjà que nos recherches nous ont progressivement amené à découvrir que ces contrats sont relativement accessoires. Bien qu'ils soient présentés comme le cœur de la politique de gestion des eaux souterraines, nous verrons qu'ils n'en constituent finalement qu'un des aspects, dont les effets sont en réalité relativement minimes. La politique des eaux souterraines ne se limite en effet pas à ces instruments mais englobe également les politiques agricoles dont nous verrons qu'elles encouragent directement le développement de l'usage des eaux souterraines. En ce sens, les politiques agricoles constituent un facteur déterminant de la politique des eaux souterraines étudiées, et font ainsi pleinement partie de notre objet d'étude. En somme, l'analyse de la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines intègre plus globalement les interventions de l'État dans le domaine hydro-agricole plus généralement.

## I.C. L'action publique comme point d'entrée d'une analyse de l'État

On désigne généralement ces interventions étatiques par la notion de « politiques publiques », que l'on peut définir classiquement comme « tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire » (Dye 1972). Une définition plus technique considère une politique publique comme « une combinaison spécifique de lois, d'affectations de crédits, d'administrations et de personnel dirigés vers la réalisation d'un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis » (Rose et Davies 1994). Certains auteurs ont tenté de définir les différentes dimensions, de la plus théorique à la plus pratique, caractérisant toute politique publique : on retrouve ainsi des grands principes (*principles*), des objectifs de politique publique (*policy lines*), des mesures concrètes (*measures*) et des activités administratives caractérisant des actions non planifiées ou programmées (*activities*) (Page 2008).

[20] Nous faisons ici notamment référence à la définition donnée par la ministre de l'Eau en 2014, définissant alors les contrats de nappe comme un « nouveau mode de gouvernance [participatif] dans un cadre contractuel négocié », cf. Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

[21] Nous renvoyons ici aux contrats de nappe tels que présentés par la direction de recherche et de la planification de l'eau (DRPE) du ministère de l'Eau, cf. présentation « Protection des ressources en eau souterraines au Maroc (Contrat de nappe) », Présentation PowerPoint, Abdelhamid Benabdelfadel, Direction de la Recherche et de la Planification de l'Eau, Département de l'Eau, Secrétariat d'État auprès du Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargé de l'Eau et de l'Environnement, Rabat 2013 (Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439).

Cette notion de politique publique tend plus récemment à être supplantée par la notion d' « action publique », une notion qui permet de mettre l'accent sur la diversité d'acteurs intervenant dans ces processus, là où la première se focalisait plus souvent sur la seule action des autorités publiques, et de l'État en premier lieu (Thoenig 1998). L'action publique est alors considérée comme un processus relevant d'une « construction collective d'acteurs en interaction » (Hassenteufel 2011). C'est particulièrement le cas des politiques environnementales qui ont vu l'émergence de « nouveaux instruments de politique environnementale » (Wurzel, Zito et Jordan 2013 ; Tews, Busch et Jorgens 2003), souvent plus souples, plus procéduraux que directifs (Lascoumes et Le Bourhis 1998) et relevant de logiques conventionnelles et incitatives (Lascoumes et Le Galès 2005a). La littérature s'intéressant à la mise en œuvre de tels instruments insiste sur la multiplication des acteurs et les phénomènes de fragmentation marquant la production de l'action publique. Les contrats de nappe que nous analysons entrent théoriquement dans ce champ d'analyse, qui a cependant essentiellement été développé dans des contextes européens et nord-américains. Un des enjeux de notre travail consiste à affirmer la pertinence de ces réflexions dans le cas du Maroc, où l'internationalisation de l'élaboration de l'action publique conduit à l'émergence de tels instruments.

Ces « nouveaux instruments de politique environnementale », s'ils mettent en partie l'accent sur la fragmentation de l'action publique, permettent également d'apporter un regard sur les modalités de l'interventionnisme étatique, l'État demeurant un acteur essentiel dans la production et la mise en œuvre de l'action publique. Nous verrons que tel est le cas au Maroc, où cette fragmentation reste très limitée. De fait, une analyse de la mise en œuvre des instruments de contrats de nappe, en ce qu'ils constituent des instruments novateurs, est une entrée pertinente pour analyser les recompositions de l'interventionnisme étatique. Notre objet de recherche est cette activité particulière de l'État, spécifiquement consacrée aux eaux souterraines, et constitue un point d'entrée vers l'analyse de l'État et de ses recompositions. En effet, l'État fait l'objet de multiples définitions (Leca 2019), nous pouvons toutefois retenir que celui-ci peut être défini à travers ses activités, certains auteurs considérant qu'il existe une « relation symbiotique entre l'analyse des politiques publiques et la théorie de l'État » (Lowi et Harpham 1997). Si l'État, et en particulier les administrations publiques, occupent en effet un rôle essentiel, et souvent central, dans la production de l'action publique dans le domaine hydro-agricole au Maroc, leur analyse est encore trop souvent délaissée (Boutaleb et Dufresne Aubertin 2022).

L'entrée par la politique de gestion des eaux souterraines, ouvrant plus globalement sur les politiques hydro-agricoles, constitue un objet pertinent dans le sens où elle relève d'un domaine empreint d'un fort interventionnisme de l'État. Ces politiques mettent au jour les

activités et les mécanismes par lesquels les gouvernants entretiennent une base sociale rurale cruciale pour le régime : les agriculteurs, et en particulier les exploitants irrigants. Par ailleurs, ces politiques nous conduisent à penser l'État à travers la complexité organisationnelle qui le caractérise, puisqu'elles renvoient à différents secteurs de l'action publique, dont les organisations administratives respectives sont à la fois distinctes et marquées par des évolutions qui ne se recoupent qu'en partie. En somme, l'observation de la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines ouvre la voie à une analyse du fonctionnement concret de l'État et des administrations publiques.

## II. L'analyse du politique au Maroc : un régime étudié mais des administrations publiques largement inexplorées

Dans cette section, nous passons en revue la littérature s'intéressant au phénomène politique au Maroc, et plus spécifiquement aux questions relatives au changement et de transformation du politique. Cela nous permettra à la fois de contextualiser notre analyse, tout en observant comment sont analysées les recompositions l'État à travers une littérature ne relevant que dans une infirme mesure de l'analyse de l'action publique. Nous commençons par la littérature qui s'intéresse aux institutions politiques, au processus historique construction de l'État ainsi qu'à son fonctionnement (II.A). Nous observons que certains auteurs se focalisent plus particulièrement sur la question du régime politique et de ses transformations (II.B). Le pouvoir politique marocain est largement interrogé à l'aune de la question du changement (II.C). La littérature existante mobilise cependant très peu une approche par l'action publique et ignore encore trop souvent le rôle et le fonctionnement concret des administrations publiques dans l'analyse de l'interventionnisme étatique (II.D).

### II.A. Analyser les institutions politiques marocaines dans leur historicité

La prise en compte de cette historicité est à la fois essentielle à l'analyse du phénomène de construction étatique (Bayart 1996a) mais également des interventions actuelles de l'État (Laborier et Trom 2003). Le développement de l'État est généralement lié à un phénomène de centralisation du pouvoir politique, largement documenté dans le cas de l'Europe (Elias 1976). On observe cependant des phénomènes comparables au Maroc, qui se développent dès le XII$^{e}$ siècle (Rivet 2012, p. 46). Le pouvoir politique central, sous l'autorité du sultan[22], est alors

[22] Les monarques marocains portent le titre de « sultan » depuis le XII$^{ème}$ siècle, et ce jusqu'en 1957, date à laquelle le souverain Mohammed V choisit le titre de « roi du Maroc ».

désigné par le terme de *makhzen*[23] qui désigne autant l'institution monarchique centrale que ses différentes ramifications et relais au niveau des territoires.

Du point de vue territorial, le terme de *makhzen* se réfère en réalité à certaines parties du territoire marocain, principalement les grandes villes du pays et leurs alentours, dans lesquelles le pouvoir monarchique était véritablement établi. Ces territoires correspondaient aux localités où l'impôt était prélevé et des hommes recrutés dans l'armée du sultan : le *bled el-makhzen* ou « pays du *makhzen* ». Par opposition, certaines régions, majoritairement rurales, où les tribus refusaient l'autorité du sultan et le paiement de l'impôt, étaient désignées par le terme de *bled es-siba* ou « pays de l'anarchie ». Ainsi, le sultan pratiquait régulièrement des conquêtes militaires dans ces territoires, une victoire contribuant à rétablir son pouvoir par l'allégeance des tribus et populations concernées. Daniel Rivet précise également qu'il existe des « zones tampons » entre ces deux parties, correspondant à certaines *zaouïas*[24] et jouant un rôle d'intermédiaire entre ces deux parties. La centralisation du pouvoir politique et le développement de l'État marocain se sont historiquement construits dans ces tensions directement liées à la reconnaissance du pouvoir central du *makhzen*, qui constituent également des tensions entre milieux urbains et ruraux.

La prise en compte de l'historicité est essentielle à l'analyse du phénomène politique, l'opposition entre *bled el-makhzen* et *bled es-siba* étant en effet fondamentale dans la compréhension de l'organisation du pouvoir politique du Maroc précolonial (Terrasse 1949), et certains de ces aspects perdurent jusqu'à aujourd'hui. Des travaux anthropologiques reviennent sur la trajectoire historique de l'institutionnalisation du pouvoir politique et de la construction de l'État marocain. Michel Camau relève à cet égard un débat essentiel relatif à l'antagonisme entre « cités » et « tribus » au Maroc (Camau 1996). D'un côté, Ernest Gellner met en avant l'existence d'une segmentation sociale qui se traduit en segmentation du pouvoir politique (Gellner 1969). Reprenant la distinction opérée par Ibn Khaldûn[25], il considère que la société est divisée entre civilisation urbaine caractérisée par une centralité du pouvoir politique d'une part, et société tribale caractérisée par une domination politique s'exerçant sans État mais à travers les lignages tribaux et familiaux. Au sein de cette dernière, « la symétrie qui préside à la configuration et à l'actualisation des groupes est en elle-même exclusive d'une centralisation et d'une institutionnalisation du pouvoir, mais a besoin de médiateurs à chacun de ses

[23] Mot arabe signifiant « grenier », à l'origine du terme « magasin » en langue française, il désigne au Maroc la monarchie et ses réseaux.

[24] Le terme de « *zaouïa* » désigne une confrérie religieuse.

[25] Célèbre penseur arabe, Ibn Khaldûn (Tunis 1332, Le Caire 1406) est généralement reconnu comme un des précurseurs de la sociologie. Il a notamment écrit Al-Muqaddima (« Les Prolégomènes »), dont Vincent Monteil propose une traduction (Ibn Khaldûn 1997), dans lequel il propose une distinction entre « cités » et « tribus ».

interstices » (Camau 1996, p. 76) alors même qu'une telle centralisation du pouvoir est possible dans les villes (Gellner 1981) Cette vision, parfois considérée comme étant fortement structuraliste (Addi 2013), s'oppose à celle développée par Clifford Geertz qui relativise cette opposition entre « cités » et « tribus », en montrant plutôt que la tension essentielle dans l'organisation sociale, et donc la dimension profondément politique, est liée à la question de l'islamisation, de la définition des règles et de leur application, qui concerne autant les cités que les tribus (Geertz 1968), dont les rapports peuvent être à la fois marqués par des phénomènes d'oppositions et de coopérations (Camau 1996, p. 84). Ainsi dans cette seconde vision, la centralisation du pouvoir à l'échelle de tout le pays et à travers l'institution étatique est possible, alors que dans la première celle-ci est fondamentalement complexifiée par l'existence d'une société rurale segmentaire empêchant une telle centralisation du pouvoir politique. Finalement, ce débat permet de mettre en avant l'idée que la centralisation actuelle du pouvoir politique à travers l'État au Maroc est le résultant d'un processus historique ancien et complexe qui n'est pas complètement achevé. Il relève par ailleurs les tensions qui façonnent aujourd'hui encore, dans une dimension certes moins intense, la société marocaine. Ces tensions ont par ailleurs également été entretenues par la réalisation de grands projets d'aménagement, initiés pendant le Protectorat mais également poursuivis après l'Indépendance, sous couvert de politique de développement, faisant parfois fi des populations locales, donnant notamment lieu à des expropriations et des mesures de coercition (Mouloudi 2016, p. 226 ; Lacroix 2005, p. 141-142 ; Abitbol 2014, p. 516 ; Préfol 1986). Ainsi, on observe, jusqu'à aujourd'hui encore, la persistance de relations de méfiance réciproque entre l'institution étatique et les habitants.

L'anthropologie politique s'est également intéressée aux rapports de domination existant au sein de la société (Hammoudi 2001), à travers une analyse des pratiques concrètes rendant possible cette domination. À travers la notion de « patronage autoritaire », Abdellah Hammoudi montre comment le pouvoir politique s'inscrit dans les relations sociales à travers des relations de proximité, de service et de don ; autant de techniques permettant de stabiliser les relations de pouvoir au sein de la société. L'auteur mobilise ces formes de domination historiques et traditionnelles pour analyser la structure du pouvoir politique au sein de l'État marocain après l'indépendance. Abdellah Hammoudi explique que la domination de la « maison royale qui tient l'essentiel des pouvoirs de l'État » et détient le « monopole des ressources stratégiques [et de leur] redistribution » s'opère à travers la pratique de l' « arbitrage autoritariste » (*Ibid.*, p. 55). L'auteur renvoie ici aux logiques du pouvoir *makhzénien*, dont la domination s'opère non pas de manière absolue mais plutôt de manière ponctuelle à travers la mobilisation stratégique de pratiques d'arbitrage, nous y reviendrons.

Ces travaux d'anthropologie politique pensent le pouvoir politique principalement à travers les relations de domination qui se jouent dans les relations sociales, ils ne focalisent cependant pas, ou très peu, leur regard sur l'institutionnalisation du pouvoir politique que génère la construction de l'État. Pourtant, les apports de ces théories à la compréhension de l'organisation de l'État, et à la vie politique actuelle, peuvent être importants, comme l'explique Michel Camau.

> « Les mouvements ruraux sont symptomatiques à cet égard de réseaux de clientèle qui articulent le localisme et le régionalisme à la scène politique nationale. Ces réseaux, observe E. Gellner dans le cas du Maroc, répondent à une double nécessité : les populations rurales ont besoin de "patrons" qui défendent leurs intérêts auprès du pouvoir central et les assistent dans les conflits locaux ; les leaders politiques ont besoin de clients qui leur permettent de figurer dans la compétition pour le pouvoir. La survivance – liée aux conflits locaux – des groupements les plus petits de l'ancienne structure tribale se combinera avec la division des partis politiques, dont elle déterminera les bases de recrutement. Ceux-ci recueilleront des adhésions en fonction des oppositions locales. L'adhésion de tel groupement local à tel parti provoquera l'adhésion du groupement rival au parti rival. » (Camau 1996, p. 88-89)[26]

Nous retenons de ces travaux l'idée d'une importante diffusion du pouvoir dans la société, qui ne saurait être réduit à sa seule expression étatique ou au *makhzen*. Cette logique de pouvoir diffus est à penser conjointement avec l'existence de techniques de domination spécifiques, passant par la pratique d'alliances sociales spécifiques, sans cesse réaffirmées et renouvelées, ainsi que par la pratique d'arbitrages par le pouvoir central – le *makhzen* – lui permettant de réaffirmer régulièrement son autorité. Michel Camau rappelle également ici que les alliances observées au niveau local exercent une influence directe sur les relations entretenues entre les groupes sociaux et le pouvoir central. L'auteur revient également sur les spécificités marocaines du processus de construction étatique.

[26] Il est à note que les citations d'auteurs seront présentées dans cette typographie tout au long du manuscrit, alors que les citations d'entretiens seront présentées en caractères italiques.

> « Alors qu'à Tripoli, Alger et Tunis le processus de construction étatique s'est inscrit dans un double mouvement d'élargissement et de désengagement de l'Empire ottoman, l'État marocain s'est constitué à partir d'une réaction aux menées des puissances ibériques et d'une résistance à la pénétration ottomane[27]. Sa spécificité s'est affirmée par la combinaison de la puissance militaire et du prestige chérifien de la dynastie alaouite : le sultan contenait la poussée des pouvoirs locaux "par un dosage subtil de la force et de la diplomatie, en essayant de se suffire des revenus du commerce extérieur" (Laroui 1970, p. 78). À la différence des *bey* husseinites[28], qui contrôlaient un noyau territorial compact, les sultans alaouites[29], comme les *bey* karamanli[30], devaient compter avec d'importantes zones de dissidence. Néanmoins, d'un certain point de vue, leur assise était plus forte que celle des *bey* de Tunis et de Tripoli. Leur pouvoir n'était pas plaqué sur la société, mais s'immergeait en elle et en assumait les contradictions. La réunion, en la personne du sultan, des leaderships politique et religieux atténuait la portée des facteurs centrifuges inhérents à l'étendue et à la configuration du territoire ainsi qu'aux clivages d'une société culturellement diversifiée, incluant notamment une forte minorité berbérophone. » (Camau 1996, p. 73)

Il s'agit ainsi de prendre en compte ces spécificités liées à une répartition diffuse dans la société, induisant une faible centralisation du pouvoir politique. Michel Camau explique que la spécificité du pouvoir central marocain réside dans le fait que le pouvoir des sultans marocains s'appuie directement sur la diversité de la société, prenant en compte ses contradictions, pour incarner une forme d'unité territoriale et sociale. Nous retenons de cela l'idée que le pouvoir central marocain s'est historiquement construit en prenant en compte la diversité de la société plutôt que dans un processus d'imposition pure et simple du pouvoir central sur les différents territoires du royaume.

Michel Camau souligne par ailleurs que le processus de construction de l'État marocain s'opère dans une logique, presque constante, de résistance à des puissances étrangères : ibérique, ottomane, puis aux mouvements colonisateurs français et espagnols du début du XX$^{e}$ siècle. Si ces tentatives extérieures de domination constituent alors des moments de renforcement de la centralisation du pouvoir politique, ce phénomène n'est pour autant pas incompatible avec l'existence de dissensions internes à l'État et à la société. Dans sa forme

[27] Rappelons ici que le Maroc est un des seuls pays arabes à ne pas avoir connu une période de domination ottomane.

[28] Du nom de la dynastie dont sont issus les *beys* ayant régné sur la Tunisie entre 1705 et 1957.

[29] Du nom de la famille royale régnante sur le Maroc depuis 1683, dont est issu le roi actuel Mohammed VI.

[30] Du nom de la dynastie dont sont issus les *beys* ayant régné en Libye pendant la période de domination ottomane ou « régence de Tripoli », entre 1711 et 1853.

actuelle, l'État marocain est parfois considéré comme résultant d'une « importation » à partir des modèles occidentaux véhiculés par la colonisation (Badie 1992). Il convient cependant de se départir d'une vision uniforme de l'État à partir du modèle occidental, en veillant à prendre en compte l'historicité de la construction étatique, conduisant certains auteurs à préférer la notion de « greffe » de l'État (Bayart 1996b). Cela permet de rappeler que certaines institutions politiques, parfois même un véritable État, ont précédé le mouvement de colonisation qui bien que souvent destructeur, s'est également en partie appuyé sur les structures sociales et politiques existantes dans les régions colonisées. Deuxièmement, les dominations coloniales se sont opérées sous bien des modes différents, en fonction du pays colonisateur, du pays colonisé mais aussi de l'époque de développement de celles-ci. Rappelons que la colonisation du Maroc s'est traduite de manière concrète par l'établissement des protectorats français (sur la majeure partie du territoire) et espagnol (établi sur les marges sud et nord de la zone du protectorat français) de 1912 à 1956, date de l'indépendance du Maroc. Troisièmement, la prise en compte des développements de l'État après le moment de colonisation est également cruciale. Citant Clifford Geertz, Michel Camau rappelle à cet égard que « le combat pour l'indépendance [au Maroc] a été centré "sur l'appropriation, la renaissance et la rénovation d'une institution traditionnelle" (Geertz 1968, p. 78), le sultanat chérifien » (Camau 1996, p. 85). Le mouvement d'indépendance marocain, à l'instar d'autres pays arabes[31], est donc porté par un mouvement conservateur légitimant l'institution monarchique en tant que pouvoir politique central. Nous pouvons donc observer que le développement de l'institution étatique au Maroc est intrinsèquement lié à la monarchie.

Enfin, Béatrice Hibou rappelle que la période coloniale est à l'origine du renforcement du phénomène de bureaucratisation de l'État et s'inscrit dans une dualité importante entre « un système administratif en partie calqué sur celui de la [France] » et des « pratiques politiques caractéristiques de la colonisation, emprunts d'arbitraire, de violence et surtout de concentration des pouvoirs » (Hibou 2006, p. 186). La période du protectorat français consacre l'établissement de l'État marocain actuel, qualifié par certains auteurs d'État « sédimental » issu d'un entrelacement de l'État sultanien et de l'État colonial (Ben Mlih 1988). La période de colonisation entretient également une dualité au niveau gouvernemental, à la fois représentée par le sultan marocain, mais aussi par le résident général de France au Maroc. Cette dualité se

[31] Dans le monde arabe, les indépendances sont en effet conduites par des processus politiques distincts résultant en différents types de régime politiques que l'on peut grossièrement classer en deux catégories. Les régimes monarchistes d'une part, reposant sur une dimension traditionnelle forte, véhiculant une idéologie conservatrice (Maroc, Jordanie, Arabie Saoudite) et les régimes républicains d'autre part, souvent inspirés, à leur début tout au moins, par une idéologie socialisante et des discours émancipateurs (Égypte, Syrie, Algérie, Tunisie). Remarquons par ailleurs que le premier type de régime ne véhicule pas, contrairement au second, une idéologie prônant un fort interventionnisme étatique, notamment dans certains domaines sociaux tels que l'éducation ou la santé.

traduit également au niveau de l'administration où le renforcement de la bureaucratisation, par l'adoption d'un schéma administratif sectoriel inspiré du modèle français, cohabite avec la mobilisation des réseaux de pouvoir préexistants à la période du protectorat, en particulier dans les zones rurales. Le pouvoir colonial central s'appuie en effet sur des chefs locaux, dont l'allégeance au sultan permet la maîtrise par le centre politique des différents territoires du protectorat, ce système d'allégeance au monarque perdurant jusqu'après l'indépendance (Leveau 1985). Cette dualité est donc conservée à l'indépendance, la fondation de l'État marocain indépendant reprenant certaines caractéristiques de l'administration coloniale mais aussi celles plus traditionnelles du *makhzen*, ces deux « registres d'intervention et de légitimation » étant caractéristiques du fonctionnement de l'État marocain (Hibou 2006, p. 188). Finalement, l'État marocain actuel est le résultat d'un processus de construction historique complexe mêlant relations de pouvoir traditionnelles réactivées régulièrement par la pratique de l'allégeance au roi, et établissement d'une administration étatique en charge des différents domaines d'action publique. Cet état de fait est souvent utilisé dans la littérature pour souligner la spécificité de l'État marocain, relevant d'un mélange « entre tradition et modernité » (Santucci 1992), nous y reviendrons également.

Ces caractéristiques de l'État marocain (fragmentation du pouvoir, modes de domination autoritaires) éclairent notre compréhension de son fonctionnement actuel. Il s'agit dès lors d'observer de plus près le régime politique qui a émergé au moment de l'indépendance et qui perdure jusqu'à nos jours, afin de mieux comprendre les institutions politiques marocaines actuelles.

### II.B. Un régime autoritaire reposant sur une logique de pouvoirs diffus

L'étude du régime politique est au cœur de la littérature consacrée au phénomène politique au Maroc, tant ce dernier revêt une importance particulière quant à la répartition des pouvoirs. Ce régime monarchique s'organise autour évidemment de la figure centrale du roi, qui détient des prérogatives importantes, mais dont le pouvoir repose également sur un système de relais au sein de la société, permettant une domination étendue aux différents territoires, dont certains sont géographiquement et historiquement éloignés du pouvoir central. D'un point de vue institutionnel, l'indépendance marocaine est par ailleurs marquée par certaines continuités, certains modes d'organisation du pouvoir colonial, eux-mêmes hérités des structures institutionnelles prévalant avant la période du protectorat, étant ainsi repris et réactivés dans le cadre du fondement du régime politique du Maroc indépendant.

Le fonctionnement du régime politique repose sur le *makhzen*, institution historique permettant la domination des sultans marocains, qui est aujourd'hui complétement intégré à

l'appareil étatique, et plus précisément à travers les ramifications territoriales du ministère de l'Intérieur. Il comporte cependant des particularités, liées à la forme réticulaire qu'il prend, comme l'explique Thomas Lacroix en revenant sur la complexité de cette organisation du pouvoir politique, perdurant jusqu'à aujourd'hui, qui s'opère à travers un ensemble de ramifications formant le réseau précédemment évoqué.

> « Le makhzen est le nom donné à la face réticulaire du pouvoir. Ce n'est pas en soi un appareil d'État, c'est une "gouvernance", un mode de gestion de la population et de l'édifice politique (Leveau 1993). […] Le sultan était doté de divers moyens de pression par le biais d'allégeances et de gestions des conflits et obtenait ainsi une certaine forme de contrôle. Le monarque disposait également d'agents qui lui servaient de relais d'information, comme les pachas répartis sur les grands axes du bled siba. » (Lacroix 2005, p. 138)

Les travaux de Rémi Leveau (1985), qui mène une analyse fine de l'organisation du ministère de l'Intérieur et des relais locaux du pouvoir politique centralisé après l'indépendance, montrent comment sont configurées les relations du pouvoir entre les différents échelons du pouvoir, du plus central aux plus locaux. Il met en avant les mécanismes de domination existants, notamment dans les milieux ruraux, qui s'appuient sur tout un réseau administratif, en partie hérité de la période coloniale mais reposant également sur des réseaux de notables locaux réactualisés et réorganisés par la monarchie marocaine dès l'indépendance. Ces configurations de pouvoir organisent, permettent et actualisent régulièrement le soutien de la paysannerie à la monarchie (Leveau 1985). Thomas Lacroix confirme cette évolution de l'organisation du *makhzen*, qui conserve certaines de ces caractéristiques historiques.

> « Dans sa forme moderne, le makhzen est constitué à la fois par des relais directs et officiels à travers les ramifications du ministère de l'Intérieur (*moqqedem*, caïds, pachas, préfets…), mais aussi par des réseaux informels qui traversent tous les champs de la vie sociale et notamment l'économique et le religieux. […] Le ressort principal du contrôle réticulaire passe par une mainmise sur les ressources du pays (foncières, économiques…) et le contrôle de la répartition de ces ressources. » (Lacroix 2005, p. 138)

Les travaux de Rémy Leveau, ici résumés par Thomas Lacroix, permettent finalement de comprendre l'architecture du régime politique marocain qui se construit dès l'indépendance du pays en 1956, reprenant et entremêlant des éléments traditionnels de l'organisation du pouvoir (régime d'allégeances tribales au sultan) et des éléments hérités de la période coloniale (ramifications territoriales du ministère de l'Intérieur) permettant un fort contrôle social, mais

dont l'appareil d'État, s'il est essentiel dans cette architecture moderne de l'organisation des pouvoirs, n'est pas l'unique élément sur lequel repose les mécanismes de contrôle de la population au sein de ce régime autoritaire. Ces aspects de l'organisation du pouvoir politique, qui ne sont pas spécifiques au Maroc, ne sont pas sans effet sur l'État et les pratiques concrètes de gouvernement, comme l'explique Pierre Vermeren.

> « Cette mixité des structures de l'État colonial perdure après les indépendances. Elle a même tendance à s'accroître. L'État nouveau peut bien prôner la neutralité publique, l'impartialité et la mission de service public, comme enseignées en droit administratif français, dans les faits, les liens d'interdépendance personnelle, d'allégeance et de soumission se perpétuent, se transforment et investissent les États et leur gouvernance » (Vermeren 2015, p. 138).

Il convient à cet égard de prendre en compte la dimension stratégique de ce « dualisme travaillé » dont les origines remontent à la période coloniale (Hibou 2006, p. 159), largement mobilisé par un pouvoir monarchique prenant soin de se différencier de la vie politique partisane (*Ibid.*, p. 168), et jouant sur les logiques de « tradition », de « modernité » et leurs ambiguïtés pour mieux renforcer sa domination (*Ibid.*, p. 172).

À travers ses travaux, Rémy Leveau montre également en quoi les élites rurales et agricoles constituent un soutien essentiel au régime politique (Leveau 1985). Plus récemment, l'idée d'un tel soutien a été réaffirmée, celui-ci étant activement entretenu à travers des politiques foncières et hydrauliques, accompagnées de mesures de libéralisation économique, encourageant le développement agricole, mais qui contribuent, ce faisant, à un renforcement des inégalités économiques et sociales dans le monde rural (Houdret et Amichi 2020). L'importance de ces relais de pouvoir au niveau local, et plus particulièrement dans les zones rurales est une des caractéristiques fondamentales du régime politique marocain actuel, renforçant l'intérêt de l'analyse de l'action publique dans le domaine hydro-agricole. En effet, les politiques d'irrigation ou de gestion des eaux souterraines concernent très directement les zones rurales en question, et renforcent la pertinence d'une interrogation du lien entre fabrique de l'action publique, intervention de l'État et fonctionnement du régime politique.

Plusieurs analyses sociologiques viennent compléter cette compréhension de l'organisation des relations de pouvoir au sein du régime politique, et plus concrètement comment s'opère la répartition des pouvoirs politiques, militaires, économiques au sein des élites marocaines (Benhaddou 2009 ; Waterbury 1975). L'élite marocaine, et plus

particulièrement l'élite technocratique, se caractérise par son « extraversion[32] », qui se caractérise par des formations très souvent réalisées, tout au moins en partie, à l'étranger (Gobe 2015 ; Vermeren 2011a). Plus récemment, certains travaux ont mis en avant le développement de l'élite économique, portée par le mouvement d'ouverture économique sur le plan international opéré dès la fin des années 1980. Si une partie de ces élites économiques a pu être considérée comme dissidente vis-à-vis du régime politique (Hibou 1996), une partie d'entre elles va être progressivement mieux intégrée au régime, en investissant notamment le champ politique (Catusse 2008).

La question de la classification du régime politique marocain est également traitée dans la littérature, qui interroge pour cela son caractère démocratique en analysant l'organisation et le fonctionnement du régime monarchique (El Hachimi 2015 ; Darif 2012 ; Liddell 2010 ; Maghraoui 2001 ; Denoeux et Maghraoui 1998) dont le référent religieux islamique apparaît central (Tozy 1999 ; Belhaj 2006). Précisons en effet que le roi du Maroc n'est pas seulement un chef politique mais également un chef religieux, du fait de son statut de « commandeur des croyants[33] », un héritage historique lié au titre de sultan des prédécesseurs des monarques marocains, réaffirmé dans la constitution marocaine[34]. Par ailleurs, l'existence de certaines « lignes rouges[35] » limite de fait la liberté d'expression au Maroc (Vermeren 2011b, p. 56). Elle s'additionne à une importante limitation de la liberté de la presse (Hidass 1999 ; Benchenna, Ksikes et Marchetti 2017), plusieurs évènements récents venant confirmer la difficulté pour les journalistes de travailler librement et sans risque au Maroc[36].

Alors que la littérature s'accorde généralement sur le caractère « autoritaire » du régime politique marocain, beaucoup mettent en avant la labilité des notions de démocratie et d'autoritarisme. Myriam Catusse et Frédéric Vairel appellent à se départir d'une vision

[32] Nous reprenons ici un terme couramment utilisé dans la littérature consacrée au Maroc, et plus généralement à l'Afrique (Bayart 1999). On entend ici par le terme d' « extraversion » le fait d'être tourné vers l'international, on retrouve souvent la notion d' « élites extraverties » (Vermeren 2011a) pour désigner des élites formées à l'étranger et insérées dans des réseaux de sociabilité dépassant le seul contexte national marocain.

[33] « *Amir al-mou'minine* » en langue arabe, utilisé sous cette forme y compris dans la version française de la Constitution.

[34] Cf. « Article 41 », *Dahir n°1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution*, Bulletin Officiel n°5964 bis du 30 juillet 2011

[35] Au sujet de la liberté d'expression au Maroc, les journalistes marocains et les ONGs s'intéressant au sujet, tels que *Human Right Watch* par exemple, s'accordent généralement pour considérer qu'il existe trois « lignes rouges » à ne pas franchir au Maroc, qui sont trois sujets qu'il s'agit de ne pas traiter pour ne pas être inquiété par le pouvoir politique : la monarchie, l'islam et l'intégrité territoriale du royaume, cf. « Maroc : Les lignes rouges restent rouges. Le nouveau code de la presse réalise quelques avancées, mais la liberté d'expression reste largement restreinte par le code pénal », *Human Right Watch*, 5 mai 2017, en ligne, consulté le 30 novembre 2020 à l'adresse : https://www.hrw.org/fr/news/2017/05/04/maroc-les-lignes-rouges-restent-rouges

[36] « Maroc : le journaliste Omar Radi condamné à six ans de prison », Libération, 19 juillet 2021, en ligne, consulté le 29 juillet 2021, https://www.liberation.fr/international/afrique/maroc-le-journaliste-omar-radi-condamne-a-six-ans-de-prison-20210719_FMLKV45WHVGHPGLY4RFXTPL6NQ/

exclusivement basée sur l'idée de « domination monarchique autoritaire, patrimoniale, violente et répressive, au fond totale », ceci au profit de l'engagement d'une « réflexion sur les limitations du pluralisme » (Catusse et Vairel 2010, p. 16-17). En cela, ils s'inscrivent dans la lignée de travaux sur l'analyse des régimes politiques appelant à une appréhension moins globalisante de ceux-ci, en faveur d'une étude au cas par cas permettant de mettre au jour l'existence d'espaces pluralistes en contexte autoritaire, et inversement d'espaces non-pluralistes dans des régimes considérés comme démocratiques (Camau et Massardier 2009). À cet égard, l'autoritarisme marocain constitue un objet particulièrement intéressant d'une telle approche critique. En effet, certains auteurs mettent en avant, bien que cela puisse sembler paradoxal, les caractéristiques « souples » et « libérales » de l' « ordre autoritaire » marocain (El Fassi 2012). Dans le même ordre d'idée, d'autres auteurs reviennent sur les fondements historiques d'une « prise de liberté avec le droit » (Hibou et Tozy 2000) ou mettent en avant la dimension contestataire de certaines opérations de clientélisme électoral (Zaki 2007). Ces travaux viennent finalement rappeler que le caractère autoritaire du régime politique marocain n'est pas absolu mais relève cependant de caractéristiques institutionnelles spécifiques, telles que l'organisation makhzénienne que nous avons décrite précédemment [37]. Une telle organisation contribue à l'existence d'espaces de régulation sociale au sein desquels les modalités d'accès au pouvoir central (représentation, intercession) relèvent plus de la demande et de la sollicitation des gouvernants que de celle de la participation à l'exercice du pouvoir (Tozy 1989). Ces espaces sont alors considérés comme des « champs politiques désamorcés » dans le sens où, bien que des relations de pouvoir soient bel et bien à l'œuvre en leur sein, ils ne constituent pas des espaces de contestation ouverte ou d'opposition frontale au pouvoir politique central. Finalement, malgré un pouvoir central important, celui-ci n'est pas pour autant absolu mais repose au contraire sur différents relais de pouvoir conduisant à une logique de répartition des pouvoirs relativement diffuse, à l'origine de l'intérêt spécifique d'une analyse des relations de pouvoir qui s'exercent au sein du régime politique, et à travers l'institution étatique.

### II.C. La question du changement au cœur de l'analyse du pouvoir politique

L'étude du régime politique marocain est largement traitée dans la littérature du point de vue de son caractère démocratique ou autoritaire. Il est ainsi question d'analyser le fonctionnement du régime politique, de ses institutions, des pratiques dont elles font l'objet et des éventuels changements de ces dernières. Ces questionnements émergent tout

[37] Cf. sous-section précédente, II.A.

particulièrement dans les années 1990, une période marquée par une ouverture du régime, à la fois sur le plan économique et, dans une mesure plus limitée, sur le plan politique (Hibou 1996). La question de la démocratisation du régime est alors notamment traitée à travers l'analyse des différentes réformes constitutionnelles intervenues en 1992 et 1996 (Denoeux et Maghraoui 1998).

L'arrivée au pouvoir de Mohammed VI en 1999, succédant à son père Hassan II qui régnait sur le pays depuis 1961, a en effet suscité beaucoup de curiosité, tant le pouvoir politique met en avant une volonté de changement exprimée à travers la notion de « nouveau concept d'autorité, qui dans le contexte, suppose une baisse de la violence et de l'arbitraire administratifs, et un meilleur respect des droits et des libertés publics » (Vermeren 2011b, p. 13). Au début des années 2000, Si le changement est particulièrement scruté par les observateurs politiques, il est également largement mis en scène par le pouvoir politique. C'est notamment le cas avec la mise en place de l' « Instance Équité et Réconciliation » en 2004, chargée d'organiser les réparations par rapport aux répressions subies par les opposants politiques au régime au cours du règne de Hassan II, une période couramment désignée par l'expression des « années de plomb ». Cette instance a permis à nombre d'opposants ayant subi cette répression de témoigner, d'obtenir quelques réparations (Slyomovics 2008), mais elle constitue également une manière pour le régime de faire la preuve de son changement.

Qualifié par Pierre Vermeren de « transition inachevée » (Vermeren 2011b), l'avènement au pouvoir de Mohammed VI ne signifie pas pour autant rupture avec la centralité de l'institution monarchique, à laquelle on se réfère également par la notion de « palais », renvoyant à l'institution monarchique, composée du roi et de son entourage, membres de la famille royale comme conseillers officiant au sein du cabinet royal. Le rôle de ce cabinet royal dans la gestion des affaires courantes est largement scruté par les observateurs, qui signalent que celui-ci constitue un des éléments centraux de « l'emprise de la monarchie marocaine » (Desrues 2007), faisant parfois office de « cabinet de l'ombre qui surveille et double l'action du gouvernement, à ceci près qu'il n'agit qu'au nom du roi » (Vermeren 2011b, p. 61). En tout état de cause, il constitue effectivement une véritable institution politique, caractérisant le régime monarchique et plus spécifiquement des institutions royales déconnectées de la vie politique électorale.

Le changement au sein du régime politique est également interrogé à l'aune des « nouvelles » élites dirigeantes promues par le pouvoir monarchique. En décryptant « les processus de légitimation de la domination autoritaire », Béatrice Hibou revient spécifiquement sur le rôle joué par les technocrates dans l'entretien de certains régimes politiques, notamment dans le cas du Maroc.

> « Le nouveau discours politique, celui qui a émergé à la fin du règne de Hassan II mais qui s'est épanoui avec Mohamed VI, privilégie les technocrates : ces hommes compétents et apolitiques seraient les seuls à même de relever les défis économiques et sociaux du pays. Au-dessus des intérêts partisans et des querelles de chapelle, [les technocrates] seraient capables de développer une vision managériale et économique adaptée aux défis de la compétitivité internationale. Le […] En jouant sur le registre de la dépolitisation, les technocrates semblent ainsi reformuler la dualité que le *makhzen* a cultivée depuis l'indépendance, et exprimer la volonté de distinction vis-à-vis de l'administration et du gouvernement. Ils alimentent ainsi la décrébilisation du politique incarné par les partis, le Parlement, les élections et s'avèrent, *in fine*… très politiques. Dans une configuration classique au Maroc, ils contribuent clairement au renforcement du Palais dans la vie politique, mais aussi, ce qui est plus nouveau, dans la vie économique et financière. » (Hibou 2011a, p. 132-133)

Ces nouvelles élites technocratiques promeuvent ainsi une vision en l'apparence dépolitisée de gouvernement et de production de l'action publique, en lien avec l'émergence de logiques gestionnaires et néo-managériales initiée à la fin des années 1990 et particulièrement renforcée depuis l'accession au trône de Mohammed VI en 1999.

La question de la démocratisation est en outre étudiée à travers l'analyse des pratiques électorales et partisanes. Un certain nombre de travaux s'intéressent aux élections (Tozy 2009), certains plus spécifiquement aux liens que la compétition électorale en milieu rural peut entretenir avec les problématiques d'irrigation agricole (Kadiri, Tozy et Errahj 2010) mais aussi à la question des partis politiques et du pluralisme politique (Santucci 2006). Les pratiques électorales et gouvernementales sont également analysées à l'aune de la question du changement de majorités gouvernementales. Alors que la vie politique marocaine a longtemps été marquée, après l'Indépendance de 1956, par la prédominance de partis proches du palais royal, l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP) arrive au pouvoir à la faveur d'une victoire aux élections législatives de 1997 (Mohsen-Finan 2013). Opposants historiques au régime monarchique, et en particulier au souverain Hassan II, cette alternance politique socialiste ne passe pas inaperçue. En effet, si les forces socialistes ont depuis rallié la monarchie (Maslouhi 2009), cette expérience politique constitue une forme de cooptation par le pouvoir monarchique des anciens opposants, permettant de mettre en scène une forme de stabilité du régime monarchique, dans la mesure où celui-ci ne saurait être menacé par une alternance politique. À ce propos, Khadija Mohsen-Finan explique que ce « système d'alternance permet au roi de redéfinir la fonction monarchique en réaffirmant son rôle de pièce maîtresse dans le jeu politique » (Mohsen-Finan 2013). Ce constat est confirmé par une seconde expérience

d'alternance politique, cette fois-ci conséquente à la victoire des islamistes du Parti de la Justice et du Développement (PJD) aux élections législatives de 2011, celles-ci intervenant après une réforme constitutionnelle adoptée en réponse au « mouvement du 20 février », déclinaison marocaine du Printemps arabe de 2011 (Abdelmoumni 2013 ; Hibou 2011b). Finalement, la progressive ouverture du jeu politique marocain s'est faite à travers des processus de « cooptation » des forces d'opposition (Mohsen-Finan et Zeghal 2006), conviées à participer aux activités de gouvernement. Les islamistes du PJD ont ainsi participé à l'expérience mais aussi à l' « épreuve du pouvoir » tout en étant confrontés à l' « interventionnisme des conseillers du roi » (Lariège 2016), rappelant que l'essentiel du pouvoir politique se concentre au niveau du palais royal. Ces jeux de pouvoir et d'intervention du pouvoir monarchique de manière implicite dans la vie politique électorale, et plus explicite lorsqu'il s'agit de nominations ou de limogeages des membres du gouvernement, perdurent jusqu'à aujourd'hui, à travers des modalités relevant de caractéristiques clairement autoritaires (Desrues 2018).

En dehors des moments électoraux et de la participation politique officielle, certains auteurs portent leur attention sur les mouvements sociaux dans le pays (Catusse 2013 ; Bennani-Chraïbi et Jeghllaly 2012 ; Aït Mous 2011 ; Allal et Bennafla 2011 ; Catusse 2010 ; Emperador 2009). Ces travaux mettent largement l'accent sur la dimension semi-autoritaire du régime et pointent les limites d'une politisation « sous contrainte » (Bennani-Chraïbi 2016), où les mouvements sociaux font régulièrement l'objet de « désamorçages » (Vairel 2014), dont le langage « transitologique » est une des modalités discursives mobilisées à cet effet par le régime (Vairel 2007 ; Camau 1999). La « transitologie » désigne ici une logique à travers laquelle le pouvoir politique met en scène le changement, et principalement certains éléments allant dans le sens d'une plus importante démocratisation du régime politique, tout en justifiant les permanences de certains aspects, relevant en l'occurrence de logiques plus autoritaires, dont il conviendrait de s'accommoder dans un moment de transition nécessairement lent et progressif.

En somme, les observateurs de la vie politique marocaine et les analystes de son régime politique s'accordent sur le fait que la période de la fin des années 1990 jusqu'à nos jours est marquée par un certain nombre de changements par rapport à une époque d'autoritarisme fort au début du règne de Hassan II. Pour autant, ces changements apparaissent parfois relatifs, synonymes de formes de démocratisation en demi-teinte, certains auteurs tentant alors de recenser les permanences et les continuités du régime politique (Catusse et Vairel 2003). Pour autant, Myriam Catusse rappelle volontiers que « la question de la démocratisation, incontestablement centrale pour bien des acteurs politiques, n'offre qu'une fenêtre partielle sur les transformations qui s'opèrent au sein du régime marocain » (Catusse 2008, p. 24). Ces transformations peuvent en effet être analysées à partir d'autres éléments sur lesquels repose

directement le régime politique. Nous pensons ici aux institutions étatiques et à l'intervention publique liée, dont l'analyse des changements et des recompositions est une porte d'entrée intéressante sur l'analyse du politique au Maroc.

### II.D. Une analyse des recompositions de l'État se limitant à ses marges

Il s'agit dès lors de passer en revue la littérature s'intéressant à l'État au Maroc. Nous l'avons vu, Rémy Leveau propose une analyse de la construction de l'État marocain à l'indépendance, se basant sur des relais de pouvoir de la monarchie au niveau local, entremêlant des pratiques ancestrales, dont certaines ont perduré pendant la période coloniale, et des pratiques plus « modernes » héritées de la période coloniale et importées depuis le modèle étatique européen. L'auteur décrit effectivement comment a été constitué un réseau administratif local, quadrillant tout le territoire du royaume. Il montre comment le pouvoir central, afin de mieux asseoir son autorité, s'appuie largement pour cela sur les élites et notables dans les différentes régions du pays (Leveau 1985). Intégrées à la hiérarchie du ministère de l'Intérieur, ces « autorités locales », comme il est coutume de les désigner au Maroc, constituent les institutions fondamentales de l'État marocain indépendant.

Dans la littérature, la construction de l'État marocain est généralement analysée à l'aune des héritages historiques qui ont conduit à une combinaison d'éléments traditionnels et d'autres plus modernes, constitutive de l'État indépendant à partir de 1956. Ce dualisme entre tradition et modernité, très largement mobilisé à propos de l'analyse de l'État au Maroc[38], reflète souvent une perspective culturaliste (Hibou et Tozy 2015, p. 5-6). Les auteurs appellent au dépassement de cette dichotomie et proposent de se départir de la normativité des catégories de « modernité » et de « tradition ». À travers la notion d' « État sédimental », Abdellah Ben Mlih montre que l'État actuel marocain est fondamentalement marqué par la rencontre de deux formations étatiques distinctes que sont l'État sultanien et l'État colonial (Ben Mlih 1988). Dans leur analyse des transformations du régime marocain, Myriam Catusse et Frédéric Vairel préfèrent mobiliser l'opposition entre « métamorphoses » et « continuité » (Catusse et Vairel 2003). Béatrice Hibou et Mohamed Tozy s'intéressent à la trajectoire historique de l'État, ainsi qu'à son « imaginaire » en l'analysant à l'appui des idéaltypes d'État impérial et d'État stato-national (Hibou et Tozy 2020), renvoyant cependant en partie à des logiques relativement similaires à celles prévalant dans la dichotomie entre tradition et modernité.

Les analyses existantes de l'État marocain sont majoritairement macrosociologiques et restent focalisées sur l'État en tant qu'institution globale, représentative des grands compromis

[38] C'est notamment le cas de l'ouvrage dirigé par Jean-Claude Santucci dont le sous-titre (« Une modernisation au miroir de la tradition ? ») est particulièrement révélateur de ce type de conclusions (Santucci 1992).

sociaux. Une analyse de l'État en tant qu'entité monolithique est souvent privilégiée par rapport à l'analyse des activités concrètes et quotidiennes de l'État et de la production de l'action publique, tel que nous le faisons dans cette thèse. L'analyse de l'action publique que nous menons est à même de dépasser une approche trop englobante de l'État. En effet, en s'intéressant à son fonctionnement concret et aux modalités pratiques de ses interventions, nous pouvons observer que l'institution étatique est en réalité composite, et portée par des logiques parfois différenciées. Il s'agit dès lors de passer en revue la littérature s'intéressant à l'action publique au Maroc, qui ne porte néanmoins pas souvent sur le fonctionnement de l'État en tant que tel. Nous distinguons les travaux existants en fonction de l'échelle à laquelle ils se rapportent, en nous référant pour cela à trois niveaux d'analyse : macro, méso et microsociologiques.

Un certain nombre d'analyses de niveau macrosociologique analysent l'élaboration de l'action publique à partir du niveau national, se consacrant par exemple aux logiques nationales de la politique agricole (Khrouz 1992), à des réformes dans le cadre des programmes d'ajustement structurels (Clément 1995 ; Labonne 1995) ou encore à des réformes menées dans des domaines spécifiques comme le secteur des télécommunications (Hibou et Tozy 2002), à la gouvernance locale (Allal 2007), ou à l'enseignement supérieur (Kohstall 2014). L'action publique est également étudiée à l'aune de « grands projets », tels que le projet industrialo-portuaire *Tanger Med*, territorialisé mais d'envergure nationale, développé dans les années 2000 qui illustre, selon Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, une « voie royale » caractérisant les projets d'action publique directement porté par la figure monarchique.

> « Tanger Med est l'illustration par excellence de cette "voie royale" qui bénéficie de nombreuses facilités au nom de l'impératif de réussite du projet voulu par le monarque. Son fonctionnement […] se situe à la croisée de plusieurs conceptions de l'administration et de plusieurs appréhensions de l'art de gouverner. Certes le projet est l'expression d'une bureaucratisation caractéristique de l'État patrimonial impérial, que traduisent l'usage généralisé de la dérogation, la démultiplication des statuts et la centralité de la confiance dans les personnes plutôt que dans les institutions. Mais cette forme de bureaucratisation n'empêche pas que se déploie, concomitamment, une bureaucratisation propre à l'État légal-rationnel, avec ses principes de rationalité, d'efficacité, de spécialisation, de calculabilité, de prévisibilité… Cette bureaucratisation est elle-même plurielle, combinant des orientations typiquement néolibérales, tel le primat du New Public Management (NMP) et de l'efficacité managériale, du partenariat public-privé et du pragmatisme, avec des orientations nettement keynésiennes et développementalistes, comme l'accent mis sur les missions de service public, sur l'intérêt général et sur la nécessité d'investissements publics massifs. » (Hibou et Tozy 2020, p. 289-290)

Cette analyse de la mise en œuvre du projet Tanger Med permet de mettre en avant la complexité des logiques de production de l'action publique. Elle donne notamment à voir des formes de coproduction de l'action publique conduisant à une cohabitation des interventions du pouvoir monarchique, d'acteurs privés et des administrations publiques régulières. L'étude de ces acteurs administratifs « classiques », relevant des caractéristiques de l'État légal-rationnel et dont le rôle est effectivement mentionné ci-dessus, apparaît cependant délaissé au profit des acteurs monarchiques ou privés, permettant de mettre en avant une « bureaucratisation plurielle » marquée par l'émergence et l'infusion de préceptes néo-libéraux dans la fabrique de l'action publique.

Par ailleurs, nous retrouvons dans la littérature un ensemble d'analyses de niveau microsociologique se focalisant sur des interventions publiques très ciblées et localisées, souvent consacrées aux dimensions et implications territoriales de celles-ci (Planel 2009 ; Lacroix 2005) ou à des questions liées à l'aménagement du territoire (Mouloudi 2014 ; Mamdouhi 2011 ; Iraki et Tamim 2009). Certaines analyses microsociologiques se focalisent sur les politiques locales liées à l'adaptation à certains standards internationaux (Hrabanski et Brun 2012) et plus généralement en lien avec des politiques de développement et de coopération internationale (Allal 2010) ainsi qu'à la « mémoire » de ces projets de développement (Brun 2019), rappelant par ailleurs l'importante extraversion de l'action publique marocaine. Enfin, d'autres études s'intéressent aux interventions étatiques dans les territoires marqués par des

mouvements de contestation (Catusse et Vairel 2010). Dans ces études, s'il est question de l'État et des administrations publiques, ceux-ci ne sont étudiés qu'en tant qu'acteurs de l'action publique et éléments prenant part au fonctionnement du régime politique. Ils ne sont que très rarement étudiés pour eux-mêmes, ces études ne contenant en effet pas d'éléments qui relèveraient qu'une analyse sociologique de l'État, de ses administrations et de ses fonctionnaires.

À travers les grilles d'analyse de l'économie politique, un certain nombre de travaux interrogent les recompositions et le redéploiement de l'État. Si la thèse du « retrait de l'État » (Strange 1996) est largement écartée, l'accent est mis sur l'idée de « décharge » ou de « gouvernement indirect » (Hibou et Tozy 2020, p. 475). Un tel mode de gouvernement correspondrait à la délégation de la prise en charge de certains problèmes sociaux par des acteurs non-étatiques, considéré comme un « nouvel interventionnisme » (Hibou 1999a), bien qu'il convienne de rappeler que cette logique n'est pas nouvelle au Maroc mais s'inscrit dans une logique historique d'intervention limitée de l'État (*Ibid.*, p. 13). En effet, la logique d'État « frugal » n'est ici « spécifique ni de la période néolibérale actuelle ni de la période précoloniale » (Hibou et Tozy 2015, p. 11), les logiques de « gouvernement à moindre coût » se déclinant au cours des différentes périodes historiques (Tozy 1999). Pour autant, cette logique de « décharge » s'accommode particulièrement bien du paradigme néo-libéral, dans le sens où il est également caractérisé par la recherche d'une certaine frugalité de l'État (Hibou et Tozy 2015, p. 11).

Dans cette littérature relevant de l'économie politique, l'État marocain est souvent considéré à l'aune d'une « expérience discontinue » et « marginale » (Bono 2016, p. 91-92). La discontinuité est en effet une caractéristique héritée du processus de construction historique de l'État, marqué par une difficulté spécifique pour le centre d'imposer son pouvoir politique de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, privilégiant une organisation des pouvoirs plus indirecte à travers le système du *makhzen* (Tozy 1999, p. 51). Cependant, nous ne partageons pas l'idée d'une expérience étatique « marginale » (Bono 2016, p. 92). En effet, malgré l'existence d'une « pluralité de modes et d'espaces de fabrique du politique », on ne peut perdre de vue que l'État marocain exerce un important pouvoir de contrôle et de censure sur la société, essentiellement à travers le ministère de l'Intérieur et ses ramifications locales (Leveau 1985), quand bien même ce mode de domination n'est pas totalement centralisé. Ces modes de gouvernement autoritaires ont en effet une répercussion directe sur l'expérience étatique telle que vécue par les citoyens marocains. Finalement, malgré un interventionnisme étatique historiquement limité, le caractère autoritaire du régime consacre et s'appuie sur l'existence d'une figure étatique importante. Cela participe à renforcer l'intérêt d'une l'analyse de l'État

non pas en tant que rouage d'un régime politique, ni à partir de ses marges, mais bien à travers ses interventions, conséquentes et historiques, tel que cela est le cas dans le domaine hydro-agricole.

Dans ce corpus, les interrogations liées à l'élaboration de l'action publique sont traitées à travers une analyse de différents aspects du « gouvernement du social » (Hibou et Bono 2016) comme la prise en charge du problème de chômage (Bono 2009) ou de la question de la pauvreté à travers des politiques de subventionnement de produits de base (Schehl 2016). Sans pour autant mobiliser la littérature relevant de l'analyse de l'action publique, ces analyses interrogent les modalités de l'action publique et les techniques de gouvernement développées à cet effet, mettant au jour la multiplicité des acteurs participant à la production de ces politiques publiques ainsi que leurs interactions. Ce type d'analyses de l'action publique au Maroc tend cependant à minimiser le rôle des administrations publiques et de ses agents à la faveur du rôle joué par « d'autres acteurs », comme en témoigne un extrait de l'introduction de l'ouvrage *Le gouvernement du social au Maroc* dirigé par Béatrice Hibou et Irene Bono, présentant les recherches compilées dans le livre.

> « Ces recherches [présentées dans l'ouvrage] montrent que le gouvernement du social n'est pas tant le fait de fonctionnaires, de décideurs ou d'élus nationaux ou locaux que celui d'acteurs sociaux, qui jouent parfois un rôle classique de délégataire pour les pouvoirs publics, mais souvent aussi des acteurs improbables, ou des acteurs publics agissant hors du champ de leurs compétences. Elles suggèrent que le gouvernement du social résulte certes de politiques publiques, de décisions prises par ceux qui gouvernent – à partir de leur rôle et de leur panoplie officiels, ou de positions officieuses et de pratiques informelles, voire de véritables "arrangements" avec la norme –, mais s'exerce surtout par le truchement d'autres acteurs » (Hibou et Bono 2016, p. 13).

Il est en effet indéniable que les espaces de production de l'action publique ne peuvent être réduits aux seuls champs d'action de l'État et de ses administrations en ce que celle-ci relève en effet de phénomènes d' « ajustements permanents » (*Ibid.*, p. 33), d' « arrangements » ou encore de « bricolages » (*Ibid.*, p. 35). Pour autant, l'analyse de la fabrique de l'action publique ne peut se limiter à une analyse de la production de l'ordre social, d'un « gouvernement du social » essentiellement en dehors de l'État, ou au niveau de ses marges, tant l'autorité étatique joue en réalité un rôle important dans l'organisation du « social ». Tout en comportant l'intérêt de mettre en avant le rôle joué par des acteurs pouvant apparaître comme distincts, voire éventuellement détachés, des institutions étatiques dans le processus de

production de l'action publique, de telles analyses menées à partir des marges de l'État ont tendance à faire oublier le rôle souvent essentiel, bien que n'étant pas toujours central, de l'institution étatique dans ce processus.

Cette littérature conclut régulièrement à l'existence d'espaces de désengagement de l'État au Maroc, en se basant cependant sur des analyses de l'État menées à partir de ses marges (*Ibid.*, p. 39), permettant de questionner la légitimité et la centralité de la figure étatique (Bono 2016). Cependant, elles ne sont pas suffisamment convaincantes lorsqu'elles sont mobilisées pour conclure à l'idée que l'État interviendrait peu ou se désengagerait. Une analyse de l'État menée à partir de ses « marges » comporte en effet le risque de perdre de vue ses activités centrales. Nous ne nions pas l'intérêt d'une telle approche de l'action publique mais considérons que celle-ci doit être complémentaire d'une approche prenant au sérieux l'État et le travail concret et quotidien de ses administrations et de ses agents. Dès lors, nous considérons que des analyses de niveau mésosociologique, prenant en compte les activités non-marginales de l'État, sont essentielles à une analyse de ses recompositions. En outre, une approche centrée sur l'État n'est pas antinomique avec une prise en compte de la participation de différents acteurs à la production de ces politiques publiques. Nous verrons que les analyses existantes concluent régulièrement à l'idée d'une diversification des espaces et des acteurs de production des politiques publiques, souvent qualifiée de « fragmentation » de l'action publique (Maillard et Kübler 2015 ; Hassenteufel 2011 ; Massardier 2003).

Nous relevons cependant, dans la littérature précédemment décrite, une analyse de niveau mésosociologique au sein de laquelle Nadia Hachimi Alaoui propose une description particulièrement intéressante des mécanismes de production d'une régulation spécifique en matière de gestion des transports urbains à Casablanca. L'auteure qualifie l'intervention du *wali*, représentant de l'État au niveau local et dont le rôle est essentiel à la production de l'action publique locale, de « gouvernement par moment » constituant une stratégie de mise à distance des conflits pour mieux tenir un rôle central d'arbitre dans la prise de décision (Hachimi Alaoui 2016). Alors que cela est très peu fait dans la littérature consacrée au Maroc, Nadia Hachimi Alaoui analyse l'action publique à travers les activités pratiques et quotidiennes des collectivités locales et de certaines administrations étatiques, afin d'en saisir les modalités concrètes bien plus qu'un sens global, finalement absent de cette politique de transport urbain dénuée de « maîtrise bureaucratisée » (*Ibid.*, p. 84). Finalement, cette étude met au jour l'interaction des éléments de transformation de l'action publique (une gestion des transports publics à travers une délégation de service public à des acteurs privés, organisée par une collectivité locale) et de permanence (un pouvoir étatique fort exercé à travers le représentant

local du ministère de l'Intérieur qui joue volontiers le rôle d'arbitre, en intervenant à certains moments-clés).

Pour résumer, la littérature sur l'action publique au Maroc reste d'une part majoritairement centrée sur les récepteurs, ou « ressortissants » (Warin 1999), de l'action publique (analyses microsociologiques), et n'offre d'autre part qu'une vision globalisante des mécanismes de l'intervention étatique (analyses macrosociologiques). Cette littérature reste essentiellement focalisée sur le « sens » de l'action publique en posant finalement plus la question du « pourquoi » que celle du « comment ». Dès lors, malgré l'existence de certaines analyses de niveau mésosociologiques relatives aux activités étatiques, les analyses de l'action publique menées au Maroc n'interrogent que dans une mesure très limitée les processus mêmes de production de l'action publique et la mise en œuvre concrète de dispositifs de politique publique. Le niveau mésosociologique, pourtant largement délaissé, constitue un point d'observation extrêmement intéressant de l'État et de ses activités quotidiennes, permettant une analyse sociologique de ses administrations et du travail de ses agents. Une telle démarche est nécessaire à l'analyse de l'État et ne s'oppose pas aux autres approches présentées dans la revue de littérature, dans la mesure où elle apporte en réalité des éléments de réponse complémentaires au débat relatif aux recompositions de l'État.

Pour conclure, nous pouvons voir que l'action publique marocaine est plutôt analysée, dans la littérature, comme résultante d'une trajectoire historique spécifique dont on relève certaines permanences, mais dont on peut observer un certain nombre de recompositions. Celles-ci peuvent être interprétées au regard du développement de l'économie mondialisée, à la mise en conformité aux standards néo-libéraux dominants, mais pas seulement puisque nous avons vu que l'interventionnisme étatique était historiquement faible dans le pays. Les analyses de l'État menées à partir de ses marges concluent généralement à une transformation, certes complexe et erratique, mais globalement orientée vers une forme de « désengagement » de l'État, correspondant à la logique néo-libérale actuellement dominante (Bono 2014 ; Catusse 2010), sans toutefois lui être spécifique. Finalement, ces questions ne sont que partiellement abordées dans la littérature mais restent tout à fait ouvertes. Myriam Catusse résume la situation dans les termes suivants.

> « Si la réforme de l'État est au cœur du discours sur le changement politique au Maroc, si pendant des décennies, derrière la métaphore du *makhzen*, l'État y a été pensé comme un *big brother* omnipotent et omniprésent, monopolisant et verrouillant les processus décisionnels, force est de constater que très peu de chercheurs se sont penchés sur les modalités et procédures de fabrication du bien public. Très peu d'études ont analysé le *policy making* au Maroc. L'État ou le *makhzen* sont généralement convoqués en dernière instance ou discours d'autorité, telles des boîtes noires dont on ne cherche pas à comprendre le fonctionnement. » (Catusse 2008, p. 319-320)

En effet, alors que l'État marocain est souvent analysé à partir de la nature et du fonctionnement du régime politique auquel il se rapporte, il reste assez peu étudié en tant que tel, notamment à travers ses volets les plus interventionnistes et les processus de fabrique de l'action publique. De fait, au Maroc, « l'action publique a longtemps été considérée comme un objet indigne d'intérêt ou réduite à sa dimension clientéliste ou répressive » (Catusse et Vairel 2010, p. 22). L'intérêt de l'analyse de l'action publique et des administrations publiques est aujourd'hui largement mise en avant à travers différents plaidoyers (Boutaleb et Dufresne Aubertin 2022 ; Signoles 2006), rappelant que celle-ci constitue une manière privilégiée d'analyser l'État.

## III. Une analyse sociologique de l'État marocain « au concret »

Les recherches actuelles interrogeant la production de l'action publique au Maroc sont assez peu développées et ne se consacrent que de manière très limitée à la réalisation d'une sociologie de l'administration. En choisissant une entrée par l'action publique, nous voulons pour notre part observer le travail des administrations publiques et de leurs agents à travers la production de la politique de gestion des eaux souterraines. Cette étude du processus de production de l'action publique permet d'analyser le fonctionnement concret de l'État marocain et d'en interroger les reconfigurations, dont nous avons vu qu'elles revêtent une dimension plus complexe qui ne peut se résumer à l'idée d'un « désengagement » de l'État parfois mise en avant dans la littérature.

Après avoir rappelé en quoi l'analyse de l'action publique est une entrée privilégiée pour analyser l'État, en particulier au Maroc (III.A), nous justifions ensuite les apports de l'approche institutionnelle que nous avons choisi de mobiliser dans ce travail de recherche (III.B). Nous précisons ensuite la problématique centrale de nos travaux, s'organisant autour de la notion d' « interventionnisme sélectif » de l'État (III.C), avant de préciser les différentes variables et hypothèses qui guident notre analyse (III.D).

## III.A. Les intérêts d'une analyse des activités de l'État au Maroc

Un certain nombre de travaux fondamentaux, menés à partir de cas africains et devenus classiques, mettent en avant la nécessité d'analyser l'historicité des États, des trajectoires et des compromis historiques ayant façonné ces derniers afin de mieux comprendre leur avènement, leur construction et leurs mutations (Bayart 1996a ; Bayart 1989). Nous soutenons évidemment volontiers cette démarche mais notons également que ces approches, relevant majoritairement de l'économie politique, analysent l'État à travers une focale macrosociologique. L'État est alors principalement conçu et analysé à l'aune du régime politique et des logiques de domination dans lesquelles il est imbriqué et à travers lesquelles s'opère sa construction. Ce faisant, ces approches ont tendance à négliger l'analyse des interventions et des modalités d'action de l'État, donnant l'impression d'étudier un « État sans fonctionnaire » (Copans 2001). Si cette critique est principalement adressée aux analyses des États d'Afrique sub-saharienne, les États maghrébins ne sont pas exempts de telles analyses exclusivement macrosociologiques qui tendent à survaloriser l'analyse du régime politique et des rapports de domination retranscrits dans l'organisation de l'État, au détriment d'une véritable analyse des modalités de son intervention, qui prenne en compte, de manière sérieuse et détaillée, le travail concret et quotidien de ses administrations et de ses agents (Boutaleb et Dufresne Aubertin 2022 ; Signoles 2006). En somme, il convient de dépasser une perspective descriptive de la cohabitation de différentes logiques au sein des institutions étatiques, au profit d'une vision analytique consistant à comprendre ce qu'implique une telle cohabitation en termes de production de l'action publique, et au-delà de fonctionnement de l'État et de ses recompositions.

L'analyse de l'action publique est une discipline qui s'est essentiellement développée à partir de cas d'étude nord-américains et européens, sans que cela n'enlève de leur intérêt dans d'autres contextes, africains par exemple (Darbon et Provini 2018). Nous l'avons vu dans notre analyse de la littérature consacrée au processus de construction historique de l'État au Maroc, celle-ci présente des spécificités, parfois bien différentes de celles des État européens. Toujours est-il que l'État marocain, sans pour autant surestimer son rôle ni le considérer comme une entité homogène, est une autorité centrale de concentration du pouvoir politique, et constitue en cela le principal acteur de l'élaboration de l'action publique sur le territoire national. En ce sens, l'idée d'analyser la production de l'action publique pour comprendre les recompositions de l'État marocain et des configurations du pouvoir politique est également valide dans ce contexte (Signoles 2006).

L'analyse de l'action publique s'est récemment développée sur des terrains d'Afrique subsaharienne, faisant suite à plusieurs appels émanant de chercheurs rappelant tous les intérêts de telles études dans la région (Darbon 2004 ; Bierschenk et Olivier de Sardan 2014a ; Lavigne Delville 2017). Ce développement est encore très parcellaire dans le monde arabe, le cas marocain ne faisant pas exception (Catusse 2008). Souvent pensée dans son rapport au régime politique (Catusse et Vairel 2010), l'action publique est cependant trop peu souvent étudiée en tant qu'activité de l'État. Certains évènements récents, nous pensons notamment à la révolution égyptienne mais aussi et surtout tunisienne de 2011, montrent cependant que l'existence de certaines institutions productrices de l'action publique, au premier titre desquelles les administrations publiques en tant que composantes de l'État, n'est pas toujours dépendante du régime politique. En effet si elles peuvent être marquées par des transformations, elle peuvent aussi au contraire perdurer à travers même le moment révolutionnaire, comme en témoignent les « moments de restauration » suivant certaines périodes révolutionnaires (Allal et Vannetzel 2017). En ce sens, les spécificités régionales ou les contextes politiques particuliers ne retirent en rien l'intérêt de l'analyse de l'action publique. A l'inverse, la permanence de certaines institutions politiques, telles que celles constituant les bases d'un régime politique, n'est pas synonyme de permanence des institutions étatiques. Au contraire, des reconfigurations peuvent tout à fait être à l'œuvre dans une période de relative stabilité des institutions constitutives du régime politique. Ce sont précisément ces recompositions qui nous intéressent. Au niveau de ces terrains dans des pays du Sud, et plus spécifiquement au Maroc, nous observons en effet la présence d'institutions étatiques, dont les spécificités ne sauraient contredire l'intérêt de l'analyse des processus de production de l'action publique à même de nous renseigner sur cet « État au travail[39] » (Bierschenk et Olivier de Sardan 2014b).

La relative faiblesse de la littérature existante relative aux processus de production de l'action publique au Maroc[40] doit cependant être prise en compte comme une sorte de mise en garde, de préalable à prendre en compte pour nos propres analyses. En effet, la frilosité observée quant à une analyse des activités concrètes de l'État au Maroc est probablement à mettre en lien avec l'importance de l'informalité caractéristique de l'État marocain (Bono 2016, p. 93) mais également du régime politique, puisqu'il convient de noter que « le *makhzen*[41] se distribue aussi bien dans les sphères officielles que dans l'informalité » (Lacroix 2005, p. 138). Cette importante informalité se retrouve également au niveau de l'action publique, son analyse mettant en avant certains décalages « entre dispositifs formels et pratiques concrètes »

[39] « *State at work* » en version originale.

[40] Cf. cette Introduction générale, II.D, p.34.

[41] Cf. note de bas de page n°23 , p.21.

(Hachimi Alaoui 2016, p. 87). Pour autant, l'importance de l'informalité et la présence de tels décalages entre les normes et leurs applications n'excluent pas l'analyse de l'État au concret et de la production de l'action publique[42]. On retrouve en effet dans la littérature un important corpus s'intéressant aux administrations publiques en Afrique subsaharienne[43], une région où l'informalité et les phénomènes de multiplicités de normes et de décalage entre ces normes et leur application sont particulièrement importants (Chauveau, Le Pape et Olivier de Sardan 2001 ; Darbon 2015) n'empêchant cependant pas d'analyser l'action publique et les activités des administrations étatiques (Darbon 2004 ; Labzaé 2015 ; Bourblanc 2018 ; Lavigne Delville 2018 ; Soriat 2018 ; Schlimmer 2018). L'existence d'un tel décalage entre les normes et leurs applications n'est pas un frein à l'analyse de l'action publique. Ce « fossé de mise en œuvre[44] » (Lane 2009) et les paradoxes observés à cet égard constituent au contraire un des intérêts majeurs de l'analyse de l'action publique (Bierschenk et Olivier de Sardan 2014a), résidant principalement dans le fait de chercher à comprendre la production des politiques publiques, dont la mise en œuvre n'est que rarement, ou plutôt jamais, le fruit d'une stricte application d'une norme définie à l'avance (Pressman et Wildavsky 1984). Notre analyse de la littérature spécifiquement consacrée au cas marocain a donné à voir quelques travaux s'intéressant à l'élaboration de l'action publique et aux activités étatiques quotidiennes (Allal 2010 ; Kohstall 2014 ; Hachimi Alaoui 2016), sans pour autant se réclamer d'une entrée par l'analyse de l'action publique, comme nous le faisons dans le cadre de nos travaux.

Nous avons l'ambition de mener une analyse de l' « État au concret » (Padioleau 1982), en observant plus particulièrement la fabrique de l'action publique, tout en analysant non seulement le sens, mais aussi et surtout les modalités de mise en œuvre. Ces dernières sont effectivement les plus à même de constituer une véritable analyse de l'institution étatique dans son fonctionnement concret. Cette analyse de l'État « au concret » s'opère à travers une étude minutieuse de ses activités quotidiennes, et permet en conséquence d'analyser la répartition et l'organisation des pouvoirs et les modes de régulation de la société qu'il organise et réactualise régulièrement.

[42] Les développements de l'analyse de l'action publique, notamment ceux en lien avec la sociologie des organisations, mettent largement en avant l'informalité de certains processus constitutifs de la production de l'action publique (Thoenig et Crozier 1975). Par ailleurs, les paradoxes liés à la mise en œuvre des politiques publiques constituent un questionnement initial devenu classique au sein de l'analyse de l'action publique, constatant l'existence de « fossés de mise en œuvre » entre les objectifs attendus et les résultats effectivement obtenus (Pressman et Wildavsky 1984).

[43] Notons cependant que l'analyse de l'action publique consacrée à des cas d'étude africains se limite souvent à des terrains subsahariens. A titre d'exemple, nous pouvons remarquer qu'un récent numéro de la *Revue internationale de politique comparée* consacré à l'analyse de l'action publique en Afrique, et aux approches instrumentales plus particulièrement, ne présente aucun cas d'étude maghrébin (Lavigne Delville et Schlimmer 2020).

[44] « *Implementation gap* » en version originale.

Un des intérêts majeurs de l'analyse de l'action publique et de ses transformations réside donc dans sa capacité à penser les recompositions de l'État, dont les politiques publiques peuvent ainsi être considérées comme l'un des marqueurs essentiels. C'est ce que rappellent Desmond King et Patrick Le Galès lorsqu'ils restituent le débat concernant la prise en compte ou non de l'action publique dans l'analyse de l'État en énonçant le point de vue des défenseurs d'une approche par les politiques publiques.

> « Les auteurs étudiant les politiques publiques voient dans les transformations de l'action publique et du gouvernement une dimension centrale de recomposition de l'État, dès lors que celle-ci est envisagée surtout du côté de la domination, de la capacité à structurer et diriger la société. » (King et Le Galès 2011, p. 467)

En outre, rappelant que la sociologie de l'État est « un chantier en cours » (*Ibid.*, p. 474), les auteurs expliquent que les développements récents de l'analyse de l'action publique permettent de « [mettre] en évidence la fin du monopole de l'autorité politique exercée par l'État » (*Ibid.*, p. 472). Les auteurs font ici référence aux analyses de l'action publique mettant largement en avant la multiplication des acteurs participant à la production de l'action publique, conduisant à des mouvements de fragmentation mais aussi de pluralisation des espaces de production de l'action publique. Le premier phénomène de fragmentation est généralement pensé comme la conséquence d'une multiplication des objectifs des politiques publiques (Hassenteufel 2011, p. 154). Il s'inscrit également dans le contexte d'une progressive sectorisation de la fabrique de l'action publique, dont la coopération des différents secteurs constitue parfois un enjeu à part entière de la production de l'action publique. En outre, le phénomène de pluralisation s'inscrit dans des mouvements de « dénationalisation » de la production des politiques publiques (King et Le Galès 2011, p. 472), marqués par une importance grandissante des acteurs locaux (à travers le développement de mouvements de décentralisation notamment) et des acteurs internationaux (à travers le développement d'institutions supranationales et internationales). Ce phénomène de pluralisation est également à mettre en lien avec une participation de plus en plus importante d'acteurs privés à la production de l'action publique. Malgré cela, l'État, à travers les activités concrètes et quotidiennes des administrations publiques[45], occupe une place centrale dans la production et

[45] Philippe Bezes montre que les activités des administrations publiques s'organisent autour de trois pouvoirs : un pouvoir de « mise en forme » s'opérant notamment à travers la production des textes réglementaires, un pouvoir de « mise en œuvre » à travers les ajustements opérés dans la mise en œuvre concrète des politiques publiques et des différentes mesures d'action publique, et enfin un pouvoir d' « intermédiation » qui s'opère par le rôle d'interface qu'elles occupent entre le personnel politique, les élus, et les groupes d'intérêts et/ou d'usagers à qui s'adressent les mesures mises en œuvre (Bezes 2014).

la mise en œuvre de l'action publique. Ce n'est donc pas un « retrait de l'État » (Strange 1996) qui est observé, mais bien des reconfigurations. L'État ne disparaît pas mais change, s'adapte à ce nouveau contexte, il « administre l'autorité politique et garde un rôle central de légitimation » (King et Le Galès 2011, p. 472-473). En cela, les conclusions récentes de l'analyse de l'action publique témoignent, une fois de plus, de leur intérêt afin de penser un État qui ne disparaît pas mais se recompose.

Les politiques environnementales sont spécifiquement marquées par ces phénomènes de pluralisation et de fragmentation de l'action publique, tant les actions entreprises dans le cadre de ces politiques s'opèrent à plusieurs niveaux d'action publique, appellent à la participation d'acteurs divers mais recoupent également différents secteurs de l'action publique. En cela, la politique de gestion des eaux souterraines offre un point d'observation particulièrement intéressant de l'État marocain. Cette politique est en effet à la fois liée à des politiques hydro-agricoles historiquement marquées par un fort interventionnisme étatique (construction de barrages, encouragement au développement agricole à travers le développement de l'irrigation) lié aux fonctionnement du régime politique (soutiens ruraux essentiels à la monarchie), mais également au cœur de réorganisations administratives inaugurées par la réforme de la politique de l'eau (introduction des principes de la GIRE, gestion intégrée et territorialisée des ressources en eau) que vient compléter un mode de gestion contractuel spécifiquement dédié à la gestion des eaux souterraines (mise en œuvre de contrats de nappe). Ces différents aspects entraînent de nombreux questionnements. Sans pour autant disparaître, les objectifs affichés de ces politiques laissent entendre que l'État laisserait aujourd'hui la place à d'autres acteurs en matière de gestion des eaux souterraines. Pourtant, l'État paraît garder une place centrale dans ce processus, que notre travail ambitionne d'analyser de manière plus précise.

Afin de restituer toute la complexité de ces processus d'intervention étatique et d'en interroger les logiques, nous considérons que l'analyse de l'action publique, et les approches institutionnelles plus précisément, offrent des outils théoriques et méthodologiques particulièrement à même de traiter les questions que nous soulevons.

## III.B. Une approche institutionnelle de l'action publique et des recompositions de l'État

Au Maroc, les appels à l'analyse des relations entre l'État et la société sont régulièrement réitérés (Hibou et Tozy 2020, p. 11 ; Hibou et Bono 2016, p. 23). Béatrice Hibou et Irene Bono mettent l'accent sur la complexité de ces relations, qui doivent selon elles permettre d'envisager le « gouvernement du social » au-delà d'une simple conception de

l'action publique en termes de réponse à des demandes sociales (*Ibid.*, p. 15). L'analyse de l'action publique a depuis longtemps dépassé les critiques adressées aux premières approches systémiques proposant un tel modèle d'analyse circulaire concevant uniquement la fabrique de l'action publique comme réponse à des demandes sociales, nourrissant à leur tour de nouvelles demandes (Easton 1953). En acceptant de considérer le rôle central de l'État dans la production de l'action publique, tout en prenant en compte la diversité d'acteurs qui participent de manière concomitante à ce processus, l'analyse de l'action publique permet d'analyser les relations entre État et société civile dans toute leur complexité. L'analyse sociologique de l'action publique permet d'étudier à la fois les acteurs, les lieux et les dispositifs concrets organisant ces interactions. Le développement de l'analyse de l'action publique et le dépassement des approches systémiques et séquentielles ont conduit à l'apparition de différentes approches théoriques (Maillard et Kübler 2015). Parmi elles, les approches institutionnelles nous semblent particulièrement intéressantes. Les avantages d'une approche institutionnelle sont en effet multiples et correspondent aux besoins de notre analyse, puisqu'une telle approche offre des outils permettant de penser les changements mais également les pérennités de l'action publique, question centrale de nos travaux.

Dès lors, il convient en premier lieu de mieux définir ce que nous entendons par le terme d'institution. À un premier niveau d'entendement, la notion d'institution renvoie généralement à des organisations, dont l'existence se traduit dans un certain nombre d'éléments formels objectifs, ressources humaines et hiérarchie, budgets, locaux, etc.). La notion d'institution ne se limite cependant pas à ces aspects organisationnels mais englobe également « l'ensemble des croyances, ou des représentations, qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence. » (Lagroye, Bastien et Sawicki 2012, p. 141). De cette manière, la notion d'institution renvoie à un ensemble de règles et de normes, qui permettent de coder des pratiques, d'agencer des comportements, au sein d'un groupe social, qu'il soit formellement constitué en tant qu'organisation ou non. Une telle définition permet de se départir d'une vision trop formelle de l'institution en rappelant que les règles et normes institutionnelles sont mouvantes et sans cesse réaffirmées ou renégociées, comme le développement de la sociologie des organisations a pu le démontrer (Crozier et Friedberg 1977). Nous pouvons finalement retenir la définition suivante des institutions entendues au sens d' « univers institutionnels », tel que proposée par Olivier Nay et Andy Smith.

> « Les institutions, en sciences sociales, désignent tous les univers marqués par l'existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances et les comportements des acteurs sociaux. Dans une perspective plus restrictive, la notion peut servir à identifier des « milieux » relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés. […] Les institutions peuvent ainsi se rapporter à des univers très divers [tel qu'] un secteur d'activités, un système organisationnel (comme un ensemble d'administrations), un milieu partisan, une communauté sociale ou professionnel (organisée ou imaginée), un espace localisé où se structure dans la durée un système politique territorial (quartier, village, département, etc.) » (Nay et Smith 2002, p. 7)

À partir d'une telle définition, une approche institutionnelle permet de penser la complexité de l'institution étatique, elle-même composée de différentes institutions, ou sous-institutions, sectorielles ou géographiques par exemple. Dans le cas marocain plus spécifiquement encore, l'importance accordée aux dimensions historiques des institutions au sein de l'approche permet de prendre en compte la combinaison et la cohabitation de différents éléments tels que mis en avant dans la littérature[46].

Les approches institutionnelles auxquelles nous nous référons dans nos travaux ont été développées plus récemment, et sont communément qualifiées d'approches néo-institutionnelles, ceci afin de les distinguer des approches renvoyant à une conception formelle du pouvoir politique à travers des institutions politiques (Maillard et Kübler 2015, p. 137). Ici, les approches néo-institutionnelles s'inscrivent dans une démarche sociologique destinée à appréhender les institutions comme un phénomène complexe, dont les règles et les acteurs qui les composent sont en constante mutation. Caractérisées par une grande diversité (Hall & Taylor 1996), les approches néo-institutionnelles ont émergé dans les années 1970 aux États-Unis, en premier lieu comme une réponse aux analyses béhavioristes et influencées par la sociologie politique, l'économie et la sociologie des organisations (Goodin 1996 ; Lowndes 1996). Les approches néo-institutionnalistes s'accordent généralement autour de la « logique de convenance[47] » consistant à considérer que les individus adoptent un comportement « approprié » à l'institution à laquelle ils appartiennent. Néanmoins, le développement de ces approches va également conduire à des orientations hétérogènes, et notamment à trois approches spécifiques au sein du néo-institutionnalisme (Hall et Taylor 1996).

[46] Nous pensons aux éléments de modernité et de tradition, mais dont nous avons vu que la désignation posait problème, mais aussi aux différents modes de légitimation politique renvoyant à des idéaux-types étatiques dissociés, État impérial et État stato-national (Hibou et Tozy 2020).

[47] « *Logic of appropriateness* » en version originale.

Nous ne mobilisons dans nos travaux que les apports des néo-institutionnalismes historique et sociologique. En effet, si le néo-institutionnalisme du choix rationnel[48] est mobilisé pour l'analyse de la gestion de l'eau au Maroc (Buchs 2006 ; Bekkari 2009 ; Fofack, Kuper et Petit 2015 ; Kooij, Zwarteveen et Kuper 2015), nous remarquons que ce courant a tendance à développer une vision « minimaliste » de l'État (Baron, Petit et Romagny 2011), ne permettant pas d'en restituer toute la complexité.

Le courant du néo-institutionnalisme historique met en avant l'existence de macro-institutions au sein desquelles les relations de pouvoir sont fondamentalement asymétriques. L'émergence d'une institution, et de la formulation de différentes règles qui la composent, est alors expliquée par son histoire ainsi que par des phénomènes de « dépendance au sentier » rendant les changements d'orientation de l'action publique de plus en plus coûteux en termes cognitifs, matériels et/ou politiques (North 1990 ; Pierson 2000). Si les acteurs peuvent avoir des comportements stratégiques, ce courant considère que les choix passés influencent plus largement encore les décisions actuelles. Les changements sont alors généralement analysés dans une perspective de long-terme (Ingram et Fraser 2006) et conçus de manière incrémentale, comme relevant d'une addition, d'une superposition de changements intervenant concomitamment aux phénomènes de dépendance au sentier (Vijge 2013). Notons enfin que dans certains cas, une telle superposition peut également être à l'origine de transformations d'ampleurs (Streeck et Thelen 2005a).

Le courant du néo-institutionnalisme sociologique retient plus spécifiquement les processus cognitifs et les dimensions culturelles des institutions (Hall et Taylor 1996). Les institutions sont conçues à la fois comme un ensemble de règles cognitives qui produisent du sens dans la mesure où elles englobent des représentations, des croyances et de la connaissance, mais également de règles plus normatives qui définissent les comportements adéquats, les normes et les procédures, à l'origine de l'existence d'interprétations partagées, de pratiques routinières et de rôles définis (March et Olsen 1994). La notion d' « isomorphisme institutionnel » permet précisément de mettre au jour et de décrire des processus de convergence entre des organisations appartenant à un même univers institutionnel (DiMaggio et Powell 1983). Les auteurs distinguent trois types spécifiques d'isomorphismes

[48] Cette approche met l'accent sur le rôle des institutions dans la production des choix et des préférences des acteurs (Ostrom 1991). Dans ce sens, les institutions sont conçues comme un ensemble de règles guidant les choix des acteurs et permettant de les prévoir. De la même manière, les « changements institutionnels n'apparaissent que lorsque les acteurs considèrent qu'un tel changement optimise leur utilité » (Gorges 2001). Ces approches ont largement été mobilisées par des études consacrées à la gestion des ressources naturelles, à travers le cadre d'analyse (« *Institutional Analysis and Development Framework* ») développé par Elinor Ostrom spécifiquement consacré à la gestion des « biens communs » ou « *Common Pool Resources* (Ostrom 1990). Toutefois, la principale limite de ces approches est relative à l'idée que les intentions rationnelles des acteurs, en fonction des informations nécessairement limitées dont ils disposent, prévalent sur d'autres logiques d'action (Ostrom 2005)

institutionnels : l'isomorphisme « coercitif » qui correspond à une situation de pression pour la mise en œuvre de processus ou d'outils organisationnels spécifiques, l'isomorphisme « mimétique » qui se déploie généralement dans un contexte de grande incertitude au cours duquel les acteurs cherchent à mettre en œuvre des solutions déjà existantes et l'isomorphisme « normatif » qui correspond à l'adoption de standards professionnels de l'univers institutionnel auquel appartient l'organisation.

Les approches néo-institutionnelles historiques et sociologiques, que nous mobilisons dans le cadre de nos travaux, ont fait l'objet de critiques récurrentes relatives au fait qu'elles seraient essentiellement focalisées sur l'analyse des pérennités plutôt que du changement. S'il est probablement vrai que les analyses en termes de « dépendance au sentier » peuvent parfois donner cette impression, le développement du néo-institutionnalisme a cependant vu se développer de véritables théories du changement, avec la notion d'isomorphisme, nous venons de le voir, mais également à travers celle de « changements graduels transformateurs » (Streeck & Thelen, 2005). Les auteurs proposent en effet un apport théorique important en décrivant l'existence de différents processus institutionnels conduisant effectivement à des formes de changement. On retrouve cinq grands types de changements que sont le changement par « déplacement » au cours duquel des normes existantes mais non utilisées sont redécouvertes et mobilisées dans le cadre d'un changement de contexte, la « sédimentation » renvoyant à une logique de superposition de réformes successives, opérant un changement par couches successives, la « dérive » au cours de laquelle un système institutionnel ne s'adapte pas à un nouveau contexte, la « conversion » où les politiques existantes sont réorientées vers de nouveaux objectifs et enfin l' « épuisement » consistant en l'autodestruction d'institutions existantes, dans le cadre d'un changement conséquent du contexte dans lesquelles elles s'insèrent.

Cette approche par les changements graduels transformateurs a depuis fait l'objet de discussions importantes dans la littérature, parmi lesquelles nous retenons ici les travaux de Giliberto Capano qui propose de « reconceptualiser la superposition[49] », en montrant en quoi la superposition progressive de réforme n'est pas nécessairement porteuse de changements mais peut, au contraire, participer à des phénomènes de stabilité de l'action publique (Capano 2019).

Finalement, nous retenons de la notion d'institution l'idée de règles et de normes, partagées entre les différents acteurs composants l'institution qui, par leurs pratiques régulières, les réaffirment et les actualisent en permanence. Si ces règles permettent l'existence et le fonctionnement de l'institution dans le sens où les pratiques des acteurs sont en grande partie

[49] *« Reconceptualizing layering »* en version originale.

prévisibles, leur usage peut également constituer une forme de pouvoir, de domination puisque ces règles peuvent faire l'objet d'un usage stratégique par les acteurs. Les institutions auxquelles nous nous référons ne sont pas exclusivement liées à une organisation spécifique, mais renvoient plutôt à différentes organisations ainsi que des acteurs plus individuels, appartenant tous à un même espace institutionnel. Dans nos travaux plus spécifiquement, ces institutions s'inscrivent dans le cadre d'une sectorisation de l'action publique. Ces secteurs sont généralement constitués autour d'une entité ministérielle, mais également d'autres agences et/ou offices publics ainsi que les acteurs privés de ce secteur. Nous distinguons nettement l'existence de deux secteurs, celui de l'Agriculture et celui de l'Eau. Nous reviendrons plus spécifiquement sur le processus ayant conduit à leur institutionnalisation, puis nous montrerons en quoi ils sont essentiels à la compréhension de la mise en œuvre de la politique marocaine de gestion des eaux souterraines. Le processus de mise en œuvre de cette dernière, qui passe par l'introduction de nouveaux instruments de politique publique tels que les contrats de nappe, a lieu dans un contexte institutionnel qui produit des effets structurants, et qui doit donc être pris en compte.

Puisqu'il est question d'instrument d'action publique, il convient de noter que nous retenons de cette notion un ensemble de dispositions formant une politique publique : des objectifs, des moyens et des actions concrètes. Nous considérons les contrats de nappe comme des instruments d'action publique, dans la mesure où ils relèvent de techniques spécifiques, mobilisées par le gouvernement pour parvenir à certains objectifs. Nous reprenons à cet égard la définition donnée par Michael Howlett.

> « "Policy instruments" is the generic term provided to encompass the myriad techniques at the disposal of governments to implement their public policy objectives. Sometimes referred to as "governing instruments" or "tools of government", these techniques range in complexity and age, although most are well known to students and practitioners of public administration. » (Howlett 1991, p.2)

À travers ces propos, l'auteur rappelle également que ce que certains autres désignent en tant qu'instruments (Linder et Peters 1989) sont également parfois qualifiés par d'autres à travers la notion d'outils, ou *tools* en anglais (Hood 1983). Dans la littérature française consacrée à la question des instruments d'action publique, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès opèrent quant à eux une distinction entre « instruments » et « outils » : les premiers renvoient à « l'ensemble des problèmes posés par le choix et les usages » (Lascoumes et Le Galès 2005a, p. 12) des seconds ; les outils sont quant à eux définis comme « des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action

gouvernementale » (*Ibid.*). Si les instruments d'action publique sont « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (*Ibid.*, p. 13), nous nous intéressons ici plus particulièrement à leurs aspects pratiques. En ce sens, la définition que nous retenons des instruments d'action publique correspond plus volontiers à celle retenue par Michael Howlett ou à celle d' « outils » dans les écrits de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès.

Un instrument d'action publique, par les objectifs et actions qu'il introduit, propose en réalité de nouvelles règles et normes aux acteurs concernés par celui-ci. En cela, un instrument peut être considéré comme une institution (*Ibid.*, p. 15), concernant, dans notre cas, la gestion des eaux souterraines dont il s'agit de mettre en œuvre de nouvelles règles et normes. L'introduction d'un nouvel instrument étant très rarement opérée *ex nihilo*, il est particulièrement intéressant d'analyser les effets de son introduction dans un contexte institutionnel donné, pouvant éventuellement conduire à l'observation de phénomènes de « résistance au changement » (Bourblanc 2011). Nous voulons ici observer le processus d'institutionnalisation de ces nouveaux instruments de politique publique, les contrats de nappe, et plus largement de la politique de gestion des eaux souterraines.

Nous voulons interroger la mise en œuvre d'un instrument et plus spécifiquement sa capacité à produire des changements, et en cela à s'institutionnaliser. En effet, un nouvel instrument d'action publique propose de nouvelles normes et règles, mais s'insère également dans un univers institutionnel existant et influant sur son propre processus d'institutionnalisation. Nous reprenons à cet égard la définition de l'institutionnalisation proposée par Bernard Lacroix et Jacques Lagroye.

> « L'institutionnalisation ne se laisse pas enfermer dans le schéma linéaire d'une "création" fixant les règles et les savoirs dont les agents pourront ensuite faire usage, en utilisant les zones d'incertitude que la codification initiale aurait laissés subsister. Elle se fait et se rejoue continuellement [et notamment à travers une] succession irrégulière d'affrontements spectaculaires et de conflits discrets [desquels] résulte la sédimentation de prescriptions, de pratiques, de savoirs et de croyances qui dessine les formes de l'institution ; mais chaque nouvel apport, loin de s'ajouter simplement aux précédents, modifie aussi leur structure et leur poids, brise l'ordonnance de leur ajustement, remet partiellement en question les définitions qu'ils avaient consacrées. » (Lacroix et Lagroye 1992, p. 11)

La notion d'institutionnalisation telle que définie ici restitue toute la complexité d'un tel processus et permet également de prendre en compte la question du changement. Nous

considérons en effet que l'analyse des changements relatifs à la mise en œuvre d'un nouvel instrument peut se faire à travers l'analyse de l'institutionnalisation de l'instrument. Cela permet en effet d'observer et de comprendre en quoi un nouvel instrument vient, ou ne vient pas, modifier les règles, normes et pratiques existantes. C'est en posant cette question de l'institutionnalisation de l'instrument, de sa non-institutionnalisation, ou encore des limites de son institutionnalisation, que nous sommes à même d'analyser le changement d'action publique en matière de gestion des eaux souterraines.

En somme, l'approche institutionnelle nous permet d'analyser les relations de pouvoir et de domination qui sous-tendent la mise en œuvre de la politique publique de gestion des eaux souterraines. L'existence d'institutions, les concurrences existantes et entretenues entre elles, la résistance de certains acteurs au changement et à l'introduction de nouvelles règles et de tentatives de mise en œuvre et d'institutionnalisation de certains instruments sont des éléments non seulement à même de nous renseigner directement sur le processus de production et de mise en œuvre de l'action publique en matière de gestion des eaux souterraines, mais également de la répartition des pouvoirs au sein des institutions étatiques. L'analyse de ces relations de domination constitue elle-même une clé de compréhension de l'État et de ses recompositions.

### III.C. Des processus d'institutionnalisation différenciés à l'origine d'un « interventionnisme sélectif » de l'État

L'analyse du changement de politique publique en matière de gestion des eaux souterraines est l'objet que nous avons choisi pour étudier la fabrique de l'action publique au Maroc et le fonctionnement concret de l'État. Mener une telle analyse à partir du sujet de la gestion des eaux souterraines présente de multiples intérêts. Nous avons affaire à une volonté d'agir de la part de l'État marocain, qui prône la mise en œuvre de contrats de nappe destinés à organiser la gestion des nappes d'eau souterraine, en concertation avec tous les acteurs, publics et privés, concernés par leurs usages. L'intérêt de ces eaux est crucial dans un pays semi-aride comme le Maroc, où l'irrigation est pratiquée de manière ancestrale, et a fait plus récemment l'objet de politiques de « modernisation », largement destinées à encourager le développement agricole, à travers la construction de multiples barrages et la création de vastes périmètres irrigués, le rôle de l'État dans ce processus étant absolument central. Les eaux souterraines sont donc largement utilisées à des fins d'irrigation agricole mais sont également mobilisées, dans des quantités bien moindres néanmoins, pour la production d'eau potable, mais dont la qualité est cependant un enjeu crucial[50]. La politique étudiée se situe donc à l'interface de différents

[50] Cf. Tableau 1 – Prélèvements en eau par types de ressource et par secteurs au Maroc en 2019, p. 11.

secteurs d'activité économique mais aussi des secteurs marqués par d'importantes interventions étatiques. Les politiques de gestion des eaux souterraines s'insèrent également dans une plus vaste tendance à la mise en conformité des politiques de l'eau marocaines aux standards internationaux du domaine, largement représentés par le modèle de la « gestion intégrée », dont le Maroc participe au demeurant très activement à la définition et à la promotion[51]. Nous voulons également mobiliser cette analyse de la mise en œuvre d'un instrument d'action publique afin d'interroger plus largement les logiques de l'intervention publique au Maroc. De cette manière, nous souhaitons comprendre et proposer une analyse des modes de gouvernement déployés par l'État, afin de mieux en saisir le fonctionnement et les recompositions. Finalement, l'analyse des politiques de gestion des eaux souterraines permet une ouverture plus large sur les politiques hydro-agricoles, lesquelles sont loin d'être situées aux marges de l'État mais plutôt dans le « cœur du réacteur » étatique, et sont à ce titre plus à même de nous permettre d'interroger la fabrique de l'action publique et les logiques d'intervention et de non-intervention de l'État marocain.

L'analyse de la mise en œuvre des nouveaux instruments de politique publique – les contrats de nappe – censés correspondre à de nouveaux objectifs « préservationnistes[52] » en matière de gestion de l'eau nous conduit à observer des changements qui restent cependant extrêmement limités, consacrant en réalité le renouvellement des anciens objectifs de politique publique en matière de gestion de l'eau. Nous voulons interroger ce paradoxe afin de mieux le comprendre et de mettre en avant les logiques institutionnelles qui participent à son explication. Le paradoxe que nous soulevons peut en effet être traduit en termes d'institutionnalisation : alors qu'elle s'opère dans des espaces très institutionnalisés, principalement les secteurs administratifs de l'Eau et de l'Agriculture, la mise en œuvre des contrats de nappe ne participe que dans une très faible mesure à l'institutionnalisation de la politique de gestion des eaux souterraines.

La notion d' « interventionnisme sélectif » de l'État permet de relier les différents points d'interrogation que nous soulevons en ce qu'elle propose une analyse de l'intervention étatique en matière de gestion des eaux souterraines. À travers elle, nous visons à mieux comprendre les logiques de l'intervention étatique, qui ne sont pas caractérisées par une régularité dans le temps ou dans les différents secteurs, ni au sein même d'un domaine d'action publique spécifique, où nous pouvons observer d'importantes variations en termes d'intervention étatique. Cette notion de sélectivité de l'interventionnisme étatique revêt un intérêt descriptif en ce qu'elle permet de

[51] Nous y reviendrons plus en détail mais nous pouvons d'ores et déjà citer, à titre d'exemple, la tenue du premier Forum Mondial de l'Eau dans le pays en 1997, à Marrakech plus précisément.

[52] Entendu dans le sens de préservation des ressources en eau.

rendre compte des observations relatives à l'action publique, renvoyant aux observations déjà faites dans la littérature à propos de la « nature discontinue de l'action du gouvernement de l'État » (Hibou et Bono 2016, p. 17). La notion d'interventionnisme sélectif comporte également une dimension analytique. Nous montrons que cette « sélectivité » n'est pas le fruit du hasard, mais constitue un mode de gouvernement à part entière. Finalement, cette notion se déploie à travers plusieurs aspects permettant tour à tour de comprendre les logiques de production de l'action publique à partir de notre objet d'étude :

- L'interventionnisme de l'État en matière de politique hydro-agricole est en effet sélectif dans le sens où s'opère une *priorisation des objectifs de politique publique*, entre les différents secteurs de l'action publique (Agriculture, Eau, Environnement), à laquelle se confrontent des logiques institutionnelles historiques expliquant l'existence de certains « blocages » dans la mise en œuvre d'une politique de gestion des eaux souterraines.
- Cet interventionnisme étatique est également sélectif dans la mesure où il oscille entre *logiques d'intervention et de non-intervention*, entre régulation étatique directe et formes de « laisser-faire », ce dernier aspect relevant d'une logique libérale vouée à l'encouragement des investissements privés dans un but de développement économique. Dans cette optique, l'État poursuit parfois des objectifs spécifiques à travers sa non-intervention, ne relevant pas nécessairement de logiques de « décharge » de l'État mais plutôt d'une manière d'intervenir qui passe, paradoxalement certes, par une logique d'intervention minimale, voire de non-intervention.
- Par ailleurs, cet interventionnisme sélectif s'opère à travers des techniques de gouvernement spécifiques, au sein desquelles l'*arbitrage* joue un rôle central. Si l'arbitrage est par essence une des fonctions de base des activités de gouvernement, il requiert une dimension particulière dans un contexte marqué par des incertitudes dans l'application des normes. Son recours est caractéristique d'un régime autoritaire où l'arbitrage est à la fois recherché (pour éviter les blocages) mais également craint.
- Enfin, ces techniques d'arbitrage et leurs conséquences sur le fonctionnement de l'administration et le travail quotidien de ses agents permettent d'expliquer les processus concrets de fabrique de l'action publique tout autant qu'elles éclairent le fonctionnement du régime politique marocain, au sein duquel la mainmise du palais, sans pour autant constituer un pouvoir absolu, entretient une technocratie en apparence « dépolitisée », mettant largement en avant des compétences techniques, au détriment des autorités élues et inversement. Cette opposition est également à mettre en lien avec l'entremêlement de différents modes de légitimation du pouvoir politique qui

caractérise le processus de production de l'action publique, et plus généralement du fonctionnement de l'État.

Nos travaux, à travers cette problématique, interrogent finalement les logiques de « décharge » de l'État, expliquées à la fois par une frugalité étatique historique au Maroc mais s'adaptant également aisément aux caractéristiques du paradigme néo-libéral dominant à l'échelle internationale. Cette décharge étatique, si elle permet parfois d'appréhender l'action publique aux marges de l'État, apparaît cependant limitée dans certains domaines d'action publique, au premier titre desquels figurent les politiques hydraulique et agricole, où l'interventionnisme étatique est particulièrement conséquent. L'analyse de l'intervention publique marocaine sous la seule focale du paradigme néo-libéral apparaît en réalité insuffisante, car celle-ci doit aussi être pensée à l'aune d'autres aspects de gouvernement, relevant notamment de l'interventionnisme étatique direct. Il s'agit dès lors de penser un mode de gouvernement complexe, qui relève d'un entremêlement de logiques distributives, permissives et autoritaires, mis au jour par l'analyse de la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines.

### III.D. Les institutions du (non-)changement : hypothèses et variables

L'approche institutionnelle que nous mobilisons entreprend l'analyse des changements à l'œuvre dans la politique de gestion des eaux souterraines, et plus généralement dans les politiques hydro-agricoles au Maroc. L'idée d' « interventionnisme sélectif » de l'État, permet de nuancer l'idée de « décharge » présente dans la littérature passée en revue précédemment. Notre analyse a pour ambition principale de comprendre le paradoxe observé à l'occasion de la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines. Malgré la construction et la publicisation du problème de surexploitation de ces eaux et la mise en œuvre de contrats de nappe comme solution face à ce problème, nous n'observons que peu de changement en termes d'objectifs d'action publique.

Afin de mieux comprendre ce phénomène, nous analysons en détail la politique de gestion des eaux souterraines composés des contrats de nappe, mais également d'instruments réglementaires, introduits par la loi sur l'eau de 1995. La mise en œuvre de ces dernières met en particulier au jour une faiblesse des pouvoirs de certains acteurs administratifs locaux, qui peinent à mettre en œuvre les mesures prévues par les textes réglementaires. Il s'agit d'analyser les raisons de ces difficultés de mise en œuvre, en analysant la répartition effective des pouvoirs entre les acteurs. Les objectifs de préservation des eaux souterraines sont en réalité dominés par des objectifs de développement, qui se traduisent dans le domaine agricole par des politiques d'encouragement à l'irrigation, s'inscrivant plus généralement dans une politique de

développement rural. Si la promotion des techniques d'irrigation localisées, considérées comme plus économes en eau, permettent de lier en apparence les différents objectifs, la mise en œuvre de la politique agricole suggère une dissension entre les objectifs sectoriels de l'Eau et de l'Agriculture.

Notre travail s'articule de quatre hypothèses principales, sur lesquelles nous reviendrons plus en détail à l'occasion de leur traitement au sein des différents chapitres de ce manuscrit. Nous en présentons ici les grandes orientations.

- Les réformes de la politique de l'eau traduisent un glissement progressif d'un paradigme aménagiste vers un paradigme préservationniste. Cette transition est cependant en décalage avec les objectifs de la politique de développement agricole qui reste ancrée dans la continuité historique d'un modèle de développement aménagiste, notamment à travers l'encouragement de l'irrigation. Si les modalités de mise en œuvre de la politique agricole se transforment également, elles entrent cependant en contradiction avec les réformes marquant la gestion de l'eau, ouvrant la voie à des divergences sectorielles.
- L'étude des contrats de nappe, en tant qu'instruments apparemment technicisés, laisse cependant transparaître les logiques de politisation et de dépolitisation à l'œuvre dans les politiques hydro-agricoles. La mise en œuvre de ces contrats permet en effet de mettre en lumière des enjeux de pouvoir et de domination. Il s'agit premièrement d'une domination géographique qui donne à voir une prépondérance du centre par rapport aux acteurs locaux. On observe également une domination sectorielle, consacrant une hiérarchisation des objectifs de différentes politiques sectorielles, au profit du développementalisme agricole et au détriment de la préservation des ressources en eau.
- Les changements de la politique de gestion des eaux souterraines sont limités et apparaissent de manière très progressive, à la faveur de changements organisationnels et à l'introduction de nouveaux instruments spécifiquement dédiés à la gestion des eaux souterraines. Pour autant, cette politique se déploie dans un espace concurrentiel et conflictuel, caractérisé par la rencontre de différents paradigmes, objectifs sectoriels et univers institutionnels, de laquelle résulte finalement une faible institutionnalisation de la gestion de ces eaux.
- Le mixte instrumental caractérisant la politique de gestion des eaux souterraines, ainsi que l'application partielle des mesures de régulation de l'accès aux eaux souterraines, donnent lieu à l'existence d'incertitudes, renforçant le pouvoir d'arbitrage de l'institution monarchique. Ce mode de gouvernement donne à voir un interventionnisme triplement sélectif : des producteurs, des cibles et des objectifs de l'action publique qui

s'opère selon des modalités ponctuelles, arbitraires et imprévisibles et permet de caractériser les recompositions du développementalisme hydro-agricole.

Afin de mieux étayer ces différentes hypothèses, notre analyse mobilise une variable explicative institutionnelle, avec l'idée que les institutions, dans leur double dimension historique et sociologique, constituent un facteur explicatif essentiel du fonctionnement des organisations et des pratiques des acteurs analysés. Si l'appartenance à une institution spécifique apparait fondamentale dans la compréhension des activités des acteurs étudiés, ces derniers participent également à leur constante définition et redéfinition. C'est spécifiquement ce qui est à l'œuvre à travers la mise en œuvre d'un nouvel instrument d'action publique dans le sens où les normes qu'il véhicule, les usages qui en sont faits ou encore les résistances qui lui sont opposées, obéissent à des logiques institutionnelles.

Les aspects cognitifs et normatifs constituent également des variables explicatives. En effet, l'existence de différents paradigmes (développementaliste, modernisateur, libéral, néo-libéral, ou encore celui de l'interventionnisme étatique), renvoie à différentes visions du monde qui influent sur la production de l'action publique dans ses aspects les plus pratiques, notamment la production de normes, de procédures et de dispositifs de politique publique. Ces paradigmes sont véhiculés par les institutions et les acteurs que nous analysons, peuvent connaître des mouvements de transformation, au sein d'une même institution, mais également s'inscrire dans des logiques concurrentielles qui recoupent et entretiennent les concurrences institutionnelles existantes.

Finalement, si les hypothèses présentées se vérifiaient, elles contribueraient à démontrer l'idée, centrale dans notre thèse, selon laquelle l'interventionnisme étatique marocain dans le domaine de la gestion de l'eau ne s'inscrit pas, ou seulement dans une mesure extrêmement limitée, dans une logique de « décharge ». Les politiques hydro-agricoles constituent toujours un des piliers fondamentaux de l'intervention de l'État, en particulier dans les zones rurales. Les politiques relavant du domaine hydro-agricole permettent cependant de mettre au jour des recompositions de l'État, dont les modes d'intervention sont désormais moins directifs et plus sélectifs.

## IV. Les dispositifs de collecte des données empiriques

Nous présentons dans cette section la démarche méthodologique sur laquelle repose la collecte de données empiriques, préalable nécessaire au déploiement de nos questionnements et au développement de notre analyse. Si la pratique de l'enquête de terrain n'est pas un chemin dénué d'embûches, les défis qu'elle contient confirment tout son intérêt, et participe également

à la rendre stimulante. Nous en restituons ici les principaux aspects en présentant au préalable notre démarche comparative et les différents terrains d'étude sélectionnés (IV.A). Nous explicitons ensuite la méthodologie choisie et les dispositifs d'enquête mis en œuvre pour procéder à la collecte de données (IV.B). Enfin, nous revenons dans une dernière sous-section, sur la pratique de l'enquête, ses difficultés et ses limites, dans une analyse réflexive de la position d'enquêteur (IV.C).

## IV.A. Les différents terrains d'étude d'une analyse comparative asymétrique

Il convient d'expliciter les critères de sélection de nos terrains d'étude (IV.A.1), avant de présenter l'organisation générale de l'enquête (IV.A.2). Nous revenons ensuite en détails sur les terrains d'étude principaux du Saïss (IV.A.3), du Tadla (IV.A.4) et des terrains complémentaires de la Chaouia, du Souss et du Haouz (IV.A.5).

### IV.A.1. La sélection des critères de comparaison

Notre analyse de la politique de gestion des eaux souterraines repose sur une enquête de terrain empirique dont il s'agit de présenter les contours et d'expliquer les choix en matière de sélection des terrains d'étude. Si cette politique repose sur différents instruments, les contrats de nappe sont présentés comme les principaux instruments de celle-ci par les pouvoirs publics. Ces contrats sont également présentés comme des instruments « nouveaux », de fait particulièrement à même d'interroger les changements d'action publique. Alors que le développement de contrats de nappe dépend de choix effectués par les gestionnaires en charge de chaque aquifère ou nappes souterraines, à savoir les agences de bassin hydraulique, les aspects réglementaires relatifs aux autorisations d'accès aux nappes et d'usage de leurs eaux relèvent quant à eux d'une politique uniforme au niveau national. En outre, les contrats de nappe présupposent d'éventuelles politiques de gestion des eaux souterraines différentes pour chaque nappe, il est donc pertinent de comparer certains d'entre eux, afin d'interroger l'hypothèse d'un changement très limité en matière de politique de l'eau, et plus spécifiquement d'une certaine uniformité de la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines au niveau national. De fait, le choix de nos terrains d'enquête dépend en premier lieu des contrats et projets de contrats de nappe existants au niveau de chacun d'entre eux.

Largement encouragés par le ministère de l'Eau, un certain nombre de contrats de nappe étaient au début de notre enquête de terrain, et sont toujours, en projet sur tout le territoire national[53]. Un premier critère de choix de nos terrains d'étude relève de l'existence effective

[53] Nous verrons en effet qu'un certain nombre de contrats étudiés n'ont toujours pas été finalisés.

d'une politique au niveau de ces terrains, et donc de l'existence d'un contrat ou d'un projet de contrat de nappe. À cet égard, le ministère de l'Eau recense 23 projets de contrats de nappe[54], classés par ordre de priorité en fonction de deux critères : le niveau de surexploitation des eaux souterraines, et le bilan hydrique du bassin dans lequel se situent ces nappes[55]. Le tableau suivant récapitule les principaux projets de contrats de nappe existants et leur niveau de priorité tel quel défini par le ministère de l'Eau.

**Tableau 2 – Récapitulatif des principaux projets de contrats de nappe et de leur niveau de priorité selon le ministère de l'Eau**

| **Dénomination du contrat de nappe (et des nappes le composant)** | **Bassin hydraulique** | **Taux d'exploitation de nappe (%)** | **Niveau de priorité selon le ministère de l'Eau de 1 (plus prioritaire) à 3 (moins prioritaire)** |
|---|---|---|---|
| Tadla (Béni Amir, éocène, turonien) | Oum Errabia | de 129 à 220 % | 1 |
| Souss-Massa (Souss, Chtouka) | Souss-Massa-Drâa | de 170 à 248 % | 1 |
| Haouz-Mejjate (Haouz, Mejjate) | Tensift | 159 % | 1 |
| Berrechid | Bouregreg-Chaouia | 175 % | 2 |
| Saïss (nappe de Fès-Meknès) | Sebou | 150 % | 2 |
| Haute-Moulouya | Moulouya | 107 % | 3 |

Pour notre part, au-delà de ces critères du taux d'exploitation des différentes nappe et du niveau de priorité déterminé par le ministère de l'Eau, nous regardons différents critères ayant trait à l'utilisation des eaux de ces différentes nappes, à l'agriculture pratiquée dans la région, à l'organisation des agriculteurs et de leur accès aux eaux de la nappe, aux financements internationaux accompagnant la mise en œuvre des contrats de nappe ainsi qu'à la littérature scientifique (agronomique, économique et géographique principalement) existante sur le sujet. Le tableau suivant récapitule ces différents points au niveau des différents d'étude choisis, que nous répartissons entre terrains principaux (Saïss, Tadla) et complémentaires (Haouz, Souss, Chaouia).

[54] Une liste classe 23 projets de contrats de nappe selon trois niveaux de priorité, cf. diapositive 19, Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.

[55] Cf. diapositive 18, Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.

**Tableau 3 – Tableau récapitulatif des différents terrains d'étude et de leurs principales caractéristiques**

| | *Terrains principaux* | | *Terrains complémentaires* | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Saïss** | **Tadla** | **Haouz** | **Souss** | **Chaouia** |
| ***Caractéristiques hydrogéologiques de l'aquifère*** | Nappe superficielle et nappe profonde | Nappes superficielles et nappes profondes | Nappe superficielle | Nappes profondes | Nappe superficielle |
| ***Principales villes*** | Meknès, Fès | Beni Mellal, Fqih Ben Salah | Marrakech | Agadir | Berrechid |
| ***Bassin versant et ABH* en charge de l'aquifère*** | Sebou | Oum Errabia | Tensift | Souss Massa | Bouregreg-Chaouia |
| ***Caractérisation de la surexploitation des eaux souterraines par les autorités publiques[a]*** | Importante | Légère à importante | Très importante | Très importante | Importante |
| ***Répartition estimée des usages de l'eau souterraine*** | Agriculture : 75 %<br>AEPI[b] : 25 % | Agriculture : 60 %<br>AEPI[b] : 40 % | Agriculture : 100 %[c] | Agriculture : 95 %<br>AEPI[b] : 5 % | Agriculture : 100 %[c] |
| ***Valeur ajoutée de l'agriculture pratiquée*** | Moyenne à importante | Moyenne | Moyenne à importante | Très importante (exportation) | Moyenne à importante |
| ***Mode d'accès aux eaux de surface*** | Individuel ou petits collectifs d'irrigants | Office public (ORMVA[d] Tadla) gérant les infrastructures du périmètre irrigué | Office public (ORMVA[d] Haouz) gérant les infrastructures du périmètre irrigué | Office public (ORMVA[d] Souss-Massa) gérant les infrastructures du périmètre irrigué | Individuel ou petits collectifs d'irrigants |
| ***Mode d'accès aux eaux souterraines*** | Individuel, souvent en complément d'un accès à des eaux de surface | Individuel, en complément des eaux de surface du périmètre irrigué | Individuel | Individuel | Individuel |
| ***Organisation des exploitants agricoles*** | Quelques associations d'irrigants locales | Associations d'agriculteurs et d'usagers du périmètre | Quelques associations d'irrigants locales | Fédérations de producteurs | Peu organisés |
| ***Financement international du contrat de nappe*** | Non | Oui (Banque Mondiale) | Oui (GIZ[e]) | Non | Oui (FAO[f]) |
| ***Littérature scientifique existante traitant de la gestion des eaux souterraines*** | ++ | + | +++ | +++ | + |

[a] Cf. diapositive 19, Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.
[b] Alimentation en Eau Potable et Industrielle
[c] Dans les cas des nappes du Haouz et de la Chaouia, les prélèvements destinés à l'AEPI sont inférieurs à 2 % et peuvent donc être considérés comme négligeables.
[d] Office Régional de Mise en Valeur Agricole
[e] *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Agence allemande pour la coopération internationale)
[f] *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organisation des Nations-Unis pour l'Alimentation et l'Agriculture)

Les terrains principaux du Saïss et du Tadla font tous deux l'objet d'un projet de contrat de nappe, plus avancé dans le premier cas cependant. Le projet du Saïss est entièrement coordonné par l'agence de bassin hydraulique du Souss, alors que le second, porté par l'ABH de l'Oum Errabia, est également soutenu par un financement international de la Banque Mondiale, consistant une première différence intéressante en matière de niveau de gouvernement auxquels renvoient ces projets de contrat de nappe : régional dans le premier cas, régional et international dans le second. Les projets du Haouz et de la Chaouia se distinguent quant à eux respectivement par le fait qu'ils étaient, au début de notre enquête exploratoire, « en pause » dans le premier cas, et un projet encore très rudimentaire dans le second cas. Le contrat du Souss se distingue quant à lui par le fait qu'il soit le seul contrat de nappe effectivement signé au Maroc, jusqu'à aujourd'hui. De fait, au moment de notre enquête exploratoire, le projet n'était plus en construction, alors même que nous nous intéressons spécifiquement aux négociations à l'œuvre à l'occasion de la construction de ces contrats.

Par ailleurs, la littérature scientifique existante sur chacun de ces terrains a également constitué un critère de choix, ceci afin réaliser une enquête de terrain originale, d'autant plus dans un contexte de faible développement de l'analyse de l'action publique. En effet, les terrains du Souss et du Haouz sont les seuls à faire l'objet d'analyse, relevant du domaine de la géographie cependant, de la gestion des nappes souterraines et de la mise en œuvre des contrats de nappe les concernant. Il nous semble également intéressant de réaliser des enquêtes de terrain originale, tout en gardant un regard sur ces terrains en tant que terrains complémentaires, ceci afin d'élargir notre focale, d'autant plus vis-à-vis de notre hypothèse relative à une importante stabilité des objectifs d'une politique de l'eau largement décidée et orientée au niveau central et donnant à voir une certaine cohérence à l'échelle du pays.

Un dernier, et non des moindres, critère concerne la variété des usages dont les eaux souterraines font l'objet. Les terrains où sont présents une diversité d'usages sont en effet plus à même à étudier les négociations et les rapports sectoriels à l'œuvre. En ce sens, nos terrains principaux du Saïss et du Tadla se distinguent puisqu'une part conséquence de la ressource est consacrée à l'alimentation en eau potable, alors que les eaux souterraines sont exclusivement ou essentiellement destinés à des usages agricoles dans les terraines du Souss, du Haouz et de la Chaouia.

Enfin, nos terrains d'étude principaux se distinguent au niveau d'une variable relative à l'organisation du secteur agricole et des modes de l'accès à l'eau des agriculteurs. La logique plus individuelle dominant dans le Saïss contraste en effet avec une logique plus collective, historiquement, d'accès à l'eau d'irrigation, caractérisant la région du Tadla. Au niveau institutionnel, la présence d'un Office Régional de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), en

charge de gestion du périmètre irrigué, apparaît structurante, notamment en matière de relation entre les agriculteurs et l'administration agricole.

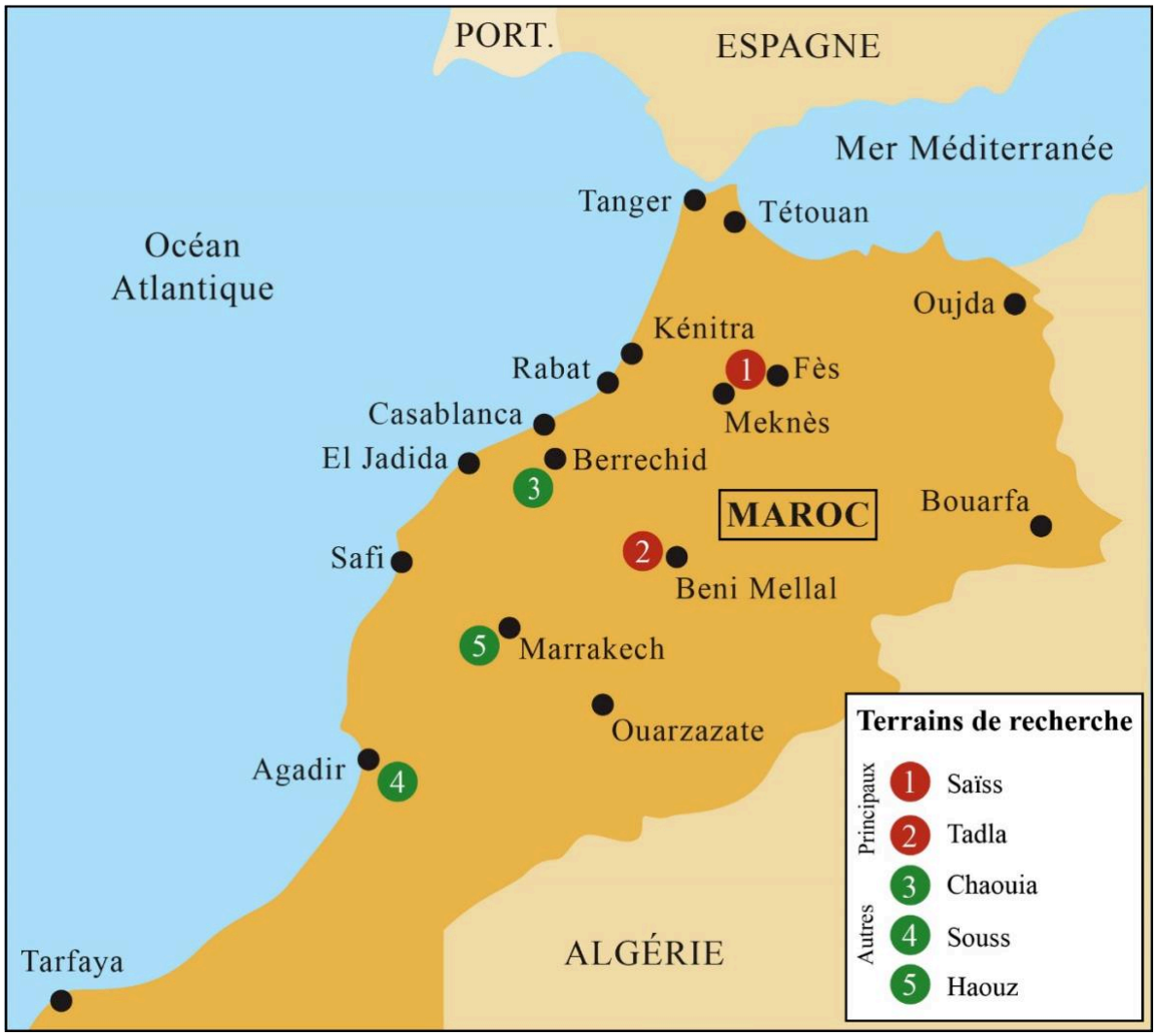
Le déroulement de nos recherches nous a progressivement conduit à écarter l'hypothèse d'une très forte différenciation territoriale, au profit d'une hypothèse de relative cohérence nationale de la politique de gestion des eaux souterraines. En effet, si la variable territoriale permet d'expliquer certaines caractéristiques des contrats de nappe, elle n'est finalement pas centrale dans la compréhension de la mise en œuvre de la politique des eaux souterraines analysée. Pour confirmer cette nouvelle hypothèse, nous avons donc fait le choix d'un élargissement du nombre de terrains d'études, en mobilisant nos enquêtes exploratoires (Chaouia) ainsi que des terrains faisant l'objet d'une littérature scientifique importante sur laquelle nous pouvons nous appuyer (Haouz et Souss[56]), en tant que terrains complémentaires.

IV.A.2. Les terrains d'étude et l'organisation de la phase enquête

Notre ambition d'une analyse nationale de la politique des eaux souterraines nous conduit donc à mobiliser deux terrains d'étude principaux (Saïss et Tadla) pour lesquels nous avons recueilli d'importantes quantités de données de première main, et des terrains d'études secondaires (Chaouia, Haouz, Souss), permettant d'étayer notre argumentation, pour lesquels nous disposons de la littérature scientifique existante et de quelques données de première main recueillies lors des phases d'enquête exploratoire. La carte suivante présente la localisation de ces différents terrains d'étude.

[56] Pour des raisons de simplification, nous nous référons aux contrats de nappe de Souss-Massa et Haouz-Mejjate, respectivement en tant que contrats du Souss et du Haouz.

**Figure 1 – Carte de localisation des terrains d'étude**




*Source : réalisation personnelle, Kévin Del Vecchio*

En plus des enquêtes de terrain réalisés dans le Saïss et le Tadla, nous avons réalisé des entretiens au niveau national, permettant de compléter les données empiriques recueillies au niveau de chaque terrain d'enquête régional. D'un point de vue pratique, cette enquête géographiquement éparpillée s'est organisée autour de notre installation à Rabat (avril 2015 à octobre 2016), et de l'organisation de différents déplacements vers les régions concernées. Nous avions réalisé une précédente enquête de terrain dans le Saïss en 2013[57], en étant installé à Meknès (mars à juillet 2013). Le tableau suivant illustre la répartition chronologique de notre travail de collecte de données empiriques.

[57] Dans le cadre du volet « gouvernance » du projet *Groundwater ARENA* (2012-2015), financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). Ce projet visait à analyser la vulnérabilité et les capacités d'adaptation des agricultures irriguées à partir des eaux souterraines au Maghreb, à travers trois terrains d'étude principaux au Maroc (Saïss), en Algérie (région de Biskra) et en Tunisie (Kairouanais).

**Tableau 4 – Répartition chronologique de la collecte de données empiriques**

| ***Diplôme préparé*** | **Master** | **Doctorat** | |
|---|---|---|---|
| ***Phase d'enquête*** | Principale | Exploratoire | Principale |
| ***Dates*** | Mars 2013 – Juin 2013 | Avril 2015 – Juillet 2015 | Septembre 2015 – Octobre 2016 |
| ***Terrain(s) concerné(s)*** | Saïss | Tadla, Souss, Chaouia, Haouz | Tadla, Saïss, National |

Après l'enquête de 2013 dans le Saïss, nous nous sommes donc focalisés, en début de doctorat, sur les enquêtes exploratoires qui ont permis d'affiner le choix de terrain d'enquête, afin de réaliser l'enquête principale sur laquelle repose ce travail de recherche. La comparaison que nous déployons fait donc l'objet d'une asymétrie entre les deux terrains d'enquête principaux du Saïss et du Tadla. En effet, alors que nous avons exploré le terrain du Tadla à partir d'avril 2015, notre étude au niveau du Saïss faisait déjà à ce moment-là l'objet d'approfondissements consécutifs à l'enquête réalisée en 2013. Lors de la phase d'enquête principale de la thèse (septembre 2015 à octobre 2016), notre enquête dans le Tadla en était donc à ses débuts, alors que notre enquête dans le Saïss se situait dans une phase plus avancée, une phase d'approfondissement. Ces aspects pratiques contribuent à expliquer l'asymétrie de traitement des différents terrains d'étude marquant notre enquête. Le tableau suivant présente la répartition du nombre d'entretiens et de moments d'observation directe (ateliers de travail internes à l'administration, ateliers de travail dans le cadre de programmes de coopération internationale, conférences ministérielles) pour chaque terrain d'étude[58].

**Tableau 5 – Répartition du nombre d'enquêtés et de moments d'observation en fonction des terrains d'étude**

| **Terrains d'étude** | | **Nombre d'entretiens** | **Nombre de moments d'observation directe** |
|---|---|---|---|
| Principaux | Saïss | 49 | 1 |
| | Tadla | 12 | 1 |
| | National | 9 | 4 |
| Complémentaires | Chaouia | 3 | 1 |
| | Tensift | 2 | - |
| | Souss | 1 | - |

Ce tableau reflète en partie l'asymétrie entre nos deux terrains d'enquête principaux. En partie seulement car la grande différence du nombre d'entretiens réalisés dans le Saïss (49) et le Tadla (12) s'explique par différentes causes. Premièrement, précisons qu'il est ici question

[58] Les tableaux récapitulatifs exhaustifs des entretiens réalisés et des moments d'observation sont consultables en annexe (Annexe 1 – Tableau récapitulatif des entretiens, p.430 et Annexe 2 – Tableau récapitulatif de l'observation participante, p.434).

du nombre d'entretiens, et non pas du nombre d'enquêtés. Un même enquêté a ainsi pu faire l'objet de plusieurs entretiens[59]. Du fait d'une durée globale de l'enquête dans le Saïss plus longue, un plus grand nombre d'enquêtés ont fait l'objet d'un deuxième entretien au moins dans le Saïss que dans le Tadla[60], multipliant le nombre d'entretiens dans le Saïss. Il convient également de souligner que le terrain du Saïss s'étendait, jusqu'en 2015[61], sur deux régions administratives, ce qui nous a amené à doubler le nombre d'entretiens pour les administrations suivant ce découpage régional, notamment les représentations locales du ministère de l'Agriculture. Alors que l'enquête dans le Saïss offre un panorama temporel un peu plus large (2013-2016), l'enquête dans le Tadla est plus restreinte dans le temps (2015-2016). Cette asymétrie est donc à signaler dans la mesure où elle influe sur la vision de certaines évolutions observées, certes à court-terme, au niveau du terrain du Saïss par rapport à celui du Tadla, ainsi que sur la possibilité d'approfondissement de certains éléments à l'occasion des entretiens. Cette asymétrie reste donc relativement limitée et n'entrave pas le travail de comparaison, qui est par ailleurs enrichi par des « coups de sonde » ponctuels et des contrepoints provenant des terrains complémentaires. Il s'agit dorénavant de présenter plus en détails ces différents terrains d'enquête.

#### IV.A.3. La plaine du Saïss (Fès – Meknès)

La plaine du Saïss s'étend sur près de 200 000 hectares entre les villes de Fès et de Meknès (Figure 2, ci-dessous). Délimitée au nord par les reliefs du pré-Rif et au sud par les contreforts du Moyen-Atlas, elle compte parmi les plus grandes régions agricoles du Maroc. Une partie de l'agriculture est pratiquée sans irrigation, on parle alors d'agriculture pluviale ou de « *bour* » en dialecte marocain, mais une part de plus en plus importante recourt quant à elle à l'irrigation qui peut provenir d'eaux de surface ou souterraine. Dans le Saïss, l'irrigation est majoritairement réalisée à partir des eaux de l'aquifère sur lequel repose la plaine[62]. Les évolutions techniques des dernières décennies, tant en matière d'amélioration des méthodes de forage, de diminution des coûts de pompage et en conséquence de démocratisation de l'accès

[59] Nous reviendrons en détails sur ces aspects de l'enquête dans un point de la sous-section suivante, cf. IV.B.1 « Les entretiens semi-directifs », p.72.

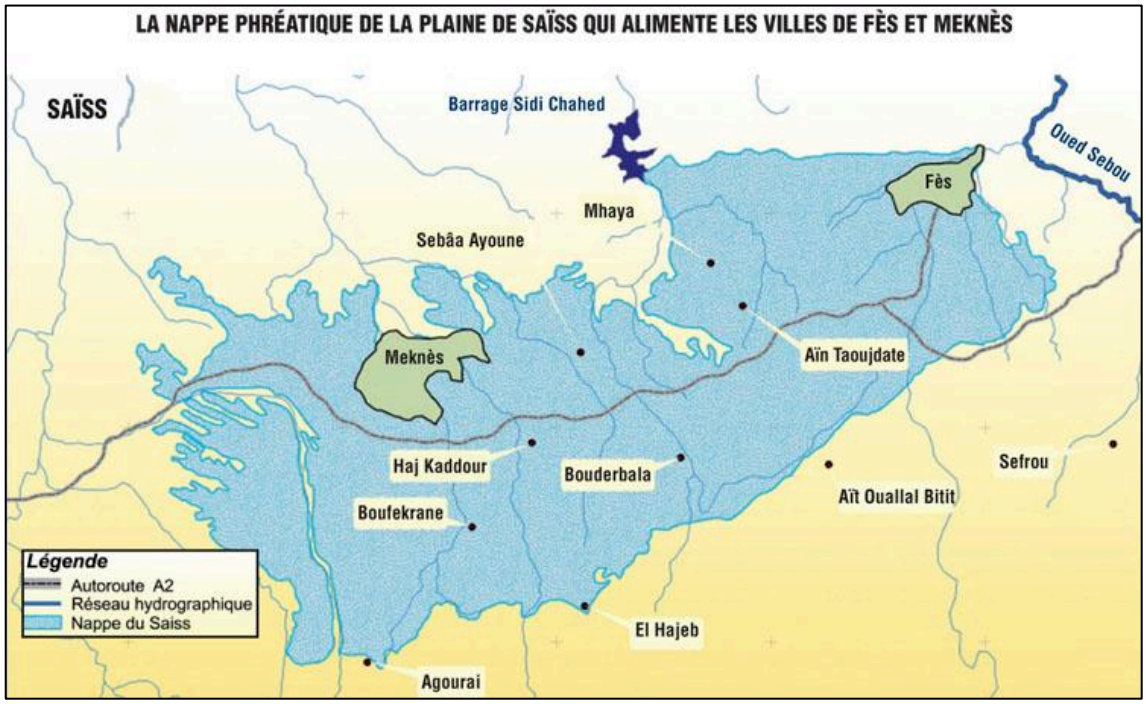
[60] Nous avons en effet revu, à deux reprises au moins, sept enquêtés dans le Saïss contre seulement trois dans le Tadla. Dans le Saïss, il s'agit de Hassan, Farid, Farhat, Farida, Ibtissam, Ibrahim et Aziz ; dans le Tadla ce sont Nassim, Yahya et Ilias, cf. Annexe 1 – Tableau récapitulatif des entretiens, p.430.

[61] Un nouveau découpage régional a été mis en œuvre en 2015. Là où la plaine du Saïss s'étendait auparavant sur deux régions (Meknès-Tafilalet et Fès-Boulemane), elle est maintenant entièrement située sur le territoire de la nouvelle région « Fès-Meknès ».

[62] 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 et pour l'irrigation.

aux ressources techniques nécessaires, ont conduit à une prolifération des points de prélèvements (puits et forages) sur la nappe. Selon l'ABH du Sebou, on en compterait aujourd'hui plus de 10 000, contre 900 en 1980, permettant l'irrigation de plus de 50 000 hectares (Bouignane et Serrhini 2015).

**Figure 2 – Carte de la nappe phréatique du Saïss**




*Source : ABH Sebou, 2010*

Ces eaux souterraines sont très majoritairement orientées vers la production agricole, on compte en effet moins de 300 forages destinés à la production d'eau potable. Au niveau des volumes prélevés, les chiffres officiels estiment que 56 millions de mètres cubes ($Mm^3$) d'eau souterraine prélevés par an sont destinés à la production d'eau potable, contre 160 $Mm^3$ pour l'irrigation agricole. Cependant, ce second chiffre est probablement largement sous-estimé, du fait des importantes difficultés d'accès à l'information[63]. Certains auteurs parlent à cet égard d'un véritable « boom » de l'eau souterraine (Fofack et Billaud 2015), lui-même vecteur d'une croissance économique agricole importante dans la région. L'essentiel des points de prélèvements est en effet destiné à l'irrigation agricole, et plus spécifiquement à une production maraîchère (pomme de terre, oignon) et arboricole (pêchers, pruniers, oliviers, pommiers). Ce « boom » agricole a provoqué un rabattement régulier du niveau de la nappe souterraine,

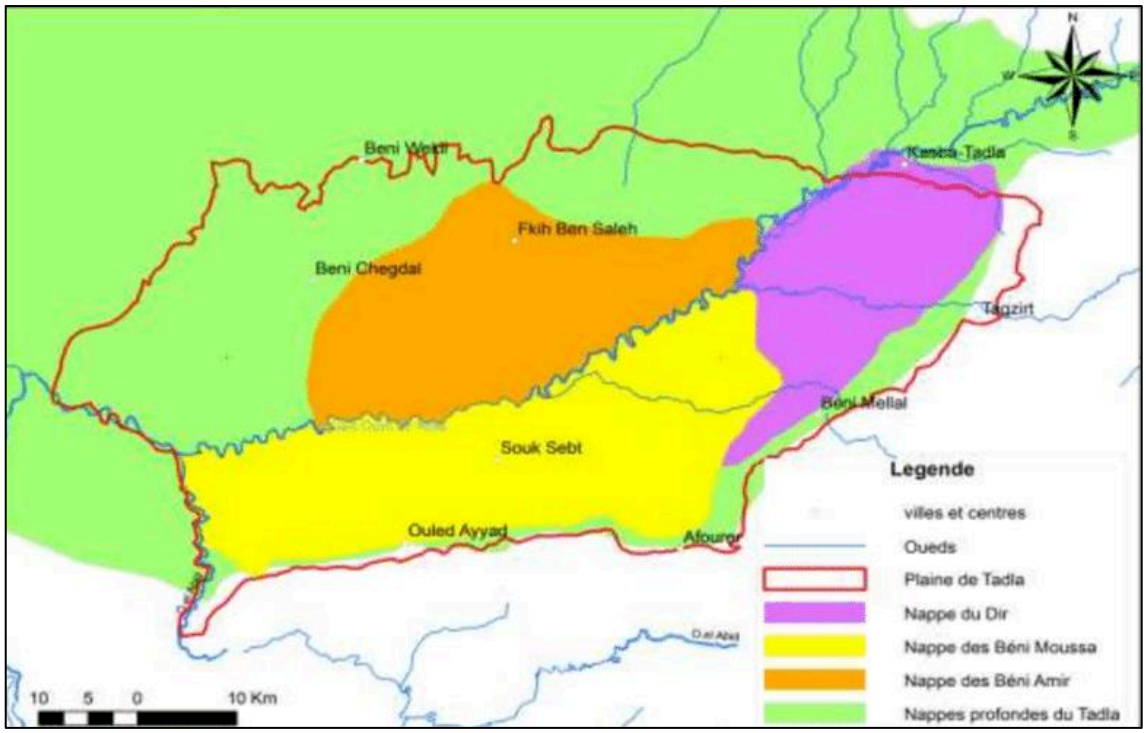
[63] Nous reviendrons plus spécifiquement sur les questions de dénombrement et de contrôle des points de prélèvements sur la nappe, cf. Chapitre 5, III, p.352.

incitant les pouvoirs publics à mettre à l'agenda le problème de sa surexploitation[64], dont nous verrons que la définition est en elle-même un enjeu problématique[65]. Les solutions proposées se concrétisent à travers un projet de contrat de nappe initiée en 2010 mais qui n'a toujours pas officiellement été signé jusqu'à aujourd'hui, malgré une première convention-cadre validée en 2013.

### IV.A.4. La plaine du Tadla (Beni Mellal – Fqih Ben Salah)

La plaine du Tadla est une plaine agricole située entre les villes de Beni Mellal et de Fqih Ben Salah, délimitée par les massifs montagneux du Moyen-Atlas et du Haut-Atlas au sud et le plateau de Khouribga au nord. Les nappes profondes du Tadla sont en partie situées sous la plaine, qui recouvre également les nappes superficielles du Dir, des Béni Moussa et des Béni Amir (Figure 3, ci-dessous).

**Figure 3 – Carte des nappes phréatiques de la plaine du Tadla**




*Source : ABH Oum Errabia, 2012*

[64] Les chiffres officiels estiment que le niveau de la nappe de Fès-Meknès diminuerait chaque année de deux mètres, soit un déficit annuel de quelque 100 $Mm^3$ d'eau (cf. 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.

[65] Cf. Chapitre 2, « – Une construction experte et discrète du problème de surexploitation des eaux souterraines », p.152.

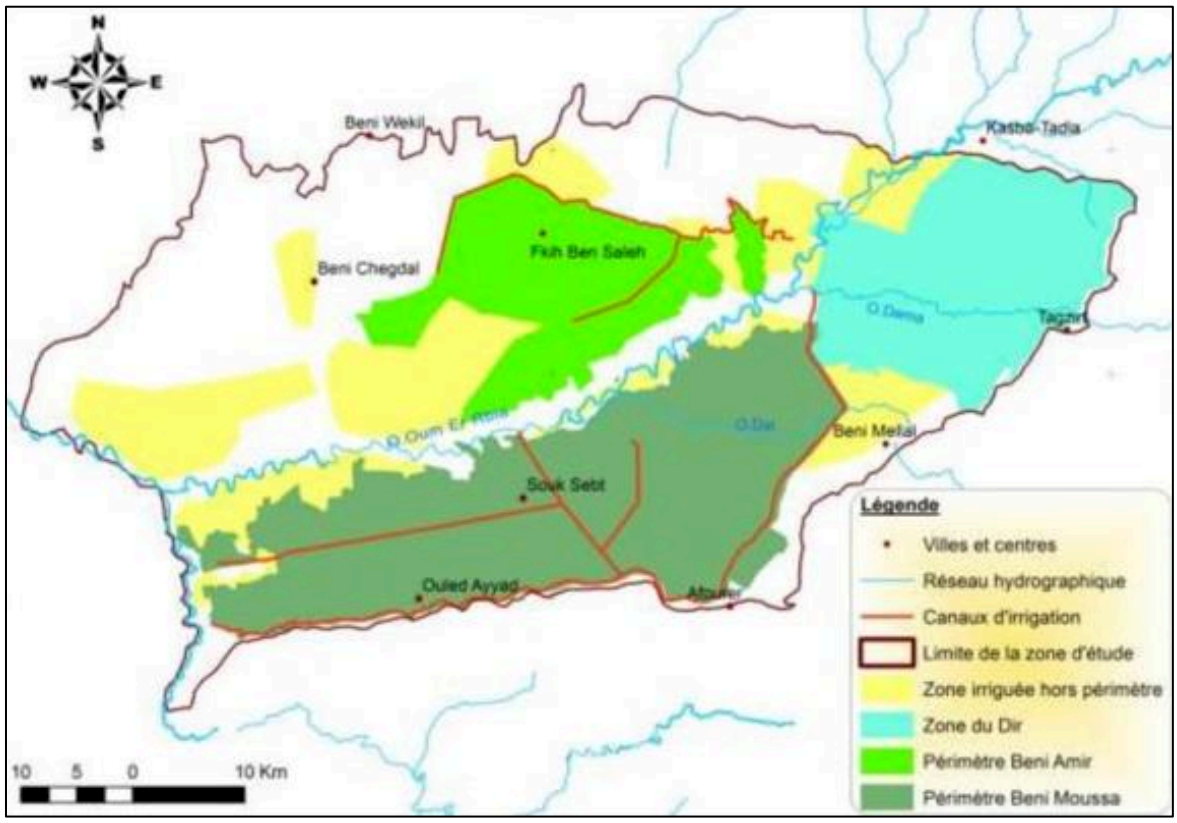
La plaine est également caractérisée par l'existence d'un vaste périmètre irrigué, composé en réalité de deux zones distinctes : les Béni Moussa et les Béni Amir[66], au sein duquel un réseau de canaux achemine les eaux de surface provenant de barrages avoisinants jusqu'aux parcelles des agriculteurs (Figure 4, ci-dessous). D'un point de vue hydro-agricole, on parle de « grande irrigation » par opposition à la « petite et moyenne irrigation » qui s'organise plus localement (directement au niveau de la parcelle ou de plusieurs parcelles) comme cela est en partie le cas dans le Saïss. Dans le périmètre du Tadla, l'irrigation est donc historiquement organisée de manière collective. Le développement et l'entretien de ce réseau d'irrigation sont assurés par l'Office de Mise en Valeur Agricole du Tadla (ORMVAT), un office public placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. De leur côté, les usagers sont organisés en plusieurs associations[67], elles-mêmes regroupées au sein d'une fédération des associations d'usagers, interlocuteur principal de l'ORMVAT[68]. La production agricole de la région est caractérisée par la culture de céréales (blé tendre, blé dur), de cultures fourragères (luzerne) principalement destinées à la production laitière et de viande bovine, le maraîchage, les cultures industrielles (betterave sucrière) et l'arboriculture (agrumes, oliviers).

[66] Ces dénominations reposent en réalité sur une simplification à partir de l'emplacement de territoires tribaux (tribus des Béni Amir et des Béni Moussa). Elle est mobilisée par l'agence de bassin pour distinguer les périmètres de part et d'autre du fleuve Oum Errabia qui traverse la plaine du Tadla.

[67] Association d'Usagers des Eaux Agricoles (AUEA) telle que le prévoit un cadre législatif spécifique, cf. Dahir n°1-87-12 du 21 décembre 1990 portant promulgation de la loi n°02-84 relative aux associations d'usagers des eaux agricoles, Bulletin Officiel n°4081 du 16 janvier 1991

[68] Entretien avec *Ilias*, responsable associatif au sein de l'association Raccord, *Fqih Ben Salah*, 16 février 2016

**Figure 4 – Carte du périmètre irrigué du Tadla**




*Source : ABH Oum Errabia, 2012*

Le développement de l'accès à l'eau souterraine décrit dans le cas du Saïss touche également la plaine du Tadla (Hammani et Kuper 2008) où il permet d'une part aux agriculteurs situés dans le périmètre de sécuriser leur accès à l'eau et de réduire leur dépendance vis-à-vis du réseau d'irrigation public, et d'autre part aux agriculteurs situés hors du périmètre d'accéder à des ressources permettant l'irrigation de leurs cultures, et donc une production agricole plus bénéfique sur le plan économique. Ces usages de l'eau souterraine sur la plaine, conjugués à d'autres usages industriels ou destinés à la production d'eau potable, conduisent les autorités publiques, dans cette région également, à alerter sur les risques de surexploitation des nappes du Tadla et à organiser la mise en œuvre d'un contrat de nappe. En ce sens, une première étude a été réalisée en 2011 dans le cadre d'un projet de coopération avec la GIZ[69] sans aboutir à la signature d'un contrat. À la fin de l'année 2015, et pour une durée d'un peu plus d'un an, la Banque Mondiale a octroyé un don à l'agence de bassin de l'Oum Errabia, destiné à la réalisation d'un projet de contrat de nappe dans la région. C'est ce processus de construction d'un contrat de nappe, engageant des acteurs émanant à la fois de plusieurs organisations

[69] GIZ pour *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (en allemand, « Agence allemande pour la coopération internationale ») est l'agence publique allemande de coopération internationale, en partie comparable à l'Agence Française de Développement (AFD) dans le cas français. La GIZ est chargée de l'aide au développement économique, elle intervient pour le compte du gouvernement fédéral allemand afin de mettre en œuvre les objectifs de coopération internationale fixés par ce dernier.

agissant à différents échelons d'action publique, que nous avons pu observer lors de notre enquête de terrain.

### IV.A.5. Des regards complémentaires sur la Chaouia, le Souss et le Haouz

Notre enquête de terrain repose également sur des cas d'études complémentaires, pour lesquels nos enquêtes empiriques ont été beaucoup plus limitées, se cantonnant principalement aux enquêtes exploratoires menées au début de notre enquête de terrain, alors que le choix de nos terrains d'études principaux n'était pas encore définitivement établi. Ces enquêtes exploratoires, ainsi qu'une lecture attentive de la littérature scientifique existante (agronomique et géographique principalement) relative à ces terrains d'étude, permettent d'apporter un regard complémentaire à nos terrains d'étude principaux. Ces terrains d'étude offrent en effet des contrepoints utiles à la vérification des hypothèses et des conclusions de nos propres études de cas et qui autorise une montée en généralité sur de la politique marocaine de gestion des eaux souterraines. Comme précisé sur la carte (Figure 1, p. 64), ces terrains concernent les nappes de Berrechid (plaine de la Chaouia), du Souss et du Haouz.

La nappe de Berrechid s'étend autour de la ville du même nom et occupe une partie importante de la plaine de la Chaouia. La gestion de cette nappe dépend de l'agence de bassin du Bouregreg et de la Chaouia, en charge d'un projet de contrat de nappe, qui reçoit une aide de la FAO depuis la fin de l'année 2015. Les eaux de la nappe de Berrechid sont exclusivement utilisées pour l'irrigation agricole, ceci après l'arrêt des derniers prélèvements destinés à l'eau potable par l'office national en charge de la production d'eau potable en 2008. Les prélèvements effectués sur la nappe alimentent majoritairement des cultures maraîchères, telles que celle de la carotte et de la pomme de terre, en grande partie exploitées par des agriculteurs locataires, résidents ou mobiles (Ouassissou et al. 2019).

Nous nous intéressons par ailleurs à la région du Souss, dont la surexploitation des eaux souterraines est considérée comme la plus alarmante du pays par les pouvoirs publics[70]. La région fait également figure de précurseur puisque le premier et unique contrat de nappe signé au Maroc en 2006. Tout comme les eaux de la nappe de Berrechid, les eaux de la nappe du Souss sont majoritairement mobilisées à des fins agricoles, la région étant réputée pour ses productions d'agrumes et de tomates en grande partie destinées à l'exportation, principalement vers l'Europe. Notre étude de terrain dans la région a été extrêmement limitée mais il faut noter le rôle de référence que joue le contrat du Souss, largement cité par les acteurs que nous avons interrogés. Dans la littérature, la gestion de l'eau dans la région a fait l'objet d'analyses

[70] Cf. Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.

scientifiques particulièrement intéressantes, dans le sens où elle introduit le premier dispositif marocain de gestion d'un aménagement d'irrigation de grande ampleur à travers un partenariat public-privé (Houdret 2012).

Enfin, la nappe du Haouz fait également l'objet d'un projet de contrat de nappe, pour lequel l'agence de bassin du Tensift, en charge de la gestion de la nappe est soutenue par l'agence de coopération internationale allemande GIZ. Les eaux de cette nappe sont aujourd'hui essentiellement utilisées à des fins agricoles. Si nous avons également pu faire quelques recherches exploratoires sur ce terrain, la question des eaux souterraines dans la région est également traitée dans la littérature, notamment à travers une approche géographique (Tanouti et Molle 2013).

## IV.B. Une méthodologie qualitative pour ethnographier l'action publique

Les recherches que nous menons appellent des choix méthodologiques que nous présentons ici. Pour mener à bien notre enquête de terrain, nous avons choisi de recourir à une démarche qualitative, couramment mobilisée dans l'analyse sociologique de l'action publique (Dubois 2012 ; Bezes, Palier et Surel 2018 ; Beaud et Weber 2010 ; Pinson et Sala Pala 2007). Notre étude empirique repose sur trois techniques d'enquête qui se veulent complémentaires : l'entretien semi-directif, l'observation directe et l'analyse documentaire. Nous reviendrons enfin sur les méthodes mobilisées pour le traitement des données.

### IV.B.1. Les entretiens semi-directifs

Nous avons réalisé une série d'entretiens semi-directifs avec des personnes concernées à la fois par l'usage et la gestion des eaux souterraines sur nos terrains d'étude[71]. Du côté des usagers, il s'agit essentiellement d'agriculteurs, certains exerçant également des responsabilités au sein d'associations d'irrigants. Lors de nos visites de certaines zones agricoles concernées par les mesures de gestion des eaux souterraines que nous étudions, nous avons pu rencontrer et échanger avec une trentaine d'agriculteurs, irrigants ou non, autour des questions d'utilisation des eaux souterraines, et des pratiques d'irrigation plus généralement. Toujours réalisés au moins en binôme avec un ou plusieurs collègues chercheurs[72], ces entretiens ont été l'occasion de mieux saisir les problématiques liées aux pratiques de l'irrigation, et les enjeux que représente l'accès à l'eau souterraine pour les agriculteurs. Ces rencontres avec les principaux

[71] Cf. Annexe 1 – Tableau récapitulatif des entretiens, p.430.

[72] Notamment dans le cadre du projet *Groundwater ARENA* et de relations tissées à ce titre avec des étudiants et des chercheurs de l'École Nationale d'Agriculture de Meknès et de l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II de Rabat.

usagers des eaux souterraines ont par la suite constitué d'importants points d'interrogation et de discussion auprès des agents interrogés à propos de la gestion de ces eaux souterraines, permettant de contextualiser les questions à travers la description de pratiques et d'observations concrètes quant à leur usage.

Les interrogations centrales de nos recherches concernent plus spécifiquement des personnes en charge de la gestion des eaux souterraines, de la production et de la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine. À ce titre, nous avons réalisé 72 entretiens semi-directifs, avec 60 personnes différentes, certaines personnes ayant été interrogées à plusieurs reprises. Nous avons tenté d'interroger les différents acteurs intéressés par la gestion des eaux souterraines, dont les appartenances sectorielles sont diverses : ministères de l'Agriculture, de l'Eau, des Eaux et Forêts, de l'Intérieur et agences de bassin hydraulique, les instances principalement concernées par la politique de gestion des eaux souterraines que nous étudions. Le tableau suivant récapitule le nombre d'enquêtés [73] en fonction de leur appartenance organisationnelle.

**Tableau 6 – Répartition des enquêtés par appartenance organisationnelle**

| **Appartenance organisationnelle des enquêtés** | | | **Nombre d'enquêtés** |
|---|---|---|---|
| Agents de l'État | Ministère de l'Eau | | 18 |
| | | *dont agences de bassin hydraulique* | *11* |
| | | *dont anciens agents (retraités)* | *2* |
| | Ministère de l'Agriculture | | 14 |
| | Ministère de l'Intérieur | | 9 |
| | Autres ministères et offices publics | | 10 |
| | | *dont offices de production et régies de distribution d'eau potable* | *8* |
| | Organisations internationales | | 1 |
| Organismes privés | Agriculteurs | | 39* |
| | Foreurs | | 2 |
| | Bureau d'étude ou cabinet de conseil | | 4 |

** Certaines rencontres avec des agriculteurs (25) n'ont fait l'objet que d'échanges limités, seulement certaines d'entre elles (14) sont donc prises en compte dans le décompte des entretiens.*

La diversité d'appartenance organisationnelle des enquêtés est donc importante et à relier à notre objet d'étude, qui se situe au croisement de différents secteurs administratifs, aux premiers titres desquels les secteurs administratifs de l'Agriculture et celui de l'Eau, ces deux secteurs administratifs étant largement représentés au sein des entretiens menés. Les personnes interrogées au cours de notre enquête sont ou étaient en poste au sein d'administrations publiques locales (communales, préfectorales et provinciales) mais aussi aux échelles régionale

[73] C'est bien ici le nombre d'enquêtés qui est comptabilisé, et non le nombre d'entretiens. Les personnes interrogées à plusieurs reprises ne sont donc pas prises en compte plusieurs fois dans ce décompte.

(administrations régionales, agences de bassin hydraulique), nationale (ministères principalement, chargés d'études au sein de cabinets de conseil privés mandatés par l'administration publique) et dans une moindre mesure internationale (agents d'organisations de coopération internationale). Le tableau suivant récapitule l'échelon d'action des personnes interrogées et met en avant la dimension « régionale » de notre enquête.

**Tableau 7 – Répartition des enquêtés selon leur échelon d'action**

| Échelon d'action des enquêtés | Nombre d'enquêtés |
|---|---|
| International | 1 |
| National | 12 |
| Régional | 40 |
| Local | 14 |
| *dont provincial et préfectoral* | *7* |
| *dont communal et cercle* | *7* |

Le grand nombre d'entretiens réalisés au niveau régional s'explique par le niveau de gestion prévu par les dispositions législatives, la gestion des eaux souterraines s'opérant à l'échelle régionale, et plus concrètement à l'échelle des bassins hydrauliques, généralement plus étendus que les régions administratives, mais dont l'envergure peut également être considérée comme régionale.

Les entretiens ont été menés à partir d'une grille[74] centrée autour de la question du contrat de nappe et plus généralement de la gestion des eaux souterraines. Une série de questions se focalise plus spécifiquement sur l'organisation du travail administratif : l'organisation interne de la structure d'appartenance, la fonction occupée, la nature du travail réalisé et les échanges avec les autres acteurs administratifs. Les questions sont bien évidemment adaptées en fonction de l'interlocuteur, et du rôle joué par son organisation d'appartenance dans la gestion des eaux souterraines. Une autre partie de l'entretien est généralement réservée à l'appréhension, dans la mesure du possible, de commentaires plus personnels de la part de l'enquêté quant à la politique publique étudiée, et plus généralement aux valeurs et conceptions du monde portées par la personne interrogée.

Au cours de ces entretiens, il nous est apparu extrêmement important de respecter un principe de « semi-directivité » effectif dans le sens où si nos questions servaient à orienter l'entretien, elles ne devaient cependant pas le contraindre de manière trop importante. Nous avons mis un point d'honneur à laisser la discussion se dérouler selon une certaine liberté, en fonction des thématiques abordées par l'enquêté (Beaud et Weber 2010, p. 179-180). En ce qui concerne certaines questions prévues dans la grille d'entretien, et que nous considérions comme

[74] Cf. Annexe 3 – Grille d'entretien (novembre 2015), p. 435 et Annexe 4 – Grille d'entretien (mars 2016), p. 436.

essentielles à nos recherches mais qui faisaient l'objet de techniques d'esquives[75] par les enquêtés, nous avons généralement réitéré la question mais sans insistance majeure. Nous avons en effet tenu à développer des relations de confiance avec les enquêtés, préférant dans ce cas privilégier le développement d'une entente cordiale, permettant généralement de procéder à un éventuel second, ou troisième entretien lorsque cela était possible, et permettant de réitérer la question, en modifiant éventuellement la stratégie d'approche de celle-ci.

IV.B.2. L'observation directe

Outre cette volonté de comprendre la fabrique de l'action publique à travers les acteurs directement concernés par la pratique d'entretiens semi-directifs, nous avons également voulu procéder à des formes d'observation directe du travail administratif, cette méthode permettant d'éclairer les transformations de l'action publique, comme l'explique Vincent Dubois.

> « L'observation ethnographique du travail et des relations bureaucratiques peut non seulement apporter un complément qualitatif à la connaissance des réalités de l'intervention publique mais, bien plus encore, s'avérer un puissant instrument du dévoilement de ses caractéristiques structurelles et de ses transformations contemporaines » (Dubois 2012, p. 86)

Ces observations ethnographiques du travail administratif ont pu être réalisées « autour » des entretiens semi-directifs réalisés. En effet, les moments d'attente de certains enquêtés, souvent dans les couloirs de leur administration, constituent des points d'observation se révélant très intéressants. Ce type d'observations se poursuit également généralement pendant la réalisation des entretiens à travers les interactions observées. Il n'est en effet pas rare que la personne interrogée réponde, au cours de notre entretien, plusieurs fois au téléphone, ou reçoive plusieurs collègues pour régler certaines affaires, signer des documents ou encore corriger une lettre ou un bordereau qui doit être expédié rapidement.

Ces interruptions constituent des micro-évènements qui s'intègrent à l'entretien en cours, constituant des moments d'observation privilégiés du travail administratif, dans ses dimensions les plus pratiques et concrètes. Ils sont également l'occasion, en fonction du sujet de l'interruption et, dans le cas où celui-ci est en lien avec le sujet de notre entretien, de rebondir

[75] Nous pouvons citer l'exemple d'un entretien avec un des responsables de l'ABH du Sebou qui, en réponse à une de nos questions sur l'application des mesures de police de l'eau et des contrôles des prélèvements des eaux souterraines, nous explique : « Pour l'instant, on ne peut pas assurer l'activité de la police de l'eau. Et puis il faudrait déjà convaincre les *qaïds* de l'intérêt. Bon mais là on va rentrer dans la logique des campagnes anti-corruption et tout ça *(Interrompu par la sonnerie de son téléphone, il répond à l'appel)* ». Les tentatives de revenir sur la question par la suite sont restées vaines, cf. Entretien avec *Farhat*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

sur une question, un évènement ou encore une information spécifique ou nouvelle. C'est de cette manière que j'ai un jour appris que l'entretien prévu le lendemain avec un autre enquêté, et fixé de longue date étant donnée la distance de mon terrain d'étude de mon lieu d'habitation, ne pourrait pas avoir lieu puisque ce second enquêté organisait un atelier auquel était convié le premier !

Enfin, si ces interruptions ont dans de rares cas rendu l'entretien difficile, dans les cas où elles ont été très fréquentes, elles ont souvent constitué des points d'observation privilégiés du travail administratif quotidien. Tous les enquêtés ne laissaient cependant pas libre cours à ce genre d'interruptions, en ne répondant pas au téléphone ou en demandant par exemple à la personne qui voulait entrer de bien vouloir attendre la fin de notre entretien. Pour autant, ce genre d'attitude signifiait souvent une plus grande formalité de notre entretien, et souvent également une défiance, toute mesure gardée, plus importante. Cela nous a finalement conduit à préférer un entretien marqué par de multiples interruptions, mais qui actait une forme d'intégration à une situation « normale » plutôt que donnant à l'entretien un statut plus exceptionnel, moins propice à une expression plus libre.

L'observation directe a également été pratiquée à l'occasion d'ateliers, généralement organisés dans le cadre de projets de coopération internationale ou de conférences organisées dans un cadre universitaire. Ces moments d'observation directe sont directement en lien avec les entretiens semi-directifs. En effet, nous avons généralement eu connaissance et été invité à ces évènements par les interlocuteurs rencontrés à l'occasion des entretiens. Au cours de ces évènements, nous avons également pu observer nos interlocuteurs intervenir (organisation de la conférence, présentation de leur part) mais aussi poursuivre le dialogue entamé avec eux, principalement à travers de très courts entretiens informels à l'occasion de pauses ou après la fin de la conférence. Bien que très furtives, ces discussions nous ont parfois apporté de cruciaux détails.

Il convient de différencier deux types de moments d'observation directe selon leur intérêt pour la collecte de données empiriques. L'intérêt empirique de grandes conférences, réunissant un nombre important de participants, est relativement limité. Dans une telle configuration ce sont plutôt les échanges informels, même furtifs, qui constituent l'intérêt majeur. Assister à de tels évènements participe également au renforcement de la relation entre un enquêteur et ses enquêtés. En effet, notre présence, qui plus est lorsqu'elle répondait à une invitation de notre enquêté, constituait un marqueur important de l'attention portée à son travail et à ses activités professionnelles. Nous distinguons les ateliers de travail, auxquels participent une à plusieurs dizaines de personnes tout au plus, dont l'intérêt empirique est plus important, qui plus est quand l'atelier est directement lié à l'objet de recherche. Plus difficilement

accessibles, j'ai cependant pu assister à deux ateliers de ce type au niveau des deux principaux terrains d'enquête. La présence à ces ateliers est intervenue dans la phase plus tardive de notre moment d'enquête de terrain, prouvant tout l'intérêt de développer des relations avec les enquêtés sur un temps relativement long, conduisant à l'ouverture de certaines portes, inaccessibles à l'enquêteur pressé qui ne passerait sur le terrain, qui plus est situé à l'étranger, qu'un temps relativement limité[76]. La participation à de tels évènements à des moments tardifs de l'enquête de terrain comporte également l'intérêt d'une vision relativement large de l'objet d'enquête. L'enquête de terrain étant alors dans une phase de maturité, cela nous a permis de nous focaliser sur des aspects qui concernent plus directement nos questions de recherche. En effet, l'omniprésence d'aspects techniques encore méconnus au début de mon enquête exploratoire, aurait conduit à une limitation importante de l'intérêt d'une participation à de tels ateliers. Le tableau suivant consigne les différents évènements auxquels nous avons pu participer dans le cadre de nos recherches[77].

[76] Cet aspect nous paraît absolument essentiel à la réalisation d'une enquête de terrain ayant une ambition ethnographique. Après avoir passé près de 5 mois sur un premier terrain de recherche à l'occasion de mes travaux de recherche de master (au cours de l'année 2013), il est apparu primordial de prévoir un temps long de présence au Maroc au cours de mes travaux de thèse, ce qui a été acté à travers le montage financier du contrat doctoral, cf. IV.A.2, p.63.

[77] Un tableau plus complet de ces moments d'observation directe est présenté en annexe, cf. Annexe 2 – Tableau récapitulatif de l'observation participante, p.434.

**Tableau 8 – Tableau récapitulatif des moments d'observation directe**

| Sujet de l'atelier / conférence | Organisations participantes | Dates | Terrain(s) d'étude concerné(s) |
|---|---|---|---|
| Atelier de préparation du contrat de nappe Tadla, rendu des rapports de travail | ABH Oum Errabia, Banque Mondiale, AgroConcept | 25/02/16 | Tadla |
| Atelier de travail sur les paiements pour services écosystémiques | DRA Souss, PNUD, AgroConcept, ACTeon Environment | 02-04/02/16 | Souss |
| Présentation *Idriss* (ABH Bouregreg) | ABH Bouregreg-Chaouia, EGE | 28/04/16 | National |
| Conférence de Hakima El Haite (ministre de l'Environnement) relative à la préparation de la COP 22 | Ministère de l'Environnement, EGE | 02/05/16 | National |
| Atelier de réflexion sur la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid | FAO, ABH Bouregreg-Chaouia | 04/05/16 | Chaouia |
| Conférence internationale sur l'Eau et le Climat | Ministère de l'Eau, Banque Mondiale | 11-12/07/16 | National, international, Saïss |
| Atelier de coopération sur le découpage des masses eaux souterraines | ABH Sebou, Union Européenne, ministère de l'Eau | 20-22/09/16 | Sebou |
| Conférence « Ressources en eau souterraine au Maghreb : quels instruments pour une gestion durable ? » | ABH Sebou, ABH Tensift, IAV, ministère de l'Eau | 8-10/05/17 | National, Saïss, Tadla |

Largement complémentaires aux entretiens, ces moments d'observation directe, et surtout les ateliers de travail auxquels nous avons pu assister, constituent un très bon point d'observation de l'action publique en train de se faire, et des interactions concrètes à l'œuvre dans un tel processus. À la différence des entretiens, ces conférences ou ateliers de travail, puisqu'ils sont collectifs, contribuent à un déplacement de la frontière entre ce qui est « dicible » et ce qui ne l'est pas. Les différences, parfois minimes, entre le discours d'un acteur tenu lors d'un entretien et celui tenu officiellement à l'occasion d'une conférence, constituent autant d'interstices empiriques précieux à la compréhension d'un terrain d'étude.

Enfin, un de ces moments d'observation directe devait également revêtir un caractère « participant ». En effet, j'ai proposé une communication à l'occasion d'une conférence scientifique sur la gestion de l'eau au Maghreb, qui a eu lieu à l'Institut Agronomique et Vétérinaire de Rabat en mai 2017. Alors que ma proposition avait été validée par le comité scientifique en charge de la sélection des présentations, j'ai reçu le courriel suivant de la part d'un des organisateurs, la veille du début de la conférence.

> *« Bonjour Kévin, Le comité scientifique a retenu votre communication. Cependant, on a été informé par le ministère qu'elle ne peut pas être présentée sans nous donner des explications. Je suis désolé. Cordialement*[78]*. »*

Bien que ma communication ait été annulée par décision du ministère de l'Eau, co-organisateur de l'évènement, j'ai quand même pu participer à la conférence en tant qu'auditeur. En essayant d'en savoir plus sur les raisons – tout du moins officielles – de ce refus, j'ai appris que le ministère avait considéré qu'une communication sur le même cas d'étude (contrat de nappe du Saïss) était déjà prévue dans la même conférence. Une communication relative à ce contrat de nappe a effectivement été présentée par le responsable de son élaboration au sein de l'agence de bassin hydraulique compétente. Cet enquêté ne m'était pas inconnu pour l'avoir rencontré à plusieurs reprises lors de différents entretiens. Cet évènement souligne le caractère finalement assez peu scientifique de cette conférence, dont les décisions du comité scientifique sont revues par le ministère. Mais il révèle également cette différence entre l'officiel et l'officieux, les propos qui peuvent être tenus en entretien, ou lors d'échanges informels, mais qui n'ont pas lieu d'être lors de communications officielles. De manière officieuse, je considère que cette opposition à une présentation de ma communication lors de la conférence est liée à un échange que nous avions eu précédemment au cours d'un autre atelier[79]. Celui-ci était consacré à des aspects techniques de quantification des eaux souterraines, dans le cadre d'un partenariat avec l'Union Européenne, et a duré 3 jours, les deux premiers se déroulant en comité assez restreint (7 à 10 personnes), et le dernier jour dans un cadre plus large (environ 40 personnes). Lors du deuxième jour de cet atelier, il m'a été demandé de présenter mes travaux de recherche. À cette occasion, et dans une logique de renforcement de la relation de confiance avec mes enquêtés au sein de l'ABH, j'ai largement mis en avant et insisté sur les contraintes pesant sur l'action de l'agence, et notamment celles liées aux objectifs de la politique de développement agricole contradictoires à ceux de l'ABH. Une des responsables de l'agence a alors semblé dérangée par mes propos, et a remis en cause leur intérêt. Tout comme cela avait été le cas lors des entretiens en face-à-face avec les différents acteurs de l'agence, elle ne niait pas ce qu'elle a elle-même désigné comme des « objectifs de politiques publiques effectivement différents », mais remettait en cause l'intérêt de prononcer ces propos. Finalement, si une telle expérience n'est naturellement pas très agréable, elle revêt un intérêt spécifique dans l'enquête

[78] Courriel reçu le dimanche 7 mai 2017 à 12h25 de la part d'un des organisateurs de la conférence.

[79] Atelier « Délimitation des eaux souterraines dans le Sebou », *Programme réussir le statut avancé. Jumelage gouvernance et GIRE au Maroc »*, *Fès*, 20-22 septembre 2016

empirique, participant à renforcer certaines hypothèses liées à la volonté des acteurs de l'Eau de ne pas afficher publiquement les conflits les opposant aux acteurs de l'Agriculture[80].

IV.B.3. L'analyse documentaire

Enfin, l'analyse documentaire constitue une troisième méthode de collecte de données empiriques. Nous nous appuyons pour cela sur la documentation officielle écrite, généralement récupérée à l'occasion des entretiens. Il convient de souligner les difficultés importantes d'accès aux documents dans le contexte marocain, de tels documents sont en effet peu accessibles librement mais conviennent de faire l'objet d'une demande. Si les différentes administrations qui ont fait l'objet de notre enquête possède bien un site internet, ces derniers sont le plus souvent relativement succincts, s'en tiennent à une présentation générale et peu détaillée de leur action, sont mis à jour de manière très irrégulière, et ne contiennent que peu de documents à consulter tels que des organigrammes, des plans d'action, présentation des budgets et documents stratégiques.

Nous ajoutons à cette littérature officielle une littérature « grise », par laquelle nous désignons des documents de travail, des notes ou des rapports produits par les acteurs enquêtés, ayant la particularité de ne pas avoir été officiellement publiés, ou qui ne sont de toute manière pas destinés à l'être. L'obtention de tels documents est par nature plus rare mais aussi plus délicate. Cependant, nous avons pu avoir accès à quelques documents de ce type à l'occasion d'entretiens semi-directifs, certains de nos enquêtés se montrant largement ouverts à la diffusion de documents en leur possession et qu'ils jugeaient utile de porter à notre connaissance. Complétant les entretiens et l'observation directe, l'analyse de cette littérature s'insère parfaitement dans la perspective ethnographique recherchée. Ils apparaissent particulièrement utiles à la compréhension de l'action publique en train de se faire, dans ses aspects les plus concrets. Ce genre de documents provisoires, et plus spécifiquement encore leur évolution, constituent en effet un point d'observation essentiel, à même de révéler certaines négociations à l'œuvre dans la production de l'action publique.

IV.B.4. Le traitement des données

Le travail d'analyse des données collectées s'est fait de plusieurs manières. Les ressources documentaires ont souvent été analysées dès leur accès, dans la mesure où elles constituaient une ressource très utile à la préparation des entretiens semi-directifs. Au fil de

[80] Il est important de le souligner car les acteurs du secteur de l'Eau interrogés ont souvent mis en avant ces conflits, de manière plus ou moins directe certes, lors des entretiens réalisés en face-à-face.

cette analyse, certains éléments ont également été conservés dans l'optique de la rédaction du présent manuscrit. Les entretiens semi-directifs ont donné lieu à des retranscriptions, auxquelles j'ai ajouté les différents points d'observation concernant le contexte de réalisation de l'entretien, consignés dans le carnet de terrain qui m'accompagnait lors de la réalisation de chaque entretien, ceci afin de mieux contextualiser le moment de l'enquête (Beaud et Weber 2010, p. 217). Ces éléments de contextualisation mais également de ressenti (gênes, silences, parole devenue évasive) lors des entretiens, doivent en effet faire l'objet d'une attention particulière (*Ibid.*, p. 231), dans le sens où ils constituent également une partie essentielle des données empiriques collectées. Enfin, les moments d'observation directe ont fait l'objet, après l'évènement, d'une « mise au propre » (*Ibid.*, p. 209) des notes consignées elles aussi dans mon carnet de terrain.

Le traitement des données à proprement parler a fait l'objet d'une méthode « artisanale ». Après avoir consigné dans un même registre ces retranscriptions et prises de note, je me suis adonné à un travail de relecture attentive et analytique de ces données, afin de classer les éléments qui me semblaient pertinents pour la rédaction. Il s'agit en réalité de réaliser une analyse qualitative rigoureuse, à l'aide de l'établissement de combinaisons entre les différents éléments collectés afin de « presser ensemble un ensemble d'idées ou de catégories pour en extraire tout le suc qu'il peut fournir » (Becker 2002, p. 326). L'objectif consiste à « confronter entre eux » les différents matériaux d'enquête collectés (Beaud et Weber 2010, p. 233), pour ensuite les « organiser selon un ordre logique », permettant *in fine* de pouvoir « dégager une problématique » (*Ibid.*, p. 236).

Le classement que nous avons réalisé s'est opéré selon diverses catégories (à l'aide de codes couleur), elles-mêmes redécoupées en sous-catégories, en lien avec mes questions de recherche et hypothèses de travail. Le tableau suivant présente succinctement cette première catégorisation qui allait par la suite constituer les différents arguments développés au sein du présent manuscrit.

**Tableau 9 – Catégorisation des données collectées lors de l'enquête de terrain**

| Code couleur | Catégories | Sous-catégories |
|---|---|---|
| *Bleu* | Politique de gestion des eaux souterraines | Définition du problème, notion de surexploitation |
| | | Contrat de nappe : projets, objectifs, réalisations |
| | | Solutions techniques : aménagements hydrauliques, recharge artificielle des nappes |
| | | Mise en œuvre de la loi sur l'eau |
| *Vert* | Informations et données sur les aquifères et nappes souterraines | Caractéristiques hydrogéologiques |
| | | Stock d'eau, recharge |
| *Jaune* | Relations sectorielles | Aspects conflictuels |
| | | Aspects de coopération |
| | | Perception des différents secteurs (le sien, les autres) |
| *Rose* | Contrôle de l'accès aux eaux souterraines | Police de l'eau, contrôle des points de prélèvements |
| | | Contournement des règles |
| | | Données disponibles sur les prélèvements |
| | | Lien avec le ministère de l'Intérieur et l'institution judiciaire |
| *Orange* | Travail administratif | Organisation de la structure, organigramme, répartition des tâches et des compétences, répartition du temps de travail |
| | | Relations internes à l'organisation |
| | | Relations entre organisations locales, régionales et nationales |
| | | Lien avec des organisations internationales |

Cette catégorisation a permis d'organiser le matériau collecté, permettant par la suite de préparer l'organisation de notre analyse, ainsi que de mieux organiser les différentes hypothèses et arguments, que ces matériaux empiriques viennent expliciter et justifier. Notons par ailleurs qu'après la construction d'une première version du plan, ces matériaux empiriques ont été à nouveau parcourus afin de compléter les différents arguments, de les préciser, d'ajouter certains éléments, dont l'importance pouvait sembler initialement moindre, mais qui se sont finalement révélés être des compléments essentiels au développement de l'argumentation.

## IV.C. Un enquêteur étranger en contexte autoritaire et postcolonial

Dans une optique réflexive, il convient de revenir sur ma position d'enquêteur en commençant par une présentation de l'organisation administrative du travail de thèse[81]. Étudiant inscrit en doctorat de sciences politique à Sciences Po Lyon, je suis rattaché au sein de l'école doctorale « Sciences Sociales » de l'Université de Lyon [82]. Mes travaux de thèse sont dirigés par Gilles Massardier (Cirad, UMR Triangle) et co-encadrés par Sylvain Barone (INRAE, UMR G-EAU). Enfin, je suis membre du laboratoire de recherche Triangle[83] situé à Lyon et également accueilli au sein du laboratoire de recherche G-EAU[84] situé à Montpellier, où j'ai été accueilli pendant 4 ans.

Le financement de mon contrat de thèse a été organisé à travers une convention Cifre[85] établie entre l'école doctorale, l'UMR Triangle et l'entreprise ACTeon Environment[86] au sein de laquelle j'ai été salarié en tant que doctorant entre décembre 2014 et novembre 2017. Ces travaux de recherche ont également fait l'objet d'une aide financière de la part du COSTEA[87], dont la moitié du montant était spécifiquement destinée aux frais de mission afférant à la réalisation des enquêtes de terrain[88]. Enfin, dans le cadre de mes recherches de terrain, j'ai été accueilli au sein de l'École de Gouvernance et d'Économie de Rabat, au sein de laquelle était

[81] Nous avons fait le choix d'utiliser conjointement les premières personnes du singulier et du pluriel dans ce manuscrit. Alors que le « nous » est utilisé dans le cadre de la démarche spécifiquement scientifique au sein de laquelle nous déployons un travail d'objectivation qui nous ensemble essentiel dans le cadre d'une recherche en science sociale, le « je » est cependant utilisé à de rares exceptions, lorsqu'il est question d'un rapport plus subjectif à notre travail, et principalement à notre terrain d'enquête.

[82] École doctorale « Sciences Sociales », ED 483, Université de Lyon.

[83] Laboratoire Triangle, UMR 5206, « Action, discours, pensée politique et Économique », CNRS, ENS de Lyon (rattachement principal), Université Lyon 2, Sciences Po Lyon, Université Jean Monnet Saint-Etienne.

[84] Laboratoire G-EAU, UMR, « Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages », AgroParisTech, Cirad, IRD, Inrae, SupAgro.

[85] Une « Convention Industrielle de Formation par la Recherche (Cifre) » est une convention tripartite signée entre une entreprise et un laboratoire de recherche dans le cadre de l'octroi d'une subvention de l' « Association Nationale Recherche Technologie (ANRT) » pour la réalisation d'un travail de recherche par un salarié-doctorant accueilli au sein de l'entreprise en question. Une telle convention précise que le salarié-doctorant doit consacrer « 100% de son temps de travail » aux travaux de recherche prévus par la convention. Caractéristique de la « recherche partenariale » (Barone 2012), ce type de contrat de recherche ne va pas sans certaines contraintes dans la réalisation des missions de recherches, dont les impératifs scientifiques entrent parfois en contradiction avec ceux de l'entreprise privée.

[86] ACTeon Environment, bureau de conseil et de recherche spécialisé dans l'appui au développement et à la mise en œuvre de stratégies et politiques de l'environnement, SARL, Colmar (siège social), Grenoble et Turin (antennes régionales).

[87] « COmité Scientifique et Technique Eau Agricole », financé par l'AFD (Agence Française et Développement) et animé par l'AFEID (Association Française pour l'Eau l'Irrigation et le Drainage).

[88] Cette attention particulière apportée par le COSTEA a été extrêmement bénéfique à ce travail de recherche. Elle a en effet permis de « sécuriser » l'enquête de terrain en orientant spécifiquement une partie non négligeable du budget. En outre, cela s'est accompagné d'une grande liberté dans le choix des terrains et du déroulement des enquêtes de terrain, un aspect qui apparaît particulièrement important pour toute recherche en sciences sociales à l'heure où les « nouveaux » financements de la « recherche partenariale » orientent de plus en plus les pratiques de recherche et participent de ce fait à un biais méthodologique essentiel potentiellement contraire aux impératifs scientifiques.

également accueilli Pierre-Louis Mayaux (Cirad, UMR G-EAU) dans le cadre d'une expatriation en tant que chargé de recherche, et avec lequel nous avons échangé et collaboré très régulièrement. Pour plus de praticité, je n'ai concrètement été installé qu'à Montpellier et Rabat, à raison de la moitié du temps total du contrat de thèse pour chaque ville, selon la répartition présentée dans le tableau suivant.

**Tableau 10 – Localisation principale durant le contrat de thèse Cifre**

| Décembre 2014 | *5 mois* | Avril 2015 | *18 mois* | Octobre 2016 | *14 mois* | Novembre 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Montpellier** | | **Rabat** | | **Montpellier** | | |

Mes différents rattachements institutionnels m'ont cependant amené à réaliser de multiples déplacements en fonction des évènements et des besoins, en France (Montpellier, Lyon, Grenoble, Colmar) et au Maroc (Rabat, Fès, Beni Mellal, Berrechid, Marrakech, Agadir etc.), sur lesquels nous ne jugeons pas nécessaire de revenir en détail. Bien qu'ils aient incontestablement constitué de très importantes contraintes d'un point de vue pratique, ils ont néanmoins été vecteurs d'une diversité d'expériences (phases d'enquête de terrain, conférences universitaires, travail au sein du bureau d'étude, séminaires doctoraux) toutes plus enrichissantes les unes que les autres.

IV.C.1. La question de la langue

Il est également utile de préciser que je possède quelques compétences en langue arabe, ayant pu étudier l'arabe littéraire au cours de mes études à Sciences Po Lyon, une langue dont ma maîtrise, limitée, me permet cependant de pouvoir lire et traduire des documents lorsque cela a été nécessaire. J'ai pu également acquérir quelques compétences en dialecte marocain dès mes premières enquêtes de terrain effectuées dans le cadre de mon master en 2013, me permettant de communiquer dans cette langue pour des aspects pratiques et courants. Au Maroc, les pratiques linguistiques sont très diverses : les langues officielles dans le pays sont l'arabe littéraire et l'amazighe[89]. L'arabe littéraire reste cependant assez éloigné de la langue couramment utilisée dans les zones arabophones du pays, l'arabe dialectal marocain[90]. Enfin, bien que n'étant pas une langue officielle, la langue française est largement utilisée au sein de l'administration marocaine (courriers, réunions, rédaction de notes, rapports etc.). Les documents officiels (contrats, communications, circulaires) se font généralement dans les deux langues, la langue arabe prévalant juridiquement.

[89] La langue amazighe a été reconnue langue officielle au Maroc par la réforme constitutionnelle de 2011.

[90] On retrouve également parfois la dénomination arabe de « *darija* marocaine ».

Ces pratiques linguistiques m'ont permis de mener la majorité des entretiens en français, puisque les enquêtés sont très majoritairement des responsables de services au sein d'administrations publiques, d'offices semi-publics ou même de bureaux d'étude, maîtrisant aisément la langue française. Par ailleurs, les entretiens réalisés avec les agriculteurs, pour lesquels j'ai toujours été accompagné de collègues français ou marocains, ont majoritairement été réalisés en dialecte marocain, plus rarement en français, et même certaines fois en recourant tour à tour à ces deux langues, ceci en fonction de nos compétences respectives.

Par ailleurs, les spécificités linguistiques au Maroc sont loin d'être anecdotiques mais jouent en réalité un rôle majeur au sein de la société marocaine. L'enseignement primaire et secondaire public marocain est réalisé en arabe littéraire, renforçant les inégalités sociales liées à une importante diglossie entre arabe littéraire (langue officielle, savante, juridique, médiatique) et arabe dialectal (parlé dans la vie de tous les jours, utilisé par certains journaux). Les études supérieures sont réalisées, dans l'immense majorité des cas, en langue française. Dans tous les cas, les études de plus haut niveau[91] se font en langue française, constituant une seconde « barrière sociale » dans la réussite universitaire des étudiants marocains. En ce sens, la maîtrise de la langue française joue un rôle de marqueur social au Maroc : on distingue ainsi généralement une personne ayant suivi un enseignement universitaire, de plus ou moins haut niveau, selon son degré de maîtrise de la langue française. Considérant avoir une maîtrise limitée de la langue française, alors même que j'ai aisément pu suivre ses propos lors de plusieurs entretiens de plusieurs heures chacun, *Hassan*[92], fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, exprime son sentiment quant aux pratiques linguistiques dans le milieu professionnel.

[91] À l'exception de certaines matières littéraires ou relevant des sciences sociales, telles que la littérature, l'histoire ou encore la sociologie. Cela est cependant valable dans le cas des universités publiques, moins dans celui des grandes écoles ou universités privées les plus prestigieuses où le français, voire l'anglais, sont beaucoup plus valorisées.

[92] Les noms de tous les enquêtés cités dans le présent manuscrit ont été anonymisés à l'aide de prénoms fictifs, indiqués en italique à chaque fois. Ces prénoms sont listés en annexe, dans le tableau récapitulatif des entretiens réalisés ainsi que certaines de leurs caractéristiques, cf. Annexe 1 – Tableau récapitulatif des entretiens, p.430.

*« Dans les réunions, ils intimident les gens à vouloir les faire parler en français. Lorsque vous intimidez les gens, ça veut dire quoi ? L'essentiel ce n'est pas de maîtriser la science ou quoi que ce soit, c'est de parler en français : c'est malheureux ! C'est malheureux, dans des réunions maroco-marocaines, ils imposent toujours le français. C'est seulement si vous avez une gueule, alors là personne ne peut vous intimider. Dans ce cas tu leur balances : « 'alash ma nhadersh bil 'arabia ?*[93] *Nous sommes dans un pays arabe ». Alors là c'est facile, mais sinon, c'est comme… vous allez sentir comme si vous aviez fait un péché ou quoi… mais ce n'est pas votre langue maternelle ! Le problème c'est qu'on étudie l'arabe jusqu'au baccalauréat, et après… [on passe au] français. Il faut être logique ! Comment dire ? L'arabisation c'était et c'est toujours voulu par le parti de l'Istiqlal*[94]*, alors que les enfants du parti, ils vont tous au lycée français, parce qu'ils veulent qu'ils occupent des postes… bah oui ! »*

Ces propos témoignent de la complexité de cette situation linguistique mais montrent aussi et surtout en quoi la maîtrise de la langue française est un marqueur social essentiel au Maroc, et en cela largement investie par les classes dominantes. Cette domination symbolique se répercute également sur ma propre position en tant que « français », conduisant par exemple certains de mes interlocuteurs à s'excuser pour leur niveau de langue. Il s'agissait dès lors de prendre en compte cet enjeu dans la relation enquêté – enquêteur, en développant des stratégies de mise en confiance de mon interlocuteur, à l'image de ce que décrit Stéphane Beaud dans l'extrait suivant.

> « D'une certaine manière, une grande part du travail de l'enquêteur consiste dans l'entretien à annuler ou à faire oublier le sentiment de dépréciation de soi que peuvent éprouver les enquêtés, qui ferait d'eux, a priori, des locuteurs « imparfaits ». Il faut faire en sorte que ces derniers se sentent progressivement avoir droit au chapitre, en devenant au fil de l'entretien des enquêtés entièrement légitimes, n'hésitant plus à parler longuement de leurs expériences personnelles, et ce dans les termes du langage ordinaire. » (Beaud 1996, p. 240)

La construction d'une relation de confiance avec les enquêtés a constitué un impératif de notre travail d'enquête, notamment car celui-ci s'inscrit dans un contexte spécifique à prendre en compte afin de développer des stratégies d'enquête adaptées à celui-ci.

[93] « Pourquoi je ne parlerais pas en arabe ? »

[94] Le Parti l'Istiqlal (« Indépendance » en arabe) est un parti politique marocain émanant du mouvement nationaliste qui a lutté pour l'indépendance. Il participe régulièrement aux coalitions gouvernementales.

### IV.C.2. Le contexte et le déroulement de l'enquête de terrain

La présentation de notre dispositif d'enquête est également l'occasion de rappeler le contexte politique dans lequel celle-ci s'insère, cela étant en effet un élément à prendre particulièrement en compte dans une enquête majoritairement réalisée auprès des administrations publiques marocaines et de ses agents, à savoir un régime politique caractérisé par certains aspects autoritaires[95]. Au cours des entretiens, j'ai donc respecté les « lignes rouges », à savoir les trois sujets à ne pas aborder de manière critique, ni très ouvertement (la monarchie, l'islam et l'intégrité territoriale du royaume), ceci à la fois pour ma propre sécurité et pour celle des enquêtés. Le sujet du régime monarchique étant directement lié à certaines de mes hypothèses de recherche, les questions relatives à ces aspects n'ont pas été traitées frontalement, notamment lors des entretiens réalisés au sein des administrations publiques[96], mais plutôt de manière indirecte. En effet, il est tout à fait possible d'aborder des questions relatives aux institutions politiques, concernant par exemple les relais locaux de la monarchie et le rôle des ramifications locales du ministère de l'Intérieur. Une éventuelle position critique doit cependant se cantonner à la « ligne rouge » qui consisterait à appeler à une destitution du monarque ou à un changement de régime. Si cela constitue une limite évidente à la liberté d'expression, et en cela une limite méthodologique de notre travail, elle offre toutefois de larges marges d'expression critique, concernant par exemple des points intermédiaires de l'organisation de l'État, et secondairement du régime politique.

Le contexte autoritaire a également des répercussions encore plus directes sur l'enquête, notamment au niveau de son organisation pratique. Lors de mes premières prises de contact avec des responsables administratifs avec lesquels j'envisageais de réaliser un entretien, j'ai pu observer des réticences, me conduisant à préciser ma démarche, mon statut et l'objectif de mes recherches, cela étant finalement monnaie courante lors d'une enquête de terrain, d'autant plus que mes enquêtés sont majoritairement issus de formations en ingénierie, parfois éloignées du champ des sciences sociales. Face à cela, je présentais alors mon étude comme un complément à d'autres analyses relevant des domaines de l'économie, de l'agronomie ou encore de l'hydrologie avec lesquels ils étaient plus coutumiers. Pour autant, certains enquêtés, et plus particulièrement ceux dont les missions professionnelles étaient directement liées aux questions de gestion de l'eau, se sont montrés compréhensifs voire très intéressés par mon travail d'analyse de la mise en œuvre de la politique de l'eau.

[95] Ces aspects ont été traités en détails précédemment, cf. II.B, p. 26.

[96] Les quelques entretiens réalisés en dehors du lieu de travail des enquêtés, généralement dans des cafés, ont souvent donné lieu à une parole relativement plus libre.

Dans les cas où celles-ci se présentaient, une première manière de pallier les réticences de certains enquêtés consistait à m'appuyer sur des connaissances comme celles de collègues issus de mes institutions de rattachement au Maroc ou participant au même projet de recherche, pour établir de premiers contacts, cela favorisant généralement la confiance dès le premier contact[97]. Cette méthode a été privilégiée puis complétée par effet « boule de neige ». En effet, j'ai ensuite, et au fur et à mesure de mes entretiens, demandé aux enquêtés les coordonnées d'autres enquêtés possibles afin de veiller à toujours privilégier une prise de contact avec un nouvel enquêté à travers une connaissance préalable, plutôt que de procéder par demande directe et sans « recommandation ». Cette méthode comporte néanmoins des limites puisque certains enquêtés envisagés n'ont pas pu être contactés de la sorte. Dans ce cas, j'ai dû recourir à des demandes directes, qui ont finalement abouti mais nécessitaient dès lors plus de temps et d'énergie (se présenter au bureau plusieurs fois, revenir, attendre etc.). Ces différentes interactions ont par ailleurs constitué des points d'observation intéressants des organisations avec lesquelles je suis entré en contact. Cet intérêt est autant scientifique (moments d'observation directe), que pratique dans le sens où cela me permettait d'acquérir les « codes[98] » des différentes organisations, et de rendre plus efficaces mes interactions avec des membres de celles-ci.

Quelle que soit la manière dont je les ai contactés, les enquêtés ont toujours veillé à ce que je dispose d'une lettre officielle (signée et tamponnée) de la part de mon institution universitaire d'accueil au Maroc, explicitement adressée à l'administration en question, et envoyée par fax, présentant ma démarche et mes recherches. Ces pratiques sont courantes dans le cadre de recherches universitaires au Maroc, en particulier en milieu rural où les représentants locaux du ministère de l'Intérieur requièrent une autorisation préalable pour la réalisation des enquêtes de terrain. Notons que ces pratiques concernent sans distinction les enquêteurs marocains et étrangers. Par ailleurs, les situations vécues (refus d'entretien car absence de lettre, procédure de demande de ces lettres, vérification de la présence de la lettre lors de l'entretien) comportent un certain intérêt empirique. La négociation d'un accès au terrain, « c'est déjà enquêter » (Bennani-Chraïbi 2010), puisque ces moments constituent une première approche

[97] L'interconnaissance est en effet un moyen de faciliter son entrée sur le terrain, mais également de développer une relation de confiance avec les enquêtés, comme l'explique Khalid Mouna dont le terrain de recherche (zones de production de cannabis dans les montagnes de Rif au nord du Maroc) est cependant beaucoup plus fermé que le nôtre : « Pour travailler dans un territoire fermé, difficile d'accès et dans un terrain qui se protège de l' "étranger/autre", j'ai dû établir le maximum de relations de confiance afin de justifier ma présence restée énigmatique pour un certain nombre de mes interlocuteurs. Le fait que j'aie eu plusieurs amis au collège et au lycée originaires de ce village et des villages voisins m'a facilité cette démarche de la mise en confiance » (Mouna 2017, p. 180).

[98] Nous nous référons ici aux codes d'interaction sociale, notamment les normes et rites décrits et analysés par la sociologie interactionniste (Goffman 1974a).

du terrain, de premières interactions certes très succinctes et aussi des moments d'observation directe, informels mais parfois très instructifs.

Si de telles opérations peuvent être résumées à de simples formalités administratives de début d'enquête, elles ont cependant été particulièrement chronophages au début de l'enquête. En effet, il convient dès lors non seulement de prendre contact avec l'enquêté envisagé, de s'adresser aux services administratifs de son institution universitaire d'accueil pour établir une copie de la lettre officielle de présentation, qui passe ensuite par la signature du directeur puis est envoyée par télécopie à l'administration de l'enquêté, auprès duquel je peux finalement me présenter. Il ne m'a cependant pas été nécessaire de déployer un tel processus en ce qui concerne les entretiens réalisés auprès d'acteurs privés, ou de personnes retraitées de la fonction publique. Dans le cas des bureaux d'étude, j'ai généralement été directement recommandé par l'administration commanditaire de l'étude qui m'intéressait dans le cadre de mes recherches, donnant le feu vert au bureau d'étude pour une consultation des documents de l'étude en question[99].

En tout état de cause, le préalable de la réception d'une lettre officielle ne signifiait souvent rien de plus, pour les enquêtés, que le nécessaire besoin d'une confirmation officielle de ma démarche, n'entravant ni la qualité de la relation entre enquêté et enquêteur, ni celle de l'entretien en lui-même. Bien qu'elle ait constitué un important facteur de ralentissement de l'enquête, le nécessaire recours à une telle démarche témoigne de quelques réticences des agents administratifs à parler de leur travail sans « raison » officielle, mais elles n'ont pas directement entravé la réalisation de mon enquête. Au cours de cette dernière, je me suis en effet très rarement retrouvé face à des « portes closes », si ce n'est dans le cas du ministère de l'Intérieur aux niveaux provinciaux, préfectoraux et régionaux. Dans ces cas-là, les lettres officielles n'auront pas suffi, bien qu'une certaine insistance m'ait conduit à pouvoir réaliser un entretien, extrêmement rapide et succinct mais néanmoins intéressant, avec un de ces agents au sein d'une préfecture régionale[100]. Au niveau plus local (communal notamment), les agents de ce ministère ont toujours perçu ces lettres comme un préalable nécessaire à la conduite d'entretiens avec les agriculteurs, et non pas comme une possibilité de réaliser un entretien avec eux à propos de leur travail. Lors de mes visites, j'ai généralement pu m'entretenir de manière succincte avec eux. Les réticences restaient cependant fortes et je n'ai souvent obtenu de ces entretiens rapides et relativement informels que des informations parcellaires, se limitant bien souvent à une présentation rigoureuse des textes de loi et de leurs missions, prenant soin de se

[99] Notons ici que j'ai souvent eu le plaisir de rencontrer des enquêtés à la fois intéressés par mon enquête, mais aussi extrêmement bienveillants et m'ayant largement aidé dans mes démarches d'enquête.

[100] Entretien avec *Abdelhamid*, responsable de la *wilaya* de la région de Meknès-Tafilalet, *Meknès*, 22 mai 2013

limiter à des aspects théoriques plutôt que d'évoquer les pratiques concrètes relatives à leur travail au quotidien. Enfin, un motif souvent évoqué pour ne pas répondre à mes questions consistait à rappeler que les questions de gestion de l'eau relèvent de la compétence des agences de bassin, alors même que si les agences de bassin jouent effectivement un rôle de coordination dans le processus de fabrique des contrats de nappe, les représentants locaux du ministère de l'Intérieur en sont les signataires principaux, et en cela responsables du contrôle de leur mise en œuvre.

En outre, l'enquête documentaire a également connu des difficultés du fait d'un accès largement limité aux documents administratifs. En effet, ces derniers n'étaient que dans de très rares cas disponibles publiquement, bien que les personnes interrogées aient généralement toujours accepté de me transmettre les documents relatifs à mes questions de recherche. En conséquence, la préparation des entretiens était parfois limitée. Face à cela, il a souvent été possible de réaliser un second entretien au cours duquel le contenu de ces documents pouvait être discuté. Les documents obtenus au cours d'un entretien, ont été très utiles à la préparation des entretiens suivants, en particulier lorsqu'ils concernaient les mêmes sujets et terrains d'étude, et même dans le cas d'un terrain différent, afin par exemple de le mobiliser comme point de comparaison lors d'un entretien. Enfin, les entretiens menés ont dans certains cas été l'occasion de récupérer des documents de travail, une littérature administrative non officielle, dite littérature « grise », des documents souvent précieux pour notre analyse, dans la mesure où ils font précisément état de l'action administrative en train de se faire, dans sa fabrique concrète. En tout état de cause, ces recherches documentaires sont largement connexes aux entretiens réalisés au cours de l'enquête de terrain. La collecte de ce type de données nécessite également un temps certain, mais aussi et surtout le développement de relations de confiance avec les enquêtés, tel que nous l'avons déjà évoqué.

### IV.C.3. Une approche réflexive sur la posture d'enquêteur

L'analyse réflexive de l'enquête de terrain est aussi l'occasion de revenir sur ma position d'enquêteur en tant que doctorant français, et donc étranger au Maroc. Les relations historiques et politiques entre ces deux pays ne peuvent être ni ignorées, ni minorées, tant celles-ci sont consubstantielles aux rapports qui se jouent au sein même de ma propre enquête de terrain. Au cours de l'enquête, ma posture d'étranger a en effet pu tour à tour constituer une ressource ou une contrainte. Celles-ci sont parfois assez inattendues, comme ont pu le remarquer d'autres chercheurs sur des terrains marocains : les relations de confiance avec les enquêtés pouvant

parfois être plus difficiles à obtenir pour les chercheurs marocains qu'étrangers[101]. La perception du caractère « étranger » est elle-même fluctuante comme l'expliquent certains chercheurs d'origine marocaine vivant en France[102], ou à l'inverse certains chercheurs français installés sur leur terrain de recherche, progressivement devenu des « étrangers-affiliés » au groupe villageois au sein duquel ils vivaient et sur lequel ils enquêtaient (Mulet 2017, p. 196).

Le contexte postcolonial a induit quelques biais méthodologiques qui ont pu avoir, du point de vue de l'enquête elle-même, des impacts autant positifs que négatifs. Dès lors, il est impératif de rappeler les privilèges dont peut bénéficier l'enquêteur français au Maroc : l'entrée sur le terrain administratif est parfois facilitée, en particulier par rapport à des collègues étudiants marocains de même statut que le mien (doctorant), si l'on exclut les biais pouvant être liés aux bénéfices de connaissances interpersonnelles. En témoigne notamment, à titre d'exemple, la surprise d'un de mes collègues doctorants avec lequel nous avons effectué plusieurs journées de visite de terrain dans la région du Saïss en avril 2016. Alors que je sortais de l'agence de bassin hydraulique du Sebou au sein de laquelle je venais de m'entretenir avec la directrice, mon collègue était très surpris et a tenu à souligner l'opportunité et l'aubaine d'une telle rencontre[103].

Dans la catégorie des facilités d'accès au terrain, on peut signaler d'autres évènements que l'on peut considérer comme relevant d'une forme de « discrimination positive ». Cela a notamment été le cas lors de mon arrivée à l'entrée d'une conférence sur l'eau et le climat qui a eu lieu dans un grand hôtel de Rabat en juillet 2016[104]. Quelques semaines auparavant, après avoir reçu une invitation à cette conférence à travers un fonctionnaire du ministère de l'Eau, j'avais envoyé, comme demandé, le formulaire d'information nécessaire à mon inscription à la conférence. Dès mon arrivée à l'entrée de l'hôtel, je me dirige vers la file d'attente où les invités patientent pour obtenir le badge d'entrée à la conférence. Très vite, un membre du service de sécurité vient me chercher et me demande de le suivre. Il m'emmène en réalité au bureau

[101] On pense notamment à ce que dit Abdelaziz Hlaoua à propos de l'obtention de la confiance de ses enquêtés : « Mon terrain m'a montré qu'un chercheur venu de l'étranger peut rapidement acquérir la confiance de la hiérarchie et des disciples ordinaires de la zawiya. Moi-même Marocain, il m'a fallu du temps pour acquérir cette confiance. Le fait que je sois Marocain, berbérophone et arabophone, ne facilite pas l'accès au terrain en toute confiance. Le chercheur at home que je suis ne permet pas d'ouvrir toutes les portes. Les gens se méfient de celui qui partage avec eux leurs langues et leurs cultures. Ma marocanité fait penser aux disciples que je connais tout en toute évidence » (Hlaoua 2017, p. 125).

[102] Khalid Mouna explique en effet que « le fait qu'[il venait] de France [lui] donnait un statut de privilégié aux yeux de [ses] interlocuteurs » (Mouna 2017, p. 177), il a ainsi dû mettre en place des stratégies de « mise en confiance [pour se rapprocher] davantage des enquêtés, [et ne plus être considéré comme] l'étranger venu d'ailleurs » (*Ibid.*, p. 180).

[103] Carnet de terrain, 14 avril 2016.

[104] « Conférence internationale sur l'eau et le climat sur le thème 'Sécurité hydrique pour une justice climatique' », conférence préparatoire à la COP 22 de Marrakech, organisée conjointement par le ministère marocain chargé de l'Eau, le ministère français de l'Environnement et le Conseil Mondial de l'Eau, *Rabat*, 11-12 juillet 2016

d'inscription, passant ainsi devant tout le monde, et demande la création d'un badge à mon nom, sans même vérifier mon formulaire d'inscription. En un rien de temps j'avais en réalité resquillé toute la file d'attente et accédé à la conférence. Un tel évènement pourrait bien évidemment être considéré comme anecdotique, comme relevant tout au plus d'un excès de zèle de la part d'un agent de sécurité, mais il révèle au contraire un des aspects de l'organisation de la domination sociale au Maroc. C'est ici l'apparence physique, le caractère étranger européen, pour ne pas dire « blanc », qui joue en réalité le rôle de passe-droit.

Cette remarque permet également de rappeler, particulièrement dans le cadre d'une conférence internationale, le fait que se jouent également des relations et des échanges internationaux, sur le plan financier notamment. En effet, le Maroc fait partie des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement, mais également de nombreux autres prêts et dons internationaux. En ce sens, les relations professionnelles entre marocains et étrangers, qui plus est dans le domaine de la gestion de l'eau, sont amenées à être biaisées face à de telles relations de dépendance financière, pouvant parfois se traduire par une volonté de montrer le meilleur aspect des choses, ou encore mettre en avant des défauts ou des limites dès lors que la résolution de ceux-ci pourrait être envisagée à travers un programme d'aide internationale[105]. Afin de pallier un tel biais, une des stratégies mises en œuvre dans l'enquête consistait à développer une relation de confiance avec mes interlocuteurs, tout en mettant en avant ma qualité d'étudiant et la démarche proprement scientifique qui est la mienne, à savoir une analyse sans dimension normative ou prescriptive.

L'enquête de terrain s'inscrit par ailleurs dans un ensemble plus global de relations de domination d'ordre culturel, dans un contexte postcolonial qui plus est, conduisant plusieurs de nos interlocuteurs à établir des comparaisons entre les cas de la France et du Maroc, généralement défavorables au Maroc. Afin de déconstruire au mieux de tels préjugés, j'ai souvent rappelé que mes recherches ne consistaient pas à comparer le cas de la France, dont je ne suis d'ailleurs pas spécialiste, à celui du Maroc, mais bien de mener une analyse spécifiquement marocaine de la gestion des eaux souterraines. Si cela constitue une difficulté dans le sens où il convient de déconstruire de tels préjugés, cet aspect est finalement révélateur de l'univers cognitif de plusieurs de mes interlocuteurs, marqués par cette domination culturelle

[105] Irene Bono relève également les implications de son statut d'étrangère, et notamment l'intérêt perçu par des associations désireuses de répondre à des appels à projets internationaux conduisant à l'octroi de financements : « Quand, lors d'un événement officiel, j'ai été introduite auprès d'un représentant d'un bailleur de fonds international de passage à El Hajeb comme si j'étais "une chercheure de l'Union européenne qui va nous aider à monter des projets", j'ai eu la mesure de l'intérêt que les acteurs locaux portaient à l'arrivée d'une chercheure – d'une chercheure étrangère en plus ! – s'intéressant à la participation au niveau local. A l'heure des diagnostics participatifs et de la mise en concurrence des territoires et des associations pour obtenir les financements nécessaires à la conduite des politiques participatives, mener une recherche sur ces thèmes était perçu par les acteurs locaux comme une opportunité pour gagner en visibilité et en prestige. » (Bono 2017, p. 57-58).

consistant à penser que ce qui se fait dans les pays du Nord en matière de gestion de l'eau, voire en termes de politique publique plus généralement, est généralement perçu comme meilleur que ce qui se fait au Maroc. Ces aspects de domination culturelle se traduisent parfois dans une position inverse de certains interlocuteurs, adoptant alors une position d'affrontement consistant à envisager ma démarche scientifique, à ce titre nécessairement critique, comme celle d'un « donneur de leçons ». À de rares exceptions près, cela n'a généralement pas empêché le déroulement de l'entretien prévu, et renvoie finalement aux difficultés généralement rencontrées par tout enquêteur en sciences sociales.

Ces différences culturelles constituent donc les principaux facteurs de biais méthodologiques et de difficultés auxquels j'ai pu faire face au cours de cette enquête de terrain. Sans bien évidemment pouvoir totalement les éviter, j'ai essayé de mettre en place différentes stratégies afin de limiter au mieux leurs effets. Si certaines de ces stratégies ont largement été pensées, beaucoup ont été découvertes « sur le tas », à travers la pratique de l'enquête, et en particulier lors de sa phase préliminaire. Ces stratégies consistent en réalité à justifier ma légitimité à enquêter sur tel sujet dans tel contexte. Elles renvoient donc à des aspects liés à l'objet lui-même, dans ses dimensions les plus techniques, mais aussi liés à ma propre position dans un contexte culturel et linguistique spécifique.

### IV.C.4. Les stratégies d'enquête mises en œuvre

Le premier type de stratégie, lié aux aspects techniques du sujet, consiste à acquérir des connaissances suffisantes pour entamer une discussion sur le sujet, sans se laisser déborder par l'accumulation d'éléments techniques, mais permettant justement de resituer à travers celles-ci, les questions qui nous intéressent liées à la fabrique de la politique publique dans le domaine de la gestion des eaux souterraines. Il convient pour cela d'acquérir des connaissances de base en hydrologie (fonctionnement d'un système hydrique, construction des aménagements et leur utilité), en hydrogéologie (connaissance du fonctionnement des aquifères et des difficultés d'acquisition de ces connaissances) mais aussi en matière d'irrigation agricole (différentes méthodes utilisées, en lien avec les cultures agricoles et objectifs visés). Ce processus passe également par l'acquisition du vocabulaire spécialisé (aquifère, nappe superficielle et profonde, relevé piézométrique, qualité organoleptique de l'eau, irrigation gravitaire, goutte-à-goutte etc.), mais également par des visites préalables des territoires étudiés, les enquêtes préliminaires menées auprès des agriculteurs m'ayant permis d'accumuler des connaissances concrètes, ensuite mobilisables lors des entretiens réalisés avec des responsables administratifs. Ces connaissances techniques spécifiques à mon objet d'étude, même si elles sont en réalité

rudimentaires, permettent de jouir d'une certaine légitimité auprès de mes interlocuteurs[106], limitant également les phénomènes de renvoi aux spécificités techniques parfois mobilisés par les enquêtés.

Le deuxième type de stratégie est lié à la légitimité à étudier le sujet, et a reposé principalement sur le fait de vivre au Maroc pendant la durée de l'enquête, ceci afin d'être imprégné au mieux du contexte culturel relatif à l'étude menée. Sur un plan plus pratique, cela permet également une disponibilité accrue vis-à-vis des interlocuteurs, une possibilité de second entretien plus aisée mais également de rencontres parfois effectuées hors des institutions de rattachement de mes interlocuteurs[107]. En outre, cette immersion culturelle est nécessaire à la compréhension du fonctionnement des relations interpersonnelles, et donc de l'attitude à adopter pour obtenir certains entretiens[108]. Si l'appréhension de ces différences culturelles est une activité particulièrement couteuse en temps, l'immersion de long-terme sur le terrain d'étude permet largement de pallier ces difficultés. Celle-ci permet également de renforcer, en conséquence, la perception de ma légitimité à enquêter par mes interlocuteurs.

Par ailleurs, ma maîtrise de la langue arabe et des bases du dialecte marocain, bien que limitée, m'a été d'une grande utilité, notamment au cours de l'observation et/ou de la participation à des discussions informelles mais également pour la lecture et la traduction de certains documents disponibles uniquement en langue arabe. De manière plutôt incongrue, j'ai pu me rendre compte qu'une telle compétence était également un vecteur de légitimité vis-à-vis de mes interlocuteurs. À titre d'exemple, au cours d'un entretien, l'enquêté a évoqué un texte de loi qu'il voulait porter à ma connaissance. Alors qu'il ne disposait que de la version en langue arabe de ce texte, je lui affirmais pouvoir lire cette version. Très surpris, il m'a alors demandé de lire le texte à voix haute devant lui, ce que j'ai fait, conduisant à obtenir des félicitations de la part de mon interlocuteur[109]. Au-delà de la surprise et de la considération

[106] Pierre Muller a également développé ce genre de stratégie face à des enquêtés travaillant dans le domaine de l'aéronautique et justifie l'usage d'une telle stratégie face aux réticences de ses enquêtés : « A plusieurs reprises, j'ai senti que la réticence de l'interlocuteur était forte et qu'il me « testait » en employant volontairement un langage très technique. Face à ce type de comportement, le seul moyen est évidemment de tenter de parler le même langage. C'est pourquoi, lors des interviews, je m'arrangeais toujours pour glisser quelques développements techniques qui n'avaient d'autre utilité que de montrer à mon interlocuteur que, sans être ingénieur, je n'étais pas complètement ignorant des choses de l'air » (Muller 1999, p. 74-75).

[107] Certains entretiens ont en effet été réalisés dans des cafés en fin de journée, parfois même pendant le week-end ou lors de jours fériés.

[108] Alors que mes demandes effectuées par courriels sont généralement restées lettre morte, les appels téléphoniques (parfois répétés) ont constitués un moyen beaucoup plus efficace pour obtenir un entretien.

[109] Entretien avec *Charaf*, responsable de la Chambre d'Agriculture de la région de Fès-Boulemane, *Fès*, 30 mai 2013

manifestées par les enquêtés quant à mon apprentissage de la langue arabe[110], j'ai pu ressentir que cela participait généralement au développement d'une relation de confiance avec mes enquêtés.

Ces réflexions autour de ma position d'enquêteur viennent finalement rappeler qu'il est nécessaire de prendre en compte ces éléments de subjectivité liés à ma propre position d'étudiant étranger, et perçu en tant que tel par mes interlocuteurs. Il convient de prendre en compte cette subjectivité, même si une approche réflexive permet d'écarter les principaux écueils et de tenter de déconstruire les principaux biais. La notion de « neutralité axiologique en mouvement[111] » proposée par Philippe Corcuff permet de prendre en compte ces éléments de réflexivité et d'objectivation de la situation d'enquête et de la position d'enquêteur. Finalement, si la quête d'une objectivité scientifique « pure » est manifestement vaine, il ne faut pas pour autant nier l'existence d'une réalité sociologie matérielle que l'on peut documenter et analyser autant que faire se peut, sans pour autant ignorer les conditions de réalisation des enquêtes de terrain et de collecte des données.

## V. De la contextualisation d'une politique à l'analyse de l'interventionnisme étatique

Il s'agit à présent de conclure cette introduction générale en présentant l'organisation du manuscrit, constitué de trois parties, chacune composée de deux chapitres. À travers ces différents chapitres, il s'agit d'analyser la politique de gestion des eaux souterraines, en revenant sur le contexte de son émergence et de sa production, en observant sa mise en œuvre concrète à travers les contrats de nappe, avant de voir qu'elle ne se limite pas à ces instruments mais renvoie à des mesures de régulation dont les difficultés de mise en œuvre permettent d'éclairer les recompositions de l'interventionnisme étatique dans le domaine hydro-agricole.

La première partie est consacrée à l'analyse des institutions existantes dans lesquelles s'insère le processus de fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines, et permet de relever l'importance de la variable institutionnelle dans la production de cette politique. Le premier chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse de l'évolution de deux secteurs administratifs (Eau et Agriculture) qui, en tant qu'univers institutionnels distincts, influent

[110] Cet aspect est également à rattacher au contexte de domination culturelle marquant les relations entre le Maroc et la France. En effet, il est communément plus concevable qu'une personne marocaine connaisse la langue française, alors que l'inverse apparaît plus surprenant dans le sens où cela est moins communément envisagé.

[111] « On pourrait envisager la neutralité axiologique, non comme un donné ou même comme quelque chose que l'on pourrait facilement toucher du doigt en suivant ce qui serait la voie scientifique "pure", mais comme un horizon régulateur, jamais complètement atteignable mais orientant l'activité. La réflexivité, à la fois individuelle (dans l'autoanalyse) et collective (dans "les contrôles croisés" qui devraient émerger des débats scientifiques), constituerait alors une dimension clé d'une telle neutralité axiologique en mouvement » (Corcuff 2004, p. 184).

directement sur la production de la politique de l'eau. Alors que le secteur de l'Eau est logiquement en charge de la gestion des eaux souterraines, celui de l'Agriculture est essentiel à la mise en œuvre d'une telle politique, non seulement car il représente une part importante des usages, mais également car les politiques de développement agricole qu'il porte encouragent le développement de l'irrigation, en particulier à partir des eaux souterraines (Chapitre 1). La production de l'action publique en matière d'eaux souterraines est structurée par la problématisation dont ces eaux font l'objet. Nous en analysons le processus d'émergence et de construction dans un second chapitre. Nous montrons en quoi ce processus est spécifiquement influencé par les divergences institutionnelles marquant le domaine hydro-agricole (Chapitre 2).

La deuxième partie de ce manuscrit se consacre à l'analyse des contrats de nappe, de nouveaux instruments d'action publique destinés à organiser la gestion des nappes d'eau souterraine considérées comme surexploitées. L'analyse de différents contrats de nappe permet de démontrer que le contenu de ces derniers est largement contre-intuitif tant les objectifs affichés par leurs promoteurs diffèrent de ceux effectivement poursuivis. En effet, plutôt qu'une démarche contractuelle, ces « contrats » organisent en réalité la planification et la coordination de nouveaux aménagements étatiques (Chapitre 3). À travers l'analyse des négociations dont ces contrats font l'objet, ainsi que leur mise en œuvre concrète, nous observons dans un quatrième chapitre les modalités de mise en œuvre de l'action publique dans le domaine hydro-agricole, à la fois empreintes d'une forte sectorisation mais également d'une centralisation importante (Chapitre 4).

Dans une troisième partie, nous analysons les transformations de l'interventionnisme étatique en mettant en avant la notion de « sélectivité » qui permet de le caractériser. Le cinquième chapitre vient compléter l'analyse de la politique de gestion des eaux souterraines, qui ne se limite pas aux seuls contrats de nappe, mais englobe également des mesures réglementaires dont les difficultés de mise en œuvre relèvent d'une logique sélective de l'intervention de l'État. Ce phénomène contribue à l'entretien de certaines incertitudes qui contraignent et orientent l'action des producteurs de l'action publique ainsi que des récepteurs des mesures en question (Chapitre 5). Enfin, un sixième chapitre analyse les recompositions de l'interventionnisme étatique en analysant les logiques inégalitaires des politiques de développement agricole et rural, en partie liées aux incertitudes quant à l'application des normes. Ces incertitudes influent sur la mise en œuvre de l'action publique, et contribuent à renforcer un mode de régulation technocratique mobilisant une légitimité experte (Chapitre 6).

# Partie I – L'émergence d'une politique de gestion des eaux souterraines

Cette première partie vise à contextualiser l'émergence d'une politique de gestion des eaux souterraines, en prenant en compte l'importance des usages agricoles de ces eaux. L'objectif central de notre recherche consiste à interroger le changement en matière d'action publique dans le domaine hydro-agricole, et à travers celui-ci, d'observer les recompositions de l'État. Il convient dès lors d'observer et de comprendre le fonctionnement des institutions au sein et à travers lesquelles se déploie cette politique, avant d'analyser les circonstances et les modes d'émergence d'une politique spécifiquement dédiée à la gestion des eaux souterraines.

Au cours d'un premier chapitre, nous revenons sur l'organisation des deux secteurs centraux dans la construction et la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines, à savoir le secteur de l'Eau et celui de l'Agriculture (Chapitre 1). Nous analysons de cette manière le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrit la mise en œuvre de la gestion des eaux souterraines, mais également les politiques de développement agricole qui se développent en parallèle. Dans un second chapitre, nous concentrons notre focale sur l'émergence du problème de « surexploitation » des eaux souterraines en analysant les processus de son identification, de son cadrage et de sa mise en politique (Chapitre 2). Nous insistions à cette occasion sur les dimensions conflictuelles de ces processus, qui mettent notamment en scène certaines divergences sectorielles qui apparaissent structurante dans le processus de fabrique de l'action publique en matière de gestion des eaux souterraines au Maroc.

# Chapitre 1 – Les processus de réforme de deux secteurs en concurrence : Eau et Agriculture

La politique de gestion des eaux souterraines que nous voulons analyser est mise en œuvre dans un contexte spécifique qu'il s'agit de prendre en compte. Nous voulons, qui plus est, analyser les changements à l'œuvre dans le domaine dans une perspective institutionnaliste, qui implique une prise en compte de l'univers institutionnel dans lequel s'inscrit la fabrique de cette politique. Celui-ci est principalement constitué autour du ministère de l'Eau, dans le sens où la gestion des ressources en eau relève de ses compétences, mais pas seulement. En effet, rappelons que près de 90 % des eaux souterraines prélevées au Maroc sont destinées à un usage agricole, principalement à des fins d'irrigation[112]. De fait, le secteur agricole est directement concerné, par la gestion des eaux souterraines, à titre d'usager principal en termes quantitatifs. Les eaux souterraines font également l'objet de prélèvements, quantitativement moindres cependant, destinés à la production d'eau potable et à la consommation industrielle.

Sans nier toute la complexité des institutions que nous analysons ici, nous considérerons l'existence de deux univers institutionnels que sont les secteurs administratifs de l'Eau et de l'Agriculture, respectivement organisés autour des ministères de même nom. Au sein de ces univers institutionnels, nous incluons également les offices et agences publiques directement rattachés à ces ministères. Du côté du secteur de l'Eau, nous retrouvons d'une part les administrations centrales et régionales du ministère de l'Eau, mais aussi les agences de bassins hydrauliques dont nous reviendrons plus en détails sur la création, l'office national de production d'eau potable (ONEP), qui a récemment fusionné avec l'office de production d'électricité (ONE), constituant la branche « eau » du nouvel office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE). Cet organisme est également chargé de l'organisation de la distribution d'eau potable en zone rurale, la distribution urbaine étant assurée par des régies publiques, que nous incluons également dans notre définition du secteur de l'Eau. Du côté du secteur de l'Agriculture, nous retrouvons également les administrations relevant directement du ministère, mais également les offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA), en charge de la gestion et de l'entretien des grands périmètres irrigués, nous y reviendrons.

La séparation entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture est donc une réalité, dans la mesure où ces secteurs ont toujours été séparés, d'un point de vue ministériel et administratif,

[112] « Processus de planification et gestion des eaux souterraines au Maroc : bilan et perspectives », Présentation du ministère délégué chargé de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

à l'exception de leur réunion sous le même ministère entre 1995 et 1997[113], les départements dédiés à ces problématiques étant cependant restés disjoints.

Dans ce chapitre, nous interrogeons le contexte de déploiement d'une politique de gestion des eaux souterraines, à travers l'analyse de deux univers institutionnels sectoriels desquels émane cette politique, mais également dans lesquels elle s'insère. Nous montrons dans un premier temps que la politique de l'eau est centrale dans le processus même de construction de l'État au Maroc (I), le secteur de l'Eau connaissant une période de réforme initiée dès la fin des années 1980, dont le point d'orgue est l'adoption de la loi sur l'eau de 1995 (II). Nous revenons ensuite sur l'histoire du secteur agricole, marqué par un interventionnisme étatique relativement fort et particulièrement renforcé au milieu des années 2000 avec la mise en œuvre du Plan Maroc Vert (III).

## I. L'eau et la politique au Maroc : des imbrications historiques

L'art de la « maîtrise » de l'eau est ancestral au Maroc (El Faïz 2005), la pratique de l'irrigation n'est donc pas nouvelle, que ce soit à partir des eaux de surface par écoulement gravitaire (*séguia)*, mais également à partir des eaux souterraines. On retrouve en effet au Maroc des galeries drainantes (*khettara*) permettant de capter des écoulements d'eau souterraine pour irriguer des cultures. La présence de ces dernières au Maroc, plus précisément à Marrakech et dans la région du Tafilalet, remonte au XI$^{e}$ siècle (El Faïz et Ruf 2010). Le contexte climatique semi-aride marquant le pays a également contribué à l'essor des pratiques irriguées. Cet héritage historique permet en partie d'expliquer l'importance actuelle de l'eau et des pratiques irriguées au Maroc, mais celle-ci résulte aussi et surtout d'un développement plus récent de l'accès aux ressources en eau, permises par la construction d'aménagements hydrauliques modernes (barrages, canaux d'irrigation, station de traitement) dès le début du XX$^{e}$ siècle. Initiée à l'époque du Protectorat français, cette politique d'aménagement hydraulique a été particulièrement renforcée à l'Indépendance, constituant une des politiques structurant le nouvel État marocain indépendant. Nous voulons revenir sur le déploiement de cette politique et retracer son évolution afin de mieux comprendre la situation actuelle. Une telle démarche nous paraît en effet essentielle, spécifiquement dans le cadre d'une approche institutionnelle pour laquelle il s'agit d'appréhender l'origine et l'histoire des institutions que nous analysons. Elle est également essentielle dans le cadre de nos questionnements relatifs aux

[113] Cf. Tableau 12 – Parts des subventions de l'État et des recettes propres (en %) rapportées aux recettes totales de l'ABH du Sebou (2003-2014), p.131.

changements d'action publique, qui nécessitent de mieux appréhender la trajectoire historique de laquelle émane le mouvement actuel de réforme de la politique de l'eau.

La politique de l'eau s'inscrit dans une logique historique de développement de l'interventionnisme étatique, initiée pendant la période du Protectorat français, et constituant un important facteur de légitimation de l'État marocain indépendant (I.A). Longtemps marquée par la construction d'aménagements hydrauliques de grandes envergures, la « politique des barrages » consacre la construction de grands aménagements hydrauliques (I.B). Une période de crises touchant les secteurs agricole et hydraulique amorce une période de réforme au sein de ces secteurs (I.C). Ces restructurations interviennent par ailleurs dans une période d'ouverture économique marquée par la mise en œuvre de politiques d'ajustement structurel consacrant une évolution de l'interventionnisme étatique (I.D).

## I.A. Du protectorat à l'indépendance : l'eau au cœur de l'interventionnisme étatique

La période coloniale a conduit à la première codification écrite, selon les standards de l'État de droit européen alors importés au Maroc, du droit de l'eau. C'est en effet au cours de la période du Protectorat français (1912-1956) que le pouvoir politique affirme le principe de la domanialité des eaux dès 1919[114] et entreprend la réalisation de plusieurs aménagements hydrauliques dans le pays, dont quelques barrages. En ce qui concerne plus spécifiquement les eaux souterraines, celles-ci sont également intégrées au domaine public de l'État, par un décret de 1925[115] prévoyant également la mise en place d'un système d'autorisations d'accès et de prélèvement. Dans la pratique cependant, les contrôles sont rares et en conséquence nombreux sont les puits et forages illicites, comme l'explique Negib Bouderbala.

> « [Il est courant] par exemple dans le Souss et dans le Haouz Central, que les particuliers pompent largement au-delà des autorisations qu'ils ont obtenues et au mépris des tiers riverains. […] Ainsi se développe une exploitation anarchique et sauvage du patrimoine hydraulique avec de graves conséquences sur la rentabilité des investissements, sur l'équilibre social régional, et sur la survie des petites exploitations » (Bouderbala 1984, p. 33)

Malgré des dispositions légales intégrant les eaux souterraines au domaine publique, leur utilisation à des fins agricoles s'opère donc principalement de manière privée. L'État va à

[114] *Dahir* du 1er juillet 1919, à l'époque du Protectorat français. Dans la législation marocaine, un *dahir* est un décret royal, permettant de légiférer ou de promulguer des lois votées par le Parlement.

[115] *Dahir* du 1er août 1925 sur le régime des eaux.

cette époque développer de premiers aménagements hydrauliques à partir des eaux de surface. Le périmètre irrigué organisé par l'État est mis en place dès les années 1930 dans la région du Tadla (Cances 2005, p. 46).

Les premiers barrages marocains ont été planifiés et construits pendant l'époque du Protectorat français. À l'Indépendance en 1956, le Maroc compte ainsi une dizaine de barrages, le plus important étant celui de Bin El-Ouidane. Fonctionnel dès 1953, il permet d'irriguer plus de 70 000 hectares dans la plaine du Tadla mais est également destiné à la production d'eau potable et d'énergie hydro-électrique (Préfol 1986). Après l'Indépendance, et dans la continuité des politiques hydrauliques menées par le pouvoir colonial, le gouvernement marocain continue de donner une importance singulière aux domaines de l'eau et de l'agriculture (Pascon 1978), dans le cadre d'une attention plus générale portée au monde rural, source de légitimité fondamentale du régime monarchique marocain (Leveau 1985). Le programme de construction de barrages est donc poursuivi. La direction des services au sein du ministère de l'Hydraulique reste assurée par des ingénieurs français, dans le cadre de programmes de coopération. En réalité, ce n'est qu'au début des années 1970 que des ingénieurs marocains intègrent la direction ces services, comme le rapporte ici un ancien cadre du ministère de l'Hydraulique.

> *« Dans les années 40, on avait les centres d'études hydrologiques, car le problème de l'eau c'était surtout celui de l'hydrogéologie. Le BRGM[116] a d'ailleurs développé ses théories et ses connaissances ici au Maroc. C'est aussi eux qui ont développé les activités ressources en eau au Maroc, jusqu'au début des années 70, à partir de là c'est la marocanisation. Moi quand je suis arrivé, on était parmi les premiers vrais hydrogéologues marocains. Ici il y avait 14 coopérants, de très bons techniciens, des braves hommes[117] ».*

Certains cadres du ministère ont en effet suivi la formation initiale de l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, créé en 1966, puis ont complété leur formation spécialisée en hydrologie en France[118], au sein d'une école d'ingénieur à Grenoble[119]. La « marocanisation » des ministères s'est étalée sur une vingtaine d'années. Cette logique

[116] Le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) est un organisme public français consacré à l'étude et à la gestion des sols et des sous-sols.

[117] Entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 15 septembre 2015.

[118] C'est le cas de trois anciens agents du ministère de l'Eau, aujourd'hui à la retraite, avec lesquels nous avons pu nous entretenir, cf. entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 15 septembre 2015, entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016 et entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 18 avril 2016.

[119] Créée en 1929, l'École des ingénieurs hydrauliciens (EIH) de Grenoble est devenue l'École nationale supérieure de mécanique et hydraulique de Grenoble (ENSMHG) en 1970 puis l'École nationale supérieure de l'énergie, de l'eau et de l'environnement en 2008 rattachée à l'Institut Polytechnique (INP) de Grenoble.

correspond aux spécificités du processus de décolonisation du Maroc, particulièrement lent et progressif, comme en témoigne notamment la marocanisation des dernières terres coloniales, qui n'intervient qu'à partir de 1973, dix-sept ans après l'indépendance du pays (Vermeren 2015). En outre, cela souligne à nouveau la tradition d'extraversion des fonctionnaires marocains qui côtoient non seulement des coopérants étrangers, mais ont également réalisé une partie de leurs études à l'étranger (Vermeren 2011a ; Gobe 2015).

### I.B. Le temps des grands aménagements : la « politique des barrages »

L'interventionnisme étatique en matière d'aménagement hydraulique a été tout particulièrement renforcé à partir des années 1960, en tant que politique publique ardemment défendue par le roi Hassan II. En 1974, à l'occasion de l'inauguration d'un nouveau barrage, ce dernier a en effet fixé l'objectif d'atteindre « un million d'hectare de terres irriguées » d'ici à l'an 2000[120]. L'eau des barrages construits est en partie destinée à assurer l'alimentation en eau potable des villes mais aussi et surtout au développement de l'agriculture à travers la pratique de l'irrigation, représentant quantitativement la majeure partie de l'utilisation de ces ressources en eau. Cette politique est directement liée à certaines caractéristiques du régime politique marocain, et d'une conception spécifique du développement économique défendue par le monarque d'alors, Hassan II, comme en témoigne cet extrait du discours du trône du 3 mars 1968.

> « Le Maroc est et restera encore, pendant de nombreuses années, un pays où l'agriculture représentera la principale activité économique. Il convient donc de tenir compte de ce fait dans la politique d'habitat, tout en contribuant, du même coup, à la diminution de l'exode rural. La politique massive d'investissements agricoles que Nous avons décidée se traduira par la création de nombreux emplois dans le secteur rural, et il importe que la politique d'aménagement du territoire soit arrêtée en conséquence et contribue à fixer les habitants sur les lieux de production[121]. »

La politique hydro-agricole de l'époque, en ce qu'elle lie aménagements hydrauliques et développement agricole, répond donc également à des objectifs de développement rural et de lutte contre l'exode rural. Cette politique hydro-agricole engagée dès les années 1960, au-

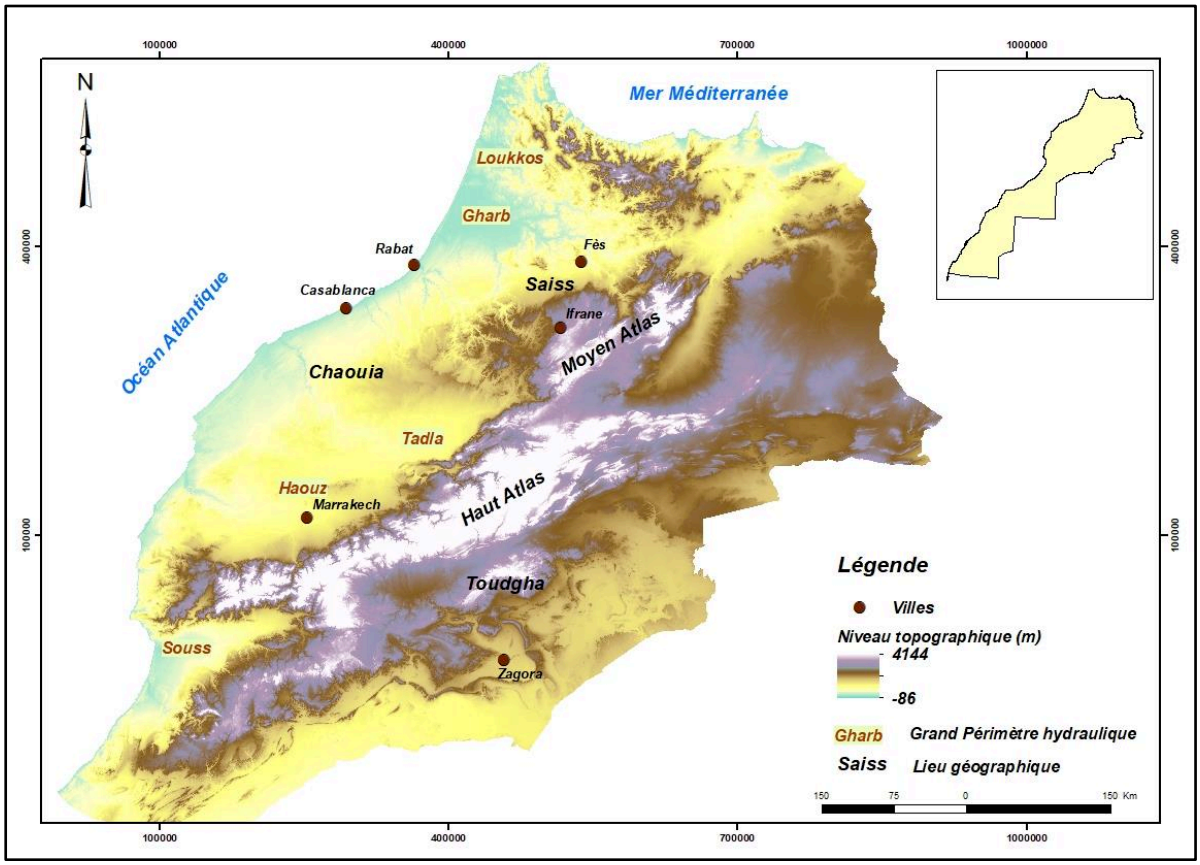
[120] « Nous avons lancé un défi au temps et à nous-mêmes et avons décidé de réaliser le million d'hectares irrigués », discours du roi Hassan II à l'occasion de l'inauguration du barrage de l'Oued El Maghazine (Loukkos), 14 mars 1974 (Benhadi 1976).

[121] « Discours du trône du 3 mars 1968 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Éditions du CNRS, n°7, 1968, pp. 732-750

delà des objectifs développementalistes qu'elle contient, s'inscrit dans la logique de renforcement des soutiens politiques ruraux au régime politique (Leveau 1985), la monarchie étant également particulièrement attentive aux foyers de contestation se développant plus généralement dans les faubourgs des grandes villes du royaume (Vairel 2014, p. 75 ; Vermeren 2010, p. 102). Ces quartiers en périphérie des villes, dont le développement découle directement du phénomène d'exode rural, sont également des lieux de développement d'un islamisme, dont une partie du mouvement est rigoriste, non-réformiste et critique à l'égard des institutions politiques marocaines (*Ibid.*, p. 90). Plus récemment, des mouvements contestataires se développent également dans les petites et moyennes villes du Maroc, mais sont plus relatives à l'expression de demandes sociales (demande d'aménagement, expression d'un sentiment de délaissement) qu'elles ne sont critiques vis-à-vis du régime politique en lui-même (Bennafla et Emperador Badimon 2010, p. 80).

La « politique des barrages » (Benhadi 1976),comme il est coutume de la désigner, a conduit à la création de différents territoires irrigués au Maroc, certains organisés en tant que grands périmètres hydrauliques, d'autres relevant de pratiques, certes également encouragées par l'État, mais plus privées. La carte suivante (Figure 5, ci-dessous) présente les principaux territoires irrigués que l'on retrouve actuellement au Maroc.

**Figure 5 – Carte des principaux territoires irrigués du Maroc**




*Source : Abla Kettani, IAV Hassan II, Rabat*

Il convient par ailleurs de noter que cette politique s'inscrit dans un ensemble de croyances modernistes, partagées par les différents acteurs de sa mise en œuvre. La mobilisation d'importantes quantités de ressources en eau permet en effet le développement de l'agriculture dans des contextes semi-arides (Swearingen 1987b), mais accompagne également une agriculture « moderne » reposant sur un principe de standardisation des pratiques culturales (Popp 1984). La vision modernisatrice sur laquelle repose la politique agricole est également un facteur de consensus politique important, tant les promesses de développement économique liées à cette politique sont importantes et difficilement contestables par les éventuels opposants au régime politique. Cette politique de développement doit également être resituée dans le contexte d'un État en construction, et s'inscrit à ce titre dans le contexte d'une quête de légitimité du régime politique marocain, marqué à l'époque par certains mouvements relativement importants de contestation, notamment issus du mouvement nationaliste (Vermeren 2010 ; Sater 2010).

En tout état de cause, le résultat de cette politique des barrages est aujourd'hui visible au Maroc, et se traduit par l'existence de 130 grands ouvrages et plus d'un million et demi de terres irriguées[122], l'objectif fixé en 1974 ayant été largement dépassé. Ces réalisations permettent une « sécurisation » de la disponibilité des ressources en eau mais sont également source de fierté nationale, comme le rappelle un ancien responsable de l'administration agricole.

> *« Le Maroc a été pionnier. Même s'il y a beaucoup de gens qui critiquent la politique des barrages, mais globalement c'était positif. La preuve c'est que par rapport à d'autres pays, on a une certaine sécurité[123] ».*

Cette fierté est également exprimée par un responsable de l'agence de bassin hydraulique du Bouregreg-Chaouia, qui, rappelant également les critiques dont il fait l'objet, souligne précisément la reconnaissance internationale de l'expérience marocaine dans le domaine.

[122] Selon le ministère de l'Agriculture, le Maroc comptait en effet plus de 1,5 million d'hectare irrigués en 2013.
[123] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

*« On est à 135 grands barrages, au niveau national. C'est très rare, il ne faut pas avoir honte, on a une très belle expérience au niveau de la ressource en eau, elle est reconnue au niveau international, c'est un modèle en fait. C'est vrai qu'il y a beaucoup d'insuffisances, mais ça reste quand même un modèle. On a entendu tout ça à travers des conférences internationales, des personnalités très connues dans le domaine de l'eau le disent[124] ».*

Cette politique d'aménagement hydraulique représente, auprès des cadres de l'administration, une source de satisfaction nationale directement liée au prestige international dont elle est source. Dès les années 1980 cependant, les limites de cette politique ont été mises en avant par des universitaires (Popp 1984), et relayées par des responsables administratifs marocains. Certains d'entre eux considèrent en effet que la construction de nouveaux barrages est de moins en moins nécessaire, comme l'explique un ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, devenu consultant dans le domaine du développement rural.

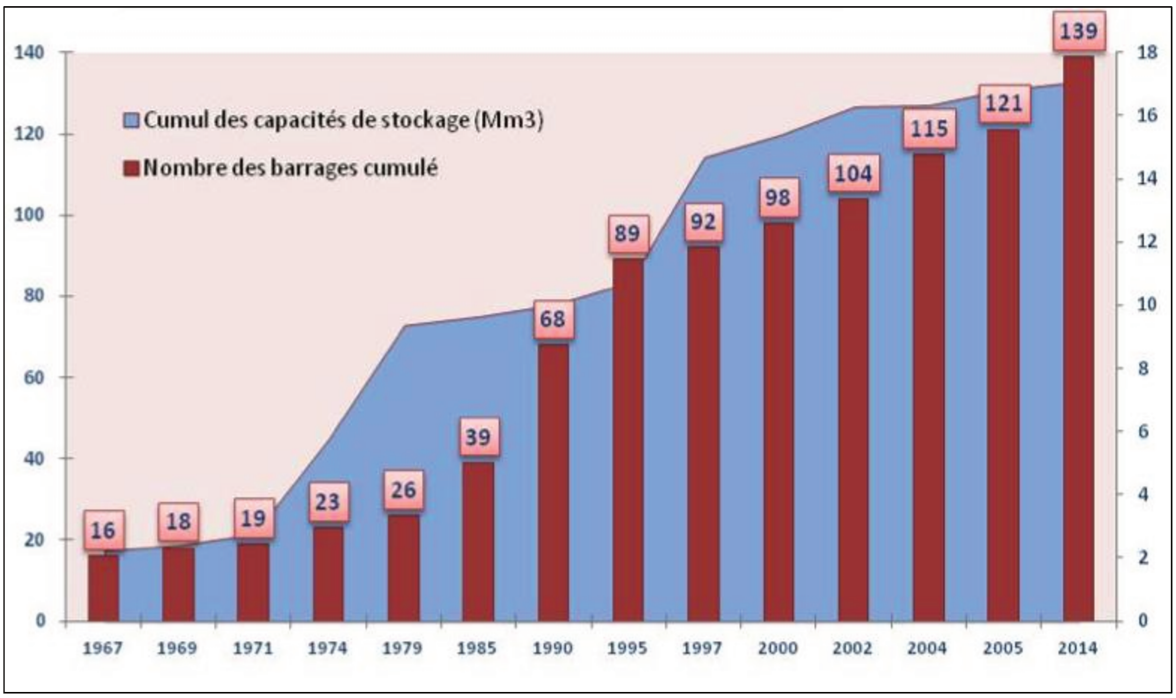
*« Avant ils faisaient des barrages. Pour eux [il fallait faire] 3 barrages par an, parce que ça avait été dit une fois par le roi et puis c'est tout. On faisait n'importe quoi, maintenant on a plein de barrages qui ne servent à rien. Il y a beaucoup de barrages qui sont utiles. Des années 1960 jusqu'aux années 1980, ils ont pris les meilleurs sites, et il y avait de vrais besoins. Mais après, c'est devenu n'importe quoi, c'était dès qu'ils trouvaient une petite vallée ou quelque chose comme ça, allez on met un barrage ! [Avec le temps], les gens du ministère ont commencé à dire "attention". Bon les fonctionnaires étaient un peu terrorisés par leur ministre, mais bon il y avait les gens un peu à la marge, qui ont un peu essayé de dire quelque chose[125] ».*

Les données chiffrées relatives à la capacité des réservoirs des différents barrages viennent confirmer ces propos. Le graphique suivant (Figure 6, ci-dessous) représente l'évolution du nombre de barrage et de leur capacité totale cumulée entre 1967 et 2014. Il permet de distinguer deux périodes au sein de la politique des barrages.

[124] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016.

[125] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

**Figure 6 – Évolution du nombre et de la capacité des barrages en service**




*Source : ministère chargé de l'Eau, 2015*

Le graphique présenté ci-dessus permet en effet d'illustrer les chiffres suivants. Entre 1929 et 1979, 27 grands barrages sont construits et permettent d'atteindre une capacité de stockage cumulée de plus de 10 milliards de mètres cube d'eau. Au cours de la période suivante, entre 1979 et 2013, 109 barrages ont été construits pour une capacité de stockage de 7,8 milliards de mètres cubes. La capacité moyenne des barrages construits depuis les années 1980 est donc cinq fois inférieure à ce qu'elle était dans la période précédente. À partir de ce moment, le nombre de barrages construits augmente beaucoup plus vite que leur capacité de stockage cumulée. On distingue une seconde phase où les aménagements ont des capacités plus restreintes, tout en devenant plus onéreux, comme l'explique *Taher*.

> *« Au fil du temps, les barrages coûtaient de plus en plus chers, parce que les meilleurs sites étant déjà pris. Donc il fallait [construire un ouvrage] de 100 mètres pour stocker seulement 20 millions de m3. Avec le temps, les prix au mètre cube ont explosé.*[126] »

Ces ouvrages permettent néanmoins de répondre aux objectifs de sécurisation des ressources en eau, d'augmentation des superficies agricoles irriguées, mais aussi de lutte contre les inondations. Bien qu'elle n'ait jamais officiellement été remise en cause, la politique des barrages a cependant connu un sérieux infléchissement à partir de la fin du XX[e] siècle. Ce

[126] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

tournant est par ailleurs suivi d'une période de crises qui touchent aussi bien le secteur agricole que celui de l'hydraulique.

## I.C. Le temps des crises : sécheresse et rupture d'alimentation en eau potable

Les années 1980 ont également été marquées par des années de sécheresse, relativement intenses (Lazarev 2012 ; Driouchi 1995), certaines ayant conduit à des émeutes de la faim dans le nord du pays. Pierre Vermeren souligne que la sécheresse, conjuguée à des réformes économiques libérales[127] « ont des conséquences sociales explosives » conduisant à « de violences émeutes du pain » au début de l'année 1984, et ce dernier d'ajouter qu' « à Tétouan et à Nador dans le Rif, on relève une centaine de morts » (Vermeren 2010, p. 81). Ces périodes de sécheresse ont par ailleurs profondément marqué le secteur agricole mais ont également été mobilisées comme justification de la poursuite des politiques d'aménagements hydro-agricoles, visant à sécuriser l'approvisionnement en eau, à travers les barrages qui peuvent constituer des réservoirs dans la mesure où ils peuvent contenir l'équivalent de volumes d'eau consommés sur plusieurs années.

Ces périodes de sécheresse ont également conduit à une mesure de défiscalisation totale du secteur agricole, établie par décret royal au printemps 1984[128]. Cette mesure est aussi claire qu'elle est radicale dans le sens où elle énonce explicitement une « [exonération] de tout impôt les revenus agricoles », et ce pour une durée de plus de 25 ans, soit jusqu'à la fin de l'année 2000[129]. Cette défiscalisation concerne les impôts directs mais s'accompagne également de diverses mesures concernant les impôts indirects concernant le secteur, telles que les taxes sur les intrants agricoles ou la taxe sur la valeur ajoutée, cela étant particulièrement « manifeste au niveau des productions exploitées de manière intensive et/ou destinées à l'exportation » (Akesbi 2005, p. 98). Ces mesures fiscales, mais bien évidemment également très politiques, rappellent les attentions portées par la monarchie au monde rural, et principalement au secteur agricole qui fait donc l'objet d'avantages fiscaux considérables, directement énoncés par le roi.

Les différentes sécheresses connues par le pays à la fin des années 1980 et au début des années 1990 renforcent l'idée d'un double constat relatif à la politique de l'eau menée jusqu'alors. D'un côté, cette politique a largement permis de sécuriser l'accès aux ressources en eau, aussi bien pour l'alimentation en eau potable que pour l'irrigation agricole. Mais de

[127] Nous y reviendrons dans la sous-section suivante, cf. I.D, p.110.

[128] *Dahir portant loi n°1-84-46 du 21 mars 1984 exonérant de tout impôt les revenus agricoles*, Bulletin Officiel n°3727 du 4 avril 1984

[129] Cette mesure a ensuite été prolongée jusqu'en 2010 puis jusqu'en 2014 où elle a connu certains aménagements mineurs ne remettant pas foncièrement en cause le principe de défiscalisation du secteur. Nous y reviendrons plus en détails dans le Chapitre 6, II.B, p.398, et en particulier la note de bas de page n°889, p.399.

l'autre côté, elle connaît également des difficultés, parfois dues à une programmation défaillante. À cet égard, la crise qui a touché Tanger en 1995 a marqué les esprits. Un retard dans la construction d'un barrage destiné à produire de l'eau potable pour la ville a en effet conduit à une rupture dans l'alimentation en eau potable de la ville. L'expérience a marqué un ancien responsable du ministère de l'Hydraulique qui rappelle que les pouvoirs publics ont dû recourir en urgence à des bateaux-citernes permettant d'acheminer de l'eau potable depuis la ville d'El Jadida. Il explique que ce transfert temporaire a coûté environ autant que la construction du barrage lui-même.

> *« Je me souviens qu'en en 1995, on avait programmé la construction du barrage Hachef à Tanger, mais on n'avait pas pu avoir le budget pour réaliser le barrage, et de ce fait on a retardé la réalisation d'une ou deux années. Alors malheureusement, pour nous et pour tout le monde, il y a eu une sécheresse très sévère au niveau de la ville de Tanger cette année-là. Le barrage il était en phase de finalisation, la sécheresse elle est venue, le besoin d'eau était là au moment où on finissait le barrage, il n'était donc pas encore rempli. Donc pour alimenter la ville, on a été dans l'obligation de faire un transport de l'eau de la ville d'El-Jadida jusqu'à Tanger* (villes distantes d'environ 450 km). *El-Jadida jusqu'à Tanger par bateau ! Et ça nous a coûté très cher, pratiquement le même coût que la construction du barrage*[130] *».*

En réalité, *Ayoub* n'est pas le seul agent du ministre de l'Eau à avoir été marqué par cette crise liée à l'approvisionnement en eau potable, qui a largement marqué le secteur. *Idriss*, responsable au sein de l'ABH du Bouregreg-Chaouia rappelle également cet évènement et les conséquents coûts financiers qu'il a engendré, pour justifier l'importance de la planification en matière d'approvisionnement en eau potable, et plus généralement de la prévision dans le domaine de la gestion des ressources en eau.

[130] Entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 16 décembre 2015.

> *« Le moment d'inflexion le plus important c'est notamment le moment de l'année 1995, à Tanger, en fait il y avait un grand problème de ressources en eau et le Maroc importait de l'eau de l'Espagne. C'est une erreur de planification qui a coûté au Maroc pratiquement 300 millions de dirhams sur 3 mois. Donc ce qui fait que la planification est tellement importante pour faire les investissements dans le temps optimum pour que la satisfaction de la demande soit effective et efficace*[131]*. »*

Cette crise liée à l'alimentation en eau potable de la ville de Tanger en 1995 fait donc l'objet d'une mise en récit par les acteurs du secteur de l'Eau, conduisant à la construction d'un discours autour de l'importance et de la nécessité des dimensions de planification dans la politique de l'eau. En cela, il constitue une inflexion de la politique des barrages tel que menée jusqu'alors, *Idriss* revenant à cet égard sur la construction du barrage d'El-Massira, achevée en 1979, dans les termes suivants.

> *« Le grand barrage du Maroc c'est le barrage El-Massira, qui fait pratiquement 3 milliards de mètres cube. Mais qu'est-ce qu'on en fait ? Quand on se demande, et bien on n'en fait pas beaucoup de chose, rien, en tout cas très peu. Un barrage de 3 milliards de mètres cubes, il pourrait alimenter tout le Maroc en eau potable, mais malheureusement il ne le fait pas. De fait, on n'a pas intégré la demande avec l'offre. En réalité, on a planifié des barrages beaucoup plus importants que la capacité [dont on aurait besoin]. Donc ça c'est un point important, qui a été soulevé dans la gouvernance de la ressource en eau*[132]*. »*

En réalité, nous observons ici que les mises en récit des crises selon les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture sont différentes. Du côté de l'Eau, à travers le souvenir d'évènements marquant tels que des ruptures d'alimentation en eau potable, c'est en réalité le manque de planification et de prise en compte de la « demande » qui sont mis en avant, et contribuent à justifier des changements dans le processus de fabrique de la politique de l'eau. Dans le secteur de l'Agriculture, ce sont les sécheresses et les risques liés à d'éventuelles mauvaises récoltes qui sont mis en avant pour justifier d'importants avantages fiscaux, mais également pour justifier la nécessité d'une « offre » de ressource en eau plus importante, passant par la poursuite de la construction de barrages destinés à l'irrigation, se traduisant par la politique du « million

[131] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016

[132] *Ibid.*

d'hectare irrigué en l'an 2000 ». On observe finalement une première dissension entre les mises en récit de ces crises liées à l'eau selon l'appartenance au secteur de l'Eau ou de l'Agriculture.

## I.D. Le temps des réformes : le contexte des politiques d'ajustement structurel

Les crises liées à la gestion de l'eau apparaissent dans les années 1980 et 1990, qui correspond par ailleurs, au Maroc, à un moment historique politique spécifique qui est celui de l' « ouverture ». En effet, les observateurs s'accordent généralement pour qualifier les premières décennies du règne de Hassan II d' « années de plomb » à la lueur des évènements politiques qui les ont marquées. Le terme renvoie à l'importante dimension sécuritaire du régime politique, ainsi qu'aux violences et persécutions dont font l'objet les opposants politiques qui contestent la domination monarchique. Cette opposition s'exprime parfois de manière violente, comme en témoignent les différentes tentatives d'assassinat dont le monarque a fait l'objet, répondant alors de manière tout aussi violente.

Les années 1980 sont marquées par un mouvement d' « ouverture » sur le plan économique, qui s'accompagne de mouvements de contestation sociale (Hibou 1996). Cette libéralisation économique est directement liée au risque financier connu par le Maroc au début des années 1980, conduisant à la mise en œuvre de certaines recommandations internationales, comme l'explique Pierre Vermeren, en s'engageant dans un programme d'ajustement structurel promu par le FMI et la Banque Mondiale.

> « En août 1983, le Maroc n'a plus devant lui que deux semaines d'importations en réserves monétaires. Il est au bord de la banqueroute. Le pays est obligé de passer sous les fourches caudines du FMI et de la Banque mondiale, et d'engager un Programme d'ajustement structurel (ou PAS) qui devait durer dix ans. Des mesures très contraignantes de gestion lui sont imposées. Il s'agit de restaurer les équilibres macroéconomiques internes et externes, de restructurer l'économie réelle pour jeter les bases d'une croissance saine. Il s'agit enfin de rendre possible le remboursement de la dette extérieure, qui est depuis périodiquement rééchelonnée. Conformément à la stratégie libérale qui a alors les faveurs du FMI, l'économique est jugé prioritaire sur le social. Cela se traduit par l'austérité budgétaire imposée : blocage pour plus de dix ans des salaires des fonctionnaires (hormis les enseignants du supérieur) et baisse des subventions. […] Économiquement, le Maroc s'engage dans une réforme de libéralisation. En effet, malgré l'option libérale choisie par le roi, le pays vit dans une économie mixte protégée de la concurrence et soumise à la double règle du patrimonialisme et des monopoles. Le FMI presse le pays de réduire ses droits de douane (qui passent en quelques années de 400 % à 40 %), de libéraliser le commerce, de réformer le système financier et d'amorcer les privatisations (lancées en 1992). En 1987, le Maroc adhère au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). »

Cette période de libéralisation sur le plan économique passe donc par une mise en conformité de l'économie marocaine par rapport aux principes néolibéraux promus par le FMI et la Banque Mondiale. De telles réformes ne sont pas sans conséquences sociales et politiques, nous l'avons vu, mais inaugurent également une période de gouvernement marquée par l'importation de plusieurs standards internationaux, notamment à travers la mise en place des politiques d'ajustement structurel r dans le domaine agricole. Le secteur va en effet connaître des bouleversements liés à l'ouverture progressive du secteur aux marchés internationaux (Labonne 1995 ; Clément 1995).

Les modèles internationaux de politique publique vont progressivement constituer une importante boîte à outils mobilisée dans l'élaboration de l'action publique au Maroc. En. effet, la mise en œuvre des modèles prônés par les organisations internationales est favorisée par le fait qu'elle permet d'accéder à certains financements internationaux, de manière directe ou indirecte (Allal 2007, p. 286). Au-delà de ces aspects financiers, la mise en œuvre de telles recommandations internationales est également à rattacher à la logique de « bon élève » (Hibou 1999b) dans laquelle s'inscrit le Maroc sur la scène internationale. Ces aspects historiques apparaissent finalement essentiels à la compréhension de l'adoption de la loi sur l'eau de 1995,

qui traduit le standard international dominant en matière de gestion de l'eau qui va émerger au début des années 1990.

## II. La nouvelle politique de l'eau : changements cognitifs et institutionnels

Cette période de réformes initiées dès la fin des années 1980, conjuguée à des périodes de sécheresse à l'origine de certaines crises hydrauliques, est à mettre en relation avec une montée des préoccupations d'ordre environnemental au niveau mondial, comme en témoigne l'organisation de plusieurs rencontres internationales, à l'origine de réflexions nouvelles dans le domaine de l'eau et de l'environnement, qui se traduisent plus concrètement par l'émission de différentes recommandations internationales[133]. *Najib*, un ancien responsable du ministère de l'Eau fait le lien entre les différents « chocs » qui ont marqué cette époque et l'adoption de la nouvelle loi sur l'eau, s'inscrivant dans la droite lignée des principales recommandations internationales émises à l'occasion de ces évènements.

> *« Je dirais qu'à partir des années 1980, on a connu un nombre d'années sèches, ce qui a amené les gens à réfléchir autrement. Non seulement [en termes d'] économie d'eau, avant on n'en parlait pas, il y avait l'abondance, mais aussi [en termes de] gestion de l'eau. Ces repères-là : sécheresse, loi sur l'eau, ce sont des chocs !*[134] *»*

Comme le rappelle à juste titre *Najib*, c'est à cette époque-là, et au cours de l'année 1995 plus précisément, qu'est adoptée au Maroc une importante réforme de la politique de l'eau. Nous voulons questionner ces différentes transformations afin de comprendre en quoi elles conduisent à l'avènement d'un nouveau paradigme en matière de gestion de l'eau au Maroc. Pour ce faire, nous commençons par décrypter la loi sur l'eau de 1995, qui constitue à la fois une appropriation du modèle international de GIRE, et le nouveau cadre législatif et réglementaire de la politique de l'eau marocaine (II.A). Nous revenons ensuite en détails sur les objectifs de politique publique qui entourent l'adoption et la mise en œuvre de cette réforme (II.B), tout en analysant les dimensions concrètes de sa mise en œuvre (II.C). Nous détaillons ensuite les difficultés auxquelles font face les agences de bassin hydraulique, institutions pivots de cette « nouvelle » politique de l'eau, dont les moyens sont relativement limités (II.D). Enfin, nous montrons que la politique de l'eau au Maroc est largement liée à des phénomènes

[133] On pense notamment à la déclaration issue de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin de 1992, sur laquelle nous reviendrons ci-après.

[134] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016

d'extraversion, qui vont au-delà de la seule adoption d'une loi reprenant les principaux standards internationaux en matière de gestion de l'eau (II.E).

## II.A. La réforme de 1995 : l'appropriation marocaine de la GIRE

En 1992, la déclaration issue de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin[135] définit les principes de ce que l'on appellera plus tard la « Gestion Intégrée des Ressources en Eau » (GIRE), promue dès l'an 2000 par le Partenariat Mondial de l'Eau[136]. C'est également à cette époque que le Conseil Mondial de l'Eau[137] est constitué et organise, en 1997, le premier Forum Mondial de l'Eau à Marrakech. Au niveau international, les années 1990 sont marquées par la tenue de plus évènements internationaux, ainsi que par l'avènement de certaines organisations internationales spécifiquement dédiées à penser et à promouvoir de nouveaux modèles de gestion de l'eau prônant une meilleure intégration des différents usages sectoriels mais aussi le développement de politique de gestion de la demande en complément des politiques de développement de l'offre prévalant jusqu'alors. Le Maroc a activement participé à ces évènements internationaux, qui l'a également conduit à mener une réforme nationale de sa politique de gestion de l'eau, tel que le rappelle *Najib*.

> *« Je rappelle quand même que le Maroc est un membre actif des organisations internationales. Ce sont ces organisations, bien sûr, qui parlent gestion de l'eau, et de gestion intégrée à partir de Dublin en 1992. Et c'est cette position internationale du Maroc qui l'a amené à faire la loi sur l'eau en 1995[138] ».*

L'adoption de la nouvelle loi sur l'eau de 1995[139] constitue en effet une importation du modèle international de GIRE au Maroc, cette adoption marocaine de la GIRE intervenant très peu de temps après la formulation de ce même modèle sur la scène internationale. Cette réforme est portée par le ministre Abdelaziz Meziane Belfkih, une personnalité politique de premier plan à l'époque. Ingénieur en génie civil formé à l'école nationale des Ponts et Chaussées et affilié à aucun parti politique, le « très influent » ministre est réputé proche du Palais (Vermeren

[135] Déclaration issue de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, Dublin, janvier 1992, en ligne, consulté le 14 mai 2016, http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html

[136] Le *Global Water Paternership* est réseau international fondé en 1996, regroupant 85 pays, il est notamment soutenu par la Banque Mondiale et les Nations Unies œuvrant à la diffusant du modèle de gestion intégrée des eaux, et organisant notamment des échanges d'expérience entre ces pays membres.

[137] Le *World Water Council* est également un réseau international fondé en 1996 regroupant plus de 300 organisations représentant une cinquantaine de pays. Son siège est établi à Marseille, il organise depuis 1997, tous les trois ans, le Forum Mondial de l'Eau.

[138] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016

[139] *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n°10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995

2011b, p. 63). Alors qu'il n'a jamais pris part à aucune élection, Abdelaziz Meziane Belfkih occupe plusieurs fonctions ministérielles, récapitulées dans le tableau suivant avant d'être nommé conseiller royal en 1998.

**Tableau 11 – Historique des fonctions ministérielles occupées par Abdelaziz Meziane Belfkih (1993 – 1998)**

| Gouvernements | Dénominations des fonctions occupées |
|---|---|
| Lamrani VI<br>*1993 – 1994* | Ministre de l'Agriculture |
| Filali I<br>*1994 - 1995* | Ministre de l'Agriculture et de la Mise en valeur agricole |
| Filali II<br>*1995 - 1997* | Ministre des Travaux publics |
| Filali III<br>*1997 – 1998* | Ministère de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement |

Généralement qualifié de technocrate du fait de son absence d'affiliation à un parti politique doublée d'une formation d'ingénieur, il occupe tour à tour des positions ministérielles dans le secteur de l'Agriculture et de l'Équipement, réunissant même ces deux secteurs administratifs au sein d'un même ministère pour la seule et unique fois de l'histoire gouvernementale marocaine, au sein du troisième gouvernement Filali entre 1997 et 1998. Ce dernier poste ministériel semble tenir de la prouesse administrative tant les secteurs administratifs de l'Agriculture et de l'Équipement fonctionnent de manière séparée jusqu'alors. Mais cet évènement de courte durée qui n'aura duré seulement sept mois[140], ne parvenant pas à réellement remettre en cause cette logique de cloisonnement sectoriel.

Abdelaziz Meziane Belfkih peut être considéré comme le représentant d'un phénomène marquant la fin du règne de Hassan II « une époque où les vieux "politiques" […] s'effacent au profit des ingénieurs » (*Ibid.*). Il « incarne l'élite provinciale au service d'un État central qu'il entend réformer par la conjonction de sa compétence et de sa proximité » (Hibou et Tozy 2020, p. 545-546). Au-delà des postes ministériels occupés, Abdelaziz Meziane Belfkih joue en effet un rôle influent dans les différents gouvernements. En tant qu' « homme de réseaux, il coopte des ingénieurs à travers le corps des Ponts de Paris » qui vont notamment investir le ministère de « l'Intérieur par le biais des "*walis*[141] technocrates" » (Vermeren 2011b, p. 63). Enfin, après l'accession au trône de Mohammed VI, ce dernier continue à officier en tant que conseiller du roi, jouant un rôle important dans la réalisation du nouveau port « Tanger Med » (Hibou et Tozy

[140] Le gouvernement Filali III a été formé le 13 août 1997 et remplacé le 14 mars 1998 par le premier gouvernement El-Youssoufi, suite aux élections législatives de novembre 1997, cf. Annexe 6 – Liste des chefs du gouvernement marocains depuis, p.438

[141] Nom donné aux représentants du roi dans les territoires, ils constituent les autorités déconcentrées de l'État et sont intégrés au ministère de l'Intérieur, on peut les comparer en ce sens au préfets français. Pour plus de détails sur l'organisation des pouvoirs locaux de l'État au Maroc, cf. Chapitre 4, I.A, p.269.

2020, p. 290), et conserve cette fonction de conseiller jusqu'à sa mort en 2010. La réforme de l'eau de 1995 est donc portée par un ministre très influent dont la légitimité est à la fois technocratique et liée à sa proximité avec le palais royal, plutôt qu'électorale.

La loi sur l'eau de 1995 introduit donc les principes de la GIRE au Maroc, bien qu'il convienne de rappeler que ceux-ci restent relativement larges, peu hiérarchisés et donc ambigus (Molle 2012). En ce sens, la loi sur l'eau de 1995 ne se traduit pas par une simple application de la GIRE, mais fait plutôt l'objet d'un processus de traduction et d'appropriation que nous voulons étudier en analysant plus précisément les caractéristiques et les singularités de sa mise en œuvre au Maroc. Cette nouvelle loi sur l'eau nous intéresse spécifiquement car elle constitue le cadre législatif et réglementaire régissant la politique de l'eau, et plus précisément de la politique de gestion des eaux souterraines.

Reprenant un des principes centraux de la GIRE, la loi de 1995 organise la territorialisation de la gestion de l'eau autour d'une nouvelle entité géographique, le bassin versant. Ces bassins sont définis par l'écoulement des eaux de surface, et sont dont délimités par des lignes de crêtes marquant le passage d'un bassin à un autre. Des agences de bassin hydraulique en charge de la gestion de l'eau sur chaque bassin versant sont alors créées. La loi de 1995 introduit avant tout des changements d'ordre institutionnel en portant création de nouvelles organisations, tel que l'explique *Idriss*, responsable au sein d'une agence de bassin.

> *« La loi sur l'eau de 1995 a chamboulé tout le système de la gestion de la ressource en eau. Elle a changé les institutions, elle a donné naissance à d'autres institutions, elle leur a donné des attributions importantes, elle a précisé en quoi la gestion de l'eau doit se faire en intégrant des éléments très importants. […] Avec cette évolution réglementaire, il y avait une importante évolution institutionnelle, car avant l'Eau était toujours une petite composante qui était rattachée au ministère de l'Équipement, depuis le début. Tout simplement, parce que l'Équipement c'est le département par excellence qui réalise les infrastructures les plus importantes dans le pays, notamment les ponts et les barrages, [plus précisément] au sein de la DGH, la Direction Générale de l'Hydraulique, une autre composante qui se charge, jusqu'à maintenant, de la réalisation des barrages*[142]*. »*

La loi sur l'eau de 1995 est donc à l'origine de transformations institutionnelles, qui s'inscrivent elles-mêmes dans un contexte historique spécifique. Les agences de bassin héritent

[142] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016

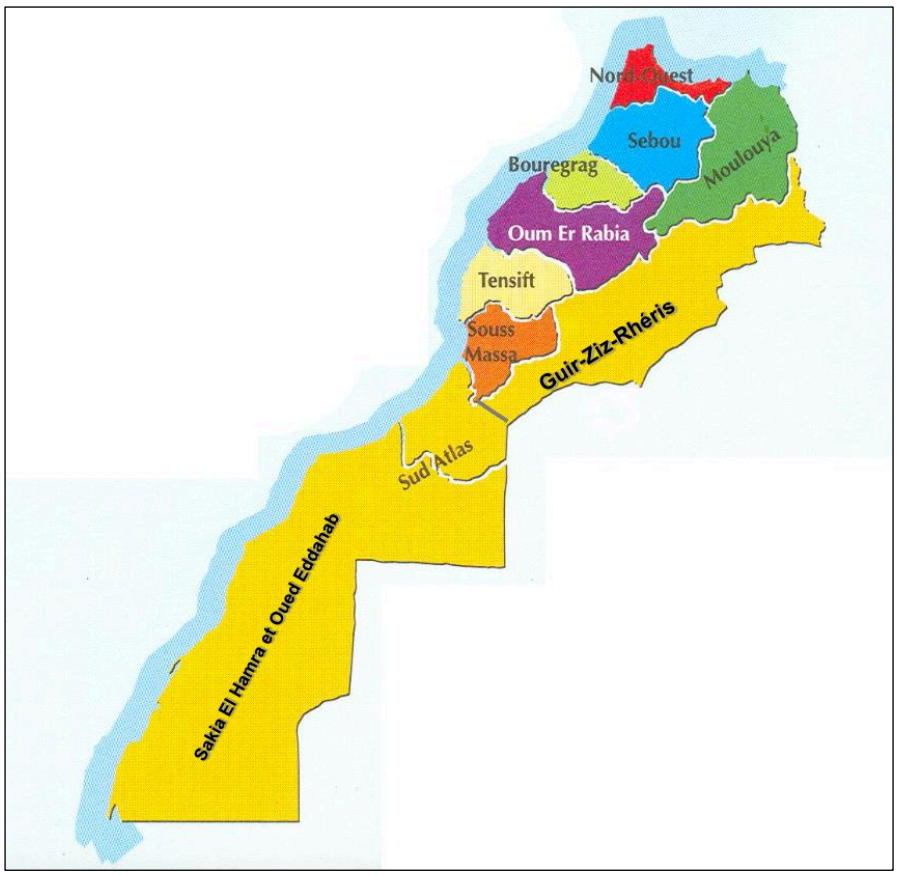
en effet d'une grande partie des compétences d'un département ministériel historiquement rattaché au ministère de l'Équipement, la direction générale de l'Hydraulique (DGH) subdivisée en directions régionales de l'Hydraulique (DRH), qui suivaient un découpage administratif classique (régions, provinces) ne recoupant pas celui des bassins versants. Ce transfert de compétence concerne tous les aspects relatifs à la gestion des ressources en eau ou des infrastructures hydrauliques, sans pour autant concerner la construction de nouveaux barrages, compétence restant aux mains de la DGH comme l'explique *Idriss*. Ce dernier revient également sur le processus historique de constitution des agences de bassin hydraulique (ABH).

> *« [Plus récemment, il a fallu] apporter une nouvelle approche de gestion [que l'on retrouve à travers] les recommandations internationales, ce qui a donné naissance aux agences de bassin hydraulique […] La première création d'une agence de bassin après la loi sur l'eau, c'est Oum Errabia, qui était une agence-pilote, en 1998, qui a duré 2 années puis après les 6 autres agences ont été créées en 2000. D'abord au Nord du pays qui dispose de la [majeure partie] des ressources en eau du pays, puis en 2009 deux autres agences ont été créées au Sud. Le système des agences c'est l'équilibre de la ressource en eau, et l'équilibre financier aussi*[143]*. »*

La logique de création des ABH s'est donc opérée en trois temps : un premier temps avec la constitution d'une agence pilote, celle de l'Oum Errabia, suivi deux ans plus tard de la création de six autres agences de bassin concernant la partie nord du royaume, avant que deux dernières agences concernant des régions situées au sud et dotées de très faibles ressources en eau soient créées en 2009. La carte suivante présente les différentes agences de bassin hydraulique aujourd'hui existantes au Maroc et couvrant l'intégralité du territoire national.

[143] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016

**Figure 7 – Carte des agences de bassin hydrauliques marocaines**




*Source : ministère chargé de l'Eau, 2015*

Chaque agence de bassin hydraulique est gouvernée par un conseil d'administration à la fois chargé de l'administration pratique de l'agence mais également de la détermination de sa stratégie. Ce conseil est composé d'un tiers de représentants de l'État, un quart de représentants des établissements publics concernés par la gestion de l'eau et le reste représentant les chambres professionnelles, les assemblées préfectorales et provinciales, les collectivités ethniques et les associations d'usagers des eaux agricoles. Si l'on considère que les établissements étatiques sont soumis à des tutelles ministérielles, cette répartition est donc largement favorable à l'État, que l'on peut donc considérer comme contrôlant le conseil d'administration des ABH. Enfin, la loi prévoit que les agences de bassin soient dotées de la personnalité publique et répondent au principe d'autonomie financière, point sur lequel nous reviendrons plus précisément ci-après. Ces dernières restent cependant soumises à la tutelle de l'État, et sont à ce titre rattachées au ministère en charge de l'Eau.

La loi de 1995 prévoit que les orientations nationales de la politique de l'eau sont fixées par le Plan National de l'Eau, lui-même rédigé par le Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat[144].

[144] *Loi sur l'eau 10-95 promulguée par le dahir n° 1-95-154 du 16 août 1995*, consultée le 29 novembre 2017, http://www.sgg.gov.ma/BO/fr/1995/bo_4325_fr.pdf

Au niveau local, chaque agence de bassin doit établir un Plan Directeur d'Aménagement des Ressources en Eau[145] (PDAIRE). Ce document de planification pluriannuel permet de faire l'état des ressources en eau du bassin hydraulique en question, de prévoir l'évolution des besoins et de planifier les différents aménagements. Bien que restant largement consacrés à la répartition sectorielle des ressources disponibles, ces nouveaux documents de planification comportent des éléments relatifs à la gestion de la demande et prévoient, pour la gestion des eaux souterraines plus spécifiquement, le recours à une « approche contractuelle[146] », autrement dit les contrats de nappe[147].

En outre, les agences ont la charge de la gestion de l'ensemble du « domaine public hydraulique » sur l'ensemble du bassin versant qu'elles administrent. Elles sont à ce titre chargées de procéder à la régularisation de tous les points de prélèvements existants, qu'ils concernent les eaux de surface ou souterraine, et procèdent aux prélèvements de redevances liées aux différents usages de la ressource (production hydro-électrique, irrigation, industrie, production d'eau potable etc.), tel que défini par la loi de 1995 et les décrets afférents[148].

La loi de 1995 porte finalement un ensemble de changements, concernant aussi bien les aspects institutionnels que les objectifs de la politique de l'eau qui semblent être réorientés vers une approche gestionnaire, moins exclusivement tournée vers les questions d' « offre » et prenant en compte les dimensions liées à la « demande ». Cela nous conduit à nous demander si cette loi, constituant une appropriation marocaine de la GIRE, est à l'origine de l'avènement d'un nouveau paradigme en matière de gestion de l'eau.

## II.B. De la politique de l'offre à la lente infusion d'un paradigme gestionnaire

L'appropriation du modèle international de la GIRE ne se limite en effet pas à des aspects institutionnels mais se traduit également à travers la définition des objectifs de politique publique dans le domaine de l'eau. L'introduction de la notion de « gestion intégrée » met en avant la dimension politique et sociale de cette gestion, là où ces thèmes étaient souvent cantonnés à des questions relatives aux infrastructures, ou techniques plus généralement. La loi

[145] « Plan Directeur d'Aménagement des Ressources en Eau », *Loi sur l'eau 10-95*, Chapitre IV, Section II, article 15 à 19.

[146] « Une approche contractuelle (sorte de contrat de nappe) pour définir un plan de sauvegarde de ces nappes doit être lancée d'urgence pour atténuer les problèmes d'épuisement et de dégradation de la qualité des eaux », *Étude d'actualisation du PDAIRE du bassin hydraulique du Sebou*, Agence de bassin hydraulique du Sebou, Fès, septembre 2011, p. 61

[147] Nous reviendrons plus précisément sur ces instruments au sein des prochains chapitres, ce premier chapitre ayant vocation à analyser les cadres institutionnels dans lesquels s'inscrit la politique de gestion des eaux souterraines.

[148] Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n°10-95 sur l'eau, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995

sur l'eau inaugure en effet la notion même de « gestion » de l'eau, qui était auparavant inexistante, comme le mentionne *Najib*, ancien responsable au sein du ministère de l'Eau.

> *« D'abord il y a quelque chose qui nous paraît tout à fait normal aujourd'hui, c'est la gestion par bassins versants. Mais à l'époque ce n'était pas du tout évident. Maintenant cela paraît normal, inévitable, mais moi quand j'ai commencé à travailler, c'était en 1978, et bien à l'époque, il faut dire qu'à l'époque on ne parlait même pas gestion, ces entités faisaient de la recherche d'eau et de l'hydrologie*[149]*. »*

La notion de « gestion » de l'eau apparaît donc, selon *Najib*, avec la réforme de 1995 qui conduit la « politique hydraulique » à être préférablement qualifiée de politique de « gestion de l'eau », marquant le fait que celle-ci n'est désormais plus seulement orientée vers la recherche de nouvelle ressource en eau, mais ambitionne dorénavant une rationalisation de son utilisation, qui passe par l'établissement de plans de gestion de cette ressource. L'adoption de ce modèle de GIRE introduit également un nouveau paradigme qui n'est plus seulement orienté vers l' « offre » de ressource en eau mais également vers la question de la « gestion des ressources », tel que le rappelle *Idriss*.

> *« En 1995, on a intégré tout ce qui est composante « demande », alors que généralement on parle surtout de l' « offre » [...] C'est également à ce moment que le département l'Eau a été intégré au ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, puis maintenant au ministère de l'Énergie des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, donc notre composante est beaucoup plus dans une vision de développement durable, qui intègre également les énergies renouvelables par exemple*[150]*. »*

Nous l'avons vu, la loi sur l'eau de 1995 est adoptée au cours d'une période d'audience importante des questions de gestion de l'eau et de l'environnement au niveau international. La période de mise en œuvre de la loi est marquée par un premier évènement important consistant en la création de l'agence-pilote de l'Oum Errabia en 1998. Cette date coïncide avec la victoire, lors des élections législatives marocaines de 1998, d'une coalition composée de partis de la gauche marocaine, opposants historiques aux partis proches du palais royal. Dans la foulée, le roi Hassan II nomme un nouveau gouvernement d'alternance dominé par les socialistes de

[149] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016

[150] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016

l'USFP[151]. C'est de cette formation politique que sont issus à la fois le Premier ministre, Abderrahmane Youssoufi, mais également le ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Mohammed El-Yazghi, également en charge de l'Eau. L'arrivée au ministère de ce dernier, connu pour ses prises de position contre la construction de nouveaux barrages, entame une période de remise en cause de la réalisation de barrages, comme le rapporte *Ayoub*, un ancien agent du ministère de l'Eau, aujourd'hui retraité.

> *« Dans le temps c'est surtout un ministre, monsieur El-Yazghi, le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement. Il était contre les barrages, il y avait pas mal de discussions, c'était une belle époque, on a discuté énormément de l'opportunité des barrages. Il est connu pour cette position, et il a été assez critiqué d'ailleurs. Lui il prônait la gestion de la demande, les projets de dessalement. […] Ces thèses se développaient donc, mais quand même il y avait toujours, bien sûr, cette volonté importante au niveau du gouvernement et notamment au niveau de Sa Majesté, pour continuer ce programme de construction de barrages, tout en diversifiant les sources. Bon bien sûr, il faut dire que le barrage c'est une des sources les plus sûres, avec ses défauts et avec ses qualités[152] ».*

La présence d'El-Yazghi à la tête du ministère de 1998 à 2007 est donc à la fois le symbole et le catalyseur d'une ère de réflexions nouvelles sur l'utilité des barrages. Les dires de cet ancien responsable au sein du ministère confirment que ces réflexions touchent l'ensemble de l'administration. Toutefois, ces « discussions » ne remettent pas entièrement en cause la politique d'aménagement hydraulique. Quoi qu'il en soit, nous avons vu que la diminution du nombre de nouveaux barrages construits indique bien un infléchissement de la politique historique.

Un tournant s'opère en effet dans la conception de la politique de l'eau dès la fin des années 1990. Il se traduit premièrement par un changement dans la définition des problèmes publics dans le domaine. La construction de barrages, jusqu'alors uniquement conçue comme une solution au problème de disponibilité des ressources en eau, est progressivement envisagée comme une cause probable d'autres problèmes publics allant de l'assèchement de rivières, à la modification de systèmes écologiques, tout en passant par les conséquences des déplacements de population engendrés, comme l'explique *Ayoub*.

[151] « Union Socialiste des Forces Populaires », parti politique marocain datant de 1975, anciennement UNFP (Union Nationale des Forces Populaires) créée en 1959.

[152] Entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 16 décembre 2015.

> *« [À la fin des années 1990,] on discutait de l'utilité des barrages, il n'y avait pas beaucoup de politiques, d'intellectuels, qui considéraient que l'on n'avait pas à développer ces aménagements de manière si importante, mais que l'on devrait plutôt utiliser les sommes mobilisées pour d'autres projets, notamment le dessalement de l'eau de mer et le traitement et la réutilisation des eaux usées. Ils mettaient aussi en avant les impacts négatifs des barrages sur l'environnement, la destruction des écosystèmes, qui a d'ailleurs engendré des coupures d'eau dans certaines régions du Sud. Et puis il y a aussi la question des déplacements de population et la question sociale qui est liée[153] ».*

Ce tournant est donc également caractérisé par l'apparition de nouvelles solutions ; à la fois du côté de l'offre de ressources en eaux avec les programmes de dessalement et de réutilisation des eaux usées, et de la demande avec différents programmes d'économie des ressources en eau relatifs à l'efficience des réseaux de distribution d'eau potable ou des systèmes d'irrigation agricole. Ces changements ne se limitent pas aux discours ministériels mais concernent « les fonctionnaires du ministère de l'Eau [qui ont] bien été imprégnés de la nécessité de la gestion de la demande, de ce mixte entre gestion de l'offre et gestion de la demande[154] » comme le rappelle *Taher*, agent retraité de l'administration agricole. Par ailleurs, la fierté ressentie quant à la politique des barrages n'empêche cependant pas les acteurs actuels de la politique de l'eau de considérer cette vision comme largement dépassée.

> *« La politique ancienne, sur laquelle le Maroc a déjà entamé son processus de gestion, a en fait montré ses limites, parce que la composante de la gestion de la demande n'était pas présente, on s'occupait seulement de l'offre. D'ailleurs on peut le voir par rapport aux systèmes d'assainissement par exemple. Au Maroc jusqu'en 1994, il n'y avait pas de programme d'assainissement, il y avait très peu de stations d'épuration. En fait on s'intéressait beaucoup plus à la construction des barrages, à des ouvrages hydrauliques, à des transferts d'eau de très importante quantité[155] ».*

Cette idée est confortée par des données chiffrées comme le rappelle *Nassim*, un responsable de l'ABH de l'Oum Errabia, expliquant que « le bassin [de l'Oum Errabia] est aménagé à 90%, en termes quantitatifs, il ne nous reste plus beaucoup de marge, seulement 5 %, il faut donc [procéder à] une utilisation plus rationnelle de l'eau[156] ». Ces différents

[153] Entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 16 décembre 2015.

[154] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[155] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016

[156] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 18 avril 2016

discours donnent à voir une rhétorique de rationalisation résultant d'une inquiétude des acteurs des politiques de l'eau quant aux volumes d'eau disponibles. La stratégie nationale de l'eau adoptée en 2009 vient confirmer cette orientation en mettant en avant les programmes de gestion de la demande par rapport aux ambitions de développement de l'offre. Néanmoins, la réalisation de grands aménagements destinés à augmenter l'offre reste en partie d'actualité. La stratégie prévoit en effet une augmentation des ressources en eau grâce à la construction de nouveaux barrages ainsi que par un projet de large envergure destiné à opérer un transfert d'eau interbassin depuis le nord vers le sud du pays[157].

La période de la mise en œuvre de la loi sur l'eau correspond donc à une période de remise en compte du paradigme précédemment dominant dans le domaine de la politique de l'eau, principalement axé autour de la construction d'infrastructures hydrauliques destinées à augmenter l'offre de ressources en eau. Les discussions qui émergent dans le secteur de l'Eau au début à la fin des années 1990 et au début des années 2000 autour de l'utilité de la construction de nouveaux barrages constitue un symbole de l'émergence d'un nouveau paradigme dans le secteur, dorénavant orienté autour de la question de la gestion et de la préservation des ressources en eau. Ce changement de paradigme ne s'opère pas de façon radicale, mais émerge progressivement à la lueur de différents évènements, et s'inscrit en cela dans une trajectoire historique au long cours, spécifique au secteur de l'Eau. Cette transition paradigmatique est avant tout liée à des aspects techniques : les « meilleurs » emplacements de barrages étant désormais occupés, les emplacements restants pour la construction éventuelle de futurs barrages présentent de plus en plus de contraintes techniques et donc des coûts importants[158]. D'une part, nous avons vu que les agents du secteur de l'Eau questionnent de plus en plus l'utilité des barrages par rapport à des expériences passées ayant montré que les infrastructures hydrauliques ne font pas toujours l'objet d'une mise en valeur optimale, tel que l'explique *Idriss* à propos du barrage d'El-Massira[159]. D'autre part, nous avons vu que les « crises » relatives à l'alimentation en eau potable ou à des périodes de sécheresse ont également marqué les acteurs du secteur, et façonne de nouvelles façons de penser désormais guidées par un nouvel impératif de gestion de la demande en eau. Cette transition est également visible à travers la « stratégie nationale de l'eau[160] » définie en 2009 par le ministère chargé de l'Eau. Cette stratégie témoigne en effet d'une inquiétude grandissante des pouvoirs publics, et

[157] *Stratégie Nationale de Développement du Secteur de l'Eau*, Note de synthèse, ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, Département de l'Eau, janvier 2010.

[158] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016.

[159] Cf. propos d'*Idriss* cités précédemment, cf. ce chapitre, I.C, p.107.

[160] *Stratégie Nationale de Développement du Secteur de l'Eau*, Note de synthèse, ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, Département de l'Eau, janvier 2010.

plus précisément des acteurs du secteur de l'Eau, vis-à-vis de la gestion des ressources en eau, et prône dorénavant une plus importante rationalisation de ses usages. Enfin, ce mouvement de transition paradigmatique de niveau national suit également un changement de même ordre au niveau international, dont nous avons vu que les nouvelles recommandations étaient largement orientées vers de nouveaux impératifs de gestion et de préservation des ressources en eau.

L'ère d'une vision ancrée sur la question de la « gestion des ressources » est également entérinée par les nouveaux outils programmatiques de la politique de l'eau. Désormais, la loi prévoit que chaque agence de bassin rédige un plan directeur (PDAIRE[161]), révisé tous les cinq ans, permettant de faire l'état des ressources dans le bassin, de prévoir l'évolution des besoins et de planifier les différents aménagements. La rédaction de ces « nouveaux » documents a largement mobilisé les agences dès leur création et, bien que restant majoritairement axés sur des estimations quantitatives des ressources, ils comportent des éléments relatifs à des modes de gestion, en prévoyant de recourir à une « approche contractuelle[162] ». Dans le domaine spécifique de la gestion des eaux souterraines, les outils de type « contrat de nappe » sont emblématiques des transformations qui marquent la politique de l'eau et témoigne de l'infusion du nouveau paradigme gestionnaire. Le déploiement de telles approches contractuelles renvoie cependant à la nécessité d'organiser des espaces de négociation et de concertation, des activités également « nouvelles » pour le personnel des agences de bassin, comme le rappelle *Taher*, ancien du ministère de l'Agriculture devenu consultant en génie rural et qui a notamment travaillé sur des projets de contrat de nappe.

[161] Articles 15 à 19, « Le plan national de l'eau et le plan directeur d'aménagement des ressources en eau » (Section II), « Planification de l'aménagement des bassins hydrauliques et de l'utilisation des ressources en eau » (Chapitre IV), *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n°10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995.

[162] « Une approche contractuelle (sorte de contrat de nappe) pour définir un plan de sauvegarde de ces nappes doit être lancée d'urgence pour atténuer les problèmes d'épuisement et de dégradation de la qualité des eaux », *Étude d'actualisation du PDAIRE du bassin hydraulique du Sebou*, Agence de bassin hydraulique du Sebou, Fès, septembre 2011, p. 61.

> *« [Maintenant il y a] justement la volonté d'essayer de faire quelque chose dans les nappes, mais ils n'ont pas capitalisé dans ce domaine. En fait, ils ont capitalisé dans le domaine de la construction de barrages, ils sont très bon sur le plan technique, mais tout ce qui est ingénierie sociale, et cetera… Notamment pour les nappes on a davantage besoin d'ingénierie sociale que d'ingénierie technique. Là ils n'ont pas de compétences et les agences sont dépourvues de… Même sur le plan conceptuel, pas seulement sur le plan ressources humaines, mais même sur le plan idées, ils sont un petit peu… Il n'y a que des hydrogéologues, mais bon, même en étant hydrogéologue, on peut s'ouvrir un peu sur les aspects socio-politiques*[163] *».*

La nouvelle conception des politiques de l'eau, selon un nouveau paradigme, est concrètement mise en œuvre par les agences de bassin, dont les enjeux organisationnels restent importants, comme l'explique *Taher*. En effet, le personnel du ministère de l'Eau était jusqu'à cette période de réforme entérinée par la loi de 1995, quasiment exclusivement concerné par des problématiques techniques, alors que les nouveaux objectifs de la politique de l'eau font appel à de nouvelles manière de penser et de faire. En cela, ils cherchent à prendre en compte et à inclure les usagers et leurs pratiques dans la construction des politiques de l'eau. C'est également ce que rappelle *Najib*, ancien directeur d'une agence de bassin, en donnant sa vision de l'évolution des missions de gestion de l'eau.

[163] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

> *« La gestion de l'eau ne doit pas être uniquement technique. Il faut militer en faveur de l'implication d'autres disciplines, mais de manière forte, ce n'est pas secondaire ! Moi j'assiste à des situations où on discute des problématiques liées à l'eau, mais généralement les aspects genre, les aspects sociologiques, l'aspect économique, de la rentabilité, de la pérennité, ce n'est pas encore ancré ! Chez l'ingénieur encore moins, lui il continue à réfléchir par équations, vous voyez ? Ces aspects-là ne sont pas ancrés dans nos habitudes, en tant que gestionnaires de l'eau. […] Mais si vous m'aviez parlé de ces choses [organisation et fonctionnement des ABH] il y a 6 ou 7 ans [époque où il était encore directeur d'agence], je ne vous aurais pas tenu ce langage-là. Maintenant je suis de l'autre côté du comptoir, je vois les choses autrement, je les vois autrement que lorsque j'étais ingénieur ou responsable d'un secteur […]. Voilà, ma perception de la chose a évolué. Avant, mon problème c'était de satisfaire les besoins des gens, éviter les catastrophes naturelles de type inondations. C'était ça ma préoccupation, mais les choses évoluent, je suis convaincu que les choses évoluent*[164]*. »*

Les agences de bassin cherchent ainsi à renforcer leurs compétences, en particulier dans des domaines d'action qui n'étaient pas une habitude pour le personnel de l'administration hydraulique (Molle 2009). Ces nouveaux objectifs sont directement liés aux enjeux organisationnels qui marquent la mise en œuvre de la réforme de la politique de l'eau, sur lesquels nous reviendrons dans la sous-section suivante.

En somme, c'est la combinaison de différents facteurs qui explique la transition, certes lente et progressive, vers un nouveau paradigme dans le domaine de la gestion de l'eau. Les changements sont à la fois d'ordre cognitif et institutionnel, et s'entretiennent entre eux. En effet, les changements concernant l'orientation et les objectifs de la politique de l'eau s'accompagnent de changements institutionnels entraînant à leur tour des changements méthodologiques, affectant la conception et la mise en œuvre des politiques de l'eau. Pour autant, cette transition paradigmatique prend la forme d'une « lente infusion » plutôt que d'une rupture radicale, tant les anciens schèmes de pensée, tout en étant de plus en plus remis en cause, demeurent encore présents.

[164] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

## II.C. Les agences de bassin, conversion institutionnelle et nouvelles compétences

Les changements institutionnels prévus par la loi de 1995 conduisent à d'importantes modifications sur le plan des organisations en charge de la gestion de l'Eau, dont la création des agences de bassin hydraulique est le point d'orgue. Il s'agit dès lors d'interroger ces changements afin de mieux en saisir les implications concrètes, en matière de politique de gestion des eaux souterraines qui nous intéresse plus spécifiquement. Les agences viennent en réalité remplacer les anciennes autorités déconcentrées du département de l'Hydraulique, organisées autour de directions régionales de l'Hydraulique (DRH). Comme le rappelle *Najib*, ancien agent du ministère, celles-ci n'étaient pas délimitées en fonction de l'écoulement des eaux de surface formant des bassins versants, mais selon des découpages administratifs plus classiques recoupant les provinces et préfectures existantes.

> *« [Avant la loi de 1995], le bassin du Sebou que vous connaissez il était géré par trois entités [directions régionales de l'Hydraulique] dans le même bassin. Il y avait une entité qui était installée à Rabat, une autre à Fès, là où il y a l'agence maintenant et puis une autre à Kénitra, et chacune travaillait de son côté, [chacune en lien direct] avec le ministère*[165]*. »*

La mise en œuvre de la loi de 1995 vient modifier considérablement cette organisation en portant création des agences de bassin hydraulique (ABH) qui vont supplanter les DRH, les compétences des nouvelles agences étant substantiellement élargies. D'un point de vue physique et en termes de ressources humaines, ces changements ont plutôt été vécus par les agents du ministère de l'Eau comme une transformation des DRH en ABH, comme le traduisent les propos de *Najib*, ancien directeur d'une agence de bassin.

> *« Avant, il y avait les services de l'État, la direction régionale de l'Hydraulique, qui a été transformé en quelque sorte en agence. Mais c'est un service extérieur du ministère, en quelque sorte, et du coup la gestion de l'eau elle est décentralisée*[166]*. »*

Ces propos ne nient pas les changements que constituent la création des agences de bassin, mais viennent rappeler que les agents du ministère de l'eau, qui ont connu la mise en œuvre de la réforme de 1995, à l'instar de *Najib*, ont en partie vécu la création des ABH comme

[165] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.
[166] *Ibid.*

une transformation des DRH, plutôt que comme un processus de création *ex nihilo*. C'est également le sens des propos tenus par *Nassim*, responsable au sein d'une agence de bassin.

> *« L'ancienne direction était dans ces mêmes locaux [de l'ABH de l'Oum Errabia]. En fait on a conservé le même bâtiment, les mêmes personnes, on a juste mis le nom "agence"*[167]*. »*

En ce sens, la création des agences de bassin constitue un changement relevant d'un processus de « conversion », dans le sens où une institution préexistante est « redirigée vers de nouveaux buts, fonctions ou objectifs » correspondant à « un déploiement des ressources institutionnelles existantes vers de nouvelles finalités » (Streeck et Thelen 2005a, p. 26). Un tel phénomène contribue à expliquer certaines limites au changement tel qu'envisagé par la réforme de 1995 mais n'empêche pas des transformations profondes, notamment si l'on se réfère aux attributions de ces « nouvelles » agences. En effet, les agences de bassin hydraulique ont des attributions relativement larges puisqu'elles sont dotées à la fois des compétences réglementaires (autorisations d'utilisation de l'eau, contrôles, sanctions), financières (collecte des redevances et budget autonome des agences) mais également en termes de gestion (planification et suivi des aménagements) et de communication (sensibilisations quant aux usages de l'eau). *Ibtissam*, une responsable de service au sein de l'agence de bassin du Sebou explique que les agences ont même dû revoir à la baisse leurs ambitions initiales en termes de compétences.

> *« Au départ les agences ont opté pour tout faire, c'est-à-dire tout ce qui concerne l'eau, tout ce qui touche l'eau. Alors on a commencé par faire des études par exemple sur l'aménagement des décharges publiques, pour protéger les ressources en eau souterraines. On a commencé à faire tout ce qui est études d'assainissement dans le rural. […] Alors maintenant les contrôleurs financiers ils nous disent que ce n'est pas notre mission, l'assainissement ce n'est pas [dans les attributions] des agences, les décharges non plus […], et donc on s'est retiré, on ne fait plus ça*[168]*. »*

Ce type d'interrogations fait bien évidemment partie des vicissitudes habituelles d'une « nouvelle » organisation, particulièrement marquées dans le cas des agences de bassin dont les objectifs sont relativement larges, mais dont les contraintes organisationnelles, en termes de moyens humains et financiers[169], contribuent à limiter l'action.

---

[167] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

[168] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[169] Nous revenons précisément sur ce point dans la sous-section suivante, cf. ce chapitre, II.D, p.129.

Les agences ont également un statut juridique spécifiques et doivent se doter de services adéquats permettant de traiter de ces questions juridiques, comme celles ayant trait aux ressources humaines. Puisqu'elles ne sont pas directement rattachées à la hiérarchie du ministère, comme l'étaient les directions régionales de l'Hydraulique, les agences ont découvert de « nouveaux métiers », comme l'explique *Najib,* qui a occupé des fonctions de directeur d'agence de bassin à la fin de sa carrière au sein ministère de l'Eau.

> *« De nouveaux métiers sont apparus [avec la création des agences de bassin hydraulique]. Ce qu'on appelle des nouveaux métiers, c'est d'abord la gestion financière, l'agence est un établissement autonome, donc c'est un nouveau métier, tout ce qui est comptabilité générale aussi. Les nouveaux métiers [ce sont aussi] les approches de communication, de sensibilisation, [cela permet de faire] connaître l'agence, de faire connaître la loi.*[170] *»*

Effectivement, les nouvelles compétences requises par la création des agences concernent en premier lieu la partie administrative (services financiers, juridiques et ressources humaines) mais les « nouveaux métiers » dont il est ici question sont aussi directement liés au changement de paradigme en cours dans le processus de fabrique des politiques de l'eau, que nous avons décrits plus tôt. En effet, les nouvelles manières de concevoir la politique de l'eau et les problèmes à traiter conduit à la recherche de nouvelles compétences en matière de gestion, dans un domaine historiquement marquée par une domination presque exclusive de compétences techniques (Molle 2009).

Ces nouvelles missions sont également sources de motivation pour certains agents des agences de bassin, puisqu'elles offrent une plus grande liberté dans la prise de décision et la réalisation des missions. C'est en effet ce qu'explique *Ibtissam*, responsable de service au sein de l'ABH du Sebou.

[170] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

> *« Moi je trouve que c'est très intéressant cette gestion intégrée [qui s'opère] au niveau des agences, et non pas au niveau des ministères. Maintenant il y a plus liberté, on peut prendre des initiatives seuls [au sein de l'ABH], c'est-à-dire que si l'on veut une étude, on la programme. Il y a une sorte de liberté et qui nous permet d'être plus motivés. […] Maintenant, nous sommes directement sollicités en tant qu'agence, et non pas en tant que direction régionale. Avant les écrits allaient directement chez le ministère, ça prenait du temps. Maintenant que nous sommes une agence, [on est directement] en contact avec les gouverneurs, les partenaires sollicitent [directement] l'agence, et donc moi je trouve que c'est beaucoup plus intéressant qu'avant*[171]*. »*

Les compétences élargies des agences de bassin constituent donc un facteur de motivation important pour certains agents qui officient en leur sein, même si *Ibtissam* considère également que cet intérêt est plus marqué chez les agents plus jeunes que les plus anciens[172], cela s'expliquant probablement par un ancrage plus important de l'ancienne organisation administrative chez ces derniers. Pour autant, les compétences très larges des agences de bassin hydraulique telles que définies par la réforme de 1995 nécessitent des moyens, à la fois humains et financiers, supplémentaires et incomparables avec ceux des anciennes directions régionales de l'Hydraulique. Il convient dès lors de revenir plus en détails sur la question des moyens à disposition des agences de bassin hydraulique.

## II.D. Une faiblesse structurelle des moyens humains et financiers des agences

La loi de 1995 prévoit que chaque agence de bassin soit un « établissement public, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière[173] ». Ces dispositions législatives conduisent les agences à jouir d'une forme d'indépendance dans la prise des décisions qui ne sont pas directement dictées par le ministère comme cela pouvait être le cas dans l'organisation précédente autour des directions régionales de l'Hydraulique. *Najib*, ancien agent du ministère de l'Eau puis directeur d'agence de bassin avant son départ en retraite en 2012, revient sur cette question de l'indépendance des ABH à partir de son expérience personnelle.

[171] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[172] *Ibid.*

[173] Articles 20, « Les agences de bassin » (Section III), « Planification de l'aménagement des bassins hydrauliques et de l'utilisation des ressources en eau » (Chapitre IV), *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n°10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995.

> *« L'organisation et les textes donnent aux agences [une plus grande liberté dans leurs prises de décision]. Dans l'exercice, cela dépend des individus en quelque sorte. Mais le texte et les attributions prévoit cela [l'autonomie des ABH]. Moi, quand j'étais directeur, j'avais mon autonomie, je me donnais mon autonomie ! Ça ne veut pas dire que je suis un modèle parfait, mais j'avais mon autonomie. Pas question qu'un service quelconque me dicte quoi que ce soit. Même dans les situations exceptionnelles de gestion de crise, vraiment on a vécu des situations… et bien je gérais avec mes gars. Parce que dès fois un service central n'a pas plus d'outils que toi au niveau local, à l'agence. Encore s'il en avait, mais il n'a rien de plus ! Non, je caricature, cela ne veut pas dire que le central n'a pas de compétences, mais l'agence il faut qu'elle soit indépendante. Le législateur l'a créée comme établissement autonome, il faut qu'elle arrive à avoir l'autonomie financière, et jusqu'à présent elle ne l'a pas ! [Alors que] quand vous êtes autonome financièrement, vous êtes autonome dans votre prise de décision.*[174] *»*

*Najib* rappelle donc ici que les ABH ne disposent toujours pas de cette autonomie financière prévue par la loi, et ce plus de quinze ans après leur création. Comme prévu par la loi, les recettes des agences de bassin sont principalement constituées par les redevances liées à l'utilisation du domaine public hydraulique, les subventions de l'État, les dons et legs divers, des emprunts de la part de l'État ou encore des taxes parafiscales qui seraient instituées à son profit[175]. Le montant de ces redevances étant fixé par décret, la décision est prise au niveau du ministère central. Les agences ne disposent pas de possibilités de moduler les niveaux de redevance, qui demeurent par ailleurs relativement peu élevés[176]. L'État central conserve donc des prérogatives importantes en la matière puisque les différentes ressources financières des ABH sont en réalité dépendantes de ce dernier. De plus, comme nous l'ont expliqué *Samir* et *Bachir*, respectivement directeur des services administratifs et financiers des agences de bassin du Sebou et de l'Oum Errabia, certaines redevances prévues ne sont pas perçues (comme les redevances pollution[177]). D'autres ont mis plus de dix ans à être mises en place à la suite de longues négociations pour organiser leur collecte (déléguée aux ORMVA dans les grands périmètres irrigués). D'autres encore ne sont pas recouvrées car elle entraîneraient des coûts de

[174] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

[175] Articles 23, « Les agences de bassin » (Section III), « Planification de l'aménagement des bassins hydrauliques et de l'utilisation des ressources en eau » (Chapitre IV), *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n°10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995.

[176] Le montant de la redevance est de 0,02 dirham par $m^3$ pour l'eau d'irrigation et la production hydroélectrique et de 0,04 dirham par $m3^3$ pour l'eau potable, selon les arrêtés n°520-98 du 12 mars 1998 (production hydroélectrique), n°548-98 du 21 août 1998 (irrigation agricole) et n°2283-03 du 24 décembre 2003 (eau potable).

[177] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

collecte plus élevés que les recettes effectivement perçues (redevances pour prélèvement sur les puits et forages individuels)[178].

En outre, il faut ajouter que ces recettes ne couvrent en réalité que le budget d'investissement des ABH[179]. En effet, le budget de fonctionnement, comprenant notamment les salaires des agents, est directement financé par l'État[180]. Les recettes propres de l'agence permettent donc de financer les dépenses d'investissement, et en partie seulement, le reste étant financé à travers les dons de l'État. En 2012, le budget d'investissement de l'ABH du Sebou était financé à hauteur de 60% environ par les recettes propres de l'agence, comme nous l'explique *Farida*, responsable de service au sein de l'ABH du Sebou, qui rappelle cependant que « l'année 2012 est une année exceptionnelle » car certaines années, le financement à partir de ressources propres de l'agence « ne représente que 40% des dépenses d'investissement et c'est l'État qui comble la différence[181] ». Les chiffres annoncés par *Farida* corroborent, à quelques détails près, ceux présentés dans un document interne à l'agence qui nous a été remis par les services administratifs financiers de l'ABH à l'occasion d'un entretien avec le responsable du service[182]. À partir de ce document, nous avons établi le tableau suivant permettant de mettre en avant la part, exprimée en pourcentage, des subventions étatiques dans le budget total de l'agence, en comparaison aux recettes propres de cette dernière.

**Tableau 12 – Parts des subventions de l'État et des recettes propres (en %) rapportées aux recettes totales de l'ABH du Sebou (2003-2014)**

| Année | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Subventions de l'État** | 28 | 23 | 17 | 60 | 23 | 42 | 50 | 32 | 45 | 13 | 31 | 45 |
| **Autres recettes** | 0 | 4 | 4 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 16 | 5 | 1 |
| **Recettes propres** | 72 | 74 | 79 | 39 | 74 | 57 | 50 | 68 | 55 | 71 | 64 | 54 |

*Source : document interne de l'ABH du Sebou, cf Annexe 9 – Détail des recettes financières de l'ABH du Sebou (2003-2014), p.452.*

Nous pouvons observer que l'État subventionne en moyenne un tiers, et certaines années jusqu'à la moitié, du budget d'investissement de l'agence de bassin du Sebou. Cette répartition est variable d'une agence à l'autre. L'agence de l'Oum Errabia finance par exemple une plus

[178] Entretien avec *Samir*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

[179] Articles 23, « Les agences de bassin » (Section III), « Planification de l'aménagement des bassins hydrauliques et de l'utilisation des ressources en eau » (Chapitre IV), *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n°10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995.

[180] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

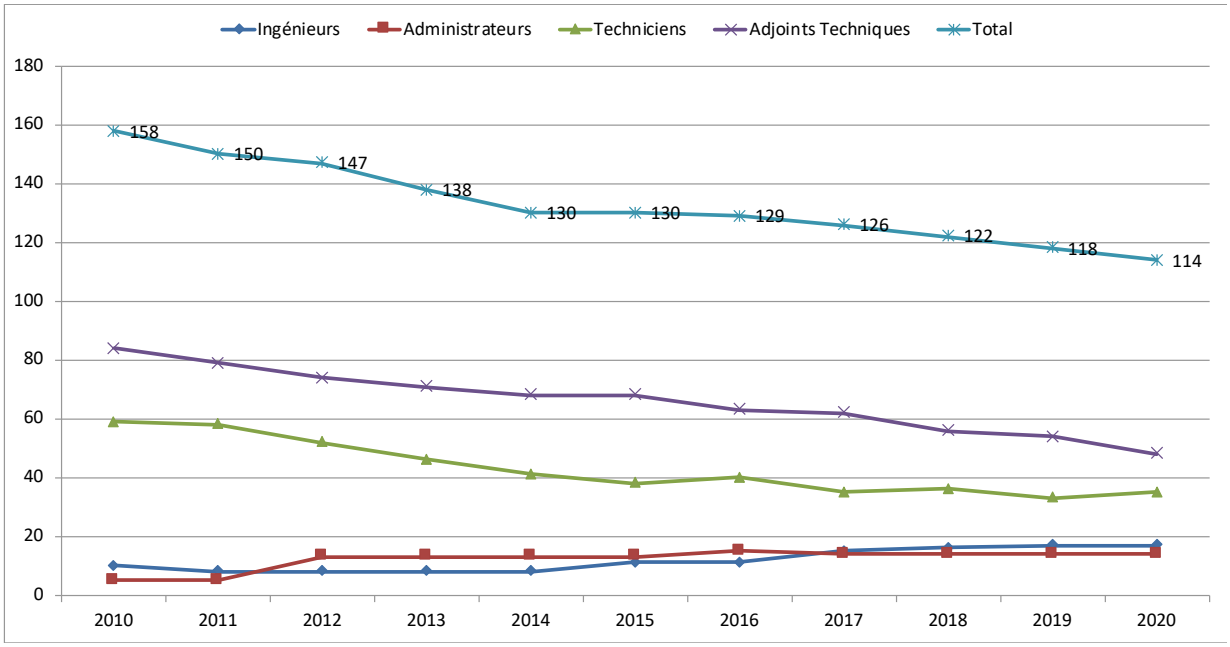
[181] Entretien avec *Farhat* et *Farida*, responsables au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

[182] Entretien avec *Samir*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

grande partie de son budget d'investissement sur fonds propres, à hauteur de 80 % en moyenne[183]. Dans les deux cas, il convient d'ajouter à cela la prise en charge par l'État de la totalité des dépenses de fonctionnement des ABH. Cette importante participation financière directe de l'État dans le budget de l'agence constitue une importante limite à son autonomie financière. En réalité, les subventions étatiques viennent compléter le budget d'investissement de l'agence, et en ce sens le « sécurise », notamment les années où les redevances prélevées sont plus faibles que prévues. Mais il constitue aussi une contrainte dans la mesure où l'ABH du Sebou est dépendante de ces subventions étatiques pour le financement de ses missions.

Du point de vue des ressources humaines, les agences de bassin jouissent de moyens également limités, et dont les évolutions sont constamment revues à la baisse, selon les orientations gouvernementales de réduction du nombre d'agents de l'État. C'est ce que confirme un document également remis à l'occasion de notre entretien avec *Samir*, directeur des services administratifs et financiers de l'ABH du Sebou. Ce document relatif à l'évolution des effectifs prévoit effectivement des réductions de personnel, principalement des techniciens et agents techniques, dont nous reproduisons les données dans le graphique suivant.

**Figure 8 – Évolution des effectifs de l'ABH du Sebou (2010-2020*)**




** Ce document datant de mai 2016, les données pour les années 2017 à 2020 sont donc prévisionnelles.*

*Source : document interne de l'ABH du Sebou, cf. Annexe 10 – Évolution des effectifs de l'ABH du Sebou (2010-2020), p. 453*

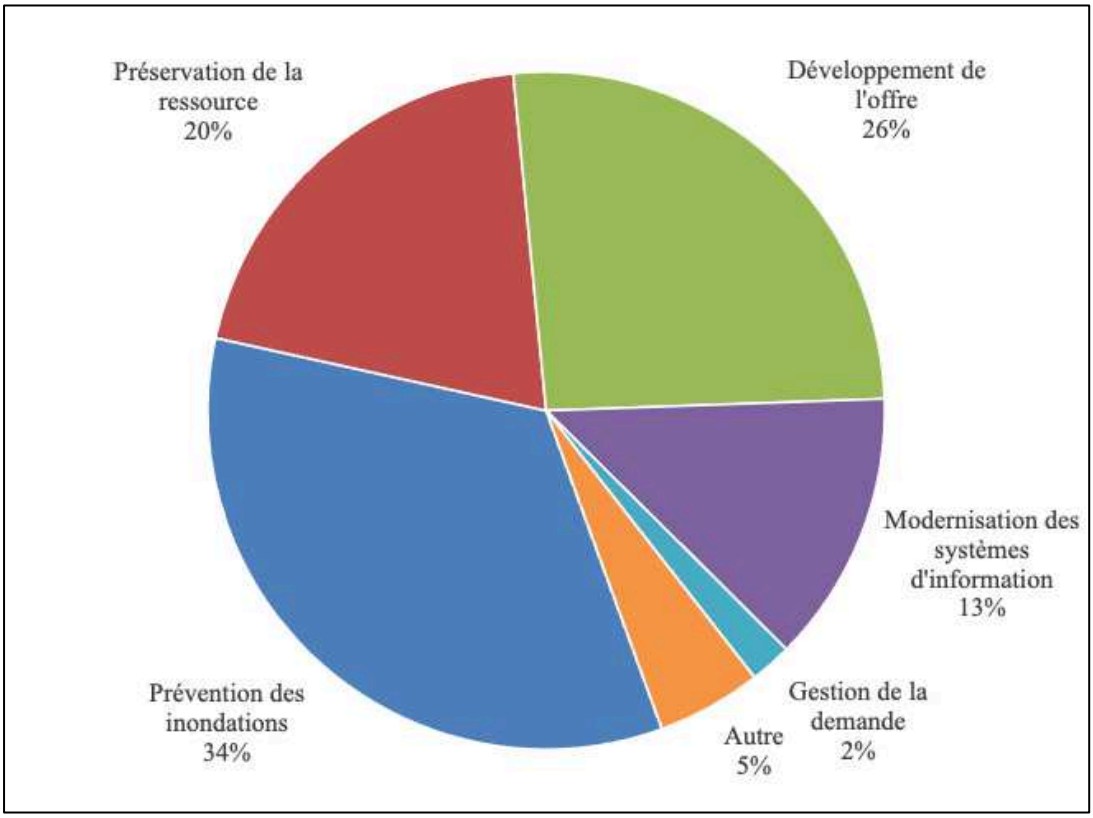
Lors de cet entretien, *Samir* nous a confirmé la tendance visible à travers ce tableau, à savoir une baisse des effectifs concernant les postes les plus techniques. Il explique que

[183] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

« maintenant même les mesures de suivi des ressources en eau, on ne les fait plus à l'agence, on les externalise[184] ». Cette baisse progressive et continue des ressources humaines de l'agence s'opère concomitamment à un renforcement des postes d'encadrements et une externalisation accrue des fonctions techniques, désormais de plus en plus sous-traitées à des acteurs externes et privés[185]. En cela, cette trajectoire s'inscrit dans la droite ligne des principes du nouveau management public qui marquent la fonction publique marocaine dans son ensemble depuis les premiers programmes d'ajustement structurels de la fin des années 1980 et dans la poursuite du suivi des recommandations d'organisations internationales comme le FMI.

Les agences de bassin hydraulique ont donc un champ de compétences relativement large, et des moyens humains et financiers limités. Une telle faiblesse de moyens contraint et limite l'action des agences de bassin, qui doivent face à cela prioriser certaines missions par rapport à d'autres. La répartition des dépenses dans le cadre du budget d'investissement de l'ABH du Sebou, dont le montant total s'élevait à 120 millions de dirhams[186] en 2012, sont à cet égard assez éclairantes.

**Figure 9 – Répartition des dépenses d'investissement de l'ABH du Sebou pour l'année 2012**




*Source : entretien avec Farhat et Farida, Fès, 19 juin 2013*

[184] Entretien avec *Samir*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

[185] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[186] Soit environ 11,4 millions d'euros.

Nous voyons à travers la répartition de ce budget que les dépenses liées à des infrastructures (constructions de digues ou de seuils dans le cadre de la politique de lutte contre les inondations, développement de l'offre de ressources en eau et modernisation des systèmes d'information) sont privilégiées face aux dépenses liées à des mesures plus gestionnaires et relatives à la planification des ressources en eau (préservation de la ressource et gestion de la demande).

Finalement, la faiblesse structurelle des moyens humains et financiers dont disposent les agences de bassin explique en grande partie la lenteur des changements prévus et envisagés par la réforme de 1995. Il faut rajouter à cela le fait que les agences de bassin actuelles (ABH) résultent en partie d'un phénomène de conversion des anciennes directions régionales de l'Hydraulique (DRH) dont les missions étaient beaucoup plus restreintes. Cette conversion institutionnelle engendre de nouveaux besoins en termes de compétences, qui doivent désormais être adaptées aux missions gestionnaires des agences[187]. Finalement, l'absence d'autonomie financière des ABH, près de vingt ans après leur création et contrairement à ce que prévoit la loi sur l'eau, témoigne tout particulièrement de cette logique de changements lents et incrémentaux.

## II.E. L'extraversion comme ressource essentielle de la politique de l'eau

L'adoption de la loi sur l'eau de 1995 résulte d'une participation active du Maroc aux organisations internationales spécifiquement dédiées à la gestion des ressources en eau, à l'origine du modèle même de GIRE. L'adoption de ce modèle international ne doit cependant pas être analysée comme une contrainte extérieure qui s'imposerait au Maroc, mais plutôt comme une véritable ressource en tant que nouvelle politique de l'eau. En effet, la loi est adoptée dans le contexte de critique de la politique des barrages qui n'a finalement pas totalement réussi à endiguer les sécheresses, telles que celles connues par le pays dans les années 1980[188]. En ce sens, l'adoption de ce modèle international constitue un moyen permettant d'orienter une réorientation de la politique nationale. Les acteurs marocains de cette réorientation ont parfois directement fait appel à des organisations internationales pour appuyer cette réorientation, comme l'explique *Taher*, ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, aujourd'hui consultant privé en génie rural.

[187] Tel que nous l'avons précédemment décrit, cf. ce chapitre, II.C, p.126.

[188] Il est intéressant de remarquer que le terme « échec » n'a été utilisé par aucun des acteurs interrogés, bien que cette idée semble souvent exprimée par les acteurs, mais entre les lignes, de manière extrêmement euphémisée.

*« Mohammed El-Yazghi il a été nommé ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, et on lui a collé [Abdelkebir] Zahoud comme secrétaire d'État [chargé de l'Eau]. El-Yazghi avait des conseillers qui étaient beaucoup plus portés sur les aspects gouvernance, gestion intégrée alors que Zahoud, lui c'était un barragiste. Donc quand El-Yazghi est arrivé [au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement], la première chose qu'il a fait c'est qu'il a appelé la Banque Mondiale, donc comme on était en contact avec ses conseillers, il m'a dit bon faut que vous veniez, nous aider à une réflexion sur le secteur. Il y a eu un travail qui a été fait entre 2003, 2004, sur un certain nombre de choses. Il y a eu une mission un peu mixte de la Banque Mondiale, concernant l'eau urbaine et… enfin tout le secteur de l'eau, qui a produit un certain nombre de recommandations, principalement essayant disons, d'accompagner le gouvernement, d'infléchir sa politique de la gestion de l'offre vers la gestion de la demande. De là est née l'idée d'un appui budgétaire pour la réforme du secteur de l'eau, la Banque Mondiale a financé un appui budgétaire sectoriel, un prêt de politique de développement[189]. »*

Le domaine de la gestion de l'eau, et donc le secteur de l'Eau tel que nous l'avons défini, s'inscrit dans un univers de relations internationalisées et pourvoyeur de « solutions », de modèles de politique publique dédiés à la gestion des ressources en eau, dont les contrats de nappe, dédiés à la gestion des eaux souterraines, font partie[190]. La politique marocaine de l'eau peut être analysée à l'aune du néo-institutionnalisme sociologique, et notamment de l'idée d' « isomorphisme institutionnel » (DiMaggio et Powell 1997), consistant en des formes de recettes de politique publique au sein d'une même sphère professionnelle, d'un même univers institutionnel.

Cette forte perméabilité aux modèles internationaux de politique publique marquant le secteur de l'Eau est également à mettre en lien avec l'extraversion caractérisant les parcours de formation des ingénieurs du secteur de l'Eau, en particulier des agents de l'administration hydraulique puis des agences de bassin hydraulique. En effet, nos entretiens nous ont amenés à voire que certains ingénieurs occupant des fonctions d'encadrement dans les institutions précitées avaient été formés en France[191]. D'autres, formés au Maroc, ont participé à un échange universitaire en France, ou encore à une année de spécialisation au sein d'une école d'ingénieur française après la fin de leur cycle universitaire au Maroc. Par ailleurs, toutes les expériences

[189] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[190] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

[191] Entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 16 décembre 2015 ; Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

professionnelles en France ou plus généralement dans un pays européen ou nord-américain sont largement valorisées par ses acteurs[192], également parfois intéressés par une poursuite ou une reprise d'étude en France[193]. Cette logique d'extraversion n'est pas spécifique au secteur de l'Eau mais concerne dans leur ensemble et de manière spécifique les ingénieurs marocains (Gobe 2015 ; Vermeren 2011a), amenés à occuper des fonctions d'encadrement dans les secteurs public et privé.

En ce qui concerne le secteur de l'Eau plus spécifiquement, et tout particulièrement les agences de bassin dont nous venons de voir qu'elles disposaient de moyens relativement limités, tant sur les plans humain et financier, qui les conduisent à délaisser certaines fonctions de planification, pourtant directement liées à leur mission de gestion de la ressource en eau, tel que l'explique *Taher*, consultant en génie rural, qui travaille notamment sur des projets de contrats de nappe en appui à certaines agences de bassin hydraulique.

> *« Les agences de bassin, ce sont les travaux du quotidien qui les bouffent, par rapport à toute une vision un peu globale sur la préservation des ressources* et cætera*. Moi je vois comment ils travaillent, ils sont toujours dans la paperasse administrative. Parce qu'une agence c'est une dizaine de provinces. Par exemple Oum Errabia c'est une dizaine de provinces, déjà le gouverneur veut que le directeur soit là quand il fait sa réunion. Donc ils passent leur journée à ça, à répondre aux appels d'urgence également. Donc ils n'ont ni le temps, ni peut-être la structure et les compétences pour pouvoir avoir une vision un peu plus globale, essayer d'anticiper sur les problèmes futurs et cætera[194]. »*

Dans un tel contexte, les différents modèles et recettes internationaux de politique publique constituent une véritable « boîte à outils » offrant des solutions souvent « clés en main » à des acteurs qui recherchent des solutions à moindre coût dans un contexte de manque de moyens, ou tout au moins de moyens limités. Qui plus est, et nous reviendrons plus spécifiquement sur ce point dans un prochain chapitre[195], l'adoption de certains modèles internationaux est parfois pourvoyeuse de ressources financières, directes ou indirectes mais également source de certaines formes de « prestige », tant sur le plan national qu'international.

En outre, l'histoire de la création des agences de bassin marocaine est elle-même en lien avec des actions de coopération internationale. C'est ce que rappelle *Bachir*, revenant au cours

[192] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

[193] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015.

[194] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[195] Cf. Chapitre 3, p. 209.

de notre entretien sur les partenariats noués avec des organismes français dès la création de l'ABH de l'Oum Errabia au sein de laquelle il officie toujours aujourd'hui.

> *« L'objectif au départ [c'était notamment de] mettre en œuvre des conventions de partenariat avec des organismes similaires en France, ce qui est le cas de l'agence Adour-Garonne. Dans les premières années de mise en place de l'agence on a vraiment connu des va-et-vient entre les experts français et les Marocains. Cette coopération a vraiment été très fructueuse. Moi personnellement, j'ai passé un stage à Toulouse pendant un mois, un stage de formation*[196]*. »*

L'agence de l'Oum Errabia n'est pas la seule concernée par des programmes de coopération international, cela est plutôt la norme pour les différentes agences. C'est également le cas de l'ABH du Sebou avec la participation à un programme universitaire dont *Ibtissam* nous a présenté les grandes lignes à l'occasion de notre entretien.

> *« On avait un programme avec Noria Tempus, c'est avec des universités [espagnoles et italiennes], qui vient de se terminer. Ça a duré 2 ans ou 3 ans. Il concernait surtout le renforcement des capacités. […] Sur la gestion des ressources en eau, il y avait des experts qui venaient ici, on a également eu des échanges avec les universitaires, ils ont créé un réseau, notamment avec sept universités marocaines, la chambre de commerce de Tanger et l'agence du bassin [du Sebou]*[197]*. »*

Les agents des agences de bassin interrogés font preuve d'un intérêt important pour de tels échanges et programmes de coopération. Certains concernent plus spécifiquement la question de la gestion des eaux souterraines. C'est le cas d'un projet de coopération entre la délégation de l'Union Européenne au Maroc et l'ABH du Sebou, consacré à la présentation de l'organisation de la politique de l'eau européenne autour de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et les outils déployés dans ce cadre. Nous avons pu assister à un des ateliers organisés dans le cadre de ce projet de coopération, les 20, 21 et 22 septembre 2016, dans les locaux de l'agence à Fès[198]. Cet atelier ne comportait pas d'objectif précis en matière de mise en place de tel ou tel instrument par l'ABH du Sebou, mais consistait essentiellement en une présentation du fonctionnement de la DCE au sein de l'Union Européenne, tel que l'explique *Martin*, expert français de la gestion des eaux souterraines.

---

[196] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

[197] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[198] Atelier « Délimitation des eaux souterraines dans le Sebou », *Programme réussir le statut avancé. Jumelage gouvernance et GIRE au Maroc »*, *Fès*, 20-22 septembre 2016.

> *« La DCE établit un certain nombre de préconisations sur la base de critères spécifiques. Elle n'impose pas une méthodologie en particulier. Dans la réalité, la comparaison entre les pays est donc difficile. Finalement, ce qui importe c'est de définir ces critères en fonction des objectifs de gestion, de ce que l'on veut faire de ces données, ce qui est intéressant d'un point de vue "gestion" [199] ».*

Nous avons encore une fois à faire à des circulations de modèles internationaux de politique publique, qui ne prennent pas nécessairement la forme de transferts d'instruments spécifiques mais qui constitue un ensemble de circulations, sur le plan cognitif essentiellement, conduisant à un cadrage spécifique de la politique de l'eau. Cela s'exprime ici tout particulièrement avec les impératifs gestionnaires, initialement contenus dans le modèle de GIRE, mais que l'on retrouve dans d'autres démarches telle que cet atelier de coopération avec des experts européens.

## III. Une politique agricole axée autour d'un impératif de « modernisation »

En tant que principal consommateur des eaux souterraines, le secteur agricole est directement concerné par la mise en œuvre des politiques de gestion que nous analysons. Au niveau administratif, le secteur de l'Agriculture est marqué par une histoire spécifique qui, bien qu'elle la recoupe en partie, présente des différences avec l'histoire du secteur de l'Eau. Nous considérons dès lors que ces deux secteurs sont à l'origine de l'existence de deux univers institutionnels distincts[200], et que ces différentes constituent une variable explicative essentielle à la compréhension de la politique de gestion des eaux souterraines dont il est question dans notre travail de recherche.

Il s'agit dès lors de revenir sur l'histoire de la politique agricole marocaine, des débuts de sa formalisation à travers les premières interventions étatiques sous la période coloniale, aux objectifs de développements fixés à l'indépendance dont les principaux perdurent jusqu'à aujourd'hui, même si nous verrons que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ont connu des transformations conséquentes. Cette politique agricole s'articule en réalité, et cela dès ses débuts, autour d'une volonté de « modernisation » des pratiques agricoles, qui va de pair avec l'idée d'une intensification de la production agricole, s'appuyant notamment sur le développement des pratiques irriguées[201]. Cet objectif de modernisation de l'agriculture

[199] Présentation de *Martin* (BRGM), Atelier « Délimitation des eaux souterraines dans le Sebou », *Programme réussir le statut avancé. Jumelage gouvernance et GIRE au Maroc »*, *Fès*, 20 septembre 2016.

[200] Cf. définition donnée en introduction à partir de la définition proposée par Olivier Nay et Andy Smith (2002), Introduction générale, III.B.

[201] À cet égard, nous pouvons remarquer que si que les politiques de soutien au secteur agricole caractérisent de nombreuses économies dans le monde (Fouilleux 2008), les politiques de soutien à l'irrigation caractérisent quant

entrepris à l'époque coloniale a largement été renforcé à l'Indépendance à travers un fort interventionnisme étatique en faveur du développement de l'irrigation. Cette politique agricole est marquée, dès la fin des années 1980, qui correspondent également à des périodes de sécheresses importantes, par le mouvement plus global de refonte de l'interventionnisme étatique. Plus récemment, l'arrivée à la tête du ministère d'Aziz Akhannouch et le lancement du Plan Maroc Vert ont conjointement insufflé une politique agricole largement tournée vers l'idée d'entreprenariat. Cette politique de développement agricole organise une redéfinition des modalités de l'interventionnisme étatique dans le domaine en encourageant l'irrigation via un accès aux ressources en eau de caractère plus individuel, accompagnant le développement des puits et forages destinés à capter les eaux des nappes souterraines (Fofack et al. 2018).

Dans cette section, nous revenons en premier lieu sur les conséquences du désengagement de l'État en matière de politique d'irrigation agricole, en montrant en quoi cela a conduit à une réforme des modes de gestion de l'irrigation (III.A). Il s'agit ensuite de détailler la mise en œuvre du Plan Maroc Vert et de comprendre en quoi ce dernier est un facteur encourageant le recours à l'irrigation « privée » et le développement de l'accès des agriculteurs aux eaux souterraines (III.B). Enfin, les acteurs des politiques hydro-agricoles mobilisent très largement une distinction opérée entre « petits » et « grands » agriculteurs, éclairant la conception et la mise en œuvre des politiques de développement agricole (III.C).

## III.A. D'une politique dirigiste au désengagement de l'État dans les modes de gestion de l'irrigation

Dès la période coloniale, les autorités françaises organisent une politique de « modernisation » de l'agriculture, qui passe par la réalisation de grandes infrastructures hydrauliques, visant à irriguer de vastes plaines agricoles, comme c'est le cas dans la plaine du Tadla (Préfol 1986). Ces politiques sont largement poursuivies à l'indépendance du pays en 1956, dans la logique des réformes agraires postcoloniales engagées à cette époque au Maghreb (Bessaoud 2016).

La politique agricole marocaine poursuit donc un objectif de « modernisation » (Kadiri 2020) et s'appuie pour cela sur différents leviers d'action et instruments d'action publique. La politique repose en premier lieu sur le développement de l'irrigation, ceci afin de pratiquer des cultures à plus haute valeur ajoutée qu'en agriculture pluviale, mais également afin d'intensifier les pratiques et d'augmenter les rendements. Cet aspect est directement lié à la mise en œuvre

à elles plus les régions semi-arides, notamment autour de la Méditerranée (Molle, Mollinga et Wester 2009 ; Swyngedouw 1999).

de la « politique des barrages », dont une partie est destinée à contribuer au développement de l'agriculture irriguée. L'objectif de modernisation de l'agriculture s'appuie donc sur la réalisation de grandes infrastructures (barrages, périmètres irrigués, canaux d'irrigation) mais aussi sur la diffusion de savoirs et de techniques auprès des agriculteurs, à travers les ramifications locales du ministère de l'Agriculture, que sont les directions provinciales qui s'occupent des aspects plus administratifs et les centres de travaux, plus concernés par les aspects techniques[202]. Cette politique de modernisation de l'agriculture repose enfin sur un troisième point lié aux questions foncières. Nous ne rentrons pas ici dans les détails des questions foncières qui revêtent une importante complexité, notamment due à l'existence d'une diversité de statuts et à une délimitation relativement floue de certains d'entre eux (Zirari-Devif 2011). Toutefois, il est important de remarquer que la réforme agraire entreprise à l'indépendance, période marquée par la récupération de certaines terres coloniales, revêt un caractère largement inégalitaire conduisant au renforcement de la bourgeoisie rurale, comme l'explique Rémy Leveau dans les conclusions de son analyse du projet de réforme agraire dans le Sebou, remanié par une commission royale mise en place après la contestation d'un premier projet de l'administration par la bourgeoisie rurale.

> « Toutes ces mesures aboutissent clairement au renforcement de la bourgeoisie rurale moderne. Les gros propriétaires pourront utiliser les crédits et les travaux entrepris par l'État pour augmenter la production de leur domaine. En aucun cas, il n'est mis fin à leur situation de domination à l'intérieur des communautés rurales. Ils s'appuieront sur un groupe de petits notables qui pourront arrondir leur lopin de terre grâce au partage des terres collectives ou domaniales. La masse des petits paysans, qui ne pourraient pas servir à constituer les exploitations viables mentionnées dans le procès-verbal de la commission, pourra toujours se transformer en ouvriers agricoles ou émigrer. » (Leveau 1985, p. 65)

La réforme agraire est donc menée dans une logique largement inégalitaire, au profit des intérêts de la bourgeoisie rurale, ménagée par le palais royal afin d'obtenir son soutien politique (Leveau 1985). Ces inégalités liées aux questions foncières sont également une réalité en ce qui concerne l'accès à l'eau et donc aux pratiques irriguées, la politique des barrages participant au renforcement de l'influence des grands propriétaires terriens (Daoud et Engler 1981 ; Swearingen 1987b). Ces inégalités se traduisent également par des différences en termes d'investissement public, largement plus orienté vers la « grande hydraulique », correspondant

[202] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015.

aux grands périmètres irrigués aménagés par l'État, au détriment de la « petite et moyenne hydraulique », organisant l'irrigation à des échelles plus petites et mobilisant des volumes d'eau bien moins importants. À travers la politique hydro-agricole des années 1960 et 1970, l'État marocain fait en effet preuve d'un « engagement massif mais sélectif » (Akesbi 2005, p. 94). Cette situation conduit à une différenciation de différents modèles de gestion de l'irrigation, en fonction des volumes concernés mais également du mode d'organisation de celle-ci ; qu'elle soit privée, communautaire ou étatique (Ruf et Kleiche-Dray 2018).

Dès le milieu des années 1980, en réponse à la crise économique, le Maroc va suivre les recommandations internationales consistant à la mise en place de politiques d'ajustement structurel. Ces réformes conduisent à des formes de désengagement de l'État, en diminuant les moyens publics alloués au secteur agricole, notamment destinés à soutenir l'irrigation (Akesbi 2005, p. 109 ; Labonne 1995). Cette période est également marquée par la décision de défiscalisation du secteur agricole, qui vise à soutenir le secteur, mais également à encourager les investissements privés au sein de celui-ci. Remises en cause au milieu des années 1990, ces logiques d'ajustement structurel sont supplantées par le « temps des stratégies », qui visent à mieux sélectionner et cibler les investissement publics dans le domaine agricole (Akesbi 2005, p. 116). Cette période ne marque par un désengagement complet de l'État, qui reste largement investi à travers des investissements publics importants, orientés vers la production de grandes infrastructures, caractéristiques de son rôle « développeur ». Cela s'accompagne cependant du développement de logiques de « décharge participative » de l'État, dans le domaine de la gestion de l'irrigation, celle-ci étant de plus en plus déléguée à des acteurs associatifs privés (Mayaux et Massot 2019). En outre, la politique agricole des « stratégies » ne consacre plus un interventionnisme fort et agissant directement sur les prix et les assolements comme cela pouvait être le cas dans les années 1960 et 1970. En réalité, les politiques agricoles mises en œuvre dans les années 1990 visent à renforcer les exploitations, et notamment leurs capacités financières. La loi d'orientation pour la modernisation de l'agriculture adoptée en 1997 vient confirmer ces nouvelles orientations qui, sans pour autant « remettre en cause les grands choix de politique économique et agricole en cours depuis les années 1960, [traduisent cependant] de nouvelles inflexions dans les politiques publiques, expression de nouvelles ambitions pour le développement de l'agriculture et du monde rural » (Akesbi 2005, p. 131).

Finalement, la politique agricole est marquée par des changements qui ne remettent cependant pas en cause une logique générale orientée vers un objectif de modernisation de l'agriculture passant par une intensification des pratiques et le développement de l'irrigation. Les modalités de l'intervention étatique dans le domaine connaissent quant à eux des changements notables. Sans pour autant constituer un réel désengagement de l'État dans le

domaine, la politique agricole n'est cependant plus marquée par un interventionnisme fort et direct de l'État, mais s'oriente plus vers un soutien à l'investissement privé dans le domaine.

### III.B. L' « ère Akhannouch » et le Plan Maroc Vert : l'encouragement aux investissements privés comme matrice de la politique agricole

À la suite des élections législatives de l'automne 2007, la constitution du gouvernement El Fassi est marquée par la nomination de Aziz Akhannouch en tant que ministre de l'Agriculture. Membre du Rassemblement National des Indépendants[203] (RNI) qui prend part à la nouvelle coalition gouvernementale, Aziz Akhannouch est un homme d'affaire millionnaire[204], héritier d'une *holding* ayant des parts financières dans différentes entreprises, principalement dans le domaine des hydrocarbures, mais aussi dans celui des médias ou encore de l'immobilier. Son arrivée au gouvernement s'inscrit dans une logique plus globale, prenant forme au Maroc dès cette époque, consistant en l'investissement de la sphère politique par de grands entrepreneurs et chefs d'entreprises privés (Vermeren 2011b, p. 84 ; Catusse 2008). Ces personnalités politiques issues de la sphère privée viennent concurrencer l'ancienne garde politique, principalement composée de militaires ou d'ingénieurs généralement passés par l'école parisienne des Ponts et Chaussées. Très rapidement après son arrivée au ministère, dès 2008, Aziz Akhannouch lance le « Plan Maroc Vert », un important plan de développement agricole doté de budgets colossaux, et constituant désormais la pierre angulaire de la politique agricole. Le plan ambitionne de poursuivre la modernisation de l'agriculture, avec l'objectif d'améliorer les exports dans le domaine et la compétitivité de l'agriculture marocaine sur la scène internationale (Faysse 2015, p. 625). Pour cela, le Plan Maroc Vert repose principalement sur l'octroi de subventions destinées à l'équipement des exploitations (matériel agricole, matériel d'irrigation, creusement de puits ou de forage) ou à appuyer les investissements des exploitants (projets d'agrégation, unités de valorisation). Le plan est organisé autour de deux piliers, comme l'explique *Hassan*, agent du ministère de l'Agriculture ayant une vision pour le moins critique de cette nouvelle politique.

[203] Le « Rassemblement National des Indépendants » (RNI) est un parti politique fondé en 1978 par Ahmed Osman (chef du gouvernement de 1972 à 1979 et gendre du roi Mohammed V). Il est généralement classé parmi les partis « administratifs », réputés favorables à l'institution monarchique. Il a participé à diverses coalitions gouvernementales, dont celle des deux gouvernements El-Othmani (2017-2021).

[204] Sa fortune personnelle est estimée à plus de 2 milliards de dollars (soit environ 1,7 milliards d'euros) par le magazine *Forbes*, cf. « Aziz Akhannouch & family », *Forbes*, en ligne, consulté le 28 septembre 2021, https://www.forbes.com/profile/aziz-akhannouch/

> *« En 2007, un nouveau ministre [Aziz Akhannouch] est arrivé, et il a fait le Plan Maroc Vert. En fait, il a repris beaucoup de choses de la Stratégie 2020 mais cette dernière était beaucoup plus cohérente. Le Plan Maroc Vert il a deux points importants, ce sont les pièces maîtresses. Le pilier qui concerne les problématiques foncières et encourage des projets d'agrégation avec des subventions. Il y a aussi le pilier II pour améliorer le rendement des agriculteurs. Ce sont des petits projets de plantation d'oliviers, d'amandiers, des plans de céréales aussi. Il s'adresse plutôt aux petits agriculteurs mais c'est pour maquiller le reste[205]. »*

Le Plan Maroc Vert est en effet composé de deux piliers[206], respectivement dotés de 78 et 21 milliards de dirhams[207]. Le premier pilier est principalement consacré à l'appui à des projets par lesquels des exploitants, désirant investir dans une filière spécifique, vont établir une relation contractuelle avec d'autres exploitants, généralement non dotés de telles capacités d'investissement. Le premier pilier vise « à développer une agriculture moderne, compétitive et adaptée aux règles du marché, grâce à une nouvelle vague d'investissements privés, organisés autour de nouveaux modèles inspirés du concept d'agrégation. Il s'agit de modèles portés par des investisseurs exploitants "à grande capacité managériale" » (Akesbi 2013, p. 36). Le Plan Maroc Vert organise une double relation contractuelle : celle de l'agrégateur avec les agrégés ainsi que celle de l'agrégateur avec l'État et vient soutenir les investissements pour les équipements nécessaires à l'exploitant porteur du projet d'agrégation, afin de mieux valoriser la production agricole en question et de pouvoir l'exporter (Faysse 2015, p. 626).

Le second pilier prévoit un soutien financier à des exploitants installés en conditions difficiles (zones de montagne, oasiennes, reculées ou très arides) considérés comme pauvres et/ou vulnérables, sans que la définition des potentiels bénéficiaires ne soit pour autant clairement établie (*Ibid.*, p. 627). Parallèlement à cela, le Plan Maroc Vert inaugure un renforcement important des subventions, dont certaines existaient déjà précédemment, distribuées par l'Agence de Développement Agricole (ADA), une agence sous tutelle du ministère de l'Agriculture qui gère le Fonds de Développement Agricole (FDA). Ces subventions concernent principalement l'équipement des exploitations agricoles, en particulier destiné à l'irrigation, comme le matériel d'irrigation en goutte-à-goutte, présentée comme une

[205] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013.

[206] « Approches de mise en œuvre des deux piliers du PMV », *Agence pour le Développement Agricole*, non daté, en ligne, consulté le 28 septembre 2018, https://www.ada.gov.ma/fr/approches-de-mise-en-oeuvre-des-deux-piliers-du-pmv

[207] Soit environ respectivement 6,7 et 2 milliards d'euros.

technique d'irrigation moderne et plus efficiente[208]. Dès l'arrivée de Aziz Akhannouch, le FDA est doté de moyens très importants, suscitant des interrogations, tel que l'explique *Hassan*.

> *« Moi je ne sais pas, mais au niveau des subventions du Plan Maroc Vert, je ne sais pas comment ce ministre a réussi à avoir tout cet argent. On a déjà dépensé 5 milliards de dirhams pour le Plan Maroc Vert. Par exemple, [dans la province où je travaille] c'était 60 millions de dirhams pour l'année 2008 et c'est 123 millions pour 2012[209]. »*

Les montants des subventions distribuées dans le cadre du Plan Maroc Vert sont en effet relativement importants. Au plan national, près de 2,4 milliards de dirhams[210] de subventions ont été distribués au cours de l'année 2011 (*Ibid.*, p. 628). Le Plan Maroc Vert consacre donc des budgets importants et sans précédents à la politique agricole. En cela, il marque une ère nouvelle de domination importante du ministère de l'Agriculture par rapport à d'autres ministères, tel que celui de l'Eau. Cette relation asymétrique est explicitée par certains acteurs qui n'hésitent pas à dire que le ministre Akhannouch « rafle tout ce qui bouge[211] », rappelant ici les différents arbitrages gouvernementaux remportés par ce dernier[212].

La mise en œuvre du Plan Maroc Vert ne vient cependant pas remettre en cause les objectifs développementalistes d'une politique tournée vers la modernisation de l'agriculture, qui vise à transformer les « paysans en entrepreneurs » (Petit, Kuper et Ameur 2018). Najib Akesbi, économiste spécialiste des politiques agricoles, explique que le Plan Maroc Vert poursuit des objectifs productivistes, relevant d'une part d'un modèle de développement agricole qui semble aujourd'hui dépassé, mais également aujourd'hui déconnecté des réalités « familiales » de l'agriculture marocaine.

[208] Nous reviendrons précisément sur les techniques d'irrigation en goutte-à-goutte et les controverses qu'elles suscitent, cf. Chapitre 2, III.C, p.152.

[209] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013.

[210] Soit environ 228 millions d'euros.

[211] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[212] Nous reviendrons plus en détails sur cet état de fait, en observant les arbitrages remportés par le ministre Akhannouch, tel que celui concernant notamment le Fonds de Développement Rural, cf. Chapitre 6, I.C, p.387.

> « Quant à "l'investissement" et à ses avantages, s'il est évidemment un facteur nécessaire, il est loin d'être suffisant pour promouvoir un véritable développement du secteur, tant il s'est révélé patent que des dimensions liées au cadre politique et institutionnel et à l'organisation sociale entre autres sont encore plus déterminantes. D'autant plus que l'agriculture marocaine reste pour l'essentiel de nature "familiale", avec des "chefs de famille" aux comportements très complexes, en tout cas non réductibles à ceux d'un simple *homo œconomicus*, disposé à réagir "positivement" à telle injection de capital ou tel signal du marché. L'approche techniciste se met en fait au service d'un "modèle de développement" qui n'est autre que celui de la grande ferme", un modèle ultra-productiviste, fortement utilisateur d'engrais, de pesticides, gaspilleur d'eau, et ne jurant que par les bienfaits de l'intensification, de la productivité et de la compétitivité. Ce modèle a pourtant fait son temps même dans les pays du Nord qui l'avaient adopté au cours de la deuxième moitié du XX$^{e}$ siècle, tant ses conséquences écologiques se sont révélées catastrophiques, et ses risques pour la santé humaine tout à fait préoccupants. » (Akesbi 2013, p. 38)

En tout état de cause, le Plan Maroc Vert constitue incontestablement un renforcement de la politique agricole marocaine, sans pour autant inaugurer de changement en termes d'objectifs de politique publique. Les instruments mobilisés à cet effet sont cependant de plus en plus orientés vers le renforcement de capacités d'investissements, supposant que les agriculteurs concernés soient des entrepreneurs, ou le deviennent. Une telle évolution n'est pour autant pas possible pour la majorité des agriculteurs marocains, qui ne sont pas forcément dotés des capacités d'investissement financier nécessaires. La politique de subventions et d'encouragement à l'investissement privé s'accompagne de la poursuite de certains projets d'aménagement, et en particulier de nouveau périmètres irrigués tel que celui d'El Guerdane (Houdret 2012) ou le projet du Saïss, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir plus en détails [213]. Le changement le plus marquant à propos de telles infrastructures concerne essentiellement les modes de gestion de celles-ci, comme l'explique *Amal*, agente du ministère de l'Agriculture.

[213] Cf. Chapitre 3, p.209.

> *« Dans le Souss-Massa, la région d'El Guerdane [plus précisément], on est arrivés au point où il n'y avait plus d'eau. [Le risque étant que] tout un patrimoine arboricole était malheureusement menacé de disparaître. On a rattrapé la situation avec un projet [de périmètre irrigué reposant sur un] partenariat public-privé qui a très bien réussi. L'idée, c'est de multiplier cette expérience au niveau des grandes nappes où il existe des investisseurs, des investisseurs qui peuvent accompagner l'État. Mais toute intervention de l'État doit absolument se faire en concertation avec les agriculteurs, parce que sinon, si l'État vient avec tout son poids et s'impose, le projet ne fonctionnera pas*[214]*. »*

Les propos de *Amal* traduisent ici un changement majeur dans la conception de l'intervention de l'État qui s'opère au sein de l'administration agricole. La gestion des nouvelles infrastructures hydrauliques ne doit plus être l'apanage de l'État « qui s'impose avec tout son poids », mais doit désormais se faire par l'intermédiaire d'un gestionnaire privé, à travers un partenariat public-privé. Ces évolutions révèlent en réalité de l'introduction des principes du « nouveau management public » (NMP) au sein de l'administration agricole, à travers lequel le recours aux acteurs privés pour la gestion des biens publics est privilégiée à la gestion étatique considérée comme moins efficiente (Bezes et Musselin 2015).

Nous retenons finalement que malgré des changements relatifs aux instruments de gestion des infrastructures agricoles, le paradigme dominant dans le secteur de l'Agriculture reste majoritairement inchangé et consiste à favoriser les investissements privés et l'entreprenariat dans le secteur. En cela, la politique agricole perpétue les objectifs historiques de « modernisation » de l'agriculture, passant par la valorisation de la figure de l'exploitant agricole investisseur et entreprenant, par opposition à celle du « paysan » pratiquant une agriculture vivrière, parfois qualifiée de « familiale ». Elle participe également à la perpétuation d'une vision duale du monde agricole, au sein duquel les différents agriculteurs font l'objet d'une distinction structurante, notamment établie par les membres des administrations publiques, entre « petits » et « grands » agriculteurs, qui n'est pas sans effets sur la production de l'action publique hydro-agricole.

### III.C. Une distinction structurante entre « petits » et « grands » agriculteurs

Dans ses programmes d'action publique, le ministère de l'Agriculture distingue deux types d'agriculture, sans pour autant apporter une définition claire de l'un et de l'autre. À travers les mesures prévues dans le cadre du Plan Maroc Vert, et plus spécifiquement à travers la

[214] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

distinction opérée entre les deux piliers de ce plan, on comprend que les autorités publiques opèrent une distinction entre des « grands » et « petits » agriculteurs. Les premiers désignent les agriculteurs pratiquant une forme d'agriculture considérée comme moderne, mécanisée, généralement pratiquée sur de grandes superficies, en partie irriguées avec du matériel de haute-technologie (telle que l'irrigation localisée par goutte-à-goutte), qui a tendance à se spécialiser sur un nombre limité de cultures. À l'inverse, les seconds qui se distinguent par des pratiques plus vivrières, parfois qualifiée d'agriculture « familiale », pratiquant généralement des cultures plus diverses (bétail, céréales, maraîchage) et dont la production est destinée à la consommation de la famille ou à une vente très localisée. Le recours à l'irrigation de ces « petits » agriculteurs est souvent plus traditionnel. Elle se pratique directement à partir de cours d'eau ou de *séguia* véhiculant l'eau jusqu'à la parcelle, et dont l'eau est répartie avec les parcelles avoisinantes selon une logique de « tours d'eau ». Le mode d'irrigation est principalement gravitaire, il s'opère en effet par le creusement de petites tranchées entre les plants qui permettent l'écoulement de l'eau sur les cultures à irriguer, dans le sens de la pente du terrain agricole, et reposant donc sur les forces liées de gravité.

Cette distinction est parfois mobilisée par les agronomes ou les économistes spécialistes de l'économie agricole, mais souvent de manière bien plus précise, en mettant en avant une plus grande diversité de profils d'agriculteurs (Petit, Kuper et Ameur 2018 ; Benouniche et al. 2014 ; Gameroff et Pommier 2012). À travers ces analyses, la distinction opérée entre différents types d'agriculture est établie sur les pratiques concrètes (types de culture, superficie, présence de main d'œuvre extérieure sur l'exploitation) mais aussi et surtout sur la capacité à investir de ses agriculteurs. Les « grands » agriculteurs étant également vus, par certains membres de l'administration publique[215], comme des agriculteurs disposant de capacités d'investissement conséquentes.

Ce qui nous intéresse plus spécifiquement ici, c'est de remarquer que les acteurs des administrations publiques, qu'ils relèvent des ministères de l'Agriculture, de l'Eau ou même d'autres ministères tels que celui de l'Intérieur, utilisent volontiers cette distinction entre « petits » et « grands » agriculteurs. En ce sens, cette distinction joue un rôle essentiel et structurant dans la fabrique de l'action publique hydro-agricole. Cette distinction a en effet été mobilisée par les interlocuteurs que nous avons interrogés comme *Hassan*, agent du ministère de l'Agriculture[216] ; *Aziz*, responsable régional au sein de l'office de production d'eau

[215] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

[216] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

potable[217] ; *Taleb*, responsable de service au sein de l'ABH du Sebou[218] ou encore *Amine*, responsable de service au sein du ministère de l'Eau[219]. Ces différents agents de la fonction publique sont donc rattachés au secteur de l'Eau ou à celui de l'Agriculture, et présentent tous la particularité d'avoir une formation d'ingénieur, comme l'immense majorité des responsables administratifs interrogés au sein de ces deux secteurs.

Ces acteurs opèrent cette distinction entre les deux types d'agriculteurs à travers l'utilisation, au cours de nos entretiens généralement réalisés en français, d'un mot de dialecte marocain pour désigner les « petits » agriculteurs qualifiés de « *fellah*[220] », voire parfois de « petits *fellah*[221] », par oppositions aux « grands » agriculteurs pour lesquels est favorisée la désignation en langue française. Cette distinction entre petits » et « grands » agriculteurs relève en réalité d'une perception sociale particulière de ces « petits » agriculteurs par les ingénieurs de l'administration publique, souvent condescendante, parfois nettement négative. Cette distinction sociale s'explique, selon ces mêmes acteurs, par une différence en termes de niveau d'éducation, comme le traduisent les propos de *Farhat*, un des responsables de l'ABH du Sebou.

> *« Au niveau des agriculteurs, les petits sont des gens de terrain. Les grands agriculteurs, ou les moyens, ont une éducation plutôt moyenne, voire élevée. Les autres, ce sont des* fellah*, des gens de la terre*[222]*. »*

On retrouve des discours similaires au cours de nos entretiens avec des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, à l'instar de *Abid*, agent d'une direction régionale de l'Agriculture.

> *« Le grand problème de l'agriculture au Maroc est plus général, il concerne l'éducation. Les agriculteurs ne savent parfois même pas écrire leur nom. Il faut commencer par-là, éduquer avant de pouvoir faire des projets participatifs ou autres*[223]*. »*

Ces discours relèvent finalement d'un écart sociologique entre des cadres de la fonction publique, mais aussi des offices et entreprises publiques comme privées, souvent diplômés

[217] Entretien avec *Aziz*, responsable au sein de l'ONEE, *Meknès*, 1er décembre 2015.

[218] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

[219] Entretien avec *Amine*, responsable au sein du ministère de l'Eau, *Rabat*, 23 septembre 2016.

[220] Mot signifiant « agriculteur » en dialecte marocain, de l'arabe littéraire *fellah* signifiant « paysan ».

[221] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

[222] Entretien avec *Farhat* et *Farida*, responsables au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

[223] Entretien avec *Abid*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 21 mars 2013.

d'une école d'ingénieur, issus de milieux urbains qui perçoivent les « petits » agriculteurs comme des ruraux ayant un accès très limité à l'éducation. Il faut remarquer que cette distinction est également faite par les agriculteurs eux-mêmes, plus généralement les « grands » dont le parcours relève une forme d'ascension sociale liée à une extension et une modernisation de leur exploitation. C'est le cas de *Abdelkarim*, exploitant agricole de la plaine du Saïss qui est par ailleurs un représentant élu de la chambre d'Agriculture de Fès et de la chambre des conseillers[224] qui tient à expliquer, alors que nous échangeons autour des problématiques liées à l'irrigation et plus généralement au développement agricole, la chose suivante.

> *« Maintenant nous ne sommes plus des* fellah*, nous sommes des gestionnaires. L'agriculture se modernise*[225]*. »*

La distinction entre « petits » et « grands » agriculteurs, ou plutôt entre *fellah* et agriculteurs gestionnaires, est donc effectuée par certains agriculteurs eux-mêmes qui, ce faisant, distinguent également diverses pratiques agricoles, qualifiées et perçues comme étant plus ou moins modernes et légitimes. Ils traduisent également les images véhiculées par la politique de développement agricole qui joue sur cette image de « grand » agriculteur investisseur et doté de technologies modernes.

Enfin, cette distinction relève également d'une proximité sociale en termes de pratiques bureaucratiques. Les « grands » agriculteurs sont perçus par les agents publics comme mieux organisés car ils tiennent une compatibilité, du moins dans des termes bureautiques similaires à ceux de l'administration, comme l'explique *Hicham*, un agent du ministère de l'Agriculture lorsque nous évoquons les effets de la baisse du niveau des nappes phréatiques dans certaines zones de la plaine du Saïss.

[224] La Chambre des conseillers est la chambre haute du Parlement marocain, par opposition à la Chambre des représentants, chambre basse élue au suffrage direct à l'occasion des élections législatives. Créée en 1962 puis supprimée en 1970, la Chambre des conseillers tient sa forme actuelle de la Constitution de 1996. Ses membres sont élus par suffrage indirect par les élus des chambres professionnelles et agricoles, des représentants salariés et patronaux et certains élus au sein des collectivités locales.

[225] Entretien avec *Abdelkarim*, représentant à la chambre des conseillers et élu à la chambre d'Agriculture de Fès, *Fès,* 20 juin 2013.

> *« Les petits agriculteurs, qui ont 5 hectares ou moins, ils ne peuvent pas quantifier [les pertes liées à la baisse de niveau des nappes souterraines]. Les grands agriculteurs eux, ils ont tout comptabilisé, ils savent exactement ce qu'ils ont fait l'année passée, l'année d'après,* et cætera*. Ils ont des chiffres, les frais de pompages et tout le reste*[226]*. »*

Dans cet ordre d'idée, les « grands » agriculteurs sont également perçus par les agents de l'administrations comme étant « capables de s'organiser », et donc d'être des acteurs plus réceptifs aux politiques d'incitation mises en œuvre par l'État. C'est ce qu'exprime *Abid*, fonctionnaire régional de l'Agriculture, lorsque nous évoquons les problèmes de surexploitation des nappes d'eau souterraine et les solutions envisageables.

> *« Les grands agriculteurs sont capables de s'organiser, de faire attention à la consommation en eau, comme dans le Souss vers Agadir. Là-bas c'est un exemple. Mais dans les régions où il y a beaucoup de petits agriculteurs, comme le Saïss, les agriculteurs ne veulent pas s'organiser. Ils pensent qu'il y aura toujours de l'eau. Ils utilisent même plus d'eau que ce qu'il ne faut, là où une culture nécessite 3 mm d'eau, les petits agriculteurs en mettent 10 mm*[227]*. »*

De nouveau, les propos traduisent ici la distinction établie par les agents administratifs entre « petits » et « grands » agriculteurs, reposant en partie sur le niveau d'éducation perçu par ces agents. Elle révèle en outre la distinction sociale qui s'opère entre certains administrés, les « petits » agriculteurs, et les administrations publiques. Cette distinction est largement opérante au sein des administrations publiques, en particulier au sein des deux secteurs de l'Eau et de l'Agriculture qui nous intéressent ici, et constitue dès lors un élément structurant de la politique de gestion des eaux souterraines.

## Conclusion du chapitre 1 : le grand écart de la politique de l'eau

Les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture, tous deux concernés, à travers des aspects différents, par la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines au Maroc, sont marqués par des trajectoires historiques spécifiques, se recoupant parfois, mais montrant des particularités que nous avons présentées dans ce chapitre. De fait, ces deux secteurs administratifs relèvent de deux trajectoires singulières, formant deux ensembles institutionnels distincts.

[226] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.
[227] Entretien avec *Abid*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 21 mars 2013.

Le secteur de l'Eau est engagé dans une transition paradigmatique s'appuyant sur le modèle international de GIRE, prônant une approche plus rationnelle de la gestion de l'eau ainsi qu'une préservation des ressources en eau. Ce tournant s'est opéré dès le milieu des années 1990, avec comme premier point d'ancrage l'adoption de la loi sur l'eau de 1995, dont la mise en œuvre, bien que relevant d'un processus relativement lent et erratique, contribue à l'émergence d'une approche nouvelle. Les anciens objectifs développementalistes restent cependant en partie présents dans le secteur, où l'époque des grands aménagements hydrauliques, bien qu'elle ait connue de sérieux infléchissements, reste en partie d'actualité.

Le secteur de l'Agriculture est quant à lui marqué par un paradigme développementaliste qui se traduit par des objectifs de modernisation et d'intensification des pratiques agricoles, en s'appuyant en particulier sur le développement de l'irrigation. Contrairement à celui de l'Eau, la préservation des ressources en eau ne semble pas réellement à l'ordre du jour au sein du secteur de l'Agriculture. Le lancement du Plan Maroc Vert en 2008 ne conduit pas à des changements dans les objectifs de la politique agricole, mais vient plutôt renforcer les objectifs existants en termes de développement de l'agriculture. Celui-ci met en œuvre des instruments incitatifs, principalement constitués de subventions aux exploitants agricoles et d'encouragements aux investissements privés , des instruments fortement renforcés mais finalement assez peu novateurs. Il contient cependant des modifications dans les pratiques et les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs, en encourageant le recours à des instruments typiques du nouveau management public tels que les partenariats public-privé. Enfin, ce plan de développement agricole contribue au développement des pratiques irriguées, et tout particulièrement celles reposant sur l'usage des eaux souterraines.

Ces deux secteurs constituent finalement les cadres institutionnels de la fabrique de l'action publique consacrée à la gestion des eaux souterraines que notre travail de recherche propose d'analyser. En ce sens, les divergences paradigmatiques entre ces deux secteurs conduisent à penser que la politique de l'eau, qui ne peut se construire à l'écart des politiques de développement agricole puisque le secteur est le principal consommateur d'eau dans le pays, relève d'une forme de « grand écart » qu'il convient d'analyser. Il s'agit dès lors d'observer les problématiques spécifiquement liées aux ressources en eau souterraines, en nous intéressant plus spécifiquement à la notion de « surexploitation » des eaux souterraines et de son émergence dans la sphère administrative en tant que « problème public » auquel les acteurs administratifs en charge de la gestion de l'eau tentent d'apporter certaines solutions, c'est l'objet du prochain chapitre.

# Chapitre 2 – Une construction experte et discrète du problème de surexploitation des eaux souterraines

La loi sur l'eau prévoit des dispositions réglementaires visant à réguler l'utilisation des eaux souterraines et précise que la gestion de ces eaux, en tant que composante du domaine public hydraulique, relève de la compétence des agences de bassin hydraulique (ABH)[228]. Ces agences sont donc responsables de l'organisation et de la gestion des autorisations de creusement et de prélèvement des points d'accès aux nappes d'eau souterraine (puits et forages). La loi sur l'eau prévoit que tous les aspects relatifs à la gestion des ressources en eau dans leur ensemble soient organisés à travers le Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PDAIRE) établi pour chaque bassin hydraulique par l'ABH concernée. Parallèlement à cela, la ministre en charge de la politique de l'eau se dit préoccupée par la « situation de surexploitation des eaux souterraines » et prône « la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance[229] » à travers l'établissement de contrats de nappe. Il s'agit dans ce chapitre de comprendre comment émerge le problème de « surexploitation des eaux souterraines » avant de faire l'objet d'une intervention publique.

Comme le montre la littérature existante, les problèmes publics résultent d'une construction sociale et politique[230]. Si tant est qu'il soit possible de l'objectiver, l'existence d'une réalité tangible et matérielle ne constitue pas en elle-même le problème public. En réalité, un « "problème public" n'est rien d'autre que la transformation d'un fait social quelconque en enjeu de débat public et/ou d'intervention étatique » (Neveu 1999, p. 41). Une telle « transformation » s'opère à travers un processus complexe que l'on peut décomposer à l'aide d'un « séquençage pédagogique » en différentes étapes que sont l'identification du problème, son cadrage, sa justification, sa popularisation et sa mise en politique publique (Neveu 2015, p. 17-18). Dans la réalité, ces différentes activités ne s'opèrent cependant pas « comme un enchaînement réglé de phases toujours présentes dans une chronologie immuable » (*Ibid.*, p. 42). En effet, bien que nous mobilisions ces notions dans un but pédagogique, il est entendu que ces phases sont en réalité connectées et entremêlées les unes aux autres.

[228] *Loi sur l'eau 10-95 promulguée par le dahir n° 1-95-154 du 16 août 1995*, consultée le 29 novembre 2017, http://www.sgg.gov.ma/BO/fr/1995/bo_4325_fr.pdf

[229] Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

[230] C'est notamment le cas de certains sujets de santé publique tel que le montrent le cas du sida (Favre 1992) ou de l'amiante (Henry 2007), mais également de questions sociales telles que celles de l'illettrisme (Lahire 1999) ou des abus sexuels (Boussaguet 2009).

Le processus d'identification et de définition du problème est une phase de « problématisation au cours de laquelle certains acteurs vont être amenés à percevoir une situation comme "anormale" et vont la qualifier d'une manière particulière » (Muller et Surel 2000, p. 57). En effet, il ne va pas de soi qu'une situation soit problématique car « aucune question ne constitue un problème public a priori, et aucun problème public ne l'est par essence » (Sheppard-Sellam 2014). La définition du problème public, dans notre cas relatif à la surexploitation des eaux souterraines, est en réalité le résultat d'un processus, ni linéaire ni figé dans le temps, relevant d'un ensemble d'interactions entre une pluralité d'acteurs concerné par le problème. Ce processus donne à voir des « luttes de sens » (Contamin 2010) ou encore des « luttes définitionnelles » (Gilbert et Henry 2012, p. 39) entre les différents acteurs concourant à sa définition, et/ou concernés par son énonciation. En outre, ces opérations de définition du problème reposent sur des formes de simplification, dans une logique de renforcement de l'argumentation. À cet égard, nous évoquons la notion de *storylines* telles que définies par Maarten Hajer dans son analyse des discours construits à l'occasion de la définition du problème des pluies acides (Hajer 2005, p. 304). Ces discours de simplification de la réalité permettent de présenter un problème par ailleurs complexe, par l'intermédiaire d'un message simple, facilitant dès lors la compréhension entre les différents acteurs, et de ce fait leurs interactions.

Le processus de définition d'un problème n'est donc pas neutre, mais renvoie en réalité à l'existence d'une variété de cadrages, parfois opposés. La notion de cadre renvoie en effet à « des significations partagées, à l'existence d'outils cognitifs qui sont autant de petits programmes pour penser, classifier, comprendre les situations » (Neveu 2015, p. 98). L'analyse des différents cadrages est particulièrement utile à l'analyse de la construction du problème public étudié dans le sens où elle permet de mieux appréhender les processus définitionnels et les controverses qu'ils mettent au jour et engendrent. Ces activités de cadrage dépassent par ailleurs la simple action de définition d'un problème mais participent également à proposer des explications et des recommandations relatives à ce problème (Entman 1993, p. 52). Les opérations de cadrage se caractérisent donc par des opérations de sélection entre différents aspects du problème, et s'opèrent en parallèle d'une recherche de compromis par les différents acteurs concernés par le problème et sa prise en charge (Gilbert et Henry 2012). En somme, la notion de cadrage permet de dépasser l'idée d'une simple confrontation de différents points de vue sur le problème, mais de mettre en avant les processus interactifs à l'œuvre, destinés à la recherche d'un compromis, bien souvent précaire et fragile, entre les différents acteurs.

Ces processus de définition et de cadrage du problème s'intègrent donc à une recherche de solutions envisageables afin de traiter le problème en question. Cela correspond à l'idée de

« mise en politique » du problème (Barthe 2006), notion qui permet de désigner les tentatives de production de changement face à la « fatalité des faits » (Latour 1997) à travers le recherche de solutions spécifiques. Ce processus de mise en politique des problèmes est souvent étudié à travers l'analyse de l'opportunité de son traitement, de sa « mise à l'agenda » (Kingdon 1984). Pour autant, la mise en politique ne correspond pas à un moment précis comme peut parfois le laisser entendre cette notion, définie comme le moment de rencontre trois flux, celui des problèmes, celui de la politique et celui des politiques publiques (*Ibid.*). À cet égard, une première critique consiste à préciser que l'on observe généralement des phénomènes d'aller-retour lors de ce passage du problème public aux politiques publiques (Baumgartner et Jones 1993). La typologie proposée par Philippe Garraud (1990) permet globalement de distinguer des processus de mise à l'agenda impliquant une médiatisation importante de processus plus silencieux[231]. Claude Gilbert et Emmanuel Henry reprennent en partie cette distinction en s'intéressant au processus de construction du problème dans son ensemble, considérant que sa définition relève tour à tour de processus publics et discrets, dépassant le seul moment de sa publicisation, sur lequel la littérature existante a pourtant tendance à se focaliser (Gilbert et Henry 2012).

Le processus de construction du problème englobe donc différentes opérations (définition, cadrage, mise en politique) dont l'analyse apparaît essentielle à la compréhension de l'action publique en réponse à ce même problème. À travers notre analyse du cas de la politique marocaine de gestion des eaux souterraines, définies comme surexploitées, nous voulons montrer que cette construction s'opère au sein d'arènes expertes et discrètes, le processus étant marqué par l'existence de formes de conflictualités sectorielles, qui s'expriment dans des espaces relativement feutrés, à même d'éclairer le processus de la mise en politique du problème. Cette analyse repose sur plusieurs hypothèses.

- Nous considérons que le processus de définition du problème relatif aux eaux souterraines est dépendant de différents aspects techniques et procédures réglementaires existantes. Ces éléments constituent à la fois un ensemble de ressources et de contraintes dans la mesure où ils permettent d'une part d'objectiver le problème sur la base d'observations scientifiques, mais d'autre part dont certaines limites contraignent et encadrent la mise en politique du problème.

[231] Les modèles de la participation, de l'offre politique et de la médiatisation relèvent de processus relativement « bruyants » et médiatisés, respectivement par des mouvements sociaux, des personnalités politiques ou des acteurs médiatiques. Les modèles de l'anticipation et de l'action corporatiste relèvent quant à eux de processus plus « silencieux », respectivement portés par l'administration publique ou par des représentants d'intérêts constitués (Garraud 1990).

- La construction du problème s'opère principalement au sein d'arènes administratives, en partie internationalisées, et constitue en cela un processus discret, faiblement médiatisé et ne faisant *a priori* pas publiquement l'objet de controverse majeure. Pour autant, il existe bien des différends importants autour de la définition du problème, notamment sur la base de différences sectorielles, qui restent cependant cantonnées à des espaces discrets.
- En outre, les cadrages concurrents du problème conduisent à l'adoption d'une définition relativement large de celui-ci, centrée autour des enjeux socio-économiques liés aux ressources en eaux souterraine, destinée à ne pas compromettre les chances d'un compromis qui apparaît nécessaire à sa mise en politique.
- Enfin, le traitement du problème n'apparaît envisageable qu'à travers la participation de tous les acteurs concernés par celui-ci, et au premier titre desquels les usagers des eaux souterraines. Pour autant, cette mise en politique du problème conduit à la rencontre d'un secteur régulateur et d'un secteur usager dont les intérêts sont opposés. Cela explique que seuls des instruments relativement souples, parfois qualifiés d'instruments « mous », soient envisagés afin de traiter le problème de surexploitation des eaux souterraines.

Dans ce chapitre, nous commençons par revenir sur le processus d'identification du problème, en relevant que l'enjeu de définition s'opère de manière discrète, dans des arènes administratives et internationalisées (I). Nous avançons ensuite que l'opposition des différentes conceptions sectorielles du problème laisse cependant entrevoir un cadrage minimal commun autour des risques socio-économiques liés aux usages actuels des eaux souterraines. (II). Finalement, nous montrons que la mise en politique du problème s'opère à travers un compromis à la fois autour d'un instrument de gestion contractuel et souple, mais également de solutions techniques en matière d'irrigation (III).

## I. Les controverses liées à la définition d'un problème « invisible »

Dans plusieurs discours émanant du ministère marocain en charge de l'Eau, les eaux souterraines sont considérées comme « surexploitées[232] » et devant faire l'objet d'actions spécifiques en vue de traiter ce qui est désigné comme un problème par les responsables gouvernementaux et administratifs. Il s'agit ici de revenir sur le processus d'identification et de définition de ce problème de surexploitation des eaux souterraines, en prenant soin d'apporter

[232] Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

une attention toute particulière aux différents acteurs qui participent à ce processus, ainsi qu'aux controverses qu'il suscite. Pour reprendre le séquençage pédagogique proposé par Erik Neveu, l'identification du problème est un « moment [qui] amorce la carrière des problèmes publics » (Neveu 2015, p. 42). Ce moment d'identification est un moment de définition du problème dans le sens où il permet d'identifier une situation qui n'était jusqu'à présent pas perçue comme problématique, et de la définir en tant que problème public. Ce processus implique différents acteurs, à la fois les acteurs qui identifient le problème, mais également ceux qui en ont la charge, ceux qui sont désignés comme responsables du problème et ceux qui sont appelés à définir et mettre en œuvre des solutions.

Dans le cas de notre étude, il convient en premier lieu de souligner que le processus d'identification du problème est directement lié aux connaissances effectives relatives aux eaux souterraines, elles-mêmes contraintes par certaines particularités physiques de ces eaux (I.A). L'enjeu de connaissance relatif aux eaux souterraines concernent également leurs usages, celles-ci faisant majoritairement l'objet d'usages agricoles (I.B). Par ailleurs, la qualification d'une « surexploitation » de ces eaux ne fait pas consensus, mais s'inscrit dans le contexte des oppositions sectorielles existantes entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture (I.C). Enfin, la définition du problème, telle qu'énoncée par les acteurs en charge de la gestion de l'eau, repose sur un processus de quantification de cette « surexploitation » des eaux souterraines, donnant à voir l'opposition de différentes formes d'expertise (I.D).

## I.A. Un processus de définition contraint par l'état des connaissances

En premier lieu, rappelons une caractéristique, pouvant certes sembler banale, des eaux souterraines, mais qui est néanmoins essentielle à la compréhension de cet objet. Parce qu'elles sont souterraines, ces eaux sont « invisibles ». Il est donc plus difficile de les représenter, de les visualiser mentalement, que les eaux « de surface ». En effet, contrairement au taux de remplissage d'un barrage par exemple, le niveau d'une nappe est difficilement vérifiable par l'œil profane. De même, s'il est par exemple aisé de pointer la pollution d'une rivière par des margines[233], puisque la couleur noire des eaux impactées est visible par quiconque, représenter la pollution d'une nappe d'eau souterraine est beaucoup moins évident. Il faut ajouter à cela une complexité intrinsèque à la circulation des eaux souterraines et au fonctionnement des aquifères qui constituent l'objet d'étude principal de l'hydrogéologie. Ces derniers sont situés dans différentes couches géologiques, à travers différentes structures rocheuses, à des

[233] Les margines sont les effluents issus du processus de fabrication de l'huile d'olive. Elles sont rejetées dans les rivières lors du processus d'extraction par les pressoirs, sauf si ces derniers sont équipés de décanteurs permettant de limiter les rejets polluants.

profondeurs plus ou moins importantes, et dont les circulations hydriques sont particulièrement complexes. Enfin, des eaux invisibles sont à l'origine de nombreuses sources, qui sont dès lors considérées comme des eaux de surface. Ce dernier exemple permet de montrer que cette distinction entre « eau de surface » et « eau souterraine » est à proprement parler artificielle. Il existe des connexions entre ces deux types d'eau, les hydrogéologues appelant à lutter contre une forme d' « hydroschyzophrénie » (Llamas 1975), qui consisterait à les penser séparément pour, au contraire les penser conjointement et prendre en compte les multiples interactions qui existent entre eux.

Toujours est-il que les pouvoirs publics mobilisent bien cette distinction dans la fabrique des politiques de l'eau. La qualification même des « eaux souterraines » fait également l'objet d'une variété de définitions, à l'origine de certaines controverses. Lors d'un entretien avec *Paul*, professeur émérite en hydrogéologie, ce dernier nous a rappelé que les eaux souterraines faisaient l'objet d'études réalisées par des hydrogéologues, mais également par des géologues.

> *« Les premiers pensent plutôt en termes de ressource, alors que les seconds pensent plus le milieu. Généralement ce sont eux qui prônent leur préservation*[234]*. »*

On peut ici remarquer que le domaine d'étude scientifique influe directement sur la conception des eaux souterraines, et notamment sur la prise en compte d'aspects de préservation de celles-ci. Ces deux traditions de recherche sont donc parfois en désaccord. La notion même de « surexploitation » des eaux souterraines fait l'objet de controverses dès les années 1970 (Margat 1977). *Nassim*, responsable de l'agence de bassin de l'Oum Errabia nous donne une définition de la notion.

> *« Ce qu'on observe en fait c'est une surexploitation des ressources non renouvelables.*[235] *»*

Dit autrement, on ne parlerait pas de surexploitation si la partie consommée était inférieure ou égale à la part renouvelable. Mais la simplicité de cette définition est trompeuse à plusieurs égards car elle suppose la connaissance de différents éléments, pourtant difficiles à maîtriser et constituant des objets de recherche de l'hydrogéologie. D'autres spécialistes de la question défendent une approche différente, considérant que toute utilisation de l'eau souterraine a un impact sur l'environnement, en ce qu'elle peut notamment influer sur l'alimentation de sources ou d'un cours d'eau (Bredehoeft 2002) . D'autres encore préfèrent

[234] Entretien avec *Paul*, professeur en hydrogéologie, *Montpellier*, 17 mai 2017.

[235] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

s'en tenir à la notion d'exploitation « intensive » (Llamas et Martínez-Santos 2005) des eaux souterraines, soulignant par là le caractère rapide de l'évolution des quantités consommées, principalement en lien avec l'intensification des pratiques agricoles.

Pour les gestionnaires des eaux souterraines, au sein des agences de bassin hydraulique, il s'agit en tout cas au préalable de connaître le volume global de la nappe, c'est-à-dire son étendue, les différentes couches qui la composent ainsi que les interactions qui existent entre ces différentes parties. À cet égard, comme le rappelle *Nassim*, les agences réalisent, depuis leur création, des études et mettent en place des instruments de mesure et de suivi pour mieux connaître les eaux souterraines de leur territoire ainsi que leur évolution.

> *« On réalise des études, des cartes. On a un système complexe dont on veut comprendre les interactions. On travaille là-dessus depuis une vingtaine d'années environ. On a développé un réseau de points de mesures, pour faire des relevés piézométriques*[236]*. »*

Les relevés piézométriques[237] réalisés et leur suivi régulier permettent ensuite de tracer l'évolution du complexe aquifère. Cependant, pour connaître les causes et origines de cette évolution, les hydrogéologues se prêtent à un second exercice qui est celui de la réalisation d'un bilan de l'aquifère, au sein duquel sont recensées les différentes entrées (pluies, alimentation par d'autres aquifères, phénomènes de recharge) et sorties (écoulement vers d'autres nappes, alimentation de sources, prélèvements artificiels). C'est le cumul des entrées et sorties qui permet ensuite de déterminer un bilan excédentaire ou déficitaire. Si le processus parait simple sur le papier, il est en réalité très complexe et dépend fortement des données dont disposent les acteurs, ainsi que de la localisation des points de mesure, comme le rappelle *Salim*, responsable d'un bureau d'étude spécialisé en hydrogéologie.

> *« On construit les bilans au cas par cas, en fonction des données disponibles*[238]*. »*

Les données en question présentent donc d'une part les « entrées », c'est-à-dire les différentes sources d'alimentation : alimentation par d'autres nappes, recharges alluvionnaires au niveau des cours d'eau, pluies et retours d'irrigation principalement. Ces données font l'objet d'une complexité technique mais aussi de débats entre les spécialistes, dans lesquels nous n'entrerons pas, car cela dépasse largement notre domaine de compétence. Selon *Nassim*,

[236] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

[237] Le niveau piézométrique est l'unité de référence utilisée en hydrogéologie pour mesurer le niveau de nappes en prenant notamment en compte les prélèvements effectués et l'inégale répartition du niveau de la nappe sur tout l'espace qu'elle occupe. Il est mesuré à partir de piézomètres répartis à différents points de la nappe.

[238] Entretien avec *Salim*, responsable d'un bureau d'étude en hydrogéologie, *Rabat*, 16 septembre 2015.

responsable au sein de l'agence de l'Oum Errabia, les difficultés les plus grandes se trouvent du côté des « sorties », des prélèvements effectués sur la nappe.

> *« Notre grand souci pour l'instant c'est d'actualiser les prélèvements, de les connaître. Alors on a prévu le lancement d'une enquête exhaustive, pour avoir connaissance d'environ 90 % des prélèvements*[239]*. »*

Ces difficultés ne concernent pas uniquement la constitution des bilans hydrogéologiques puisque, nous l'avons vu précédemment, elles concernent également le calcul du montant des redevances, élément essentiel à la constitution des recettes financières des agences de bassin[240]. Nous nous intéressons ici seulement aux eaux souterraines, mais le constat est similaire en ce qui concerne les eaux de surface : si les prélèvements effectués par des organisations, le producteur national d'eau potable essentiellement, sont connus de l'agence, la connaissance est beaucoup plus diffuse dans le cas des prélèvements agricoles, qui sont principalement individuels. Les agences lancent donc des enquêtes[241] pour procéder à des recensements, mais *Najib*, ancien directeur d'agence de bassin, doute de la fiabilité de ces données.

> *« Une des difficultés ça a été de connaître les prélèvements. […] On a fait des inventaires. Vous savez "inventaire", vous envoyez des enquêteurs sur le terrain, ils vous ramènent de l'information et Dieu sait hein ! […] C'est pour dire que les résultats des enquêtes on ne les prend pas pour argent comptant*[242]*. »*

Selon les gestionnaires des ressources en eau souterraine, il y a donc une difficulté majeure de connaissance des prélèvements agricoles, que ce soit le nombre de points d'eau ou les quantités prélevées. L'enjeu de connaissance occupe une place centrale dans le processus de construction du problème public, il est en réalité une des principales composantes de son émergence, la connaissance étant ensuite « traduite en problème public » (Walter 2013, p. 35). De manière générale, les acteurs de la gestion des eaux souterraines ne cachent pas que ces données sont difficiles à obtenir, la connaissance des eaux souterraines étant à la fois incomplète et relativement récente.

---

[239] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

[240] Cf. Chapitre 1, II.D, p.129.

[241] Ces enquêtes sont généralement réalisées par des bureaux d'étude, à travers des enquêtes de terrain sur une partie des zones concernées. Elles se basent donc principalement sur les observations possibles depuis les lieux accessibles par les enquêteurs ainsi que sur les déclarations faites par les agriculteurs rencontrés à l'occasion de ces enquêtes, cf. Entretien avec *Youssef*, expert-ingénieur et cofondateur de TGR Consult, *Fès*, 24 mai 2013.

[242] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

*« Finalement c'est assez récent, les nappes profondes on les connaît depuis les années 1990[243]. »*

Les acteurs de la gestion des eaux souterraines cherchent à consolider ces connaissances, notamment car elles peuvent être confrontées à des savoirs profanes concurrents mobilisés par d'autres acteurs sectoriels. Dès lors, lorsque le constat de baisse globale du niveau des nappes souterraines est fait par une agence de bassin, il n'est pas rare que des responsables du ministère de l'Agriculture opposent une autre vision.

*« [Au niveau des nappes] il n'y a pas de problème. L'année dernière était bien arrosée donc il n'y a pas de problème. Pour la nappe il faudrait plusieurs années de sécheresse pour que ça se ressente. […] L'année où il y a eu une très bonne pluie, ça a remonté, il y a des sources qui ont jailli [de nouveau alors que] depuis 30 ans elles n'étaient pas là.[244] »*

*Mounir* oppose ici une autre vision à celle des responsables d'agence de bassin et mobilise des savoirs profanes constitués par les dires d'agriculteurs, dans le sens où ils ne sont pas étayés par des études scientifiques, pour contrer l'idée d'une baisse de niveau des nappes. Sans entrer dans le détail de ces débats, cet exemple vient rappeler que les questions scientifiques, telle que celle du constat de l'état des ressources en eau souterraines, fait également l'objet de controverses sectorielles, entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Il vient également rappeler les difficultés spécifiquement liées à l'invisibilité des eaux souterraines : s'il est difficile d'illustrer schématiquement le problème de la surexploitation, l'image du jaillissement d'une source est beaucoup plus expressive, quand bien même il s'agirait d'un évènement localisé, occasionnel et temporaire.

En somme, l'émergence du problème public est un processus qui se développe en parallèle de la construction d'un ensemble de connaissances hydrogéologiques, qui sont vectrices de pouvoir pour les acteurs les possédant (Jasanoff 2004 ; Merton 1973). En effet, ces connaissances relatives aux eaux souterraines constituent un enjeu crucial pour les agences de bassin hydraulique en tant qu'organisations chargées de leur régulation au niveau de chaque bassin versant.

[243] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.
[244] Entretien avec *Mounir*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 3 décembre 2015.

## I.B. Une augmentation des usages principalement liée aux usages agricoles

Les eaux souterraines ne sont pas exclusivement rendues visibles par les études scientifiques hydrogéologiques, mais également par les conséquences économiques, sociales et géographiques qu'engendrent leur exploitation. En effet, l'exploitation des eaux souterraines à des fins agricoles entraîne des changements qui impactent les paysages, ces derniers étant en effet très différents en zone irriguée ou pluviale. D'un point de vue économique et social, le développement de l'accès aux eaux souterraines entraîne le développement de toute une économie agricole, notamment car celle-ci s'intensifie et que les pratiques changent. On peut alors observer plusieurs phénomènes autour de ces zones de développement de l'irrigation : l'installation d'entreprises de forages, de vente d'engrais et de semences mais aussi une circulation plus importante de camions de livraison de bouteilles de gaz, énergie majoritairement utilisée pour faire fonctionner les motopompes permettant d'extraire l'eau de la nappe[245]. Dans certaines zones, comme la plaine du Saïss, ce développement de l'accès aux eaux souterraines entraîne une croissance économique importante (Fofack et al. 2018).

Ce développement agricole est ainsi responsable d'une large partie de la consommation des eaux souterraines. De fait, le ministère chargé de l'Eau estime que 90 % des eaux souterraines prélevées sont utilisées à des fins d'irrigation agricole. Cela conduit environ 40 % des superficies agricoles irriguées à l'être à partir d'eaux souterraines. Il estime par ailleurs que les 10 % restants sont utilisés pour l'alimentation en eau potable et industrielle, dont 90 % sont destinés à l'alimentation de zones rurales[246]. Cela est principalement dû au PAGER[247], un programme destiné à augmenter le taux de raccordement à l'eau potable en milieu rural, comme le rappelle *Nassim*, responsable de l'agence de bassin de l'Oum Errabia.

[245] Cela s'explique à la fois par la disponibilité de cette énergie (par rapport à l'électricité notamment car les raccordements au réseau au niveau des parcelles agricoles représentent un investissement coûteux) mais aussi par son prix relativement bas du fait que la bouteille de gaz soit fortement subventionnée par l'État et son prix fixé par l'État (Doukkali et al. 2015). En 2015, une bouteille de gaz coûtait 42 dirhams, soit environ 4 euros.

[246] « Processus de planification et gestion des eaux souterraines au Maroc : bilan et perspectives », Présentation du ministère délégué chargé de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

[247] Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales.

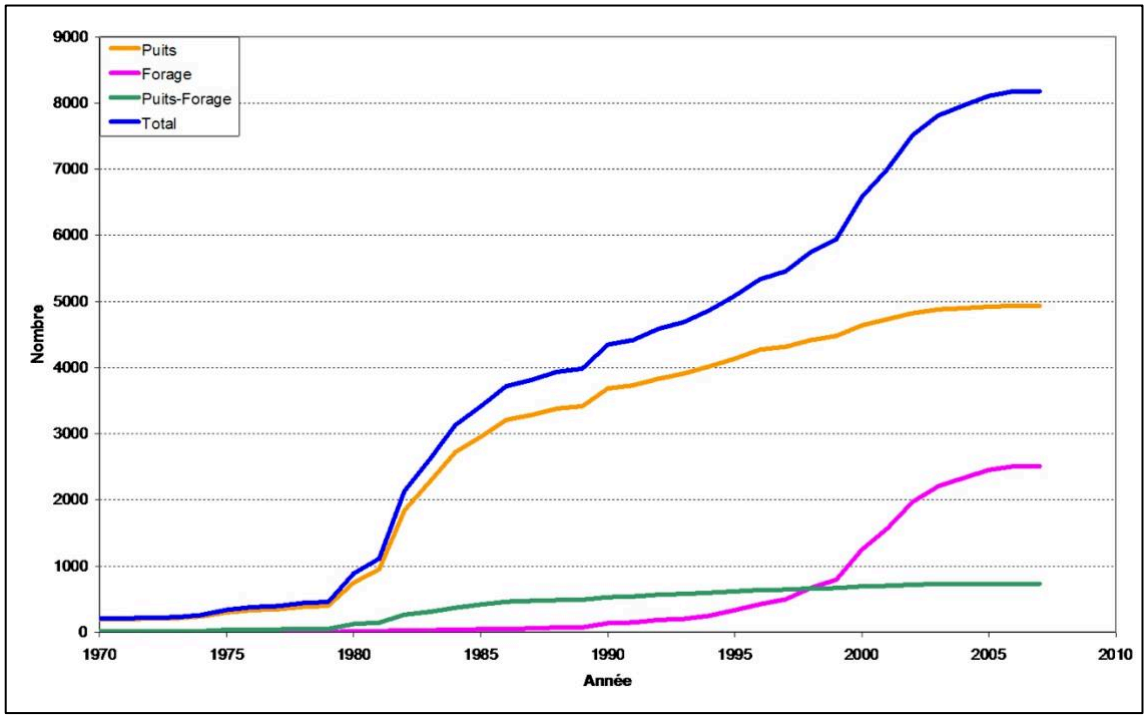
> *« Les prélèvements ont augmenté avec l'irrigation et aussi avec l'AEP et le programme PAGER pour l'alimentation en eau potable des zones rurales, à partir d'eaux souterraines, souvent de très bonne qualité et plus simples [à raccorder au] réseau. Ce programme PAGER a permis de passer d'une couverture AEP en milieu rural de 14 % en 1994 à plus de 92 % aujourd'hui. Et c'est grâce à l'utilisation de l'eau des nappes profondes. Ensuite est venue interférer l'irrigation, donc les nappes donnent des signes de faiblesse.*[248] »

*Nassim* rappelle ici à juste titre la diversité et l'évolution des usages des eaux souterraines, qu'il définit comme une des causes des problèmes concernant actuellement les nappes. L'irrigation à partir des eaux souterraines existe depuis très longtemps au Maroc[249], cependant les années 1980 ont été marquées par un fort développement des techniques de forage, lui-même associé à une diminution des coûts des équipements nécessaires à l'exploitation des eaux souterraines, conduisant à une démocratisation de l'accès aux eaux souterraines à des fins d'irrigation agricole. Dans les années 2000, cette exploitation s'est accélérée et intensifiée, notamment grâce à des techniques de forage permettant d'atteindre des nappes toujours plus profondes (Kuper et al. 2012). Ce phénomène a été observé au niveau mondial, principalement dans les régions au climat aride et semi-aride où est pratiquée l'agriculture irriguée, et où les eaux souterraines sont disponibles et accessibles (Bouarfa et Kuper 2012 ; Margat 2008). Au Maroc plus spécifiquement, nous avons vu que l'usage des eaux souterraines pour l'irrigation est encouragé par les subventions depuis les années 1980, ces politiques ayant été fortement renforcées depuis le lancement du Plan Maroc Vert en 2008. L'augmentation du nombre de forages est une réalité dans toutes les zones agricoles reposant sur des nappes d'eau souterraine au Maroc. Le périmètre irrigué du Tadla, pourtant destinataire d'eaux de surface destinées à l'irrigation agricole, n'est pas en reste (Hammani et Kuper 2008). Le graphique suivant présente l'évolution du nombre de puits et de forages dans le périmètre depuis les années 1970.

[248] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

[249] Voir notamment les systèmes de *khettaras*, cf. note de bas de page n°10, p.14.

**Figure 10 – Évolution du nombre de points de captage (puits et forages) des eaux souterraines dans le périmètre du Tadla entre 1970 et 2008**




*Source : Hammani et Kuper 2008*

À travers ce graphique, nous remarquons bien une première phase d'exploitation des eaux souterraines dès le début des années 1980, suivie d'une vague d'intensification dans les années 2000 (Kuper et al. 2012). Alors que l'on dénombrait moins de 1 000 points de captage sur le périmètre en 1980, on en compte environ 5 000 en 1995, puis jusqu'à 8 000 en 2005. Cette évolution est cohérente avec le constat de l'extension des superficies irriguées à partir d'eau souterraine, encouragée par des politiques étatiques conséquentes. En outre, l'exemple du Tadla prouve que le développement de l'accès aux eaux souterraines entraîne également un phénomène d'intensification de l'irrigation (Hammani et al. 2006). En effet, il s'agit ici de terres déjà irriguées à partir d'eau de surface, sur lesquelles les agriculteurs recherchent un accès à la nappe permettant à la fois de sécuriser leur approvisionnement en eau mais également d'intensifier leurs pratiques d'irrigation, en pratiquant des cultures à plus haute valeur ajoutée mais généralement plus consommatrices en eau, telles que les cultures maraîchères ou l'arboriculture fruitière. Ce développement de l'accès à l'irrigation s'opère cependant de manière inégalitaire, et concerne très majoritairement les exploitants possédant les plus grandes superficies agricoles (Hammani et Kuper 2008, p. 9).

Ces observations quant au développement des usages agricoles des eaux souterraines, dû à une forme de démocratisation de leur accès, sont directement mises en lien par les acteurs du secteur de l'Eau à des « problèmes » concernant les nappes, au niveau de plusieurs régions

marocaines. La nappe de la Chaouia est par exemple considérée comme fortement menacée comme le rappelle *Idriss,* responsable au sein de l'agence de bassin du Bouregreg – Chaouia.

> *« Il y a de gros problèmes sur la nappe. On estime que le volume d'eau aura baissé de plus de 80 % d'ici 2025.*[250] *»*

La pluralisation des usages – et des usagers – des eaux souterraines conduit les pouvoirs publics à identifier un problème lié à une exploitation importante de ces ressources, souvent qualifiée de « surexploitation », en mettant l'accent sur les usages agricoles qui représentent l'immense majorité des prélèvements sur les nappes.

### I.C. Une désignation du problème révélatrice de conflits sectoriels

L'identification d'un problème public est un processus au cours duquel des acteurs, exclusivement administratifs dans notre cas, problématisent une situation qui ne devient *problème* que parce que les acteurs la décrivent comme tel. Pour cela, ils caractérisent la situation à travers un langage spécifique constituant un discours. Dans le meilleur des cas, ces discours font l'objet de discussions, mais ils peuvent parfois cristalliser de véritables conflits. Nous reprenons ici l'hypothèse générale des approches du « tournant argumentatif » (Fischer et Forester 1993 ; Hajer 1993) qui considère que « la lutte pour le pouvoir est une lutte pour imposer le discours par lequel le problème est cadré » (Parsons 1995, p. 152). Nous considérons que le processus de construction de ce discours est à l'œuvre dès la phase d'identification du problème public. En effet, il s'agit dans un premier temps de désigner et de nommer ce qui pose problème, et cela avant même de procéder au cadrage et à la délimitation plus précise des frontières du problème.

De manière très claire, le ministère de l'Eau identifie le problème concernant les eaux souterraines comme un problème de « surexploitation des nappes[251] », et désigne les différentes nappes concernées par ce problème[252]. Les agences de bassin hydraulique reprennent cette dénomination pour différentes nappes, comme c'est le cas pour nos deux cas d'étude, les nappes du Saïss[253] et du Tadla[254]. Au niveau du ministère de l'Eau, l'utilisation de la notion est

[250] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 15 mai 2015.

[251] « Processus de planification et gestion des eaux souterraines au Maroc : bilan et perspectives », Présentation du ministère délégué chargé de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

[252] Cf. Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.

[253] « Nappe Fès – Meknès. Gestion et perspectives », Présentation de *Farida*, directrice de l'ABH du Sebou, *Atelier de démarrage du projet ANR Groundwater Arena*, IAV Hassan II, Rabat, 6-8 mars 2012.

[254] « Ressource en eau souterraine du bassin de l'Oum Er-Rbia. Situation actuelle et perspectives d'avenir », Présentation de *Nassim*, secrétaire général de l'ABH de l'Oum Errabia, *Contrat des nappes de la Tadla – Journée de démarrage, Programme AGIRE, GIZ*, Beni Mellal, 23 juin 2011.

clairement affirmée, puisque mobilisée dans les discours ministériels[255] ainsi que dans les communications orales et écrites officielles du ministère[256], mais également par les responsables d'agences avec lesquels nous nous sommes entretenus[257], ou encore dans certains documents internes[258]. C'est le cas de ce document de travail de l'ABH du Sebou, relatif à la nappe du Saïs.

> *« Actuellement l'équilibre de cette nappe est menacé par des problèmes de surexploitation dus à l'extension des irrigations et l'utilisation irrationnelle des ressources en eau. La nappe connaît en effet un effondrement du niveau piézométrique depuis les années 1980 avec une baisse annuelle de l'ordre de 3 mètres par an et un déstockage de l'ordre de 100 milliards de $m^3$/an[259]. »*

Ces quelques lignes donnent à voir comment l'agence de bassin identifie le problème et apporte, en sus de l'utilisation de la notion de « surexploitation », deux éléments intéressants. D'abord, la définition du problème est complétée par des données chiffrées permettant de quantifier la baisse du niveau à l'échelle de toute la nappe de Fès-Meknès. Ces chiffres globaux sont utilisés par l'agence du Sebou pour toute communication relative à la surexploitation de la nappe. Nous remarquons également que l'agence de l'Oum Errabia, qui parle elle aussi de surexploitation, n'a cependant pas développé de chiffres du même type mais insiste plutôt sur la pluralité des nappes qui composent l'aquifère[260], justifiant la difficulté à produire de tels chiffres globaux se référant à la nappe dans son ensemble. Ce discours est également celui de *Najib*, ancien directeur de l'ABH du Sebou qui tient les propos suivants.

> *« Si on veut contrôler une nappe, au Maroc, il faut maîtriser les prélèvements agricoles, car ils représentent 85 % [des prélèvements] et même plus que cela. Donc manifestement, c'est le secteur qu'il faut maîtriser en termes d'usages[261]. »*

De tels propos viennent souligner que les responsables de l'ABH du Sebou définissent le problème de surexploitation des eaux souterraines tout en désignant le secteur agricole

[255] Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

[256] Cf. Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.

[257] Entretien avec *Farhat*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 9 décembre 2015 ; entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

[258] « Document sans titre », Note interne sur la situation de la nappe Fès-Meknès en vue de demandes d'autorisation de prélèvement à partir des eaux souterraines, *ABH du Sebou*, Fès, non daté (obtenu en mai 2016).

[259] « Document sans titre », Note interne sur la situation de la nappe Fès-Meknès en vue de demandes d'autorisation de prélèvement à partir des eaux souterraines, *ABH du Sebou*, Fès, non daté (obtenu en mai 2016).

[260] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 17 février 2016.

[261] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

comme son principal responsable. En effet, il est tout à fait intéressant de voir que la définition du problème est immédiatement suivie par une désignation de la cause du problème. Le secteur agricole, en tant qu'usager majoritaire de la ressource, n'est cependant pas en charge de sa gestion, qui incombe aux agences de bassin, qui ont la charge du traitement du problème, une responsabilité qu'ils endossent volontiers et que les autres acteurs reconnaissent également. Ce faisant, les responsables du secteur de l'Eau conçoivent bien leur compétence liée à la gestion des eaux souterraines comme une volonté de « maîtriser » les usages agricoles de ces ressources.

Nous pouvons également remarquer que le terme de surexploitation des eaux souterraines est clairement utilisé par les acteurs du secteur de l'Eau pour mettre en avant une consommation excessive des eaux souterraines par le secteur agricole. Cette notion de surexploitation n'est cependant pas utilisée par les agents du ministère de l'Agriculture. En effet, on peut remarquer que lors de nos différents entretiens avec des responsables de l'administration agricole, un seul de nos interlocuteurs[262] a utilisé ce mot, alors même que nous l'avons volontairement utilisé dans nos questions au cours des entretiens. L'opposition à l'utilisation de ce terme est parfois exprimée de manière très claire. C'est le cas de *Houssem*, le seul agent du ministère de l'Agriculture qui utilise ce mot, en réalité pour mieux critiquer cette notion de surexploitation.

> *« On parle de « surexploitation »* (levant les bras en l'air)*, mais moi comme je dis […] la province de Berrechid c'est 253 000 hectares dont 203 000 hectares de SAU dont 20 000 hectares irrigués. Ça fait 10 % de la superficie, est-ce qu'on parle de surexploitation avec 10 % ? Il faut un autre message, qui ne soit pas celui de la surexploitation, déjà il faut commencer avec un autre message et parler d'utilisation de l'eau, pas de surexploitation. […] Si on regarde les puits individuels, on voit que seulement 6 % des agriculteurs y ont accès. Les 90 % restants, comment vont-ils accepter l'idée de surexploitation ? Ici, on a un puits tous les kilomètres carrés, ce n'est pas ce qu'on appelle une zone irriguée, c'est le désert.*[263] *»*

*Houssem* s'oppose à la notion de surexploitation donnée par l'agence de bassin en lui opposant d'autres données, comme celle du recours à l'irrigation sur l'ensemble des superficies agricoles. Cela lui permet de mettre en avant le chiffre de 10 %, correspondant au pourcentage de superficies agricoles irriguées sur la plaine de la Chaouia. Cependant, ce chiffre occulte à la

[262] Nous avons réalisé 9 entretiens avec des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture (aux niveaux provincial, régional et national) sur un total de cinquante entretiens réalisés entre avril 2015 et septembre 2016.

[263] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015.

fois les volumes d'eau prélevés sur la nappe, mais aussi le caractère rapide de l'augmentation des pratiques irriguées (Kuper et al. 2016).

En réalité, cette lutte définitionnelle traduit en partie le décalage de paradigmes existant entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Nous avons en effet vu qu'un changement de paradigme est en cours dans le premier alors que le second est toujours largement marqué par un paradigme développementaliste, dont les objectifs apparaissent souvent franchement opposés à des objectifs de préservation des ressources en eau. Pour autant ce refus de l'utilisation de la notion de surexploitation n'est pas aussi marqué chez tous les acteurs du secteur de l'Agriculture, qui ne s'opposent pas ouvertement et publiquement à l'utilisation du terme, bien qu'ils n'en fassent pas activement usage.

Finalement, le processus d'identification et de définition du problème public n'échappe pas aux oppositions sectorielles marquant le contexte dans lequel il s'opère. Il participe en réalité même à la cristallisation des divergences sur la question spécifique des eaux souterraines. En cela, le processus de définition du problème est largement dépendant de logiques institutionnelles existantes, dont il participe à l'entretien et au renouvellement, plus qu'il ne constitue l'occasion de définir de nouvelles règles.

## I.D. Les confrontations expertes relatives à la quantification du problème

Malgré les oppositions sectorielles existantes, les agences de bassin hydraulique développent et publient des données relatives aux eaux souterraines et à leur utilisation. En cela, les agences acquièrent et diffusent une expertise dans le domaine, constituant un « dispositif de légitimation et mode de production de l'action publique » (Robert 2008, p. 310). Nous nous focalisons ici sur le processus de quantification, de production de chiffres au sens littéral, par les acteurs du secteur de l'Eau, que ces derniers mobilisent pour justifier et étayer des discours relatifs à la « surexploitation » des eaux souterraines. Ce qui nous intéresse plus spécifiquement ici est la « valeur sociale du chiffre », à savoir les « différents types de rapport (adhésion, rejet, critique, croyance ou indifférence) » que les acteurs de la politique entretiennent avec ce chiffre (Ogien 2010, p. 20). Il apparaît dès lors nécessaire d'étudier les discours des acteurs de la politique de gestion des eaux souterraines au niveau de nos deux terrains d'étude pour rendre compte de la présence de données expertes dans la production d'un discours permettant avant tout de décrire le problème relatif aux usages des eaux souterraines, et ensuite de leur utilisation comme facteur de légitimation de l'action publique.

L'agence de bassin hydraulique du Sebou communique largement sur la surexploitation de la nappe du Saïss. Que ce soit dans les documents écrits ou les discours des acteurs, un chiffre revient constamment : celui d'un rabattement de la nappe de 3 mètres par an,

représentant un volume de 100 millions de mètres cubes annuellement soustrait aux réserves de la nappe. Au cours de nos entretiens, les responsables de l'agence de bassin du Sebou nous ont systématiquement présenté ou rappelé ces deux chiffres[264], également mentionnés dans un document de travail interne à l'agence[265], lors d'un entretien publié dans une revue spécialisée en développement rural (Bouignane et Serrhini 2015) ou encore à l'occasion d'une présentation lors de conférences internationales[266]. Ces chiffres, peu précis mais mobilisés de manière routinière, permettent aux responsables de l'agence de bassin de justifier son action en matière de gestion des eaux souterraines à travers un discours simplificateur. On peut dès lors qualifier de tels discours de *storylines* (Hajer 2005) dans le sens où ils constituent un procédé de simplification d'une réalité complexe dans une logique d'efficacité argumentative. Pour autant, ces chiffres font l'objet de critiques, au sein mêmes des arènes spécialisées sur la question, faisant dès lors l'objet de controverses cependant feutrées, qui ne sont pas publiques et restent cantonnées dans des arènes discrètes.

Ces critiques sont généralement d'ordre scientifique et pointent la trop importante vulgarisation de l'information que représente un tel chiffre, voire un choix volontairement alarmiste qui présenterait une vision exagérée de la situation. À ce sujet, c'est *Salim*, expert dans un bureau d'étude spécialisé en hydrogéologie répondant à des commandes de différentes ABH, dont celle du Sebou, qui est le plus explicite.

> *« Dans le Saïss, la situation n'est pas aussi alarmante que le disent les gestionnaires […] le bilan est erroné, artificiellement exagéré, mais ça c'est politique, alors un objectif, le but de conserver la nappe. En fait le chiffre qui est avancé à Fès c'est un rabattement de 2 mètres par an, mais cette mesure elle correspond à un seul piézomètre, le n°290-22. On ne peut pas faire des mesures avec un seul piézomètre. Bien sûr il y a une tendance à la baisse, mais ce n'est pas aussi brutal qu'on le dit.*[267] *»*

*Salim* explique que le choix réalisé est scientifiquement douteux, puisqu'un point de mesure particulier est utilisé pour décrire la situation sur l'ensemble de la nappe. Il considère cette décision comme « politique », permettant à l'agence de bassin d'attirer d'autant plus

[264] Cf. notamment entretien avec Farida, responsable au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013 ; entretien avec Farhat, responsable au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 9 décembre 2015.

[265] « Document sans titre », Note interne sur la situation de la nappe Fès-Meknès en vue de demandes d'autorisation de prélèvement à partir des eaux souterraines, *ABH du Sebou*, Fès, non daté (obtenu en mai 2016).

[266] Présentation de Samira El Houat, Directrice de l'ABH du Sebou, « Session 1 : Vulnérabilité de l'eau aux changements climatiques », *Conférence Internationale sur l'Eau et le Climat. Sécurité hydrique pour une justice climatique*, Rabat, 10 – 11 juillet 2016.

[267] Entretien avec *Salim*, responsable d'un bureau d'étude en hydrogéologie, *Rabat*, 16 septembre 2015.

l'attention sur la gravité de la situation. Une telle controverse n'est pas exprimée publiquement par les bureaux d'études. Cela s'explique d'une part par le fait que les agences de bassin constituent « leurs premiers clients[268] ». Mais cela comporte également un intérêt direct pour les bureaux d'étude : plus l'enjeu de gestion des eaux souterraines est défini comme problématiques et prioritaire, plus les bureaux d'études seront sollicités pour la réalisation d'études pour lesquelles ils possèdent l'expertise spécifique nécessaire. Cette remarque permet en tout cas de montrer qu'il n'y a pas consensus sur l'expertise et les chiffres, y compris à l'intérieur même des arènes spécialisées.

À travers la diffusion de ce chiffrage de la surexploitation de la nappe du Saïss, le discours de l'agence du Sebou apparaît exclusivement concentré autour de la dimension quantitative des ressources. Il ne se focalise donc pas sur les problématiques qualitatives comme celle des pollutions aux nitrates, pourtant conséquentes dans le Saïss[269].

Le chiffre de la surexploitation est également contesté par les responsables de l'administration agricole[270], mais cette contestation n'est pas officielle et publique. On constate que le ministère de l'Agriculture ne reprend pas les chiffres avancés par l'agence du Sebou, pas plus qu'il ne se réfère à l'idée de surexploitation des eaux souterraines. Les responsables du secteur agricole ne produisent cependant pas de chiffres concurrents, qui pourraient alors constituer une forme de contre-expertise. C'est finalement une position très subtile qui ressort : sans aller jusqu'à nier l'existence du problème, les représentants de l'Agriculture ne confirment pas l'idée d'une surexploitation des eaux souterraines dont le secteur qu'ils représentent est de loin le premier consommateur[271]. C'est probablement pour ne pas voir afficher l'idée d'une responsabilité de la consommation de l'eau que les acteurs du secteur agricole se contentent d'une forme minimale de contestation et ne se livrent pas à ce qui pourrait s'apparenter à une bataille de chiffres, une lutte sur le terrain de l'expertise.

Les données avancées par les agences de bassin concernant l'exploitation des nappes souterraines font parfois l'objet de controverses directes au sein d'arènes semi-publiques. C'est en effet ce qui est arrivé au cours de l'atelier consacré à une « réflexion sur la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid » organisé conjointement par l'ABH Bouregreg-Chaouia et

[268] « Nos premiers clients, [ce sont] les agences de bassin », entretien avec *Salim*, responsable d'un bureau d'étude en hydrogéologie, *Rabat*, 16 septembre 2015.

[269] « L'analyse des données de l'ABH montre que les nitrates constituent la principale source de pollution dans notre région d'étude : sur 65 points de mesure de la qualité, 30 sont supérieurs à la norme de potabilité (50 mg/l) » (Lahlou, El Amrani et Faysse 2011).

[270] Entretien avec *Mounir*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 3 décembre 2015.

[271] Il convient ici de rappeler que les eaux souterraines prélevées au Maroc sont destinées à plus de 85 % à l'irrigation agricole, ce taux étant probablement légèrement plus bas au niveau de la nappe du Saïss (75 %).

la FAO en mai 2016[272]. À cette occasion, les responsables de l'ABH de Bouregreg-Chaouia ont en effet présenté l'état des prélèvements sur la nappe de la Chaouia, pointant les usages agricoles, qui représentent quasiment la totalité des prélèvements sur la nappe depuis la fermeture des forages destinés à la production d'eau potable[273]. Dans la salle, plusieurs agriculteurs présents ont alors tenu à manifester leur mécontentement, voire leur opposition à la fois à ces données mais surtout à ce qu'ils considéraient comme une désignation exclusive des responsabilités du secteur agricole, au détriment notamment de celle du secteur industriel, à l'origine de pollutions affectant la qualité des eaux souterraines. Il faut en effet remarquer que cette dernière problématique n'a pas été traitée au cours de cet atelier exclusivement consacré aux problématiques quantitatives relatives aux usages des eaux souterraines. Un tel évènement vient souligner l'importance des oppositions, de la part de certains agriculteurs vis-à-vis de l'agence de bassin, qui se manifestent ici dans une arène semi-publique, non pas dans la recherche de médiatisation mais plutôt dans un esprit de confrontation directe aux responsables administratifs. Enfin, cette remarque permet de montrer à quel point la question des prélèvements agricoles sur les nappes d'eau souterraine, et la désignation des agriculteurs comme principaux responsables de ce que l'ABH considère comme une surexploitation de celles-ci, constituent des sujets très sensibles pouvant donner à voir des contestations de la part des principaux intéressés.

La situation est relativement différente au niveau de la plaine du Tadla, où l'on constate une absence de production et de diffusion d'un chiffre global représentant le phénomène de surexploitation. S'il existe des chiffres, ceux-ci constituent généralement un élément parmi d'autres de l'explication du phénomène de surexploitation donnée par les responsables de l'agence de bassin de l'Oum Errabia.

[272] « Atelier de réflexion sur la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid », *Conférence organisée conjointement par la FAO et l'ABH Bouregreg-Chaouia*, École Nationale des Sciences Appliquées, Berrechid, 4 mai 2016.

[273] L'ONEP a en effet abandonné son dernier forage, situé près de Settat, en 2008.

> *« [Pour les nappes profondes] on essaye au maximum de réserver cette nappe-là à l'eau potable, même si ce n'est pas aisé. On a donc un certain nombre d'usages que ce soit pour l'eau potable, l'irrigation ou les usages industriels. Le suivi a montré, pour l'éocène et le turonien* [nappes profondes du complexe du Tadla]*, qu'il y a des baisses systématiques, en général on dit entre 0,5 à 1 mètre par an. Mais c'est une tendance, ce sont des nappes fossiles qui s'alimentent avec un retard dans le temps, donc le rythme d'alimentation n'arrive pas à suivre le rythme d'exploitation. Voilà, donc les problématiques sont un peu différentes quand on parle des nappes phréatiques ou des nappes profondes, quoiqu'elles soient interconnectées*[274] *».*

Si nous avons bien affaire à un chiffre, à savoir la moyenne du niveau annuel de rabattement des nappes profondes, celui-ci est mentionné par *Nassim* comme un élément explicatif secondaire, presque informatif. Il n'est pas volontairement mis en avant et répété à l'envi comme dans le cas du Saïss. Nous expliquons cette différence de trois manières au moins. D'une part, elle relève probablement d'une stratégie de communication moins frontale que celle du Saïss. L'agence de l'Oum Errabia cherche à construire un discours plus consensuel. Cela s'explique par la plus forte organisation du secteur agricole dans la région avec la présence de l'ORMVAT, une organisation dotée de moyens financiers et humains bien plus importants que ceux de l'ABH de l'Oum Errabia[275]. Par ailleurs, les responsables du ministère de l'Agriculture considèrent que la nappe superficielle est alimentée par l'apport en eau de surface au niveau du périmètre irrigué[276], un constat que l'agence de bassin ne nie pas[277] et que les scientifiques confirment (Hammani et al. 2006). Les responsables de l'agence de l'Oum Errabia sont cependant nettement plus concernés par l'état des nappes profondes, utilisées conjointement pour l'irrigation agricole et l'alimentation en eau potable, pour lesquelles ils constatent une diminution de leur volume mais aussi et surtout de leur qualité[278]. Enfin, les discours de l'agence sur la situation dans le Tadla sont finalement assez peu alarmistes et moins volontaristes, cela s'expliquant par le fait que ces discours ne soutiennent pas une intervention

[274] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 25 février 2016.

[275] Cf. Tableau 15 – Comparaison de la zone d'action, des moyens financiers et humains de l'ABH de l'Oum Errabia et de l'ORMVA du Tadla, p.244.

[276] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015.

[277] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 25 février 2016.

[278] La dégradation de la qualité des eaux des nappes profondes est notamment causée par la multiplication des forages qui créent des échanges et des circulations nouvelles entre les eaux des nappes superficielles et profondes. Les eaux superficielles, de mauvaise qualité, viennent alors « souiller » l'eau des nappes profondes, qui est de meilleure qualité. Cela explique que la problématique qualitative soit un enjeu prioritaire pour l'agence de l'Oum Errabia. Par opposition, l'agence du Sebou est prioritairement inquiète de la diminution quantitative des réserves de la nappe du Saïss.

initialement envisagée par l'ABH de l'Oum Errabia, mais constituent en réalité une réponse à un ensemble d'injonctions gouvernementales et internationales[279].

Ce qui nous intéresse ici est bien « la manière dont le chiffre est doté d'importance (ou pas) par les individus dans le cours d'une action ou d'une délibération » (Ogien 2010, p. 22). Nos deux terrains d'études montrent deux situations contrastées. Dans le cas du Saïss, le chiffre de la surexploitation est intégré dans la stratégie de communication de l'ABH du Sebou pour justifier l'urgence à agir. Quand bien même les chiffres seraient contestés, notamment en raison d'une extrême simplification voire de leur inexactitude, l'usage qui en est fait par l'agence de bassin est principalement rhétorique et agit dans ce sens comme un facteur de légitimation des politiques qu'elle veut mettre en œuvre. Dans le cas du Tadla, au contraire, la quasi-absence de chiffre indique une moindre attention des pouvoirs publics au problème de surexploitation des eaux souterraines.

Finalement, la notion de surexploitation fait l'objet d'usages différenciés, et de controverses qui recoupent autant qu'elles donnent à voir les divergences observées entre l'Eau et l'Agriculture. Le processus de définition du problème lié aux eaux souterraines fait ainsi l'objet de luttes définitionnelles découlant principalement de cette opposition sectorielle. Ces antagonismes renvoient finalement à l'existence de différents cadrages possibles du problème, phénomène sur lequel nous allons nous focaliser dans la section suivante.

## II. Un cadrage du problème aux prises avec des oppositions sectorielles

Les luttes observées à propos de la définition du problème relatif aux eaux souterraines recoupent les oppositions existantes entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Les acteurs de chacun de ces secteurs conceptualisent en effet le problème de manière différente, et mobilisent en ce sens des cadrages distincts du problème. Pour autant, l'objectif de la mise en œuvre d'une politique de gestion des eaux souterraines conduit les acteurs, du secteur de l'Eau en particulier, à la recherche de compromis autour d'un cadrage relativement consensuel du problème. Étant donné l'ampleur des usages agricoles des eaux souterraines, il apparaît en effet primordial que la gestion de ces eaux englobe les acteurs de l'Agriculture. Nous voulons ici analyser cette recherche de compromis, en observant plus spécifiquement comment ce processus débouche sur la production d'un cadrage spécifique, et minimal, du problème.

Nous remarquons en premier lieu que le processus de cadrage du problème donne lieu à des controverses qui s'expriment de manière feutrée, au sein d'arènes discrètes, administratives et internationalisées (II.A). Ces controverses sectorielles conduisent cependant

[279] Cf. Chapitre 3, I.D, p.238.

à l'adoption d'un cadrage minimal mais relativement consensuel du problème (II.B). En outre, les opérations de cadrage effectuées par les acteurs en charge du problème donnent à voir les actions que ces derniers jugent envisageables (II.C). Ces différentes activités de cadrage conduisent finalement à l'émergence d'une forme de compromis autour de l'idée des risques socio-économiques associés au problème de surexploitation des eaux souterraines (II.D).

## II.A. Un processus de cadrage réalisé au sein d'arènes administratives internationalisées

Notre enquête de terrain nous a conduit à observer plus spécifiquement le terrain du Souss, plaine agricole pour laquelle a été signé un contrat de nappe en 2007. Celui-ci est en effet largement cité comme exemple par les acteurs interrogés au niveau de nos autres terrains d'études. La citation de cet exemple du Souss constitue l'occasion, pour certains enquêtés, de mettre en avant le rôle et l'engagement dont auraient fait preuve les élus locaux, du conseil régional principalement, en faveur de la protection des eaux souterraines. *Najib*, un cadre du ministère de l'Eau, aujourd'hui à la retraite et qui n'a pourtant pas particulièrement travaillé sur cette région, l'affirme sans détours.

> *« À Agadir [chef-lieu de la région Souss-Massa-Drâa] ce sont des élus locaux, les élus du conseil de la région […] qui étaient à l'initiative [du projet de contrat de nappe] à l'époque !*[280] *»*

La région du Souss constitue cependant une exception en termes de participation des élus à l'identification du problème de diminution du niveau des nappes d'eau souterraine. En effet, les élus du conseil régional de la région du Souss-Massa-Drâa[281], et en particulier Aziz Akhannouch, président de ce conseil de 2003 à 2007 ont joué un rôle important dans la signature du contrat de nappe du Souss en 2006[282]. Au contraire, sur les terrains du Saïss et du Tadla, les acteurs administratifs appellent régulièrement, à l'instar de *Najib*, à un soutien plus important de la part des élus locaux[283] pour appuyer les mesures et actions qu'ils élaborent.

[280] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

[281] Une réforme a organisé un nouveau découpage régional en 2015. Le territoire de l'ancienne région du Souss-Massa-Drâa est maintenant réparti entre les nouvelles régions du Souss-Massa et celle du Drâa-Tafilalet.

[282] Nous reviendrons plus en détails sur ce point dans le chapitre 3, I.A, p.212.

[283] On pense ici principalement aux élus provinciaux et régionaux, dont les réformes de l'organisation des pouvoirs locaux sont censées renforcer les pouvoirs, mais dont la mise en œuvre inaugure des compétences en réalité très limitées pour ces élus, au détriment des autorités déconcentrées représentées par les *wali* provinciaux et régionaux. Nous reviendrons plus spécifiquement sur ce point dans le Chapitre 4, I.A, p.269.

> *« Dans toute réforme, dans tout ce qu'on veut, si vous n'avez pas la volonté politique, vous technicien tout seul, vous n'allez pas très loin. Il faut qu'il y ait la volonté politique, qui est exprimée soit par le ministère, soit par les élus locaux, comme dans le Souss. Tout ceci pour dire que quand il y a la volonté politique, il y a quand même un résultat, pas nécessairement parfait mais il y avait un résultat. Là où cette volonté politique a manqué, pour les contrats de nappe dans les autres régions, là on a piétiné*[284]*. »*

Les propos de *Najib*, ancien directeur de l'ABH du Sebou, traduisent le fait que les agents administratifs du secteur de l'Eau considèrent, mis à part dans le cas du Souss, porter eux-mêmes et eux-seuls le problème de surexploitation des eaux souterraines. Le processus de cadrage du problème est en effet exclusivement porté par des acteurs administratifs sur les terrains du Sebou et du Tadla. Ce dernier ne s'inscrit en effet pas dans une réponse à une demande émanant du personnel politique, ou passant par des canaux fortement médiatisés. En effet, appuyées en cela par le ministère de l'Eau, ce sont les agences de bassin hydraulique, chargées de la gestion des ressources en eau, qui identifient et opère le cadrage du problème lié à l'augmentation de l'usage des eaux souterraines.

Les opérations de cadrage s'opèrent donc dans des arènes administratives, relativement discrètes. Ces arènes sont par ailleurs des espaces de connexion entre différents niveaux d'action publique, entre le local et le national avec les interactions entre le ministère et les agences de bassin, mais également avec le niveau international. En effet, la question de la gestion des eaux souterraines est une problématique investie par plusieurs organisations internationales qui produisent des documents identifiant les problèmes liés à l'augmentation de l'utilisation des eaux souterraines. C'est le cas du Conseil Mondial de l'Eau mais aussi du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de la Banque Mondiale ou encore de l'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)[285], qui publient dans le cadre du Partenariat Mondial pour l'eau[286], des guides de recommandations pour l'identification des problèmes liés aux eaux souterraines accompagnés de recommandations pour leur gestion, dont certaines sont spécifiquement dédiées à la gestion des eaux souterraines[287]. Ces recommandations inspirent une grande partie de la politique

[284] Entretien avec *Najib*, ancien responsable de l'administration Hydraulique, *Rabat*, 11 février 2016.

[285] *Food and Agricultural Organization of the United Nations* (FAO).

[286] Le « *Global Water Partnership* » (Partenariat Mondial pour l'Eau) est un réseau mondial basé sur l'échange de connaissances et de savoir-faire sur les thématiques liées à l'eau et à leur gestion.

[287] À titre d'exemple : Foster Stehen et al., « Groundwater Resource Accounting critical for effective management in a "changing world" », Sustainable Groundwater Mangement, Concept & Tools, *Briefing Note Series*, n° 16, 2009, en ligne, consulté le 22 juin 2016, http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/groundwater-resource-accounting-critical-for-effective-management-in-a-changing-world-gw-mate-2009.pdf

marocaine de gestion de l'eau, dont nous avons vu que la réforme de 1995 conduisait à l'adoption d'un grand nombre d'entre elles au Maroc. Enfin, notons que la FAO a publié un rapport spécifiquement dédié à la question de la « pénurie d'eau » au Maroc, dans lequel est décrit un problème de « surexploitation » des eaux souterraines en lien avec les pratiques irriguées du secteur agricole [288]. Cette influence internationale passe également par un phénomène d'extraversion, que nous avons en partie décrit, des élites marocaines de manière générale et de celles en charge des questions de gestion de l'eau plus spécifiquement. Afin d'accompagner ces réformes, différentes organisations internationales construisent des projets de coopération, que celle-ci soit d'ordre financier ou technique, qui ne sont pas sans influence sur les processus de dé finition et de cadrage du problème de surexploitation des eaux souterraines.

La GIZ, agence allemande de coopération internationale[289], intervient au Maroc dans le domaine de la gestion de l'eau à travers un « Programme d'Appui à la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (AGIRE) ». Ce programme de coopération maroco-germano-suisse a pour objectif principal le « renforcement des capacités des organisations marocaines pour une gestion intégrée des ressources en eau[290] ». Il apporte pour cela un appui institutionnel qui se décline en plusieurs points allant du cadre législatif et réglementaire à la mise en œuvre concrète d'un plan de gestion au niveau des territoires de gestion opérationnelle que sont les bassins versants. Un tel programme s'inscrit donc dans la lignée de la politique engagée depuis la réforme de la loi sur l'eau de 1995. En ce qui concerne plus spécifiquement les eaux souterraines, deux des huit principaux objectifs du programme se rapportent directement à la question de la gestion des eaux souterraines. Il est en effet question de contribuer « à un bilan hydrique équilibré dans les zones d'intervention du programme avec un accent particulier sur les ressources en eaux souterraines », ainsi qu'à l' « amélioration de l'efficience et de la durabilité de l'utilisation des ressources en eau dans l'agriculture [291]». Les mots utilisés ici renvoient à un cadrage technique du problème dont le traitement réside dans la recherche d'un « bilan équilibré » des ressources en eau souterraine.

[288] « Initiative régionale pour faire face à la pénurie d'eau dans la région du Proche Orient et Afrique du Nord. Évaluation Nationale Maroc », FAO, septembre 2014, en ligne, consulté le 8 octobre 2021, http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-durable/economie-durable/agriculture/pratiques-agricoles/irrigation/initiative-regionale-pour-faire-face-a-la-penurie-d-eau-dans-la-region-du-proche-orient-et-afrique-du-nord-evaluation-nationale-maroc-septembre-2014

[289] Cf. note de bas de page n°69, p.70.

[290] Le programme consiste en un partenariat principalement technique entre la GIZ et le ministère de l'Eau ainsi que trois agences de bassin hydraulique du Maroc : celles de l'Oum Errabia, du Tensift et du Souss-Massa, « À propos d'AGIRE », *Site web du projet AGIRE*, consulté le 31 août 2017, http://agire-maroc.org

[291] « À propos d'AGIRE », *Site web du projet AGIRE*, consulté le 31 août 2017, http://agire-maroc.org

De son côté, la Banque Mondiale intervient directement au Maroc dans le cadre d'un partenariat avec l'agence de bassin de l'Oum Errabia pour la gestion des nappes du Tadla[292], qui constitue une partie d'un projet plus global consacré à l'appui à la conversion aux techniques d'irrigation localisées dans le périmètre irrigué du Tadla (Hadioui, Faysse et Kemmoun 2014). D'autre part, la FAO a établi un partenariat avec l'agence du Bouregreg pour la gestion de la nappe de la Chaouia qui fait partie d'un programme plus large prônant une « gouvernance inclusive des eaux souterraines ». Les documents supports d'un atelier organisé en mai 2016 évoquent explicitement une situation de « forte surexploitation[293] » de la nappe. Enfin, l'Agence Française de Développement (AFD) a organisé en 2014, conjointement avec le ministère de l'Eau, un atelier national autour de la question de la gestion des eaux souterraines, dont l'argumentaire fait référence à une « surexploitation croissante des eaux souterraines se traduisant par une baisse de niveau piézométrique ». Utilisée de manière plus ou moins affichée, la notion de surexploitation est pour autant commune dans les sphères spécialisées dans la gestion des eaux souterraines, et ce à différents niveaux d'action publique. Les organisations internationales participent à diffuser cette notion et alimentent les discussions autour de sa définition, que ce soit à travers des échanges techniques entre scientifiques, notamment via la publication de tribunes[294], à travers le financement d'études et de mesures de l'état des nappes[295], mais aussi à travers des programmes de coopération participant à l'échange de compétences pratiques entre les agents en charge d'un même problème dans des territoires différents.

C'est le cas d'un atelier organisé dans le cadre d'un projet de coopération entre l'ABH du Sebou et la délégation de l'Union Européenne au Maroc, auquel nous avons pu assister en septembre 2016[296]. Organisé au sein de l'ABH du Sebou, cet atelier de 3 jours était consacré à des échanges entre des ingénieurs de l'agence en charge de la gestion des eaux souterraines et des experts européens venus présenter le fonctionnement des études et mesures à travers la notion de « découpage » des eaux souterraines dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive

[292] Cet appui consiste notamment en un don financier, appuyant directement la politique de l'ABH de l'Oum Errabia dans sa politique de gestion des eaux souterraines, nous y reviendrons plus en détails dans le Chapitre 3, I.D, p.238.

[293] « Diagnostic de la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid », *Atelier de réflexion sur la gouvernance de la nappe de Berrechid*, ABHBC & FAO, 2 mai 2016, Berrechid.

[294] « Surexploitation des eaux souterraines : une révolution silencieuse », Tribune, *Site internet de l'AFD*, 19 mars 2018, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://www.afd.fr/fr/surexploitation-des-eaux-souterraines-une-revolution-silencieuse

[295] Nous y reviendrons en détails, à l'occasion d'une analyse approfondie des projets de contrat de nappe dans le Saïss et le Tadla, cf. Chapitre 3, p. 209.

[296] Atelier « Délimitation des eaux souterraines dans le Sebou », *Programme réussir le statut avancé. Jumelage gouvernance et GIRE au Maroc »*, *Fès*, 20-22 septembre 2016.

Cadre sur l'Eau au sein de l'Union Européenne (DCE)[297]. Cet atelier a été l'occasion, pour les différents acteurs concernés, de présenter et de discuter des notions liées à la modélisation et à la restitution des données relatives aux eaux souterraines d'un territoire donné. Les experts européens, présentant les outils techniques développés dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE, ont mis en avant la malléabilité des outils développés au niveau de l'Union Européenne puisque ceux-ci doivent être appropriés par les différents États-membres.

Notre analyse du processus de définition et du cadrage du problème confirme que celui-ci s'opère dans des arènes administratives, des espaces discrets occupés par des spécialistes, où les discussions sont d'ordre techniques et relativement imperméables aux controverses publiques et à la médiatisation (Gilbert et Henry 2012). Ces espaces sont également multi-niveaux puisqu'ils regroupent des acteurs agissant à différents niveaux de conception et de déploiement de l'action publique : international avec la production de recommandations, de recettes de politiques publiques, national avec la production législative et réglementaire ainsi que la définition d'objectifs de politique publique, et enfin régional avec la mise en œuvre des instruments de politique publique.

Finalement, il s'agit d'un « problème public anticipatoire » dans le sens où les risques liés au problème sont montrés du doigt par les pouvoirs publics « avant l'émergence d'un évènement culminant significativement dangereux, voire désastreux » (DeLeo 2015, p. 20). Ce modèle est généralement considéré comme correspondant à des « sujet[s] souvent peu médiatisé[s] et peu conflictuel[s] » (Neveu 2015, p. 195). Cependant, dans notre cas, le processus discret du cadrage du problème ainsi que l'absence de controverse publique et médiatisée ne signifient pas absence totale de controverse, au contraire. Afin d'identifier ces éventuelles controverses, il convient d'analyser de manière plus fine le processus de cadrage du problème public, correspondant aux manières spécifiques de caractérisation et de qualification du problème.

[297] Les deux premiers jours de l'atelier ont été consacrés à des échanges techniques entre d'une part les ingénieurs de l'agence de bassin chargés de comptabiliser, ou tout au moins d'estimer, les ressources en eau souterraine du bassin versant, et d'autre part des experts européens sur la question et les membres de la délégation de l'Union Européenne au Maroc chargés de l'organisation de l'atelier. Les deux experts européens sont respectivement fonctionnaires au sein de l'Institut National d'Hydrologie et de Gestion de l'Eau de Bucarest (NIHWM) et du Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM), des organismes nationaux roumains et français dotés d'une expertise spécifique en matière de gestion des eaux souterraines. Ils ont tous deux animé l'atelier en présentant différentes méthodes de « découpage des masses d'eau souterraine » et plus particulièrement celles utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) de l'Union Européenne (Petit 2009). La troisième journée de l'atelier a réuni une trentaine de personnes et a été consacrée à une restitution des travaux effectués les deux jours précédents à une audience plus large, composées de fonctionnaires de l'agence de bassin issus de différentes directions, mais également de représentants de différentes administrations sectorielles (ministère de l'Eau, de l'Agriculture, des Eaux et Forêts de l'Environnement) et de représentants de l'office public chargé de la production et des régies en charge de la distribution de l'eau potable.

## II.B. Les divergences sectorielles à l'origine d'un cadrage restreint du problème

Le cadrage du problème public se fait autour de deux éléments structurant que sont la définition de la surexploitation des nappes proposée par les agences de bassin, en partie contestée par les acteurs du secteur agricole, mais également autour du constat de l'impossibilité de contrôler la majorité des points de prélèvement sur les nappes d'eau souterraine. Le problème identifié comme celui de la surexploitation des eaux souterraines par les pouvoirs publics en charge de la gestion de l'eau fait donc l'objet d'un cadrage centré sur la question de la diminution du niveau des nappes. La notion de surexploitation est principalement utilisée pour opérer un cadrage global du problème, notamment dans les rapports écrits[298]. Néanmoins, elle est finalement assez peu utilisée oralement par les acteurs interrogés lors des entretiens. *Taleb*, responsable au sein de l'agence de bassin du Sebou, ne parle en effet pas de surexploitation mais évoque une « chute considérable du niveau de la nappe, une vulnérabilité avancée[299] ». On assiste en fait ici à un cadrage spécifique du problème, consistant à mettre en avant les conséquences plutôt que les causes, et se faisant à ne pas désigner de responsable, de « coupable », pour ainsi dire, de cette baisse du niveau de la nappe. De tels cadrages sont également mobilisés dans le cas du Tadla, ce phénomène passant également par une mise en avant des savoirs scientifiques sur l'état des nappes, au détriment des questions relatives à l'utilisation de l'eau elle-même.

> *« On voit que l'on a une sorte d'équilibre qui est en train d'être interrompu car on observe des baisses au niveau des nappes profondes, comme des nappes phréatiques. Et on voit que cette tendance s'accélère[300]. »*

Ce cadrage relatif à l'état des eaux souterraines s'inscrit dans la continuité des conflits sectoriels relatifs à l'identification même du problème, où l'on a vu que les usagers sectoriels pouvaient s'opposer à l'idée même de surexploitation (agriculture) ou rappeler que leur consommation est minoritaire (production d'eau potable). Les responsables locaux du ministère de l'Agriculture s'appuient également sur la spécificité du périmètre irrigué du Tadla pour argumenter et déconstruire l'idée d'une surexploitation d'origine agricole.

---

[298] « Mise en place d'une convention pour une gestion participative et durable des ressources en eau souterraine du système aquifère du Moyen Atlas – Saïss », Appel d'offres n°92-2010, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, 2010.

[299] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

[300] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

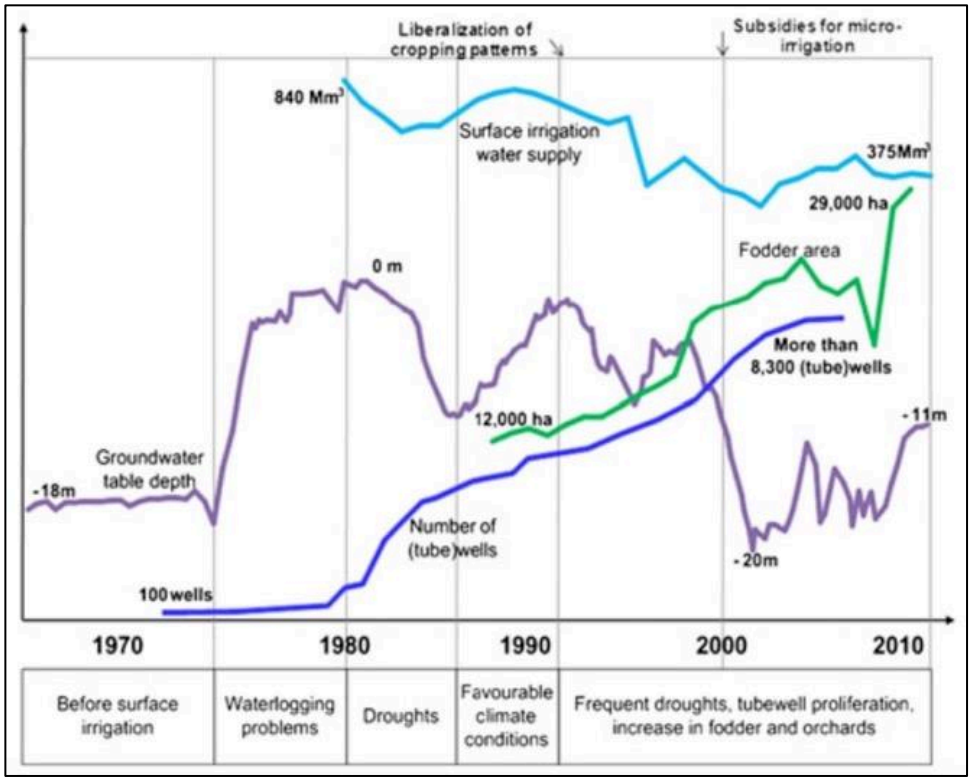
*« Alors la nappe, ce n'est pas une vraie nappe, c'est un sous-produit de l'irrigation, elle est alimentée par l'irrigation. Et finalement, l'eau est doublement payée par l'agriculteur : eau de surface qui arrive sur le périmètre puis l'eau qui est pompée dans la nappe. Et avec le passage au goutte-à-goutte, on a moins de recharge de la nappe*[301]*. »*

En effet, il convient de revenir ici sur la spécificité de la plaine du Tadla au niveau de laquelle existe un périmètre irrigué de 107 000 hectares, en objectivant la situation à travers les données scientifiques produites par des hydrologues. L'eau apportée depuis le barrage Ben El Ouidane sert à irriguer les terres agricoles du périmètre, mais la totalité de l'eau n'est pas consommée par les plantations, une partie réalimente la nappe. Ce phénomène a constitué par le passé un problème dans le sens où l'eau apportée dans le périmètre a entraîné une hausse du niveau de la nappe superficielle (Kuper et al. 2012). Ce problème avait alors été traité par des pratiques de drainage[302], et les pompages ont également permis de récupérer cet excédent d'eau, qui pouvait alors à nouveau être utilisé pour irriguer les cultures. Mais le développement de l'accès à l'eau souterraine et l'augmentation du nombre de puits et de forages a conduit à un ralentissement de cette tendance pour conduire à une relative stabilité du niveau de la nappe superficielle, comme le montre le graphique ci-dessous.

[301] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015.

[302] Le drainage est une action consistant à améliorer l'évacuation des eaux au niveau d'une parcelle agricole irriguée, en creusant par exemple des ravins aux extrémités de la parcelle afin d'améliorer l'évacuation de l'eau vers un cours d'eau par exemple.

**Figure 11 – Évolution comparée de l'utilisation des eaux de surface, du niveau de la nappe phréatique, du nombre de puits et forage et de la superficie des cultures fourragères dans le Tadla**




*Source : Kuper et al. 2012*

Le graphique ci-dessus montre bien la corrélation entre, dans un premier temps, la mise en eau du périmètre irrigué et l'augmentation du niveau de la nappe. Dans un second temps, à partir des années 1990, l'augmentation du nombre de puits et forages coïncide avec une baisse puis une relative stabilisation du niveau de la nappe. Ces données scientifiques confirment donc en partie le propos de *Yahya :* s'il est vrai que les agriculteurs pompent dans la nappe superficielle une partie de l'eau de surface avec laquelle ils ont irrigué une première fois, une grande partie de l'eau consommée est en réalité le volume excédentaire dû aux apports à partir du barrage Ben El-Ouidane. Il faut cependant rappeler que ce constat ne concerne que la nappe superficielle, les nappes plus profondes sont quant à elles marquées par une augmentation de leur exploitation à des fins agricoles à partir des années 2000, période où l'on observe le développement et la démocratisation de techniques de forage permettant d'atteindre des profondeurs plus importantes, et ce faisant les nappes profondes (*Ibid.*).

L'argument apporté ici par les responsables du ministère de l'Agriculture s'appuie sur une spécificité de la zone du périmètre du Tadla, conduisant le ministère à considérer la nappe superficielle du Tadla comme une nappe du périmètre, en quelque sorte propriété des agriculteurs. Ces considérations sont d'autant plus renforcées par le fait que l'ORMVAT est responsable des autorisations de creusement et de prélèvement à l'intérieur du périmètre

irrigué[303]. Cette répartition des responsabilités administratives fait cependant vivre une ambiguïté puisque, selon leur profondeur, tous les forages situés à l'intérieur du périmètre irrigué ne se contentent pas d'accéder à la nappe superficielle, mais atteignent souvent les nappes profondes, dont la gestion est censée revenir à l'ABH.

Il n'en reste pas moins que les situations de surexploitation telles que définies par le secteur de l'Eau, que ce soit dans la région du Tadla ou dans le Saïss, sont fortement nuancées par les acteurs agricoles. Ces derniers s'appuient pour cela sur une comparaison de ces situations avec celle de la région du Souss, considérée comme autrement plus alarmante.

> *« Dans le Souss, les problématiques sont très différentes. C'est une région très aride et il y a une crise dans les années 1960 à 1980. On voit des kilomètres et des kilomètres de vert là-bas. C'est une vraie surexploitation[304]. »*

Selon les chiffres du ministère de l'eau, il est vrai que la baisse du niveau de la nappe du Souss est plus importante que celle de toutes les autres nappes marocaines[305]. Mais ce qui nous intéresse ici c'est l'utilisation de cet exemple par les acteurs du secteur de l'Agriculture pour nuancer l'idée de surexploitation sur les plaines du Saïss ou du Tadla. Ces euphémismes ne sont pas uniquement le fait d'acteurs issus du secteur agricole, mais aussi d'experts liés au secteur de l'Eau, comme *Salim*, responsable d'un bureau d'étude spécialisé en hydrogéologie.

> *« Dans le Souss c'est beaucoup plus alarmant, c'est la surexploitation. […] La surexploitation elle est actée par décret, ce n'est pas une définition uniquement technique. Dans le Souss, la nappe a été déclarée comme "surexploitée" par décret, et c'est la seule.[306] »*

La situation de la région du Souss, ou tout au moins sa perception par les acteurs, est mobilisée comme une référence structurant le cadrage du problème public sur nos deux terrains d'étude. Il permet aux acteurs de nuancer la gravité de la situation de surexploitation des eaux souterraines telle que définie par le ministère de l'Eau et les ABH. Ces euphémismes ne sont pas l'apanage exclusif des acteurs du secteur de l'Agriculture, puisque les acteurs du secteur de l'Eau évaluent également la gravité des problèmes et classent les priorités, la situation du Souss occupant alors toujours la première place, celle du Tadla étant également classée comme

[303] Nous reviendrons spécifiquement sur ce point, cf. Chapitre 3, I.D, p.238.

[304] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015.

[305] « Processus de planification et gestion des eaux souterraines au Maroc : bilan et perspectives », Présentation du ministère délégué chargé de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, Skhirat, 26-27 mars 2014.

[306] Entretien avec *Salim*, responsable d'un bureau d'étude en hydrogéologie, *Rabat*, 16 septembre 2015.

priorité de premier rang et le Sebou comme priorité secondaire[307]. Nos entretiens avec les responsables des ABH du Sebou et de l'Oum Errabia donnent cependant à voir les premiers comme beaucoup plus préoccupés de la situation dans le Saïss[308] que les seconds à propos des nappes du Tadla[309]. Cette dernière remarque conduit à penser que les définitions nationales des priorités en matière de gestion des nappes souterraines, établies par le ministère de l'Eau au niveau central, sont différemment perçue au sein des ABH dont l'action revêt une dimension régionale. Ce constat permet également de souligner que les actions des agences de bassin, bien que relativement contraintes par la faiblesse de leurs moyens, comme nous l'avons vu précédemment, sont cependant directement orientées par la direction de l'agence. Il semble que cela soit d'autant plus vrai à propos de la gestion des eaux souterraines qui apparaît comme une mission relativement périphérique des agences de bassin, comme nous avons pu le voir à travers l'analyse de la répartition du budget de l'agence du Sebou[310].

En fin de compte, alors que les processus de cadrage du problème s'opèrent dans des espaces discrets, et ne sont que très faiblement médiatisés, nous avons malgré tout affaire à une situation de luttes entre cadrages concurrents (Gilbert et Henry 2012, p. 43). Cette concurrence est structurée autour des deux secteurs de l'Eau et de l'Agriculture qui ne luttent pas pour la propriété du problème, la compétence des agences de bassin en matière de gestion des nappes n'étant jamais remise en cause[311], mais s'opposent sur la définition du problème. Celle-ci fait en effet l'objet de cadrages sectoriellement différenciés, l'idée de surexploitation des eaux souterraines étant fortement remise en cause par les acteurs du secteur de l'Agriculture, et agricoles plus généralement. Au cours de ce processus, les acteurs du secteur de l'Eau relativisent également la gravité du problème, ce phénomène s'expliquant en partie par la recherche d'une forme de compromis. En effet, le secteur agricole étant de loin, quantitativement, le principal usager des eaux souterraines, il apparaît impératif pour les agences de bassin de veiller à ménager les acteurs du secteur de l'Agriculture afin de les enjoindre à participer à la mise en œuvre de solutions pour faire face à ce problème. Il convient à présent de remarquer l'existence de certains points de convergence entre les deux secteurs,

[307] Cf. Tableau 2 – Récapitulatif des principaux projets de contrats de nappe et de leur niveau de priorité selon le ministère de l'Eau, p.60.

[308] Entretien avec *Farhat*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 9 décembre 2015.

[309] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

[310] Cf. Figure 9 – Répartition des dépenses d'investissement de l'ABH du Sebou pour l'année 2012, p.133.

[311] Dans le cas de la nappe Tadla, il est utile de rappeler que ce sont les compétences en matière de régularisation des points de prélèvements (creusement et prélèvement) qui sont dévolues à l'ORMVAT, et non celles renvoyant à la gestion des eaux souterraines à proprement parler (mesures piézométriques, suivi du niveau des nappes, planification, plan de gestion, contrat de nappe).

relatifs à leur vision des usagers et des instruments de régulation existants en matière d'accès et d'usage des eaux souterraines.

### II.C. Un cadrage contraint par un contrôle limité de l'accès à l'eau souterraine

Le manque de données relatives aux nappes souterraines est généralement justifié par les acteurs administratifs, au premier titre desquels les responsables de service au sein des ABH mais aussi des acteurs de l'Agriculture, par la question de la régularisation des points de prélèvements sur les nappes et plus généralement par celle du contrôle de l'accès aux eaux souterraines. Celle-ci fait l'objet de procédures spécifiques d'autorisation[312], donnant lieu à une autorisation de creusement et une autorisation de prélèvement spécifiant le volume et le débit maximal autorisé. Ces procédures connaissent cependant des difficultés de mise en œuvre de ces mesures, comme l'explique par exemple *Hicham*, fonctionnaire au sein de la direction régionale de l'Agriculture de Meknès.

> *« Il y a plein de puits qui ne sont pas autorisés, qui ne sont pas comptabilisés, on ne connaît pas les vrais chiffres. On parle de pompage, on a des chiffres un peu théoriques mais en pratique c'est autre chose. […] C'est très théorique ! Parce que sur le terrain, on connaît ce qui se passe, même les gens qui sont autorisés pour un certain volume… [ça ne correspond] pas toujours [à leur consommation réelle] !*[313] *»*

Le constat de la non-effectivité des régulations de l'accès aux eaux souterraines[314], est largement partagé par les acteurs que nous avons interrogés, quel que soit le secteur bureaucratique auquel ils appartiennent. *Idriss*, fonctionnaire de l'agence de bassin de Bouregreg-Chaouia considère que « *parmi les grands problèmes, on trouve la question des sanctions, le problème de la mise en œuvre de la police de l'eau*[315] ». Ces questions renvoient à la possibilité de contournement des règles existantes, par ailleurs largement décrites dans la littérature, tel que dans le cas de la plaine du Saïss (Fofack, Kuper et Petit 2015). Un des responsables de l'ABH de l'Oum Errabia, *Nassim,* lie directement la question de la gestion de la nappe à celle de ces possibilités de contournement des autorisations de prélèvement.

---

[312] Section II « Autorisations et concessions relatives au domaine public hydraulique », Chapitre V « Conditions générales d'utilisation de l'eau », *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n° 10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995.

[313] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[314] Nous reviendrons plus en détail sur cette question, cf. Chapitre 5, III, p.352.

[315] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 15 mai 2015.

*« Pour gérer la nappe, c'est compliqué. [En fait,] les irrigants ils peuvent nous contourner pour faire un forage[316]. »*

Le constat de l'ineffectivité des mesures de régulation de la nappe est un élément essentiel du cadrage du problème public. Ce constat concerne cependant exclusivement les usagers individuels des eaux souterraines, tel que l'explique *Aziz*, responsable au sein de la direction provinciale de l'ONEP de Meknès.

*« C'est très difficile pour l'agence de bassin ou même les autorités qui ne peuvent pas accéder à ces exploitations pour contrôler les débits. Alors que nous [l'ONEP], les prélèvements sont très bien contrôlés. Chaque trimestre on envoie un état pour les prélèvements à partir de la nappe à l'agence de bassin. Tout est clair. Mais pour l'agriculture ce n'est pas fait. [Que ce soit] pour les grands exploitants ou pour les petits exploitants. Les petits exploitants aussi normalement. Il y a une multitude d'exploitants, on n'a pas les moyens pour les contrôler tous.[317] »*

Ce constat d'ineffectivité ne concerne finalement que les agriculteurs, en tant qu'usagers individuels des eaux souterraines. Les prélèvements effectués par des organisations telle que l'ONEP pour la production nationale de l'eau potable, font l'objet de redevances plus facilement perçues[318] car passant par des relations entre organisations bureaucratisées. La mise en œuvre des mesures de régulation et de contrôle dépend donc de la perception de l'organisation des usagers concernés par les acteurs publics. De cette manière, les acteurs perçus comme les plus organisés sont considérés comme plus aptes à respecter ces mesures, alors que les usagers individuels sont pointés du doigt comme étant plus prompts à adopter des pratiques informelles. Cette absence d'organisation des usagers est particulièrement remarquable dans le cas des usages agricoles des eaux souterraines, et concerne en particulier les usagers qui prélèvent les eaux de la nappe de manière individuelle[319].

L'ineffectivité des mesures de contrôle renvoie également parfois à des questions d'ordre moral. En effet, les acteurs font non seulement le constat de l'ineffectivité de telles

[316] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

[317] Entretien avec *Aziz*, responsable au sein de l'ONEE, *Meknès*, 1er décembre 2015.

[318] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016 ; Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

[319] Dans le cas des eaux de surface, nous l'avons vu, il existe plusieurs formes d'organisation : répartition réglementaire des droits individuels ou « tours d'eau », parfois gérée par des associations d'irrigants (AUEA) ou des offices d'irrigation (ORMVA). Nous ne retrouvons pas une telle organisation des usagers agricoles dans le cas des eaux souterraines qui font l'objet, lorsqu'il y a échange ou partage d'eau, d'accords exclusivement informels.

mesures mais excluent parfois également la possibilité même de recourir à ces mesures de contrôle qu'ils considèrent inapplicables, mais également éthiquement contestables.

> *« Sur une parcelle de terrain, tu réalises ton truc, tu creuses ton puits, donc personne ne peut t'interdire […] Tu ne peux pas aller chez un particulier, une petite parcelle de subsidence, parce que le gars c'est son gagne-pain, c'est sa vie. Donc tu ne peux pas arrêter son captage*[320]*. »*

Les propos de *Redouane* renvoient à une forme de mansuétude dont feraient preuve les agents, qui ne peuvent admettre de contrôler et éventuellement exposer à des sanctions, un usager qu'ils considèrent comme mobilisant légitimement des ressources en eau afin de vivre, voire de survivre.

Le constat de l'ineffectivité de ces mesures réglementaires et de contrôle, s'il relève parfois d'une forme de mansuétude de la part des agents en charge des contrôles, renvoie également à une logique de distinction sociale, en fonction de la catégorisation opérée par les agents des administrations publiques entre « grands » et « petits » agriculteurs[321]. En effet, un des responsables de l'administration agricole considère que « les grands agriculteurs, [eux], on peut les maîtriser[322] ». Nous reviendrons plus spécifiquement sur les questions soulevées par une telle affirmation, notamment à l'occasion de notre analyse de la mise en œuvre concrète des mesures réglementaires liées à l'usage des eaux souterraines[323]. Nous nous en tenons ici à l'analyse des opérations de cadrage du problème public. En ce sens, une telle affirmation vient montrer que les acteurs administratifs concernés par les questions de gestion des eaux souterraines distinguent deux catégories d'usagers. D'une part les usagers contrôlables car organisés, habitués aux processus bureaucratiques, et d'autre part ceux qui ne le sont pas et considérés à ce titre comme non-contrôlables. Cette distinction dépasse l'opposition sectorielle entre Eau et Agriculture puisqu'elle est rappelée indistinctement par les responsables de l'administration agricole ou hydraulique[324].

Nos observations viennent confirmer une idée développée dans la littérature consacrée à la construction des problèmes publics consistant à penser que « les situations problématiques sont indissociables des champs d'expérience […] dans lesquels elles sont identifiées, caractérisées, définies, interrogées, jugées, transformées, régulées ou supprimées » (Cefaï et

[320] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016.

[321] Cf. Chapitre 1, III.C, p.146.

[322] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[323] Cf. Chapitre 5, III, p.352.

[324] Entretien avec *Sofiane*, responsable au sein du Service Eau, *Meknès*, 11 juin 2013.

Terzi 2012, p. 16). La notion de cadrage est en effet indissociable de celle d'expérience (Goffman 1974b) dans la mesure où le processus de cadrage est un moment spécifique au cours duquel les acteurs mobilisent leur expérience pour appréhender la situation problématique. Leurs propos traduisent plus généralement une forme spécifique de rapport au monde, qui contribue à façonner le problème public en devenir.

Ce double constat d'inefficience des mesures de contrôle mais aussi d'impossibilité de les appliquer est un élément essentiel du cadrage puisqu'il conduit les acteurs à écarter des solutions réglementaires au problème de surexploitation des eaux souterraines qu'ils identifient. Puisqu'il est partagé entre les acteurs de l'administration, cet élément de cadrage semble faire oublier les dissensions entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Il constitue à ce titre une « trame de pertinence » (Cefaï 1996) car cette croyance partagée entre les acteurs permet effectivement de donner du sens à une situation spécifique, et agit à la fois comme une ressource mais aussi comme une contrainte (Neveu 2015, p. 112). C'est une ressource dans le sens où elle unit des acteurs qui s'opposent par ailleurs, mais c'est également une contrainte car ce cadrage, considérant l'inapplicabilité des mesures réglementaires, conduit à limiter les solutions envisageables dans le cadre de la prise en charge du problème.

### II.D. Un compromis intersectoriel autour des risques socio-économiques

L'analyse des discours des autorités publiques relatifs au problème public concernant les eaux souterraines met en avant différents cadrages du problème. Nous l'avons vu avec la notion de « surexploitation », largement mobilisée par les agences de bassin hydraulique et le ministère de l'Eau, qui n'est pas reprise par les acteurs du secteur de l'Agriculture. Les éléments de cadrage mis en avant peuvent également varier en fonction du contexte, du lieu d'élocution, de l'assemblée devant laquelle on s'exprimer. Il est bien ici question d'usage stratégique des discours : un même acteur ne tient pas nécessairement le même discours selon qu'il est tenu au sein d'une arène spécialisée ou publique.

Alors que le problème lié à la nappe de la Chaouia, est défini comme un phénomène de « surexploitation » des eaux souterraines par le ministère de l'Eau[325] et les responsables de l'ABH de Bouregreg-Chaouia[326], il n'est pas fait référence à ce terme à l'occasion de l'atelier consacré à une « réflexion sur la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid » organisé conjointement par l'ABH Bouregreg-Chaouia et la FAO en mai 2016[327]. Les documents de

[325] Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.

[326] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 15 mai 2015.

[327] « Atelier de réflexion sur la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid », *Conférence organisée conjointement par la FAO et l'ABH Bouregreg-Chaouia*, École Nationale des Sciences Appliquées, Berrechid, 4 mai 2016.

présentation de cet atelier, comme les discours des responsables de l'ABH tenus à cette occasion font plutôt référence aux notions de « risque important » et de « crise imminente » relatives aux usages des eaux de la nappe de la Chaouia.

Par ailleurs, les entretiens semi-directifs donnent à voir des discours plus spontanés et directs, notamment lorsque sont évoquées les consommations d'un secteur particulier. Un responsable régional de l'ONEE, *Farid*, n'hésite pas à rappeler la part des eaux souterraines mobilisée pour l'irrigation lorsqu'il s'agit de commenter les restrictions d'usage prévues pour le producteur d'eau potable dans le projet de contrat de nappe du Saïss.

> *« Non, c'est aberrant, l'eau est à 80 % exploitée par l'agriculture, et on vient à l'ONEP pour leur dire, voilà vous avez les 20 %, vous allez les réduire à 10 %. Attaquez les 80 % d'abord ! Et réduisez, et après on verra !*[328] *»*

Il est à noter cependant que *Farid* a également tenu à préciser que ces propos relevaient d'une « appréciation personnelle ». De fait, il admet que ces propos ne constituent pas le discours officiel de son organisation. Il ne pourrait le tenir publiquement, ni probablement à l'occasion d'une réunion de coordination intersectorielle par exemple. Lors de telles rencontres, les discours sont bien moins virulents et les relations relativement apaisées. Ces espaces de discussion et de négociation constituent en réalité des arènes spécialisées, relativement fermées, regroupant les acteurs administratifs concernés par la gestion des eaux souterraines, et se caractérisent par une recherche de compromis. Nous ne considérons pas que les conflits sont inexistants, mais plutôt qu'ils ne sont pas explicitement exprimés et désignés en tant que tels. Ces espaces sont des lieux où le conflit est en réalité plutôt à tout prix évité par les acteurs. À l'occasion d'un entretien consacré la gestion des eaux souterraines dans la plaine du Saïss, la simple évocation de la notion de « conflit » pour évoquer les relations avec les représentants du ministère de l'Agriculture est rectifiée par la directrice de l'ABH du Sebou, qui tient pour sa part à refléter le discours officiellement tenu par son organisation.

> *« Non, ce ne sont pas des conflits, mais [ce sont] plutôt des discussions qui ont été entamées, et qui sont toujours en cours.*[329] *»*

Le recours à de tels euphémismes pour évoquer les situations conflictuelles entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture n'est en réalité pas anecdotique, mais caractérise également

[328] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015.
[329] Entretien avec *Farida*, directrice de l'ABH du Sebou, *Fès*, 11 avril 2016.

d'autres discours tenus par des responsables administratifs à l'occasion de nos entretiens[330]. Il existe probablement ici un intérêt stratégique à ne pas provoquer le conflit, à ne pas être considéré comme un acteur responsable du déclenchement, ou tout au moins de la mise au jour, de conflits par leur simple désignation en tant que tel. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte marqué par une très forte prédominance du ministère de l'Agriculture depuis le début de l' « ère Akhannouch[331] ».

La négation de la notion de conflit constitue également un marqueur de recherche de compromis. Rencontré pour la première fois en 2013, *Farid* parlait de « désaccord entre le producteur [*d'eau potable*] et l'agence [*de bassin du Sebou*] » et dénonçait le fait que soit « *favoris[ée] l'agriculture au détriment de l'eau potable*[332] ». En 2016, même si nous venons de voir qu'il ne correspond pas tout à fait à l' « appréciation personnelle » qu'il avait émise au cours de notre précédent entretien, le discours « officiel » qu'il tient, représentant celui de son organisation, apparaît en effet beaucoup plus modéré.

> *« On essaie de sauvegarder un certain équilibre socio-économique dans la région. Et puis l'agriculture c'est un secteur qui emploie beaucoup, donc très vital pour le pays. Oui, très vital, mais on peut toujours imposer que des mesures soient prises pour améliorer l'économie de l'eau*[333]*. »*

En réalité, l'évolution de ce discours suit l'évolution des négociations et tend à montrer la constitution d'une forme de compromis intersectoriel autour d'un cadrage du problème qui se focalise sur des questions économiques et sociales. En effet, le problème de surexploitation des eaux souterraines n'est ici plus mentionné. Il est plutôt question de « risque » pesant sur l' « équilibre socio-économique » de la région. Le processus de définition du problème est en réalité continu : ce qui est défini comme une « baisse importante » du niveau des nappes souterraines par les hydrogéologues, puis comme un phénomène de « surexploitation » par le ministère de l'Eau et les responsables des ABH, devient finalement un ensemble de « risques socio-économiques » permettant l'adhésion d'autres acteurs, tels que ceux du secteur de l'Agriculture, qui mobilisent également ce cadrage du problème. Ces opérations de recadrage du problème conduisent en réalité à une véritable redéfinition du problème, dès lors focalisé sur les conséquences socio-économiques du risque pesant sur des eaux souterraines considérées

[330] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015 ; Entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 16 décembre 2015.

[331] Cf. Chapitre 1, III.B, p.142.

[332] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 24 mai 2013.

[333] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015.

sous l'unique angle de la ressource économique qu'elles constituent. Les propos tenus par *Najib*, ancien directeur d'agence de bassin, traduisent bien ce phénomène.

> *« Dans le Saïss, il y a des niveaux piézométriques qui descendent continuellement. Ce n'est pas normal, on tend vers l'asséchement. Les conséquences économiques, elles sont catastrophiques les conséquences économiques. On a fait des estimations à l'agence, l'impact sur le coût de pompage, quand tu as asséché, il est très important*[334]*. »*

Cette nouvelle définition du problème à travers les risques socio-économiques, à la fois relatifs à l'économie agricole et rurale plus généralement, mais également hydraulique avec la question de l'augmentation des coûts de pompage ou d'acheminement de l'eau, s'inscrit dans une logique observée plus globalement dans le domaine de la gestion de l'environnement consistant à « économiser » les enjeux pour les rendre plus légitimes[335]. De cette manière, il s'opère une sorte de *glissement définitionnel* : d'un problème de *surexploitation* de la ressource, renvoyant à l'idée d'une *consommation excessive* de la ressource, les acteurs s'accordent plutôt sur l'idée d'un *manque de ressource*, d'un déficit à combler par de nouveaux apports de ressource. Les eaux souterraines sont ainsi conçues sous l'unique angle de la ressource économique qu'elles constituent. Cette redéfinition constitue un accord, une forme de compromis qui s'opère autour d'un cadrage commun du problème par différents acteurs sectoriels qui opéraient pourtant des cadrages différenciés du problème. Nous ne considérons pas qu'il s'agisse de la formation d'un nouveau cadrage à proprement parler, mais plutôt d'un phénomène de mise en compatibilité de cadrages en opposition, elle-même permise par le fait de taire certains désaccords sectoriels, permettant dès lors l'existence d'une forme de compromis intersectoriel.

Les luttes définitionnelles et la production d'un cadrage commun du problème permettant l'existence d'un compromis intersectoriel qui éclaire une partie du processus de la construction des politiques de gestion des eaux souterraines au Maroc. Cela nous conduit à interroger et analyser le processus de mise en politique du problème, processus par lequel le

[334] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

[335] À cet égard, certains travaux sur l'Union Européenne montrent comment la direction générale en charge de l'Environnement a acquis une légitimité, au sein de la Commission Européenne, à travers un processus de « modernisation écologique » consistant à rapprocher « les préoccupations écologiques et la perspective d'une économie de marché [notamment à travers la mobilisation] de l'idée d'une croissance durable » (Cini 1996, p. 470). Ce processus renvoie à des logiques de production d'expertise, à travers laquelle s'opère une « économisation » des enjeux environnementaux conduisant à la fois à une redéfinition , ainsi qu'à une légitimation de ces enjeux (Robert 2008, p. 324).

cadrage du problème est progressivement traduit en objectifs, puis en procédures et mesures concrètes d'action publique.

## III. Une mise en politique définie en fonction des compromis envisageables

La mise en politique du problème correspond aux actions entreprises par les pouvoirs publics dans le but de traiter le problème. Cette notion de mise en politique du problème désigne en effet le processus au cours duquel « les problèmes publics s'intègre[nt] au flux des politiques publiques » (*Ibid.*, p. 185). Cette intégration se traduit plus concrètement par une « prise en charge par des politiques publiques [qui est] tributaire de l'existence préalable d'une communauté de politique publique organisée » (*Ibid.*, p. 193) et est donc amenée à croiser et recouper d'autres décisions d'ores et déjà entérinées, d'autres politiques publiques déjà existantes. Ces éléments peuvent constituer une ressource pour la mise en politique du problème mais aussi des contraintes à cette mise en politique. Dans notre cas d'étude, les politiques d'encouragement à l'irrigation « goutte-à-goutte » sont vectrices de compromis intersectoriel et constituent en cela une ressource à cette mise en politique. À l'inverse, la mise en œuvre, partielle et erratique nous venons de le voir[336], de mesures réglementaires concernant l'accès aux eaux souterraines est prise en compte par les acteurs, à la fois dans le cadrage du problème, mais également dans la réflexion sur sa mise en politique, et restreignent dès lors les actions et mesures envisageables. En somme, la mise en politique du problème est encadrée par les équilibres politiques actuels, tant relatifs aux oppositions sectorielles et à la domination actuelle de l'Agriculture, qu'aux difficultés de mise en œuvre des mesures réglementaires existantes.

Dans une première sous-section, nous revenons plus spécifiquement sur les logiques internationales qui accompagnent la mise à l'agenda national du problème de surexploitation des eaux souterraines (III.A). Nous montrons ensuite en quoi la mise en politique du problème est conditionnée par le renversement d'un choix stratégique en matière d'alimentation en eau potable, consistant en une substitution de l'utilisation des eaux souterraines par des eaux de surface (III.B). La mise en politique du problème est également encadrée par les objectifs de la politique agricole, et plus spécifiquement l'encouragement de l'irrigation localisée, qui constituent par ailleurs un élément de compromis intersectoriel (III.C).

### III.A. Une mise à l'agenda du problème à la faveur d'injonctions multi-niveaux

Le processus de mise à l'agenda du problème de surexploitation des eaux souterraines par les autorités publiques est indissociable de l'importance accordée plus généralement aux

[336] Cf. précédemment dans ce chapitre, II.C, p.183.

problématiques liées à l'eau au Maroc. Cela est d'autant plus vrai pour l'eau destinée à l'irrigation, dans un pays où il est communément admis que la production agricole annuelle influence grandement les résultats économiques nationaux, le secteur étant généralement considéré comme un « pilier du PIB[337] ». À ce titre, le ministère de l'Agriculture rappelle régulièrement que le secteur agricole représente 14 % du PIB marocain, 49 % de l'emploi au niveau national et 78 % de l'emploi rural[338]. Un suivi régulier de la presse marocaine permet de remarquer l'importance de cette thématique dans le pays au climat semi-aride qu'est le Maroc, que ce soit lorsque les pluies de la saison hivernale se font attendre[339], pour faire régulièrement état du taux de remplissage des barrages à l'échelle du pays[340] ou pour faire état des risques de sécheresse[341]. Nous l'avons vu également, l'irrigation agricole se fait à partir d'eaux de surface mais aussi d'eaux souterraines dont le développement de l'accès, plus récent, est beaucoup moins maîtrisé par l'État, qui cherche ainsi à en rationaliser l'usage.

Cette attention médiatique reflète également la préoccupation politique dont font l'objet ces questions. En témoigne la forte popularité de l'adage « Gouverner c'est pleuvoir », attribué à Théodore Steeg, commissaire résident général entre 1925 et 1928 pendant la période du Protectorat. L'importante « politique des barrages » portée par Hassan II vient, si besoin est, rappeler que la préoccupation quant à la gestion de l'eau se poursuit après l'indépendance. Nous avons également vu que le secteur agricole, tout comme le développement de l'accès à l'eau potable ont été marqués par des crises conséquentes, influant sur la construction des politiques de gestion de l'eau. C'est le cas de mobilisations sporadiques, intervenant généralement à la fin de l'été et à l'automne, périodes les plus sèches de l'année, telles que les « manifestations de la soif » qui ont lieu régulièrement dans la région de Zagora. Ces manifestations des habitants de la région visent à dénoncer certaines cultures, telles que celle de la pastèque, très consommatrice en eau, qu'ils considèrent responsables de certaines ruptures dans

[337] « Agriculture : un vrai pilier du PIB, mais… », *L'Économiste*, 25 avril 2012, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://www.leconomiste.com/article/893747-agriculture-un-vrai-pilier-du-pib-mais

[338] « L'Agriculture marocaine en chiffres », *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, 2015, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://www.agriculture.gov.ma/sites/default/files/agriculture-en-chiffres-2012.pdf

[339] « Pluies tardives au Maroc : les céréaliculteurs s'installent dans la perspective d'une campagne moyenne », *Médias24*, 30 novembre 2015, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, https://www.medias24.com/ECONOMIE/ECONOMIE/159973-Pluies-tardives-au-Maroc-Les-cerealiculteurs-s-installent-dans-la-perspective-d-une-campagne-moyenne.html

[340] « Le taux de remplissage des barrages estimé à 54,6 % », *Le Matin*, 14 février 2017, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://lematin.ma/express/2017/le-taux-de-remplissage-des-barrages-estime-a-54-6-/267128.html

[341] « Au Maroc, la sécheresse pointe le bout de son nez », Le Huffington Post Maghreb, 25 décembre 2015, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://www.huffpostmaghreb.com/2015/12/25/secheresse-maroc_n_8876560.html

l'alimentation en eau potable[342]. Le creusement de forages de dimension importante destinés à alimenter de grands bassins d'eau pour constituer des réserves au sein d'exploitations agricoles de grande dimension, fait également parfois l'objet de contestation, dans le sens où ces forages sont considérés comme menaçant l'alimentation des sources situées en amont[343]. Le mouvement de contestation initié en octobre 2016 autour de la ville d'Al-Hoceima dans le nord du pays, porte un ensemble de revendications politiques parmi lesquelles la problématique de l'accès à l'eau potable figure parmi les plus importantes. Il faut cependant noter que ces mobilisations restent très sporadiques et cantonnées à des enjeux locaux. Elles donnent parfois lieu à des promesses gouvernementales pour le moins ambitieuses, une de celles du chef du gouvernement consistant à résoudre le problème de rareté de l'eau dans la région en un an[344]. Notons ici que les mobilisations sociales et les annonces gouvernementales sont généralement en lien avec des problèmes de rupture de l'alimentation en eau potable[345], appelant la mise en œuvre de solutions immédiates, qui peuvent parfois passer par le creusement de nouveaux forages. Ces mobilisations ne ciblent en effet pas directement la question plus globale de la gestion des ressources en eau, et plus spécifiquement des eaux souterraines. Elles contribuent néanmoins à l'inscription du problème de rareté de l'eau à l'agenda national des politiques publiques. Bien qu'en partie lié à ces mobilisations, ce sont les autorités publiques elles-mêmes qui mettent à l'agenda le problème relatif aux usages des eaux souterraines.

Il serait cependant réducteur de considérer la mise à l'agenda du problème de gestion des eaux souterraines comme limitée aux seules organisations nationales. En effet, la mise à l'agenda de celui-ci s'inscrit dans un processus « multi-niveaux » renvoyant à différentes échelles de production de l'action publique (Marks et Hooghe 2005). Cette attention portée à la thématique de l'eau est également à mettre en lien avec l'environnement international. Nous l'avons montré à l'occasion de l'analyse de l'adoption de la loi de 1995, en lien avec la participation à différentes instances prônant un nouveau modèle de gestion de l'eau[346]. La question de la « protection des eaux souterraines[347] » est également inscrite à l'Agenda 21

[342] « La culture de la pastèque au banc des accusés, une catastrophe écologique plane sur Zagora », *Libération* (Maroc), 24 décembre 2013, en ligne, consulté le 26 juin 2020, https://www.libe.ma/La-culture-de-la-pasteque-au-banc-des-accuses_a45218.html

[343] « Errachidia. Le creusement de puits entre Goulmima et Tadighoust fait polémique », *Médias24*, 13 avril 2021, en ligne, consulté le 9 octobre 2021, https://medias24.com/2021/04/13/errachidia-le-creusement-de-puits-entre-goulmima-et-tadighoust-fait-polemique/

[344] « El Otmani promet de résoudre le stress hydrique en douze mois », *Le Desk*, 25 juillet 2017, en ligne, consulté le 31 juillet 2017, https://ledesk.ma/2017/07/25/el-otmani-promet-de-resoudre-le-stress-hydrique-en-douze-mois/

[345] « Le Maroc veut dissiper les craintes d'une pollution de son eau potable », *L'Express*, 7 février 2018, en ligne consulté le 9 octobre 2021, https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/le-maroc-veut-dissiper-les-craintes-d-une-pollution-de-son-eau-potable_1983023.html

[346] Cf. Chapitre 1, II.A, p.113.

[347] Section 40-d « Protection des eaux souterraines », Chapitre 18 « Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources

adopté lors du sommet de la Terre de 1992, et réaffirmée à travers les « objectifs du millénaire pour le développement » définis par l'Organisation des Nations Unies en 2000[348], puis à nouveau à travers les « objectifs de développement durable » fixés par l'ONU en 2015[349]. La politique de l'eau marocaine s'inscrit en effet dans ces objectifs internationaux, et l'agenda international oriente en ce sens l'agenda national. En effet, la question de la surexploitation des eaux souterraines apparaît le plus souvent dans les médias à la faveur de la publication de rapports par des organisations internationales[350] pointant les risques liés au « stress hydrique »[351] , et ceci autant dans les zones rurales qu'urbaines[352]. Dans la logique des objectifs internationaux décrits ci-dessus, on assiste également à l'apparition d'une multitude de programmes d'adaptation aux changements climatiques, au sein desquels la question de la gestion de l'eau, et notamment des ressources en eaux souterraines, occupe une place importante. C'est le cas du partenariat établi entre l'agence de bassin de l'Oum Errabia et la Banque Mondiale pour la préservation des ressources en eau souterraine de la plaine du Tadla, comme le rappelle *Bachir*.

> *« Bien sûr que cela [le projet de contrat de nappe] rentre dans le cadre de l'adaptation aux changements climatiques. Ça fait partie des actions pour faire face aux changements climatiques et à leurs impacts sur la rareté de la ressource. Il y a une surexploitation des eaux souterraines, et les eaux souterraines sont des eaux stratégiques pour l'agence de l'Oum Errabia[353]. »*

Dans le domaine de la gestion de l'eau, l'agenda national est donc bien, en partie du moins, défini par l'agenda international, confirmant l'idée que « les organisations internationales forment une part de plus en plus importante du contexte de la fabrique des politiques publiques nationales » (Harrop 1992, p. 263). En conséquence, cette attention à la gestion de l'eau est également administrative puisqu'il s'agit ensuite de mettre en œuvre les

---

en eau », Section II « Conservation et gestion des ressources aux fins de développement », *Agenda 21*, Sommet de la Terre, Organisation des Nations Unies, *Rio de Janeiro*, 1992

[348] *Déclaration du millénaire de l'organisation des Nations unies*, Organisation des Nations Unies, *New York*, 8 septembre 2000.

[349] *Programme de développement durable à horizon 2030*, Organisation des Nations Unies, *New York*, 25 septembre 2015

[350] "Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040", *World Resources Institute*, 26th August 2015, online, consulted the 1st August 2017, http://www.wri.org/blog/2015/08/ranking-world's-most-water-stressed-countries-2040

[351] « Un nouveau rapport alarme sur le stress hydrique au Maroc », *TelQuel*, 16 octobre 2014, en ligne, consulté le 1er août 2017, https://telquel.ma/2014/10/16/nouveau-rapport-alarme-stress-hydrique-au-maroc_1419441

[352] « Stress hydrique : bientôt la soif à Casablanca ? », *TelQuel*, 7 décembre 2020, en ligne, consulté le 9 octobre 2021, https://telquel.ma/2020/12/07/bientot-la-soif-a-casablanca_1704170

[353] Entretien avec *Bachir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016

politiques publiques découlant de ces orientations politiques. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ces réalisations ont principalement consisté en des aménagements hydrauliques de grande envergure lors de la période de la « politique des barrages ». Après avoir subi quelques inflexions, cette politique a par la suite été largement réorientée par la réforme de 1995 qui, sans pour autant renier totalement cette composante aménagiste, donne une place centrale à la notion de « gestion intégrée » de l'eau. La loi prévoit que les agences de bassin rédigent des PDAIRE, qui dressent l'état quantitatif et qualitatif de toutes les ressources en eau du bassin, qu'elles soient de surface ou souterraines. La construction des différents barrages et l'aménagement des bassins versants conduit les gestionnaires à disposer d'un état quantitatif des eaux de surface, dont ils sont chargés d'organiser et de planifier la répartition annuelle. Pour ce qui est des eaux souterraines, nous l'avons vu précédemment, leur connaissance reste partielle et constitue un véritable enjeu pour les agences de bassin. La rédaction des PDAIRE a donc été l'occasion de faire un premier bilan quantitatif, et qualitatif dans une moindre mesure, des eaux souterraines dans les différents bassins. Ces documents appellent également à la mise en œuvre de plans de gestion spécifiques pour chaque nappe du bassin, en mettant en avant certaines nappes considérées comme prioritaires[354].

Finalement, le problème lié à la surexploitation des eaux souterraines n'est pas mis à l'agenda à la faveur d'évènements qui auraient une répercussion médiatique mais bien plus par le développement de savoirs experts par les entités publiques en charge de la gestion de l'eau. En reprenant la typologie de Philippe Garraud, nous observons en réalité une mise à l'agenda « par anticipation » (Garraud 1990) dans le sens où celle-ci est exclusivement administrative et ne fait pas l'objet d'une mobilisation spécifique en dehors de ces arènes administratives mais reste circonscrite au secteur d'action publique spécifiquement dédié à la gestion de l'eau. Contrairement à d'autres problématiques liées à la gestion de l'eau telles que les inondations, la sécheresse, le raccordement à l'eau potable[355] ou au réseau d'assainissement (Zaki 2007), la mise à l'agenda du problème de surexploitation des eaux souterraines en tant que tel, ne résulte pas d'importantes protestations ou de mobilisations publiques, mais découle essentiellement de l'action des pouvoirs publics, et plus spécifiquement des acteurs du secteur de l'Eau.

La catégorie d'émergence des problèmes « par anticipation » est souvent comparée à la catégorie « automatique » dans la typologie développée par Pierre Favre (1992) qui rassemble

[354] « Étude d'actualisation du plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eau du bassin hydraulique de Sebou », Note de synthèse, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, septembre 2011

[355] En zone rurale, il n'est pas rare de voir des mobilisations d'habitants, notamment contre le paiement initial demandé par l'ONEP aux futurs abonnés pour procéder au raccordement, cf. « À Aghbala, l'addition salée du raccordement au réseau d'eau potable ne passe pas », *TelQuel*, 28 juillet 2017, en ligne, consulté le 1er août 2017, https://telquel.ma/2017/07/28/aghbala-laddition-salee-du-raccordement-au-reseau-deau-potable-passe-pas

des « types d'émergence impulsés par la sphère politique elle-même » (Boussaguet et Jacquot 2009, p. 178). Cela correspond bien à ce que nous observons dans le cadre de la surexploitation des eaux souterraines au Maroc. Le problème fait bien ici l'objet d'une « mobilisation par le centre » (Garraud 2014) dans la mesure où c'est bien l'État qui soulève le problème de surexploitation des eaux souterraines, qui s'inscrit dans le cadre d'un objectif politique plus global de « préservation des ressources en eau », comme le rappelle *Aziz*, un des responsables de l'office national de production d'eau potable.

> *« On s'inscrit dans la stratégie de l'État pour la préservation des ressources environnementales et des ressources en eau [...] pour protéger les ressources en eau souterraine.*[356] *»*

Finalement, la mise à l'agenda du problème de surexploitation des eaux souterraines s'inscrit dans la continuité de l'émergence d'un problème public « par anticipation » où les injonctions à l'action proviennent à la fois des niveaux international et national d'action publique. Ce processus de mise à l'agenda s'inscrit cependant également dans les logiques de conflits sectoriels entre l'Eau et l'Agriculture qui conduisent à l'adoption de différentes mesures d'action publique en lien avec les questions relatives à la gestion des eaux souterraines, sur lesquelles nous allons à présent nous focaliser.

### III.B. Un abandon acté des eaux souterraines pour la production d'eau potable

Le ministère de l'Eau a déterminé en 2010, après consultation des différents acteurs de la gestion de l'eau, une « stratégie nationale de l'eau ». En ce qui concerne la gestion des eaux souterraines, la stratégie prône un « recours systématique aux ressources en eau de substitution conventionnelles et non conventionnelles pour soulager la pression sur les eaux souterraines » qui concerne en réalité principalement la production d'eau potable pour laquelle il est spécifiquement prévu une « substitution des volumes prélevés par l'ONEP et régies à partir des eaux souterraines en eau de surface[357] ». *Nassim*, responsable de l'agence de bassin de l'Oum Errabia, résume cette stratégie de manière on ne peut plus claire.

[356] Entretien avec *Aziz*, responsable au sein de l'ONEE, *Meknès*, 1er décembre 2015.

[357] « Stratégie Nationale de Développement du Secteur de l'Eau », Note de synthèse, Secrétariat d'État auprès du *Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, Département de l'Eau*, janvier 2010.

*« La politique générale c'est de passer des eaux souterraines aux eaux de surface. Cela correspond aux choix nationaux.*[358] *»*

Cet objectif résulte en réalité d'un changement de doctrine puisque les eaux souterraines étaient auparavant privilégiées par le ministère de l'Eau car elles constituaient une ressource de très bonne qualité, nécessitant peu de coûts de traitement, et donc conduisant à la production d'une eau potable à moindre coût[359]. Ce glissement stratégique opéré par le secteur de l'Eau doit se comprendre à la lueur de l'évolution des prélèvements agricoles dans les années 2000, les techniques de forages permettant dorénavant à certains agriculteurs d'atteindre les nappes profondes jusqu'ici exclusivement utilisées pour l'alimentation en eau potable (Kuper et al. 2012, p. 48).

Cette stratégie de substitution des eaux souterraines par des eaux de surface pour l'alimentation en eau potable est bien entérinée puisque certains des aménagements nécessaires à sa mise en œuvre sont d'ores et déjà en cours de réalisation. C'est le cas pour l'alimentation en eau potable des villes de Fès et de Meknès, mais aussi de la ville de Khouribga, située au nord de la plaine du Tadla, comme le rappelle *Redouane*, un responsable national de l'ONEE.

*« Pour Khouribga on prélevait de l'eau souterraine et actuellement les travaux sont en cours pour [construire] une grande station à côté du barrage Aït Messaoud. Donc là on va remplacer carrément les prélèvements au niveau des ressources souterraines par des prélèvements au niveau des barrages.*[360] *»*

Ce choix n'est pas toujours compris par les responsables de l'ONEE qui, sans officiellement critiquer la stratégie de leur organisation, viennent interroger les raisons d'une telle orientation. Les propos d'*Aziz*, responsable au sein d'une direction régionale de l'ONEE, montrent bien la différence qui peut exister entre une position personnelle et la position officiellement adoptée par son organisation, qu'il se doit pourtant de défendre.

[358] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

[359] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 24 mai 2013

[360] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

> *« En général ces eaux de surface sont de qualité moindre que les eaux souterraines. Mais bon normalement ça c'est une stratégie, on doit substituer les eaux souterraines par les eaux de surface. Même les eaux de surface sont de bonne qualité, mais lorsqu'on compare avec la qualité des eaux souterraines, normalement on choisit les eaux souterraines.*[361] *»*

En effet, le choix de privilégier le recours aux eaux de surface apparaît peu rationnel au regard des critères du coût et de la qualité. Ces deux critères sont indissociables puisqu'ils exercent une influence réciproque l'un sur l'autre. En fait, pour juger de ces aspects quant à la production d'eau potable, les acteurs recourent à une comparaison entre deux modes d'approvisionnement que l'on présentera ici de manière simplifiée pour des besoins évidents de clarté. D'une part, le recours aux eaux souterraines fournit généralement une eau de relativement bonne qualité nécessitant peu de traitement et des coûts de pompage plus ou moins élevés[362]. D'autre part, une alimentation à partir d'eau de surface nécessite parfois un pompage en fonction de la situation de la station de traitement à la fois par rapport au cours d'eau, et par rapport au lieu de distribution de l'eau. Elle nécessite également plus de traitements, entraînant des coûts de production plus élevés[363]. Encore une fois, ces éléments d'explications sont relativement généraux et simplistes dans le sens où d'autres paramètres peuvent venir modifier cet état des lieux. En effet, il faut également prendre en compte la disponibilité à proximité du lieu de distribution des ressources et envisager le coût du transport de la ressource si nécessaire. Le rapport largement favorable aux eaux souterraines issu de la comparaison est particulièrement vrai dans le Saïss, comme le rappelle *Redouane*.

[361] Entretien avec *Aziz*, responsable au sein de l'ONEE, *Meknès*, 1er décembre 2015.

[362] Dans la plaine du Saïss par exemple, les forages profonds destinés à l'alimentation en eau potable captent les eaux de la nappe profonde. Celle-ci est artésienne, c'est-à-dire qu'une pression naturelle fait remonter l'eau à la surface, les coûts de pompage sont alors inexistants. Nous avons d'ailleurs pu directement observer le fonctionnement de certains des forages avec un responsable de l'ONEE de Fès lors de visites de terrain en mai 2013. Dans la plaine du Tadla, l'artésianisme est plus faible, les eaux des nappes profondes destinées à l'alimentation en eau potable doivent donc faire l'objet de pompages, entraînant des frais supplémentaires liés à l'énergie mobilisée pour ces pompages, contribuant *in fine* à augmenter les coûts de production de l'eau potable.

[363] **«** Oui, le coût pour les stations de traitement c'est très cher par rapport aux eaux souterraines, parce que les eaux souterraines, on paye juste l'énergie. Pour les autres, on paye l'énergie, le traitement et cetera. », entretien avec *Aziz*, responsable au sein de l'ONEE, *Meknès*, 1er décembre 2015.

*« Pour le financement, quand tu as une eau au Saïss, que tu prélèves pratiquement sans énergie, il suffit de faire des réservoirs. Ce n'est pas la même chose que quand tu vas amener une conduite de 50 kilomètres, aller faire des pompages avec des consommations d'énergie très importantes, faire un traitement de l'eau... Donc ce qui fait que le prix peut facilement être multiplié par 5, par 6. C'est très facile !*[364] *»*

Le Maroc possédant des ressources en eau diverses et sur tout son territoire[365], ce comparatif des coûts reste valable, et en particulier pour nos deux terrains d'études, les plaines du Saïss et du Tadla, puisqu'elles reposent sur des aquifères importants. Soulignons par ailleurs que cette différence entre les coûts de production est également constatée par les responsables du ministère de l'Agriculture, comme le prouvent les propos de *Yahya*.

*« On a plutôt une bonne qualité. Mais bon c'est vrai que pour [la ville de] Beni Mellal par exemple, on a un coût supplémentaire, on va vers les eaux de surface mais c'est compliqué.*[366] *»*

Puisque le choix d'une substitution des eaux souterraines par des eaux de surface pour l'alimentation en eau potable n'est pas considéré comme rationnel, du point de vue des coûts et de la qualité, par les différents acteurs de la politique de l'eau, il est d'autant plus intéressant de rechercher les origines d'un tel choix. Une première piste nous est donnée par *Redouane*, responsable national de l'ONEE.

*« Quand tu as une agriculture qui se développe, tu as des pollutions qui ne sont pas acceptées par l'eau potable. Il y a les nitrates qui sont utilisés par les agriculteurs. Il y a bien sûr des agriculteurs qui n'en utilisent pas, mais la grande majorité utilise des nitrates. Pour l'eau potable, c'est un problème.*[367] *»*

*Redouane* pointe ici les pollutions aux nitrates dont font l'objet les eaux souterraines, directement attribuées à l'utilisation d'engrais agricoles. Le développement agricole observé ces dernières années entraîne une hausse de ces pollutions aux nitrates[368], qui entraînent à leur tour une augmentation des traitements nécessaires à la production d'eau potable et donc de son coût. Si la production d'eau potable est sensible à ces pollutions d'origine agricole, rappelons qu'elle est également soumise à des problématiques liées aux pollutions d'origine industrielle

[364] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

[365] Dans le cas inverse, il conviendrait alors de prendre également en compte des coûts de transport qui, en fonction de la topographie du terrain concerné, peuvent se révéler très importants.

[366] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015

[367] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

[368] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 25 juin 2015

et domestique[369]. Les acteurs du secteur de l'Eau mettent cependant largement en avant les pollutions agricoles et plus spécifiquement celle causée par les nitrates, qu'ils estiment être la principale pollution à laquelle doit faire face l'alimentation en eau potable[370]. Considérant que cette situation ne peut pas être modifiée, *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE en charge du service de planification des ressources, affirme être contraint à l'accepter et à en tirer les conséquences. Les propos de *Redouane* confirment ce que nous avons déjà abordé dans l'analyse du cadrage du problème, à savoir que les responsables administratifs en charge de la planification des ressources en eau considèrent les agriculteurs et leurs usages de l'eau comme non-contrôlables. *Taher*, ancien fonctionnaire de l'administration agricole, retraité d'un bureau d'étude privé, devenu consultant en génie rural pour la Banque Mondiale, résume bien les tenants et aboutissants de cette situation paradoxale.

> *« On dit que les agriculteurs ont commencé à attaquer sur la nappe profonde, donc personne ne pourra les arrêter, donc eux-mêmes [les fonctionnaires de l'ONEE] ils n'ont pas confiance dans le système, donc ils préfèrent avoir de l'eau de surface : elle est plus sécurisée, parce qu'elle est gérée administrativement par les agences, alors que les nappes sont… Finalement, c'est une question de gestion. Et comme l'AEP [Alimentation en Eau Potable] ils ont la priorité sur l'eau des barrages, sur l'allocation, donc à la limite c'est plus sûr avec l'eau de surface. Alors que paradoxalement, les nappes profondes sont plus adaptées à l'eau potable parce que l'eau est sur place et qu'elle ne nécessite pas de traitements[371]. »*

L'ONEE en tant que producteur national de l'eau potable, considère donc que le recours aux eaux de surface, bien qu'il entraîne des coûts plus élevés, permet de sécuriser la production d'eau potable, à la fois face à la baisse de niveau des nappes mais aussi à l'augmentation progressive de leur pollution par les nitrates. Cette sécurisation est à la fois quantitative puisque l'eau des barrages est répartie par les agences de bassin à travers une planification pluriannuelle, mais aussi qualitative puisque le recours aux eaux de surface impose l'installation d'une station de traitement, permettant de traiter l'eau pour la rendre potable. Lors de notre entretien, *Taher* avance également une autre raison de l'acceptation de cette stratégie, malgré une situation considérée comme paradoxale.

---

[369] « Au niveau de la qualité, on a la problématique des huileries avec les rejets de margines, de l'industrie sucrière, mais aussi des rejets domestiques et de l'industrie des phosphates », entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

[370] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 25 juin 2015

[371] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

> *« En principe, dans des conditions normales, l'eau potable aurait dû rester sur la nappe, en plus elle ne nécessite pas de traitement, elle est bien localisée, donc ça ne nécessite pas de transferts importants […] Mais comme l'ONEP ne paie pas les coûts de mobilisation de l'eau de surface, il ne paie pas [les coûts de construction et d'entretien] des barrages donc pour lui c'est un avantage [en termes de coûts].*[372] »

En fait, cette orientation est également acceptée par l'ONEE car l'État fournit l'eau brute nécessaire à la production d'eau potable. En d'autres termes, l'État ne facture pas à l'ONEE le coût du stockage de l'eau, principalement la construction et l'entretien des barrages, sans quoi les coûts finaux de l'eau potable seraient probablement exorbitants[373]. Finalement, pour le producteur d'eau potable, « la sauvegarde [des nappes consiste à] substituer les ressources souterraines par des ressources en eau de surface[374] » puisque les décisions prises prévoient une diminution progressive de l'usage des eaux souterraines pour la production d'eau potable. À terme finalement, « il ne reste quasiment plus que les agriculteurs[375] » comme usagers des eaux souterraines. Il n'y a donc pas une confrontation d'usages sectoriellement différenciés, auquel cas la politique de gestion des eaux souterraines pourrait être le résultat de négociations entre les secteurs concernés. Au contraire, on tend plutôt vers une régulation unilatérale opposant d'un côté le gestionnaire de la ressource, l'agence de bassin, et de l'autre, l'unique consommateur restant des eaux souterraines : les irrigants agricoles. Il convient dès lors de se pencher sur les politiques existantes en matière de gestion de l'utilisation à des fins agricoles des eaux souterraines.

### III.C. Le goutte-à-goutte comme solution « miracle »

La politique agricole marocaine, depuis 2008, est largement dominée par le Plan Maroc Vert que nous avons présenté dans le chapitre précédent. Celui-ci intègre un Plan National d'Économie de l'Eau d'Irrigation (PNEEI) dont l'objet central est de « permettre au secteur de l'agriculture irriguée de faire face à la raréfaction des ressources en eau[376] ». Ce plan veut encourager la conversion des modes d'irrigation et propose pour cela des aides financières aux agriculteurs qui adoptent de nouvelles techniques d'irrigation dites localisées, des équipements

[372] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[373] L'État marocain supporte entièrement le coût de construction et de gestion des barrages, dans une forme de continuité, bien que largement assouplie, de la « politique des barrages », cf. Chapitre 1, I.B, p.102.

[374] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

[375] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

[376] « Le Programme National d'Économie et de Valorisation de l'Eau en Irrigation », Présentation de Mohamed Belghiti, Administration du Génie Rural, Ministère de l'Agriculture, *Journée Mondiale de l'Alimentation*, Rabat, 14 novembre 2008

« goutte-à-goutte » principalement. Ces derniers permettent d'irriguer les cultures par de plus faibles quantités d'eau apportées cependant plus fréquemment. Le goutte-à-goutte vient généralement remplacer des techniques d'irrigation gravitaires, plus anciennes, qui consistent à irriguer les cultures par l'écoulement d'eau, en assez grande quantité mais moins fréquemment, dans des petites travées creusées entre les différents plants. Les techniques d'irrigation goutte-à-goutte sont systématiquement présentées, aussi bien par les acteurs nationaux que des acteurs internationaux comme la Banque Mondiale [377], comme étant « durables » et économes en eau. Le ministère de l'Agriculture marocain évoque à ce titre des économies d'eau comprises entre 20 et 50 %, qui s'accompagnent d'une augmentation des rendements des cultures pouvant aller jusqu'à leur doublement[378].

Ces chiffres font cependant l'objet d'importantes controverses. Les recherches en agronomie conduites au Maroc ont montré d'importantes différences entre ces chiffrages théoriques des économies d'eau et les observations de terrain après l'installation de tels systèmes d'irrigation. Certains montrent que la conversion n'a conduit à aucune économie de l'eau d'irrigation, l'idée d'une économie d'eau grâce au goutte-à-goutte étant même qualifié de « chimère » (Benouniche, Kuper et Hammani 2014). Très récemment, des travaux (Venot, Kuper et Zwarteveen 2017) soulignent les différences entre la démonstration théorique des économies d'eau permises par les techniques d'irrigation localisée, de type goutte-à-goutte[379], et la réalité des pratiques à laquelle se confrontent ces techniques. Cette situation est souvent qualifiée de « paradoxe » (Zwarteveen 2017) puisque le développement de ces techniques censées être économes en eau s'accompagne *paradoxalement* d'une augmentation de la pression sur les ressources en eau souterraines (Kuper, Ameur et Hammani 2017). En effet, les équipements goutte-à-goutte sont bien souvent alimentés par des eaux souterraines, dans une logique d'individualisation à la fois des pratiques agricoles mais aussi de l'accès aux ressources nécessaires.

À nouveau, nous ne voulons pas ici nous immiscer dans des débats scientifiques hors de notre portée, mais seulement nous intéresser à la dimension politique de la controverse observée. En effet, puisque le goutte-à-goutte est présenté comme la solution privilégiée pour réduire la consommation d'eau destinée à l'irrigation agricole, le positionnement des acteurs

[377] « Le Maroc met en place des systèmes d'irrigation durables pour dynamiser son agriculture », *Site internet de la Banque Mondiale*, 25 juillet 2018, en ligne, consulté le 15 mai 2019, https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2016/02/18/growing-morocco-s-agricultural-potential1

[378] « Le Programme National d'Économie et de Valorisation de l'Eau en Irrigation », Présentation de Mohamed Belghiti, Administration du Génie Rural, Ministère de l'Agriculture, *Journée Mondiale de l'Alimentation*, Rabat, 14 novembre 2008

[379] Les systèmes d'irrigation « goutte-à-goutte » consiste en un apport à l'aide de tuyaux dotés de « goutteurs » permettant d'acheminer une quantité d'eau moins élevée mais mieux ciblée aux plants cultivés.

quant à cette controverse est particulièrement intéressant. Fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Hassan* s'oppose cependant à la politique menée par son ministère[380], considérant que le Plan Maroc Vert contribue à « subventionne[r] le désastre[381] » de la surexploitation des eaux souterraines. Il est d'autant plus virulent quant aux politiques de conversion au goutte-à-goutte considérant que « le problème c'est que, pour tout le monde, la solution magique c'est le goutte-à-goutte[382] ». Tout comme les auteurs cités précédemment, *Hassan* considère au contraire que ces nouvelles techniques d'irrigation participent à une augmentation de la consommation d'eau souterraine par l'intermédiaire de plusieurs phénomènes.

D'abord, il est impératif de souligner que la conversion au goutte-à-goutte s'accompagne généralement d'une intensification des pratiques culturales à travers une augmentation des rendements ou un changement cultural, notamment pour pratiquer des cultures maraîchère nécessitant un apport d'eau plus important et régulier (Ameur, Kuper et Hammani 2017 ; Benouniche et al. 2014). L'intensification n'est donc pas uniquement la conséquence de choix individuels des agriculteurs mais est explicitement encouragée par le ministère de l'Agriculture parallèlement à la conversion au goutte-à-goutte[383]. Conformément aux objectifs de ce ministère, les conversions participent à l'augmentation du rendement agricole[384]. Elles augmentent cependant la consommation en eau et diminuent, en conséquence, le volume d'économie d'eau réalisé. Autrement dit, la conversion au goutte-à-goutte peut donc conduire, dans certains cas, à une augmentation de la consommation d'eau globale (Benouniche, Kuper et Hammani 2014). Les économies d'eau théoriquement permises par la conversion au goutte-à-goutte sont donc remises en cause par l'importance de ces phénomènes d'intensification.

Ensuite, la conversion au goutte-à-goutte s'accompagne, dans beaucoup de cas, d'une extension de la superficie irriguée. Pour le dire simplement, l'agriculteur alloue le volume d'eau économisé grâce au système de goutte-à-goutte à une autre partie de ses terres qui n'était pas irriguée jusqu'alors. Cela conduit à une extension de la superficie irriguée totale. La conversion d'une exploitation au goutte-à-goutte et l'extension de la superficie irriguée participe à une

[380] Rencontré pour la première fois dans son bureau en 2013, la discussion a tourné court et *Hassan* m'a donné rendez-vous dans un café en ville, où nous nous sommes revus plusieurs fois jusqu'en 2016. Lors de ces entretiens, *Hassan* ne parle pas au nom du ministère mais expose bien un point de vue personnel.

[381] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013

[382] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[383] « Oui, l'idée [avec le programme de conversion au goutte-à-goutte] c'est aussi de faire de l'intensification », propos tenus par le représentant de l'ORMVAT lors de la *Mission pour le Contrat de Gestion Inclusif des Eaux Souterraines dans le Tadla*, projet de la Banque Mondiale, ABH Oum Errabia, Beni Mellal, 25 février 2015

[384] « Le Programme National d'Économie et de Valorisation de l'Eau en Irrigation », Présentation de Mohamed Belghiti, Administration du Génie Rural, Ministère de l'Agriculture, *Journée Mondiale de l'Alimentation*, Rabat, 14 novembre 2008

augmentation du rendement agricole, mais ne permet alors bien souvent pas d'économiser des ressources en eau. Les fonctionnaires des agences de bassin anticipent bien ce problème, qu'ils traduisent sous forme d'avertissement.

> *« Les programmes de reconversion au goutte-à-goutte, oui ça marche. Mais attention, pour que ce soit efficace il ne faut pas qu'il y ait d'extension, donc il faut contrôler un peu.*[385] *»*

*Nassim* rappelle bien ici la seconde condition pour que les économies d'eau soient effectives, à savoir que la conversion au goutte-à-goutte ne s'accompagne pas d'une extension des superficies irriguées. La solution qu'il prône est alors un renforcement du contrôle, une situation presque cocasse puisque *Nassim* considère par ailleurs, nous l'avons vu précédemment, que le contrôle de l'accès à la nappe est « compliqué[386] ». En étudiant le processus de cadrage du problème, nous avons en effet vu que les acteurs considéraient que les possibilités de contrôle de l'accès à la nappe étaient très limitées[387], rendant d'autant plus caduque cette condition pour limiter l'extension des superficies irriguées.

Il faut en outre ajouter à cela les problèmes liés au développement de la technique elle-même. D'abord le temps et les coûts d'adaptation des agriculteurs. Certains agriculteurs irriguent en effet en aussi grande quantité avec le goutte-à-goutte qu'ils ne le faisaient en gravitaire, à rebours même de l'idée d'irrigation localisée (*Ibid.* ; Ameur, Kuper et Hammani 2017). À ce titre, *Abid*, jeune fonctionnaire du ministère de l'Agriculture explique que « les agriculteurs utilisent plus d'eau que ce qu'il faut » et considère ce problème lié plus généralement à celui d'un « niveau d'éducation trop bas au Maroc[388] ». Les programmes de conversion s'accompagnent donc généralement d'un « accompagnement technique [réalisé] une fois que l'agriculteur a mis en place son équipement[389] », et cela non seulement pour gérer les quantités d'eau nécessaires à l'irrigation de ses cultures, mais aussi pour se former à l'entretien du matériel. En effet, les goutteurs sont particulièrement sensibles aux impuretés contenues dans l'eau qui viennent les boucher. La solution consiste alors à effectuer un « traitement primaire[390] » de l'eau avant de l'injecter dans les tuyaux utilisés pour l'irrigation localisée.

---

[385] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

[386] *Ibid.*

[387] Cf. ce chapitre, II.C, p.183.

[388] Entretien avec *Abid*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 21 mars 2013

[389] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015

[390] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

Un dernier point concerne directement les bilans hydrologiques des nappes. En effet, nous avons vu que ceux-ci pouvaient être décomposés en différentes *entrées* et *sorties* sur la nappe. Les plants irrigués n'absorbant pas la totalité des volumes d'eau introduits à cet effet, les retours d'irrigation sont alors comptés parmi les entrées dans le bilan de la nappe. Dans le cas d'une irrigation gravitaire « peu efficiente », ces retours sont importants, alors qu'ils sont bien plus minimes dans le cas de pratiques d'irrigation localisée plus « efficiente ». Dès lors, la progressive conversion aux systèmes d'irrigation par goutte-à-goutte, promue à travers le Plan Maroc Vert, contribue à une diminution des retours d'irrigation (Molle et Tanouti 2017, p. 24) (Molle et Tanouti 2017) et donc des *entrées* sur les nappes phréatiques. Ce phénomène est largement décrit dans la littérature économique spécialisée sur les questions d'utilisation de l'eau en agriculture (Seckler 1996).

Finalement, les conditions nécessaires pour que les économies d'eau théoriquement permises par le goutte-à-goutte se concrétisent en pratique sont relativement nombreuses et ne semblent pas réunies dans le cas des plaines irriguées constituant nos différents cas d'étude. Par conséquent, avancer que les programmes de conversion à l'irrigation localisée permettent des économies d'eau est hasardeux. Pourtant la conversion à l'irrigation localisée est toujours présentée par les promoteurs de cette technique comme une solution « miracle » pour économiser de l'eau. Les chiffrages théoriques sont par exemple repris en l'état dans les documents de planification[391]. Certains acteurs, un temps protagonistes de ces politiques, prennent aujourd'hui du recul et interrogent l'efficience de ces nouvelles techniques d'irrigation, à l'image de *Najib*. Ancien directeur d'agence de bassin, il est aujourd'hui à la retraite et consultant occasionnel pour la Banque Mondiale.

> *« Vous trouvez même des gens, des gens de l'Agriculture hein, quand [ils ont] mis en place le goutte-à-goutte, [qui considèrent explicitement que] c'était beaucoup plus pour la valorisation de l'eau et non pas pour l'économie de l'eau. Moi je ne suis pas très technicien, je ne connais pas beaucoup, mais moi dans mon esprit, jusqu'à une période récente, irrigation localisée c'était corollaire avec économie de l'eau, parce que cela nous est toujours présenté comme ça !*[392] »

Les hésitations récentes de *Najib* quant aux économies d'eau réalisées grâce au goutte-à-goutte s'accompagnent du constat d'une différence entre les objectifs des différentes politiques sectorielles. Effectivement, si l'on peut interroger le lien entre le goutte-à-goutte et les objectifs en termes d'économie d'eau du ministère de l'Eau, les politiques de conversion à

[391] PDAIRE, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, septembre 2011

[392] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016

l'irrigation localisée correspondent bien, cependant, aux objectifs du ministère de l'Agriculture d'augmentation de la production et des rendements agricoles. Pourtant, le PNEEI est directement intégré à la politique de gestion de l'eau. En effet, plus de la moitié du budget du PDAIRE de l'agence du Sebou est consacrée à des programmes de « gestion de la demande ». Cela représente quelques trente milliards de dirhams[393] qui sont en réalité couverts par les programmes de conversion à l'irrigation localisée dont le financement est assuré par le ministère de l'Agriculture à travers le Fonds de Développement Agricole[394]. Les programmes de conversion à l'irrigation localisée sont donc non seulement promus par le ministère de l'Agriculture mais sont également intégrés à la politique du ministère de l'Eau. Ils constituent en cela un des éléments du compromis intersectoriel en matière de politique hydro-agricole, et sont intégrés à la politique de gestion des eaux souterraines.

En somme, la mise en politique du problème de surexploitation des eaux souterraines s'opère donc également dans ce contexte d'une politique de « gestion de la demande en eau d'irrigation » intersectorielle, dans le sens où elle est portée conjointement par l'Agriculture et l'Eau, qui s'articule autour d'un instrument technique spécifique, le goutte-à-goutte, dont la mise en œuvre est déjà bien avancée.

## Conclusion du chapitre : une mise en politique encadrée par les équilibres sectoriels existants

La mise en politique du problème de la surexploitation des eaux souterraines s'insère dans le contexte de la mise en œuvre de deux autres politiques sectorielles, la première concernant les ressources mobilisées pour l'alimentation en eau potable, la seconde une transformation des techniques d'irrigation agricole. Les deux sont justifiées, au moins en partie, par une nécessité de rationaliser les usages de l'eau, parfois directement de diminuer la consommation d'eau souterraine. La première propose la substitution des eaux souterraines pour l'alimentation en eau potable par des eaux de surface. Elle conduit cependant à l'arrêt de l'utilisation d'eaux souterraines pour la production d'eau potable. En cela, elle participe à l'éviction d'un des usagers des nappes : le producteur national d'eau potable, qui constituait pourtant un allié objectif de la protection de la qualité des eaux souterraines. À terme, cela pourrait conduire le secteur agricole à représenter la quasi-totalité de la consommation des eaux souterraines, les usages industriels restant quantitativement très limités. La seconde politique publique ambitionne de diminuer la consommation d'eau utilisée pour l'irrigation agricole et

[393] Soit environ 2,8 milliards d'euros

[394] « Étude d'actualisation du plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eau du bassin hydraulique de Sebou », Note de synthèse, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, septembre 2011, p. 96

produit, nous venons de le voir, des effets au mieux contrastés et dans le pire des cas, contraires à l'objectif initial. Insérée dans une importante politique de développement agricole, elle apparaît en réalité comme une sorte de caution « verte » du Plan Maroc Vert[395]

Ce contexte apparaît largement déterminant dans le processus de construction du problème de surexploitation des eaux souterraines. La définition du problème s'opère essentiellement dans des espaces administratifs et relativement discrets où la recherche de compromis est de mise. Dès lors, malgré des divergences sectorielles importantes, nous n'assistons pas à une confrontation pure et simple entre deux définitions spécifiques et figées du problème. En effet, nous avons montré comment la mobilisation de vocabulaire et de notions, parfois semblables, pouvait recouvrer des interprétations, et donc des définitions du problème, très différentes en fonction des acteurs et du secteur dans lequel ils sont intégrés. En ce sens, il y a bien confrontation entre deux secteurs, l'Eau et l'Agriculture, dont les acteurs feignent de partager une définition commune du problème dans les arènes publiques, alors qu'ils portent des conceptions différenciées du problème. Ce compromis de façade est largement mis en avant dans les sphères officielles et publiques. Ce n'est que dans des espaces plus discrets et restreints, comme nous l'avons par exemple vu à l'occasion de la réalisation des entretiens semi-directifs, que s'expriment les divergences, parfois explicitement conçues comme des « appréciations personnelles ».

L'analyse de la construction du problème de la surexploitation des eaux souterraines nous a permis de mieux saisir le contexte et les modalités de son émergence. Cette construction s'opère dans des sphères spécialisées et discrètes, marquées par des dissensions entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. L'analyse des différents cadrages du problème et de leurs oppositions nous a permis de démontrer que ces luttes sectorielles se prolongeaient également sur le terrain de la production de savoirs et de données, processus par lequel la validité et l'importance même du problème sont régulièrement remises en cause par les acteurs de l'Agriculture représentant les usagers des eaux souterraines, au détriment des acteurs de l'Eau, en charge de la gestion des ressources en eau. Le processus de définition du problème est donc profondément marqué par ces oppositions sectorielles. Pour autant, l'impératif de recherche de compromis et les rapports de force actuellement favorables à l'Agriculture conduisent à l'adoption d'une définition *minimale* du problème, qui constitue en réalité une redéfinition de ce dernier : ce qui était défini comme un problème de surexploitation finit par être considéré comme un problème de manque de ressources en eau.

[395] Nous reviendrons sur ce point, cf. Chapitre 4, III.C, p.308.

À travers ses travaux, Yannick Barthe met en avant l'idée que le processus de mise en politique d'un problème s'opère lorsqu'une nouvelle définition de celui-ci s'impose et devient progressivement celle des acteurs publics en charge de son traitement (Barthe 2000 ; Barthe 2006). Il est cependant utile de s'intéresser aux conséquences concrètes d'un tel changement définitionnel. En ce sens, il nous semble indispensable de compléter l'analyse de la construction des problèmes publics par leur traduction concrète dans le processus de fabrique de l'action publique. Dans notre cas d'étude, nous n'observons pas d'affrontement direct et public entre deux définitions du problème qui correspondraient chacune à une politique spécifique. Les acteurs publics émanant des différents secteurs mettent en réalité en avant un instrument d'action politique destiné à réguler les usages des eaux souterraines au niveau de chaque aquifère : le « contrat de nappe[396] ». Cette mise en politique à travers l'introduction d'un nouvel instrument sous-entend l'avènement de certains changements dans un domaine, nous l'avons vu, marqué par de fortes concurrences sectorielles.

En somme, nous assistons à un processus de construction d'un problème public fortement « encadré » : d'une part car le problème s'insère dans les politiques publiques existantes, et d'autre part car le problème est porté par le plus « faible » des deux secteurs en concurrence : celui de l'Eau. Le problème de surexploitation des eaux souterraines est en effet porté par les agences de bassin hydraulique, dans un contexte délicat qui repose sur un équilibre précaire entre les différents acteurs sectoriels. Cet équilibre, *a priori* non-acquis et difficile à maintenir, tient notamment à l'existence de non-dits et de silences, qui permettent à la fois son maintien mais rend également cet exercice d'équilibrisme particulièrement périlleux. Cet état des lieux de la construction du problème explique probablement en partie le choix d'un dispositif d'action publique relativement souple, pour reprendre un adjectif souvent utilisé dans la littérature en sociologie de l'action publique pour désigner les instruments contractuels (Halpern, Lascoumes et Le Galès 2014, p. 44), catégorie dont relèvent les contrats de nappe. L'analyse de la mise en œuvre de ces dispositifs nous permet d'interroger et de comprendre « les modalités d'adoption d'un problème dans le système des politiques publiques » (Neveu 2015, p. 203), ce qui fera l'objet de la prochaine et seconde partie de ce manuscrit. C'est en effet à partir de l'analyse de cette mise en politique, que nous pouvons interroger les changements concrets en matière de politique de gestion des eaux souterraines.

[396] Un « contrat de nappe » est un contrat signé entre les différents usagers et les gestionnaires d'une même nappe d'eau souterraine pour s'accorder notamment sur les prélèvements effectués et mettre en place une gestion commune de la nappe. Nous reviendrons plus précisément sur cette définition dans le chapitre suivant.

# Partie II – La permanence des objectifs de la politique de l'eau dans un cadre novateur

Notre analyse de la politique de gestion des eaux souterraines ne saurait se limiter à l'analyse du contexte institutionnel de sa production (Chapitre 1), ni à celle de la construction du problème de « surexploitation » des eaux souterraines (Chapitre 2). Il s'agit de nous focaliser à présent sur la mise en politique de celui-ci, à travers la production et la mise en œuvre de « contrats de nappe », qui constituent une partie essentielle de notre objet d'étude puisqu'ils sont présentés par les pouvoirs publics comme les instruments centraux de la politique de gestion des eaux souterraines.

Notre analyse de l'instrumentation de la politique de gestion des eaux souterraines, s'organise en deux temps. Nous interrogerons en premier lieu l'origine et le contenu des contrats et projets de contrat de nappe dans un chapitre destiné à saisir les objectifs auxquels ces derniers ambitionnent de répondre, et par quels moyens (Chapitre 3). Dans un second temps, nous questionnerons le processus de fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines en essayant notamment de comprendre l'organisation des relations entre les différents acteurs chargés de sa mise en œuvre, et de souligner les pérennités et les changements au sein de celles-ci (Chapitre 4).

# Chapitre 3 – Les contrats de nappe comme nouveaux outils de la planification d'aménagements hydrauliques

Dans ce chapitre, nous analysons les aspects concrets de la mise en œuvre des contrats de nappe, présentés par les pouvoirs publics comme la pierre angulaire de la politique de gestion des eaux souterraines. L'introduction de ces nouveaux instruments contractuels, qui s'inscrit dans la logique des nouveaux instruments de politique environnementale[397], nous conduit à interroger le changement de politique publique en matière de gestion des eaux souterraines. Il s'agit en premier lieu de mieux appréhender ces contrats. Quels sont les acteurs concernés ? Quel est le contenu des différents contrats ? Quels sont les objectifs prévus et quelles sont les mesures prévues pour les atteindre ? Nous nous intéressons aux objectifs fixés par ces contrats, ainsi qu'aux moyens qu'ils prévoient pour les atteindre.

Le contexte de la fabrique de cette politique est marqué par l'existence d' « univers institutionnels » (Nay et Smith 2002, p. 7) distincts, constitués par les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture[398]. Ce contexte est aussi celui de l'internalisation de la fabrique des politiques de l'eau, qui s'opère, dans le cas spécifique des eaux souterraines, à travers l'appropriation des instruments de contrats de nappe. Les contrats de nappe sont en effet, à l'instar du modèle de la GIRE, des instruments conçus aux sein d'espaces internationalisés. Nous questionnons par ailleurs l'appropriation dont ils font l'objet par les acteurs nationaux de la politique de l'eau. Afin de mieux saisir les modalités du phénomène d'appropriation, nous développons une approche comparative de différents contrats mis en œuvre au Maroc.

Présentés comme les instruments d'une « nouvelle » politique de gestion des eaux souterraines par ses promoteurs, nous montrons en réalité que les contrats de nappe ne sont pas porteurs de changements d'action publique majeurs. À partir de l'étude de différents contrats et projets de contrats de nappe, nous émettons plusieurs hypothèses relatives au (non-)changement en matière de politique de gestion des eaux souterraines.

- La mise en œuvre de nouveaux instruments de contrat de nappe ne se traduit pas par un changement au niveau des orientations de la politique de gestion de l'eau, dont les objectifs restent largement axés autour du développement de l'offre de ressources en eau. Ces contrats de nappe contribuent en réalité à faire vivre une ambiguïté entre les objectifs affichés de préservation des eaux souterraines, et des mesures concrètes orientées vers une augmentation de l'offre de ressource en eau.

[397] Cf. Introduction générale, I.C, p.18.

[398] Cf. Chapitre 1, p.98.

- La mise en œuvre des contrats de nappe concoure également au processus de (re)définition du problème public concernant les eaux souterraines. Leur contenu participe également à la transformation du problème initial de *surexploitation* des eaux souterraines en un problème de *manque* de ressources en eau.
- L'analyse de la mise en œuvre des contrats de nappe conduit à nuancer le caractère contractuel des instruments effectivement mis en œuvre. Les « contrats » projetés et mis en œuvre prennent en réalité la forme de plans de coordination intersectorielle organisés par les administrations publiques.
- Ces contrats de nappe font finalement l'objet d'un processus d'appropriation, à travers une « domestication », conduisant à la mise en œuvre d'instruments en cohérence avec les objectifs nationaux de la politique de l'eau.

En définitive, les contrats de nappe mis en œuvre constituent des plans d'aménagements intersectoriels, instruments plus classiques des politiques de l'eau organisant le développement de l'offre de nouvelles ressources. En ce sens, le contenu des contrats de nappe mis en œuvre au Maroc apparaît largement contre-intuitif : alors qu'ils sont présentés comme des instruments nouveaux dévolus à la gestion de la demande en eau souterraine, les contrats effectivement mis en œuvre sont finalement mis au service du développement de nouvelles ressources en eau. La fabrique des contrats de nappe conduit à la cohabitation d'objectifs (objectifs de préservation des ressources en eaux et objectifs du développement agricole), à l'entremêlement de différentes logiques instrumentales (aspects contractuels et éléments de planification exclusivement étatique) ainsi que de différents niveaux d'action (mise en œuvre locale d'instruments internationalisés dans le cadre d'une politique nationale). Les oppositions qui découlent de cette complexité conduisent à la production d'arbitrages et de certains compromis, dont l'analyse est à même d'éclairer les logiques de l'interventionnisme étatique dans le domaine hydro-agricole.

Dans une première section, nous analysons la mise en œuvre des contrats et projets de contrats de nappe étudiés pour montrer en quoi leur mise en œuvre ne remet pas en cause les politiques d'aménagement hydraulique existantes jusqu'alors. Cette première section est à la fois dévolue à l'analyse comparative de différents contrats et projets de contrats de nappe, et se focalise sur la mesure du changement de politique publique (I). À partir de ces observations, nous interrogeons ensuite les raisons de l'appropriation de ces instruments de contrat de nappe, en apparence dédiés à la fabrique d'une nouvelle politique de gestion des eaux souterraines, en montrant en quoi ceux-ci font l'objet d'un véritable processus de domestication (II). En nous focalisant sur les raisons de l'appropriation des instruments de contrats de nappe, cette

deuxième section interroge également en partie les raisons de la stabilité de la politique de gestion des eaux souterraines, et de l'eau plus généralement.

## I. La contractualisation en trompe-l'œil des contrats de nappe

Les contrats de nappe sont définis par la ministre chargée de l'Eau comme des instruments permettant la mise en œuvre d'un « nouveau mode de gouvernance [participatif] dans un cadre contractuel négocié[399] ». En ce sens, les contrats de nappe s'apparentent aux « nouveaux » instruments d'action publique tels que décrits dans la littérature, et plus particulièrement aux instruments « conventionnels et incitatifs » (Lascoumes et Le Galès 2005b). Ce caractère incitatif est confirmé par ses promoteurs, comme le démontrent les propos de *Najib*, ancien directeur d'agence de bassin, qui considère les contrats de nappe comme une « carotte », par comparaison au « bâton » que constitue les mesures réglementaires et le contrôle de l'accès aux ressources en eau souterraine.

> *« Certaines mesures draconiennes, de type sanction, le côté bâton, ça ne marche pas, ça ne donne pas les résultats escomptés, alors on essaie la carotte. C'est l'idée de ces contrats de nappe[400] ».*

Ces instruments conventionnels font également l'objet d'une importante malléabilité, dans le sens où ils s'appuient sur des conventions ou des contrats dont il s'agit d'organiser les négociations avec différentes parties prenantes. Cela nous conduit à nous intéresser aux discours de justification de ses instruments, leur contenu et les processus de négociation dont ils font l'objet. Dès lors, il s'agit dans un premier temps de nous intéresser au contenu du contrat de nappe de la région du Souss. Il nous semble en effet particulièrement important de commencer par ce détour non seulement car le contrat de Souss est le premier contrat de nappe à avoir été signé au Maroc, mais aussi car il est régulièrement cité comme « exemple » par les différents acteurs administratifs concernés par la gestion des eaux souterraines.

Dans cette section, nous analysons plus particulièrement la manière dont ce contrat de nappe « exemplaire » du Souss organise une intégration corporatiste des usagers des eaux souterraines (I.A), avant de le comparer à partir de cet aspect précis avec les projets de contrat du Saïss et du Tadla, constituant nos objets d'étude principaux (I.B). Nous revenons ensuite en détails sur le contenu du projet concernant la plaine du Saïss, un projet présenté comme « finalisé » par l'agence de bassin du Sebou sans pour autant faire l'objet d'une signature

[399] Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

[400] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016

officielle entre les acteurs concernés (I.C). Le projet du Tadla est quant à lui bien moins avancé et apparaît largement dépendant de financements internationaux, dont il est en réalité la conséquence directe, plus qu'il n'émane d'une volonté propre de l'agence de bassin de l'Oum Errabia (I.D).

### I.A. Le contrat de nappe du Souss : une intégration corporatiste des usagers

La loi marocaine sur l'eau de 1995 organise les modalités du régime d'autorisation des prélèvements des eaux souterraines, mais leur gestion est déléguée aux agences de bassin hydraulique (ABH)[401]. Chaque agence est chargée de rédiger le Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PDAIRE) relatif au bassin versant au niveau duquel elle est compétente. Ce document contient à la fois un état des ressources en eau dans le bassin, il organise leur gestion ainsi qu'une planification pour les années à venir. Sur des points précis, les PDAIRE peuvent prévoir la mise en œuvre d'instruments spécifiques pour la gestion de cours d'eau ou de nappes d'eau souterraines particuliers. Dans le cas de ces dernières, ils prennent la forme de contrats de nappe. Nous revenons ici sur les origines de la fabrique du premier contrat de nappe marocain signé en 2007 dans la région du Souss afin d'en analyser le contenu, en interrogeant le changement de politique publique apporté par ce nouvel instrument[402].

En 2005, l'agence de bassin hydraulique du Souss-Massa, qui venait à peine d'être créée, était principalement préoccupée par les enjeux liés à sa propre organisation, tel que l'établissement de son budget et plus particulièrement la constitution de ses recettes financières. De cette manière, le conseil régional de la région du Souss-Massa-Drâa, alors présidé par Aziz Akhannouch[403], s'est saisi de la question de la gestion des eaux souterraines en affichant la volonté de mettre en œuvre un contrat de nappe dans la région du Souss. À cet effet, un premier accord de principe est signé le 4 février 2006[404]. Le projet de contrat de nappe du Souss est donc, dès son origine, politiquement et médiatiquement porté par le conseil régional, et accompagné par l'ABH du Souss-Massa en tant que responsable de la gestion des ressources en eau dans la région (Houdret 2012, p. 288). Tout comme la construction du problème de

[401] Sur la loi sur l'eau de 1995 et la création des agences de bassin hydraulique, cf. Chapitre 1, II.C, p.126.

[402] Bien que nous n'ayons pas choisi de prendre le terrain du Souss comme terrain d'étude principal, nous l'avons néanmoins étudié à travers les documents, principalement administratifs, relatifs au contrat de nappe ainsi qu'un court entretien exploratoire avec un responsable de l'ABH du Souss Massa et Drâa.

[403] Président du conseil régional de la région Souss-Massa (2003-2007), par la suite ministre de l'Agriculture (2007-2021) avant sa nomination en tant que chef du gouvernement en octobre 2021, Aziz Akhannouch est également réputé pour être un proche du roi Mohammed VI, cf. Chapitre 1, III.B, p.142 et Chapitre 2, II.A, p.173.

[404] « Gestion intégrée et participative des ressources en eau dans le bassin du Souss Massa », Présentation PowerPoint, *Agence de bassin hydraulique du Souss Massa et Drâa*, mars 2011

surexploitation analysée dans le chapitre précédent, la construction du contrat de nappe dans le Souss s'opère dans des espaces relativement discrets dans la mesure où elle ne fait pas l'objet de controverses publiques. Pour autant, celle-ci ne s'opère pas uniquement dans des espaces administratifs. Un rapport commandité par l'Agence Française de Développement (AFD) et l'association Plan Bleu[405] revient sur les origines du contrat de nappe du Souss.

> *« Avec le développement de l'agriculture commerciale, en particulier d'exportation, les investisseurs agricoles constituent un lobby politique puissant qui contribue à orienter les politiques publiques vers le développement de la ressource en eau. Les grandes exploitations ont accepté de s'engager dans un contrat de nappe en 2006 à condition que l'État s'engage notamment à prospecter les ressources en eau souterraines profondes, à poursuivre la mobilisation des ressources en eau de surface déjà mobilisées au-delà du minimum écologique et à envisager le dessalement pour la zone de Chtouka[406]. »*

Après la signature du premier accord autour de la réalisation d'un « contrat de nappe » dans la région du Souss[407] en février 2006, une dizaine de réunions regroupant les différents acteurs de la gestion de l'eau ont eu lieu jusqu'en septembre 2017. Nous retrouvons parmi les signataires le conseil régional et l'ABH du Souss, ainsi que les directions ministérielles chargées de l'Eau d'une part, et de l'Agriculture d'autre part, l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole (ORMVA) du Souss-Massa, les chambres d'Agriculture de la région mais aussi et surtout des usagers des eaux souterraines. En effet, sont également signataires de la convention la fédération des associations d'usagers de l'eau agricole ainsi que certaines associations de producteurs agricoles organisés par filières et tournées vers l'exportation[408]. Les usagers représentés dans la convention émanent unanimement du secteur agricole, ce sont donc exclusivement les usagers de l'eau d'irrigation qui prennent part au contrat[409]. La participation

[405] Le « Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée » est une association non gouvernementale de droit français financée par plusieurs pays méditerranéens, destinée à la production d'expertise et de prospective sur les questions environnementales en Méditerranée, cf. http://planbleu.org

[406] « Gestion de la demande en eau dans les pays Méditerranéens. Gestion de la demande en eau. Étude de cas du Maroc », Rapport Principal Final, Plan Bleu, *Agence Française de Développement*, décembre 2012, 226 p.

[407] « Gestion intégrée et participative des ressources en eau dans le bassin du Souss Massa », Présentation PowerPoint, *Agence de bassin hydraulique du Souss Massa et Drâa*, mars 2011.

[408] On retrouve notamment l'Association des Producteurs d'Agrumes du Maroc (ASPAM), l'Association des Producteurs Exportateurs de Maraîchage et Primeurs (APEM), l'Association Professionnelle des Exportateurs de Fruits et Légumes (APEFEL) ou encore l'Association Agrotechnologies du Souss Massa Draa.

[409] Parmi les signataires de la convention, les usagers de l'eau potable ne sont en effet pas représentés. On ne retrouve pas non plus l'ONEE, l'office national chargé de la production d'eau potable, ni la RAMSA, régie chargée de la distribution d'eau potable de la ville d'Agadir alors même qu'une partie de la production d'eau potable est assurée à partir de ressources en eau souterraines, cf. « Système d'alimentation », site internet de la Régime Autonome Multi-Services d'Agadir (RAMSA), en ligne, consulté le 29 avril 2019, http://www.ramsa.ma/Accueil/EspaceTechnique/EauPotable/Systèmedalimentation.aspx

active des irrigants privés est une caractéristique importante de ce contrat de nappe et n'est pas sans lien, comme précisé dans le rapport de l'AFD, avec le contenu même du contrat.

Le processus d'échange a conduit tous ces acteurs à signer, le 20 septembre 2007, la « convention-cadre pour la préservation et le développement des ressources en eau dans le bassin hydraulique du Souss-Massa[410] » qui donne des orientations de politiques publiques en prévoyant un ensemble d'actions à mener et en répartissant les rôles des différents partenaires. La convention s'articule autour des quatre « axes d'intervention prioritaires » présentés dans le tableau ci-après. Pour chacun de ces axes, nous précisons les acteurs actuellement en charge de ces missions, et donc de leur financement et/ou de leur mise en œuvre. Nous précisons également l'origine des financements prévus par la convention pour la réalisation des différents objectifs.

**Tableau 13 – Récapitulatif des actions prévues par le contrat de nappe du Souss**

| **Axes** | **Thèmes** | **Acteurs en charge** | **Financements** | **Budgets** *(en millions de dirhams)* |
|---|---|---|---|---|
| Économie et valorisation de l'eau d'irrigation | Conversion de 30 000 hectares en irrigation localisée* | Ensemble des signataires | 60 % État<br>20 % ABH<br>20 % agriculteurs | 900 |
| | Valorisation de l'eau d'irrigation | Administration agricole<br>Agriculteurs | Augmentation de la redevance | 3,3** |
| | Activités de contrôle et de police des eaux | Ministre de l'Eau, ABH Souss-Massa, ORMVA, Wilaya, Conseil régional | Augmentation de la redevance | 5,8** |
| | Caractérisation des exploitations agricoles | Ministère de l'Agriculture<br>ORMVA | Augmentation de la redevance | ? |
| Recherche scientifique | | Ministère de l'Agriculture<br>ORMVA | Augmentation de la redevance | 3,2** |
| Développement et mobilisation des eaux souterraines | | Ministère de l'Eau<br>ABH Souss-Massa | Augmentation de la redevance | ? |
| Mobilisation des eaux de surface | | Ensemble des signataires | Conventions annexes à établir | de 1 650 à 2 500 |

** Il s'agit ici de terres déjà irriguées auparavant, dont est financé le changement de technique d'irrigation*
*** Ces chiffres correspondent à l'utilisation des redevances supplémentaires effectivement perçues entre 2007 et 2014, cf. « La gestion participative des ressources en eau dans le bassin du Souss Massa Drâa », ABH Souss Massa et Drâa, Agadir, 19 juin 2014*

*Source : réalisation personnelle de l'auteur à partir des données de l'ABH Souss-Massa, 2017*

[410] « Convention cadre pour la préservation et le développement des ressources en eau dans le bassin hydraulique du Souss-Massa », *Royaume du Maroc*, 20 décembre 2007, 20 pages.

Nous pouvons en premier lieu remarquer que la convention s'organise autour de deux grands objectifs. Il s'agit avant tout de réaliser des économies en matière d'eau d'irrigation à travers un programme de conversion à l'irrigation localisée et le renforcement du contrôle de l'utilisation des eaux. En second lieu, il s'agit de développer l'offre de ressources en eau, souterraines ou de surface. Au vu des sources de financement prévues par la convention, nous pouvons observer que celle-ci donne à voir un accord entre usagers et gestionnaires de l'eau basé sur une augmentation de la redevance en contrepartie du développement de nouvelles ressources en eau. Finalement, la convention ne vise pas une diminution de la consommation globale en eau mais plutôt une meilleure efficience de son utilisation, et une meilleure valorisation des ressources en eau. Les économies d'eau réalisées d'un côté sont destinées à être réaffectées de l'autre, cette réallocation de l'eau agricole (Tanouti et Molle 2013) étant destinée à encourager le développement économique. L'intitulé même de la « convention-cadre pour la préservation et le développement des ressources en eau dans le bassin hydraulique du Souss-Massa » est sans équivoque : il s'agit non seulement de *préserver* les ressources mais également de *développer* de nouvelles opportunités d'accès à la ressource.

Ce constat est confirmé par les budgets liés aux différentes activités, tels que présentés dans la dernière colonne du tableau précédent (Tableau 13, ci-dessus). La convention précise en effet que l'axe de « mobilisation des eaux de surface » consiste en la réalisation de plusieurs ouvrages hydrauliques, permettant d'alimenter un nouveau périmètre irrigué[411], dont le coût estimé serait compris entre 1,6 et 2,5 milliards de dirhams en fonction des choix de construction[412]. En outre, le coût de la conversion à l'irrigation localisée de 30 000 hectares de terres agricoles est estimé à environ 900 millions de dirhams[413]. En comparaison, sur les 13,3 millions de dirhams [414] de recettes supplémentaires générées entre 2007 et 2014 par l'augmentation de la redevance prévue dans la convention : 4,1 millions de dirhams ont été destinés à l'équipement en compteurs des forages ; 3,3 millions à des programmes d'économie de l'eau ; 3,2 millions à la recherche scientifique et 1,1 millions à l'équipement de la police de l'eau[415].

[411] Il s'agit du périmètre irrigué d'El Guerdane, dont la gestion fait l'objet d'un partenariat public-privé, une première dans le domaine au Maroc. Il constitue l'objet principal d'étude d'une thèse sur les conflits liés à l'eau au Maroc (Houdret 2008).

[412] Soit entre environ 143 et 224 millions d'euros. Dans le premier cas, seuls seraient construits les ouvrages considérés comme prioritaires. Le second cas correspond à la construction de tous les ouvrages étudiés, soit 29 ouvrages hydrauliques (1 grand barrage, 4 barrages moyens et 24 petits barrages et lacs collinaires).

[413] Soit environ 80 millions d'euros.

[414] Soit environ 1,2 million d'euros.

[415] « La gestion participative des ressources en eau dans le bassin du Souss Massa Drâa », *Agence de bassin hydraulique du Souss Massa et Drâa*, Agadir, 19 juin 2014.

Les sommes consacrées à la mobilisation de nouvelles ressources en eau à travers la construction de nouveaux équipements hydrauliques sont donc sans commune mesure avec les mesures liées au contrôle de l'utilisation des eaux souterraines. Elles sont également supérieures à celles des programmes de conversion en irrigation localisée, qui restent tout de même importantes, notamment si nous ajoutons à celles-ci les subventions distribuées dans le cadre du Plan Maroc Vert dès 2008. À cet égard, nous avons par ailleurs précédemment souligné les controverses autour des techniques d'irrigation localisée[416], celles-ci ne conduisant pas nécessairement à une réduction des consommations en eau.

Finalement, derrière les arguments de la préservation des ressources en eau, cette convention acte le choix d'une politique de l'eau davantage orientée vers le développement de nouvelles ressources en eau que vers la préservation des ressources souterraines. Cela vient confirmer l'hypothèse avancée lors de notre analyse de la construction du problème public. En effet, le problème de *surexploitation des eaux souterraines* est bien ici redéfini comme un problème de *manque de ressources en eau*, les solutions apportées consistant alors principalement à augmenter l'offre en eau (construction de barrages) et à rendre plus efficiente la consommation d'eau (techniques d'irrigation localisée) pour réallouer les ressources ainsi économisées.

La région du Souss ne constituant pas un de nos terrains d'étude, il nous est difficile de juger de la réalisation des différents objectifs fixés sans avoir mené une analyse approfondie de la mise en œuvre du contrat. Néanmoins, si la réalisation des aménagements liés à ces deux principaux objectifs a bien été entreprise, la question de la régulation de l'accès à la nappe n'apparaît cependant pas être une priorité. À cet égard, notons que la nappe du Souss affiche toujours un déficit important et en constante augmentation[417], et ce plus de dix ans après la signature de la convention.

Toujours est-il que la convention en elle-même est porteuse d'un changement de politique publique en ce sens qu'elle inaugure un accord inédit entre les usagers de l'eau d'irrigation et les gestionnaires autour d'une augmentation de la redevance payée pour l'utilisation des eaux souterraines. Elle inaugure également l'idée d'un subventionnement à hauteur de 80 % des équipements en irrigation localisée, et ce un an avant la mise en œuvre du Plan Maroc Vert, à travers lequel a été renforcé le niveau de subvention du Plan National d'Économie d'Eau d'Irrigation[418]. Cependant, la convention donne également à voir certaines

[416] Cf. Chapitre 2, III.C, p.200.

[417] « Agriculture intégrée et durable. Mini big-bang attendu dans le Souss », *Le Matin*, 9 avril 2018, en ligne, consulté le 1er mai 2018 à l'adresse https://lematin.ma/journal/2018/mini-big-bang-attendu-souss/290495.html

[418] Cf. Chapitre 1, III.B, p.142.

permanences en termes d'objectifs de politique publique. En effet, les nouvelles recettes dégagées par l'augmentation des redevances sont majoritairement destinées à une politique d'aménagement orientée vers le développement de l'offre de ressources en eau. Les acteurs contribuant au renouvellement de ces objectifs sont cependant plus variés, ils ne sont plus uniquement issus des décisions d'un État central aménagiste et dirigiste tel que cela était le cas à l'époque de la « politique des barrages ». Ils sont à présent réaffirmés à travers la formation d'une coalition aménagiste constituée des acteurs politiques locaux (conseil régional), les gestionnaires des ressources en eau (ABH) ainsi que des usagers de l'eau largement constitués de « grands[419] » agriculteurs (fédérations de producteurs). La participation de ces derniers renforce en effet l'idée de codécision et de négociation des politiques de l'eau entre les acteurs issus des sphères administratives et économiques.

La mise en œuvre de cette convention donne à voir, plutôt qu'un remplacement de nouvelles mesures par d'autres, un mode de changement par superposition, ou « *layering* » tel que décrit dans la littérature néo-institutionnelle. Le contrat de nappe du Souss repose en effet sur une logique « d'amendements, d'additions ou de révisions d'un ensemble institutionnel existant » (Streeck et Thelen 2005a, p. 24). Le changement observé ici reste donc largement contraint par un ensemble de dépendances au sentier, vis-à-vis des politiques sectorielles existantes, qui ne sont pas fondamentalement remises en cause, mais dont la convention tente d'organiser l'alignement des différents objectifs, ce qui est permis par les mesures d'encouragement au développement de techniques d'irrigation localisée.

Nous avons ici présenté les grands traits caractéristiques du contrat de nappe de la région du Souss, mais nous n'avons pas pour autant identifié les raisons qui font de ce contrat une référence, une « *success story* », auprès des acteurs de la politique de gestion des eaux souterraines, que ces derniers citent généralement en exemple[420], comme nous avons pu l'observer au niveau de nos terrains d'études du Saïss et du Tadla. Il s'agit cependant de montrer qu'il existe des différences importantes quant à la manière dont sont intégrés les usagers au sein des différents contrats et projets de contrat de nappe.

## I.B. Une référence (Souss), des différences (Saïss, Tadla) : des contrats sans usagers ?

Lorsque l'on évoque la question de la gestion des eaux souterraines au Maroc, et ce avec des acteurs spécialisés ou non, la région du Souss est presque toujours citée en référence,

[419] Cf. Chapitre 1, III.C, p.146.
[420] Cf. Chapitre 2, II.A, p.173.

comme un exemple de contrat de nappe « réussi ». Celui-ci fait en effet l'objet d'une référence quasiment exclusivement positive par les acteurs que nous avons rencontrés sur nos différents terrains d'étude, comme le prouvent les propos d'*Ayoub*, un responsable du ministère de l'Eau qui n'a pas lui-même été directement impliqué dans le projet du Souss.

> *« Alors au niveau des contrats de nappe, le bon exemple du contrat, c'est celui du Souss. Il a été négocié pendant plusieurs années, et finalement mis en place en 2007*[421]*. »*

Alors qu'*Ayoub* n'a pas lui-même été directement impliqué dans le projet du Souss, il cite le contrat du Souss comme une référence, le « bon exemple » à suivre. Ces propos sont à l'image de ceux tenus par de nombreux acteurs nationaux de la politique de l'eau que nous avons pu rencontrer au cours de la réalisation des entretiens semi-directifs[422]. Le projet est également considéré comme un « succès » et cité en tant que tel par les banques internationales de développement, tel que la Banque Mondiale (Houdret et Bonnet 2016), le succès international de ce projet participant dès lors à renforcer la très bonne perception dont il fait également l'objet au plan national. Il est particulièrement intéressant de questionner les mécanismes qui ont conduit l'expérience du Souss à être considérée comme un succès et érigée comme référence, en constatant qu'il existe plusieurs raisons à cela.

En premier lieu, il convient de rappeler que dans le cas du Souss, un contrat de nappe a *effectivement* été signé. S'il constitue non seulement le premier exemple de contrat de nappe au Maroc, il est également le seul à avoir été signé jusqu'à présent. En effet, les contrats de nappe sur nos terrains d'études principaux du Saïss et du Tadla sont encore au stade de projet. Au Maroc, le contrat de nappe du Souss est donc non seulement pionnier mais également unique. Il ne fait pas de doute que ce caractère novateur et innovant participe à sa présentation en tant que « succès », mais cela ne suffit cependant pas à expliquer son image si positive, son rôle de référence, venant jusqu'à être érigé en modèle et considéré comme l' « exemple à suivre » par les fonctionnaires rencontrés.

Il est intéressant de remarquer que les discours vantant le « bon exemple » du contrat du Souss, portés par plusieurs de nos enquêtés, ne contiennent généralement que peu de précisions sur le contenu même du contrat. Cela vient confirmer l'idée que la diffusion du « cas exemplaire » ou du « modèle » de politique publique se fait à travers la « construction d'une

[421] Entretien avec *Ayoub*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 15 septembre 2015.

[422] Entretien avec *Mohammed*, responsable au sein de l'ABH du Tensift, *Marrakech*, 1er juillet 2015 ; Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016 ; Entretien avec *Amine*, responsable au sein du ministère de l'Eau, *Rabat*, 23 septembre 2016.

réalité simplifiée » (Rap 2006, p. 1319) et non d'une présentation exhaustive du modèle. En outre, le contrat du Souss n'est pas considéré par les acteurs de sa mise en œuvre comme une réussite totale, comme le prouvent les propos de *Zakaria*, un responsable de l'agence du Souss, lorsque nous évoquons la réalisation du bilan du contrat de nappe dix ans après sa signature, en revenant plus précisément sur la question de la régulation de l'accès à l'eau souterraine.

> *« Sur les résultats de l'évaluation [du contrat de nappe] qu'on a menée, sur la convention, il y a des choses qui ont bien marché, il y a d'autres un peu moins, c'est normal*[423]*. »*

Cela vient confirmer une seconde hypothèse existante dans la littérature sur la fabrique des modèles de politique publique affirmant que le succès d'un modèle n'est pas nécessairement lié à une cohérence entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, mais que celui-ci tient bien plus souvent au fait qu'il « offre une interprétation significative des événements » (Mosse 2004, p. 657). Ici, le contrat de nappe du Souss offre une interprétation de la surexploitation des eaux souterraines comme étant liée à une mauvaise valorisation de l'eau d'irrigation, justifiant la nécessité de recourir à de nouvelles techniques d'irrigation, mais aussi à un manque de ressources en eau, justifiant pour sa part la nécessité de développer l'offre de ressources en eau en réalisant de nouveaux aménagements hydrauliques.

Enfin, les instigateurs du contrat du Souss, au premier titre desquels Aziz Akhannouch, interfèrent également avec la promotion du *modèle* au sein des espaces internationaux dans lesquels circulent des modèles de gestion de l'eau (Rap 2006, p. 2006), tel que celui de « contrat de nappe ». C'est le cas de Aziz Akhannouch, promoteur du contrat de nappe du Souss en tant que président du conseil régional du Souss-Massa (2003-2007), puis du modèle de développement agricole reposant sur un développement de l'irrigation présentée comme étant plus durable, en tant que ministre de l'Agriculture (2007-2021). En défendant ses réalisations, un tel acteur participe à la construction du « succès » de la politique mise en œuvre et érigée au rang de modèle. Ce dernier est alors amené à circuler au sein des espaces internationaux de gestion de l'eau, les *success stories* étant particulièrement appréciées des organisations internationales (Kadiri, Kuper et Errahj 2011). Ces dernières permettant en effet d'incarner les principes défendus par les organisations internationales, parfois critiqués par leur dimension largement théorique. Dans une analyse consacrée à la construction de « bonnes pratiques » diffusée par la Banque Mondiale, Pablo Diaz reprend le propos de Luciani Vettoretto pour rappeler que la « rhétorique des cas exemplaires constitue un instrument "destiné à influencer les cadres cognitifs et de mise en sens à travers la sélection, la traduction et la diffusion de

[423] Entretien avec *Zakaria*, responsable au sein de l'ABH du Souss, *Agadir*, 4 mars 2016.

*success stories* considérées comme appropriées au regard de principes généraux et universels" (Vettoretto 2009) » (Diaz 2017, p. 116). Les « cas exemplaires », ou *success stories*, présentent en effet l'intérêt, pour certaines organisations et bailleurs de fonds internationaux, de pouvoir être mobilisées dans le but d'incarner concrètement les modèles de politique publique qu'elles défendent et dont elles prônent la mise en œuvre.

Le contrat de nappe du Souss jouit donc d'une image de réussite au niveau national comme international, expliquant le désir des acteurs de la gestion des eaux souterraines dans les régions du Saïss et du Tadla, de s'inspirer de ce « cas exemplaire ». Cependant, un premier aperçu des projets de contrat au niveau de ces plaines donne à voir d'importantes différences en ce qui concerne les acteurs engagés dans les projets de contrats de nappe. Alors que le contrat du Souss a été signé entre différentes composantes de l'administration et des usagers de l'eau agricole, les projets du Saïss et du Tadla rassemblent quant à eux exclusivement des acteurs publics. Dans ces régions, les consommateurs de l'eau agricole ne sont conviés ni à la fabrique, ni à la mise en œuvre des futurs contrats de nappe. Cela rejoint et confirme la conclusion, établie dans le chapitre précédent, selon laquelle la construction du problème de surexploitation des eaux souterraines est un processus discret et exclusivement administratif[424].

Parmi les signataires envisagés dans le projet de contrat de nappe du Saïss présenté en mai 2013 par l'ABH du Sebou[425], nous ne retrouvons effectivement pas de représentant direct des usagers de l'eau et aucun acteur privé. Le projet de convention rassemble uniquement des acteurs publics, tels que les ministères de l'Eau et de l'Environnement, de l'Économie et de l'Agriculture, les *wilayas*[426], les parlements régionaux, les chambres d'Agriculture[427], l'ABH du Sebou, l'ONEE, les régies de distribution d'eau potable, les directions régionales de l'Agriculture, les directions régionales des Eaux et Forêts, les universités de Fès et de Meknès, ainsi que l'École Nationale d'Agriculture de Meknès. Nous retrouvons donc bien ici essentiellement des acteurs administratifs ou des organismes publics. Notons cependant que les chambres d'Agriculture représentent les agriculteurs, en ce qu'elles sont composées d'une assemblée générale élue par les agriculteurs, qui désigne à son tour le bureau et élit le président de la chambre d'Agriculture. Le secrétaire général des chambre d'Agriculture est quant à lui

[424] Cf. Chapitre 2, p.152.

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

[426] Les *wilayas* (préfectures) constituent l'administration déconcentrée de l'État au niveau de chaque région et préfecture (zone urbaine) ou province (zone rurale). Chaque *wilaya* est dirigée par un *wali* (gouverneur) nommé par le roi. Pour plus de détails sur l'organisation administrative locale, cf. Chapitre 4, I.A, p.269 et Tableau 17 – Organisation des pouvoirs locaux (déconcentrés et décentralisés) au Maroc, p.271.

[427] « Il existe au Maroc 37 Chambres d'agriculture, à raison d'une par province. Elles se sont regroupées en une Fédération nationale des chambres d'agriculture. » (Bessaoud 2008, p. 12).

désigné par le ministère de l'Agriculture[428]. Le conseil d'administration de l'ABH est également composé de certains usagers[429], parmi lesquels les agriculteurs qui occupent cependant une place très limitée. En substance, les usagers finaux de l'eau ne sont pas directement représentés dans les négociations des contrats de nappe, si ce n'est à travers les représentants des administrations sectorielles.

Dans le Tadla, bien que le projet de contrat de nappe ne fasse pas encore l'objet d'un document rédigé, les premiers ateliers organisés dans le cadre du projet financé par la Banque Mondiale ont également essentiellement rassemblé des acteurs publics, à l'image de l'atelier organisé à l'agence de bassin hydraulique de l'Oum Errabia en février 2016 auquel nous avons assisté[430]. À l'exclusion des experts venus présenter l'étude de faisabilité réalisée et financée dans le cadre du projet, les participants représentaient l'ABH de l'Oum Errabia, l'ORMVA du Tadla et des universitaires marocains et étrangers.

Malgré l'organisation de la consultation de quelques usagers, majoritairement agricoles, par les bureaux d'étude à l'occasion de la réalisation des études de faisabilité, les projets de contrat de nappe du Saïss et du Tadla donnent à voir un regroupement d'acteurs exclusivement issus du secteur public (ministères, agences de bassin, offices de production d'eau potable et offices d'irrigation). Il existe donc une relation directe et réciproque entre la construction du problème public et la sélection des acteurs participant à la fabrique de l'action publique (Le Naour 2013). En ce sens, le processus de définition du problème public, et plus précisément les opérations de cadrage réalisées à cette occasion, constituent un élément déterminant de la sélection des acteurs puisqu'il a lieu dès les premières étapes de la construction de la politique de gestion des eaux souterraines. C'est ainsi qu'une construction administrative et relativement silencieuse du problème public, telle qu'observée dans le Saïss et le Tadla, conduit à une sélection d'acteurs exclusivement publics pour la signature du contrat de nappe. Dans le Souss cependant, une partie des usagers de la ressource est directement représentée à travers la signature de cette convention par trois associations de producteurs. Si la construction du problème de surexploitation s'opère de manière « discrète et administrative » dans le Saïss et le Tadla, elle est cependant plus « corporatiste » (Garraud 1990) dans le Souss, dans le sens où sa construction s'est opérée à travers la formation d'une alliance entre des responsables politiques régionaux et des exploitants agricoles privés.

[428] Entretien avec *Charaf*, responsable de la Chambre d'Agriculture de la région de Fès-Boulemane, *Fès*, 30 mai 2013, Entretien avec *Zyad*, responsable de la Chambre d'Agriculture de la région Meknès-Tafilalet, *Meknès*, 5 juin 2013.

[429] Cf. Chapitre 1, II.A, p.113.

[430] *Mission pour le Contrat de Gestion Inclusif des Eaux Souterraines dans le Tadla*, projet de la Banque Mondiale, ABH Oum Errabia, Beni Mellal, 25 février 2016.

Les agriculteurs irrigants, pourtant principaux consommateurs des eaux souterraines, ne sont donc pas directement représentés au sein des projets de contrat de nappe du Saïss et du Tadla. Les producteurs de la politique de gestion des eaux souterraines considèrent que cela est lié à la structure de l'économie agricole dans les régions. *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVAT, compare spontanément la région du Tadla, au sein de laquelle il officie, avec celle du Souss.

> *« Ici ce n'est pas comme dans le Souss où il y a une valorisation importante. Ici, on a une agriculture vivrière, on a une stabilisation des gens. Il n'y a pas beaucoup d'agriculture d'exportation. On a quelques agrumes mais pas tellement, on est à la limite climatique pour la production d'agrumes. Et puis ici, dans le Tadla, ce n'est pas comme dans le Souss, on a une production de saison, moyenne, on n'est ni primeur ni tardif. Les gens n'investissent pas trop, on n'a pas des cultures de très grande qualité*[431]*. »*

La distinction qui est ici faite entre les deux types d'agriculture s'opère en réalité en fonction de la valeur ajoutée des productions agricoles. Celles-ci seraient plus élevées dans le Souss que dans le Tadla, du fait qu'une importante partie de la production soit destinée à l'exportation. La structure micro-économique des exploitations est également différente car celles du Souss sont basées sur des investissements financiers plus conséquents que dans le Tadla. Ces caractéristiques agronomiques et économiques ont des répercussions sur la valorisation de la ressource en eau. Pour le dire très simplement, une même quantité d'eau rapporte *in fine* plus aux agriculteurs du Souss qu'à ceux du Tadla. Cela explique, selon *Yahya*, pourquoi les agriculteurs du Souss ont accepté une augmentation de la redevance dont ils s'acquittent pour l'utilisation de l'eau, contrairement aux agriculteurs du Tadla, et en particulier ceux situés dans le périmètre irrigué géré par l'ORMVAT.

[431] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015.

*« Au Maroc, on ne peut concevoir le contrat de nappe que dans le Souss car il y a une valorisation très importante de l'eau, le prix de l'eau peut être très élevé, les gens vont payer car l'eau est valorisée. Nous [l'ORMVAT], on avait l'idée de monter le prix, progressivement bien sûr, de 2,2 centimes à 4 centimes par m³. Quand on est arrivé à 3, on a commencé à avoir des manifestations, tous les agriculteurs étaient là, devant l'office [ORMVAT], alors il ne faut pas jouer avec ça. Pourtant on est dans un tarif d'équilibre, on a le tarif le moins cher par rapport aux autres offices[432]. »*

Selon *Yahya*, les caractéristiques de l'économie agricole seraient finalement à l'origine de la possibilité ou de l'impossibilité de parvenir à un accord tel que celui établi à travers le contrat du Souss. Dans le Tadla, ces conditions économiques ne seraient pas réunies, expliquant les difficultés de mise en œuvre d'un contrat de nappe. Pour reprendre la distinction faite par les acteurs, entre « grands » et « petits » agriculteurs[433], l'augmentation de la redevance pour l'utilisation de l'eau telle qu'actée par le contrat de nappe du Souss n'est rendue possible que par la présence majoritaire de *grands* agriculteurs. Tout cela vient finalement confirmer notre observation consistant à penser que les fonctionnaires considèrent généralement que les pratiques, en matière d'irrigation des « grands » agriculteurs sont plus facilement contrôlables et « maîtrisables[434] » que celles des « petits »[435].

Les comparaisons faites par les fonctionnaires entre les différentes régions, tenant principalement au type d'agriculture pratiquée et aux structures économiques liées, leur permet également d'expliquer la possibilité, ou plutôt l'impossibilité en l'occurrence, de répliquer l'expérience du Souss. En effet, dans le Tadla, l'exemple du Souss n'est pas convoqué par *Yahia* pour affirmer qu'il convient de le répliquer en tant que tel dans le Tadla, étant donné que les conditions de sa réalisation ne sont pas réunies. Cependant, la référence faite au cas du Souss nous éclaire sur le type d'agriculture que les fonctionnaires plébiscitent, celle qu'ils souhaiteraient voire prospérer, et ce notamment afin de pouvoir mettre en place une politique de gestion des eaux souterraines qu'ils estiment plus efficiente. Le fait que les fonctionnaires considèrent le contrat du Souss comme « exemplaire » nous renseigne finalement sur leurs propres préférences en termes de modèle agricole. Ils envisagent en effet une « modernisation » de l'agriculture permise par le développement de technologies de pointe, parmi lesquelles le recours à l'irrigation localisée, qui permettrait le développement d'une agriculture plus

[432] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015

[433] Chapitre 1, III.C, p.146.

[434] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[435] Chapitre 2, II.C, p.183.

efficiente, plus intensive et tournée vers l'exportation. La « modernité » ici plébiscitée est finalement celle portée par le modèle de l'agriculture productiviste.

Pour revenir à l'analyse de la mise en œuvre des contrats de nappe dans le Saïss et du Tadla, nous avons montré qu'ils étaient construits sans usagers, tout en essayant d'en expliciter les raisons. L'analyse de ce processus de sélection des acteurs lors de la production d'une politique publique nous permet de confirmer l'idée que les processus de fabrique de l'action publique sont particulièrement sélectifs (Le Naour et Massardier 2013). Cette remarque permet de confirmer l'idée que les politiques contractuelles, ou plus largement les politiques négociées, sont généralement construites dans des espaces étroitement limités (Valluy 1996). Il existe des effets de « filtrage » (Gaudin 2007 ; Gaxie 1998) des acteurs qui sont, pour ainsi dire, autorisés à prendre part à la construction de la politique de gestion des eaux souterraines. En cela, ce processus renvoie à une tension fondamentale observées entre « les logiques de publicisation et de recherche de confinement » (Gilbert et Henry 2012, p. 48), dont les secondes apparaissent être le corollaire de la « construction de compromis entre des dimensions du problème impossibles à hiérarchiser les unes par rapport aux autres et entrant en contradiction avec les dimensions publiquement assumées des politiques publiques » (*Ibid.*, p. 50). De fait, la participation des usagers des eaux souterraines conduirait à une trop grande publicisation à la fois du problème public mais également des négociations autour des instruments mis en œuvre pour le traiter, qui ne permettrait plus au compromis « discret » opéré entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture de tenir, puisque reposant fondamentalement sur des logiques de non-dits, ou de problématiques non débattus, autour de l'extension et de l'intensification de pratiques irriguées par exemple, qui conduisent *in fine* à une augmentation des consommation d'eau globale.

Ces observations contribuent également à réfuter l'idée d'une « décharge » de l'État marocain dans le domaine de la gestion des eaux souterraines. En effet, nous n'observons aucun dessaisissement des pouvoirs publics dans le domaine, puisqu'ils investissent au contraire largement cet espace. En termes de recomposition de l'action publique, nous n'observons pas, au niveau des régions du Saïss et du Tadla, l'inclusion de nouveaux acteurs, notamment privés, dans la fabrique des politiques de gestion des eaux souterraines. Enfin, bien que dans le Souss les acteurs privés soient parties prenantes à la politique de gestion des eaux souterraines, cette dernière est cependant entièrement coordonnée et majoritairement financée par l'État. Pour autant, cela ne remet pas en cause l'intérêt des questionnements relatifs au redéploiement de l'État (Hibou 1998) à travers l'analyse des recompositions de l'action publique. Cette dernière doit être déclinée dans chaque phase de l'analyse de la politique de gestion des eaux souterraines, à travers une étude attentive des projets de contrat de nappe du Saïss et du Tadla.

L'analyse de leur contenu est d'autant plus intéressante que ces deux contrats n'incluent pas directement les usagers agricoles, et cela alors que leurs promoteurs se réfèrent constamment au contrat « exemplaire » du Souss. Enfin, cette analyse permettra également de poser la question du changement de politique en interrogeant spécifiquement les objectifs de politique publique soutenus par ces contrats.

### I.C. Le contrat du Saïss : un plan d'aménagement sectoriel et centralisé

La plaine du Saïss, située entre les villes de Fès et de Meknès, est une zone agricole majeure du pays. Elle repose sur un système aquifère complexe[436] qui alimente des puits et des forages à usages agricoles via la nappe superficielle et des forages artésiens[437] captant l'eau de la nappe profonde, pour la production d'eau potable principalement. L'agence de bassin du Sebou est chargée de la gestion de l'eau sur un vaste territoire de 40 000 km² au sein duquel se situe la plaine du Saïss d'une superficie de 2 000 km² dont 160 000 hectares sont destinés à l'agriculture, parmi lesquels sont irrigués 50 000 hectares[438]. Cette plaine repose sur le complexe aquifère du Saïss, également appelée nappe de Fès-Meknès. Dans la version révisée du PDAIRE de 2011, l'agence de bassin du Sebou prévoit l'instauration de « contrats de nappe » pour la gestion des eaux souterraines du bassin hydraulique. Nous reproduisons ici textuellement l'extrait du PDAIRE consacré à la gestion des eaux souterraines.

[436] On parle de « complexe aquifère » dès lors que l'aquifère est composé de plusieurs nappes, distinguées en fonction de leur profondeur : les nappes superficielles (ou phréatiques) et les nappes profondes (ou fossiles). Pour des questions de clarté, nous nous référons ici à « la nappe du Saïss » pour désigner l'ensemble aquifère du Saïss. Lorsque nous voulons désigner une nappe spécifique (superficielle ou profonde), nous faisons la précision.

[437] L'artésianisme correspond au phénomène de pression de l'eau souterraine. Ce phénomène permet un acheminement de l'eau vers la surface, à travers un forage, sans avoir besoin de recourir à l'usage d'une pompe et donc sans consommation d'énergie. Du fait de la diminution du niveau des nappes, l'artésianisme diminue, c'est notamment le cas dans le Saïss, cf. entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015 et Annexe 8 – Argumentaire du projet de contrat de nappe du Saïss, p.450.

[438] Selon les chiffres de l'ABH du Sebou, cf. « Contrat de la nappe Fès-Meknès : Défi et Stratégie pour un Développement Durable », *ABH du* Sebou, Conférence « Ressources en eau souterraine au Maghreb : Quels instruments pour une gestion durable ? », *Journées scientifiques Maghrébines*, IAV Hassan II, Rabat, 8 mai 2017

> *« Une approche contractuelle (sorte de contrat de nappe) pour définir un plan de sauvegarde de ces nappes doit être lancée d'urgence pour atténuer les problèmes d'épuisement et de dégradation de la qualité des eaux. Ces contrats de nappes doivent définir les conditions d'exploitation des nappes menacées (Saïss et M'nasra) et l'engagement de l'ensemble des intervenants (usagers, agence de bassin, autorités locales, crédit agricole etc.)*[439]*. »*

Le PDAIRE de l'agence du Sebou définit quatre actions liées à l'objectif de préservation des ressources en eau souterraine : changer progressivement l'origine des ressources destinées à l'alimentation en eau potable en passant des ressources souterraines aux eaux de surface ; organiser des transferts d'eau superficielle destinée à un usage agricole pour réduire l'utilisation de puits et de forages ; généraliser les contrats de nappe ; et organiser la recharge artificielle des nappes.

Le projet de contrat de nappe du Saïss a fait l'objet d'une première mission d'expertise[440], réalisée entre 2010 et 2013 par un bureau d'étude régional spécialisé dans l'ingénierie agricole et le développement rural[441]. La phase d'enquête commanditée par l'ABH a été guidée par la volonté de sonder les acteurs correspondants aux différents usages des ressources en eau souterraines de la plaine du Saïss. Lors de notre entretien avec *Youssef,* consultant chargé de cette étude tient à insister sur cette phase d'enquête et sur l'importance du nombre d'acteurs consultés et de leur diversité.

[439] « Étude d'actualisation du plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eau du bassin hydraulique de Sebou », Note de synthèse, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, septembre 2011.

[440] « Mise en place d'une convention pour une gestion participative et durable des ressources en eau souterraine du système aquifère du Moyen Atlas – Saïss », Appel d'offres n°92-2010, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, 2010.

[441] Le bureau d'étude regroupe en réalité deux experts, tous les deux ingénieurs formés à l'IAV de Rabat. Nous avons pu rencontrer lors d'un entretien celui qui a travaillé plus précisément sur l'étude relative au projet de contrat. Ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, il a quitté l'administration en 2005 pour fonder le bureau d'étude *TGR Consult (Territory, Gender & Resources)*. Le bureau est spécialisé dans l'ingénierie agricole et le développement des territoires ruraux, répondant à des appels d'offre émanant des secteurs public et privé.

*« On a rencontré environ 400 agriculteurs pour les voir de très près, les consulter à l'aide de questionnaires, de questions très ciblées et notamment sur leur perception de la nappe, de la descente du niveau, essayer de comprendre quelles sont les causes, est-ce qu'ils font des économies d'eau. […] On a rencontré essentiellement des agriculteurs mais on a également pris contact avec tous les usagers de l'eau : les acteurs du tourisme, de l'artisanat très consommateurs en eau également, l'ONEP, la RADEEM, la RADEEF, les industries du papier de Meknès qui consomment beaucoup d'eau. Mais on a aussi rencontré les provinces, les wilayas, les élus*[442]*. »*

Dans ces propos, l'accent est mis sur la largeur de la consultation en insistant sur le nombre de 400 agriculteurs interrogés. Cependant, dans le rapport d'étude, les résultats de l'étude prennent uniquement en compte les superficies agricoles, la part irriguée et la taille moyenne des exploitations[443]. Le rapport précédent fait cependant état de « plusieurs réunions de concertation et de sensibilisation au niveau des wilayas et des cercles » au cours desquelles la « perception de la problématique de l'eau » par les différents acteurs a été sondée. Les résultats sont présentés dans un tableau de synthèse, qui n'indique cependant pas le nombre et les caractéristiques des agriculteurs présents lors de ces réunions[444]. Il ressort de ce tableau de synthèse que les agriculteurs consultés sont principalement préoccupés par la baisse de niveau des nappes, le tarissement de certaines sources, la diminution des précipitations et l'augmentation des coûts de pompage conséquent aux précédents points. Face à ces contrats, ils proposent plusieurs mesures, telles que le renforcement de la sensibilisation des usagers agricoles de l'eau, la généralisation des techniques d'irrigation localisée, une meilleure valorisation de l'eau en sélectionnant des cultures plus économes en eau, une simplification des procédures d'autorisation de prélèvement, l'activation de la police de l'eau et le renforcement des contrôles et des sanctions pour les contrevenants et enfin une mobilisation des eaux de surface pour réduire la pression sur les nappes d'eau souterraine[445].

Les autres acteurs représentés sont des associations d'irrigants, des élus, des responsables locaux du ministère de l'Intérieur et de l'Agriculture, des représentants de l'ONEE, de la RADEM, des chambres d'Agriculture et des directions régionales des Eaux et

[442] Entretien avec *Youssef*, expert-ingénieur et cofondateur de TGR Consult, *Fès*, 24 mai 2013.

[443] « 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, ABH Sebou*, version définitive, septembre 2012, pp. 31-32.

[444] « Collecte de données, diagnostic de la situation existante et projection des tendances d'évolution futures », 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 1, TGR Consult, ABH Sebou, version définitive, octobre 2011

[445] *Ibid.*, p.60.

Forêts. Le tableau fait état, pour chaque acteur, du diagnostic établi et des propositions faites. La consultation menée lors de l'étude est donc relativement large mais il faut noter que, hormis pour les usages agricoles, les autres usagers ne sont pas directement représentés. Le secteur de l'eau potable est représenté par le producteur national (ONEE) et les régies de distribution d'eau potable mais l'industrie ou le tourisme sont absents.

En mai 2013, l'ABH du Sebou a présenté une version finalisée d'une « convention-cadre pour la préservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès »[446] aux différents partenaires en vue de sa signature. Dans son introduction, la convention définit les eaux souterraines du complexe aquifère de la plaine du Saïss comme une « réserve stratégique » qu'il convient de protéger et de conserver pour faire face à d'éventuelles périodes de sécheresse exceptionnelles, et ce afin de sécuriser l'accès aux ressources en eau. Le point central du contrat de nappe repose sur un bilan actuel des entrées et sorties de la nappe auquel est apposé un objectif de bilan à l'horizon 2030, que nous reproduisons ci-après.

**Tableau 14 – Bilan hydrologique de la nappe du Saïss et objectifs à horizon 2030**

| *en $Mm^3$/an* | | **Données 2010** | **Horizon 2030** |
|---|---|---|---|
| **Entrées** | | **242** | **248** |
| | Infiltration des eaux pluviales | 104 | 104 |
| | Alimentation profonde à partir du Moyen-Atlas | 101 | 101 |
| | Retour des eaux d'irrigation | 36 | 43 |
| **Sorties** | | **342** | **173** |
| | Prélèvements agricoles | 160 | 47 |
| | Prélèvements en eau potable | 100 | 0 |
| | Prélèvements des industries isolées | | 44 |
| | Drainage naturel (sources, cours d'eau) | 82 | 82 |
| **Bilan** | | **- 100** | **+ 75** |

*Source : PDAIRE, ABH du Sebou, 2011*

D'un point de vue hydrogéologique, la nappe du Saïss est un complexe aquifère composé d'une nappe superficielle, sur laquelle étaient historiquement effectués les prélèvements agricoles, et d'une nappe profonde au niveau de laquelle sont effectués tous les prélèvements destinés à la production d'eau potable, mais de plus en plus marquée par le développement d'usages agricoles du fait de l'amélioration des techniques de forage permettant aujourd'hui d'atteindre des profondeurs plus importantes (Ameur, Kuper et Hammani 2017). Comme il est courant de le faire, ce bilan concerne l'ensemble de l'aquifère. Le tableau montre quels sont les objectifs du contrat de nappe, destinés à transformer le bilan de la nappe, aujourd'hui déficitaire, en bilan excédentaire. Il est nécessaire d'expliciter ce bilan en distinguant pour cela les entrées et sorties au niveau de la nappe. Du côté des entrées, il faut

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

rappeler la relativité des chiffres présentés : les données de pluviométrie ou de l'alimentation à partir d'autres nappes sont issues de modélisations qui ne sauraient masquer les disparités annuelles, comme le rappelle *Salim*, responsable au sein d'un bureau d'étude en hydrogéologie.

> *« L'année 2007 a été une année très sèche, alors qu'à partir de 2009, 2010, on a une très bonne hydraulicité. Mais c'est vrai qu'à long-terme on a une tendance à la baisse. Et cela est dû au développement des pompages, au passage d'une agriculture vivrière à un développement agricole très fort. L'utilisation des eaux souterraines sur les années sèches est un fait, mais on observe même des pompages lors des années pluvieuses*[447]*. »*

*Salim* met ici en avant l'idée que les infiltrations pluviales varient d'une année sur l'autre, d'où le recours à une moyenne pour ce bilan hydrologique. Pour autant, ce dernier ne prend pas en compte l'hypothèse d'une baisse, à moyen-terme, des infiltrations pluviales, mais mise au contraire sur une stabilité de ces dernières. En cela, il est nécessaire de remarquer que ce bilan hydrologique ne prend pas en compte la question du changement climatique et ses éventuelles conséquences à horizon 2030, alors même que ces risques sont soulignés plusieurs organisations internationales, et relayés par le ministère marocain de l'Environnement (Taabni et Jihad 2012).

En outre, *Salim* fait ici immédiatement le lien entre entrées et sorties, à savoir entre pompage des eaux souterraines et pratique d'une agriculture irriguée intensive. Du côté des sorties, nous remarquons dans le bilan que les prélèvements en eaux souterraines sont destinés à l'irrigation agricole à hauteur de 60 %, contre 40 % pour la production d'eau potable et la consommation industrielle. Cette proportion est différente au niveau national, où les prélèvements destinés à l'irrigation agricole représentent plus de 80 % des prélèvements totaux. Cette différence s'explique avant tout par l'importance spécifique des prélèvements en eaux souterraines pour la production d'eau potable dans le Saïss mais aussi probablement par une sous-estimation des prélèvements agricoles par l'agence de bassin du Sebou, tenant à la complexité des procédures d'autorisation[448].

Par ailleurs, le tableau présente un objectif de bilan excédentaire à horizon 2030, permis par une diminution de plus de deux tiers des prélèvements agricoles et un arrêt total des prélèvements destinés à l'eau potable[449]. Pour atteindre ces objectifs, le projet de contrat

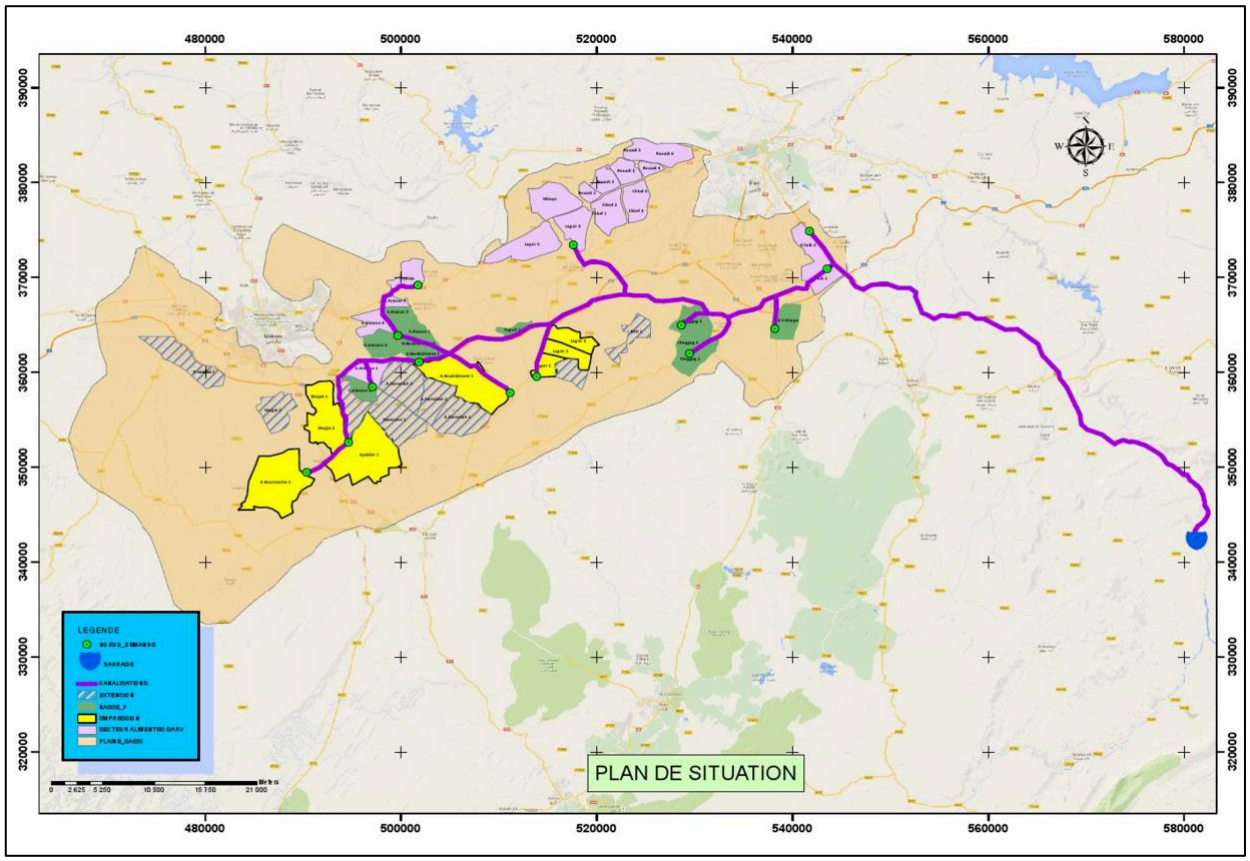
[447] Entretien avec *Salim*, responsable d'un bureau d'étude en hydrogéologie, *Rabat*, 16 septembre 2015

[448] Nous reviendrons spécifiquement sur cette question, cf. Chapitre 5, III, p.352.

[449] « 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

envisage une augmentation massive de l'offre en eau de surface censée soulager la nappe par effet de substitution, à l'image de ce qui est prévu dans le contrat de nappe du Souss. Le contrat prévoit 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[450]. Ce nouveau périmètre profitera à 4 800 exploitations, et mobilisera un investissement global de près de 4 milliards de dirhams[451]. Il implique la construction d'une conduite d'adduction qui acheminera, sur une longueur de 90 kilomètres et un relief accidenté, un volume de 125 millions de $m^3$ d'eau exclusivement destiné à l'irrigation[452], comme le montre le schéma suivant.

**Figure 12 – Plan de situation du projet de périmètre irrigué dans la plaine du Saïss**




*Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, 2016*[453]

[450] Il s'agit du complexe de barrage M'dez Aïn Timedrine, dont la mise en service, initialement prévue pour 2018, a été repoussée à 2020, cf. « Les travaux de construction du barrage M'dez affichent un taux d'avancement de 40% », *Le Matin*, 4 novembre 2018, en ligne, consulté le 13 mai 2019 à l'adresse https://lematin.ma/journal/2018/travaux-construction-barrage-mdez-affichent-taux-davancement-40/304114.html

[451] « 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), Ministère de l'Agriculture, version définitive, Fès, août 2013.

[452] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[453] La légende indique, dans l'ordre de haut en bas : Nœud de demande, Barrage, Canalisations, Extensions, Basse pression, Secteur sous pression, Secteur d'alimentation gravitaire, Plaine du Saïss.

En ce qui concerne l'alimentation en eau potable des villes de Fès et de Meknès, en plus de la poursuite de l'usage actuel de sources situées au niveau de la commune d'Aïn Bittit, le contrat prévoit la construction d'une station d'épuration d'une capacité de 2 $m^3$ par seconde, alimentée à partir du barrage Idriss I$^{er}$, déjà existant. D'ici quelques années, la ville de Meknès devrait également recevoir des eaux du barrage Ouljet Essoltane situé sur l'oued Beht, dont les travaux devraient être bientôt achevés selon les responsables de l'ONEE[454].

S'il n'y a pas de raison de douter de la réalisation de ces aménagements dont les travaux ont déjà commencé, le passage d'ici 2030 à un bilan excédentaire paraît excessif, voire irréaliste. On imagine en effet difficilement que le programme de conversion au goutte-à-goutte et le projet de nouveau périmètre irrigué permettront à eux seuls une diminution de la consommation d'eau souterraine destinée à l'irrigation agricole de plus de 70 %[455]. Cette idée est confortée par le fait qu'en 2017, l'agence de bassin du Sebou a présenté une nouvelle version de bilan hydrologique au sein duquel l'évaluation de la consommation agricole a été modifiée : elle est passée de 160[456] à 225 $Mm^3$/an pour l'année 2010, confirmant l'hypothèse d'une sous-évaluation de la consommation agricole. Sans présenter les détails des calculs, les nouvelles prévisions à horizon 2030, après mise en œuvre du contrat de nappe présenté, font état d'un léger déficit de 5 $Mm^3$/an. L'ABH met ce chiffre en parallèle de celui d'un déficit de 267 $Mm^3$/an dans l'hypothèse où le contrat de nappe ne serait pas mis en œuvre[457], et cela sans pour autant prendre en compte les éventuelles conséquences liées au changement climatique, rappelons-le.

Malgré ces ajustements, les objectifs de réduction de la consommation des eaux de la nappe du Saïss restent peu réalistes. D'abord, le contrat de nappe ne prévoit rien en ce qui concerne la régulation et le contrôle des points d'eau sur la nappe, si ce n'est des programmes de sensibilisation dont on voit mal comment ils pourraient conduire à une diminution des deux tiers de la consommation d'eau agricole. En outre, une partie de la diminution prévue de la consommation agricole est censée être permise par le passage à des techniques d'irrigation localisée (goutte-à-goutte). Or nous l'avons vu, les avis des spécialistes divergent fortement sur la question. Cette technique conduirait en effet plutôt à une augmentation, ou tout au moins à une stabilisation de la consommation. Par ailleurs, les gestionnaires prévoient dans ce projet

[454] Entretien avec *Aziz*, responsable au sein de l'ONEE, *Meknès*, 1$^{er}$ décembre 2015.

[455] Selon les prévisions de l'ABH du Sebou, cf. Tableau 14 – Bilan hydrologique de la nappe du Saïss et objectifs à horizon 2030, p.228.

[456] Cf. Tableau 14 – Bilan hydrologique de la nappe du Saïss et objectifs à horizon 2030, p.228.

[457] « Contrat de la nappe Fès-Meknès : Défi et Stratégie pour un Développement Durable », *ABH du* Sebou, Conférence « Ressources en eau souterraine au Maghreb : Quels instruments pour une gestion durable ? », *Journées scientifiques Maghrébines*, IAV Hassan II, Rabat, 8 mai 2017.

une stabilité des entrées naturelles (pluie, alimentation profonde)[458] et une augmentation d'un quart des retours d'irrigation[459]. Pourtant la pratique de l'irrigation localisée contribue à une diminution importante des retours d'irrigation, puisque le principe même de ces techniques consiste à ne fournir aux cultures que le volume d'eau strictement nécessaire. Ces prévisions ne semblent pas non plus prendre compte des prévisions à la baisse des entrées relatives aux changements climatiques. Enfin, l'agence de bassin prévoit une diminution conséquente de la consommation agricole (125 $Mm^3$/an) grâce au projet de nouveau périmètre irrigué de 30 000 hectares sur la plaine du Saïss. Mais cette hypothèse n'est tenable qu'à une condition essentielle, comme le rappelle *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH de Sebou.

> *« Alors maintenant les 125 millions de $m^3$ qui vont venir du barrage, est-ce qu'ils vont résoudre le problème ? Oui, car ce doit être [des agriculteurs] qui irriguaient déjà. Normalement c'est ça la condition : ceux qui étaient déjà irrigués par les eaux souterraines, ils doivent se convertir [au goutte-à-goutte], mais pas d'extension, surtout par d'extension[460] ! »*

L'impact du projet de périmètre irrigué ne sera donc bénéfique, du point de vue du bilan de la nappe, que s'il ne concerne exclusivement des terres précédemment irriguées à partir de la nappe. Cependant, l'agence de bassin du Sebou ne maîtrise pas le processus de mise en œuvre du projet car celui-ci a entièrement été confié au ministère de l'Agriculture. Le barrage étant en cours de construction, les études pour définir la zone d'étendue du périmètre sont en cours. Nous avons demandé à *Rachid*, consultant au sein du bureau d'étude privé en charge de l'étude de faisabilité technique du projet, quelle était la proportion de terres déjà irriguées concernées par le nouveau projet.

[458] Les estimations de l'ABH du Sebou ne prévoient donc pas une évolution des ressources en eau spécifiquement liée aux impacts du changement climatique.

[459] Cette prévision faite par l'ABH du Sebou laisse à penser que malgré ses injonctions contre une augmentation des superficies irriguées sur la plaine, cette dernière prend cependant en compte un tel phénomène dans le bilan hydrologique prévisionnel.

[460] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

*« On a fait l'étude sur 50 000 hectares, [sur lesquels] on a 24 240 hectares qui sont déjà irrigués, c'est 50 %. [Avec le nouveau périmètre] on va irriguer 30 000 hectares. On peut extrapoler en faisant la même proportion : il y [aura] donc 15 000 hectares [actuellement déjà irrigués parmi] le futur périmètre de 30 000 hectares*[461]*. »*

Les propos de *Rachid* confirment que si la moitié du futur périmètre irrigué concerne des terres qui sont aujourd'hui irriguées, l'autre moitié de la superficie agricole n'est actuellement pas irriguée. De cette manière, la réalisation du nouveau périmètre irrigué sur la plaine constituerait bien une extension des superficies irriguées sur la plaine, à hauteur de la moitié du nouveau périmètre, soit 15 000 hectares. Ces propos confirment le fait que les objectifs fixés dans le projet de contrat de nappe sont difficilement atteignables. Le contrat de nappe du Saïss, présenté comme un moyen de « préserver les ressources en eau de la nappe de Fès-Meknès[462] », prévoit en réalité la réalisation de nouveaux aménagements hydrauliques permettant une plus grande mobilisation d'eau de surface transférée à partir de zones montagneuses alentours jusqu'à la plaine du Saïss. En cela, le projet de nouveau périmètre irrigué à partir des eaux du M'dez s'inspire de l'expérience du Souss, comme le rappelle *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture.

*« En fait la nappe du Saïss, c'est une nappe assez complexe. On constate qu'il y a une diminution, mais elle est différenciée d'une région à l'autre, ce n'est pas une diminution globale. Donc on voulait anticiper le problème qui s'est posé dans le Souss avant, dans la région d'El-Guerdane. [Là-bas] on est arrivé à un point où il n'y avait plus d'eau. Les agriculteurs creusaient à 200 mètres, ils ne trouvaient rien. Il y avait des milliers d'hectares, tout un patrimoine arboricole qui est parti, malheureusement. On s'est rattrapé après, avec un projet de partenariat public-privé qui a très bien réussi. Voilà donc l'idée, c'est de multiplier cette expérience au niveau des grandes nappes où il existe des investisseurs*[463]*. »*

Le projet de périmètre irrigué, tel que présenté par *Amal*, s'inspire directement de l'expérience du Souss. Malgré le fait que le projet de contrat de nappe du Saïss n'intègre pas directement les usagers privés des eaux souterraines, au premier titre desquels les agriculteurs, le projet de périmètre irrigué repose cependant sur un partenariat entre l'État et des acteurs

[461] Entretien avec *Rachid*, consultant-expert en génie rural, *Salé El-Jadida*, 14 décembre 2015.

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

[463] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

privés. *Amal* insiste sur les caractéristiques du projet et sur le mode d'intervention spécifique de l'État qu'il promeut.

> *« [Le projet de périmètre du Saïss] ce n'est pas un aménagement classique, où l'initiative provient uniquement de l'État, c'est un projet un peu spécifique, du fait que les investisseurs sont déjà là. Il y a une vraie dynamique dans la région, il y a des grands investisseurs, c'est carrément des industriels [qui font] de la vigne, de l'arboriculture. […] Il y a donc des investisseurs qui peuvent accompagner l'État. Ces mêmes agriculteurs investisseurs, ils [utilisent] déjà les ressources en eau souterraine de la nappe. Donc toute intervention de l'État doit absolument se faire en concertation, en accord avec eux parce que sinon, si l'État vient avec tout son poids et s'impose, là, ils ne vont carrément pas utiliser le réseau [du nouveau périmètre] et se rabattre sur la nappe. C'est ça, le défi du projet*[464]*. »*

Les propos d'*Amal* illustrent une conception spécifique du rôle de l'État et de son intervention dans le développement agricole. Il ne s'agit pas d'un interventionnisme dirigiste mais plutôt d'un accompagnement des acteurs privés, afin de favoriser le développement de l'économie agricole. Ces investisseurs sont généralement intéressés par le développement de projets arboricoles (oliviers, amandiers, abricotiers, pêchers, pruniers), dont les productions à plus haute valeur ajoutée que les cultures céréalières ou maraichères sont en partie destinées à l'exportation (Gameroff et Pommier 2012, p. 171-182). Ces projets sont largement accompagnés par l'État à travers le Plan Maroc Vert qui finance non seulement une partie du coût des équipements d'irrigation mais également du matériel agricole adéquat à hauteur de 20 % environ (*Ibid.*, p. 180).

Le projet de périmètre irrigué repose donc sur un partenariat entre l'État, en tant que constructeur et aménageur du périmètre irrigué, et de « grands » agriculteurs, en tant que futurs consommateurs de l'eau du périmètre. Le ministère de l'Agriculture prévoit par ailleurs l'établissement d'un partenariat public-privé pour la gestion du périmètre irrigué une fois sa construction achevée par l'État. Les projets du Saïss et du Souss comportent des différences, mais des ressemblances également. En réalité, ils constituent tous deux une politique d'accompagnement des investisseurs agricoles afin de favoriser le développement agricole. Si les objectifs d'une politique de l'eau basée sur le développement de l'offre restent inchangés, le mode d'intervention de l'État est en mutation. En ce qui concerne les nouveaux aménagement hydrauliques, l'État apparaît « mobilisateur » en ce sens qu'il s'appuie en effet sur des instruments « conventionnels et incitatifs » pour rechercher l'engagement des acteurs privés

[464] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

avec lesquels il établit des partenariats (Lascoumes et Le Galès 2005c). Pour autant, ces modes d'organisation concernent les projets d'aménagement agricoles, négociés entre les exploitants et l'administration agricole, en dehors du cadre des contrats de nappe et en l'absence des agences de bassin hydrauliques, pourtant en charge de la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Ce mode d'intervention est également visible lorsque l'on s'intéresse au choix des superficies qui constitueront le futur périmètre irrigué du Saïss. Le ministère détermine les futures superficies irriguées sur la base d'engagements préalables des exploitants. Très concrètement, le ministère recherche des exploitants désireux de recevoir les eaux du M'dez pour irriguer leurs cultures, en leur demandant en retour un engagement à consommer et payer l'eau qui leur sera délivrée.

> *« Chaque agriculteur signe un engagement [pour affirmer qu'il] va adhérer au projet. […] Il y a une souscription obligatoire à l'eau de surface, pour réussir le projet*[465]*. »*

L'eau apportée par le périmètre ne satisfera cependant pas complètement les agriculteurs, comme le rappelle *Rachid*, responsable au sein de l'entreprise chargée de réaliser l'étude de faisabilité technique du périmètre irrigué du Saïss.

> *« Ce qu'on va leur donner, c'est 125 millions divisés par 30 000 hectares, ça donne théoriquement 4 000 m³ à l'hectare, 4 000 m³ au pied de barrage, donc avec l'efficience, peut-être qu'ils vont avoir que 3 000, 3 500 m³ donc ce n'est pas suffisant pour irriguer. C'est vraiment une irrigation d'appoint, une irrigation de complément avec un mixage, avec l'eau de la nappe*[466]*. »*

Les agriculteurs continueront donc selon lui d'utiliser conjointement eaux souterraines et eaux de surface, contrairement aux propos d'*Ibtissam*, responsable de l'ABH du Sebou, que nous rapportions précédemment[467]. *Amal*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, considère quant à elle que ce projet permettra bien une diminution de l'utilisation des eaux de la nappe du Saïss, sans pour autant être suffisant. Selon elle, pour que les objectifs d'économie d'eau souterraine soient atteints, il conviendrait que ce projet s'accompagne de l'application des mesures réglementaires existantes.

[465] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

[466] Entretien avec *Rachid*, consultant-expert en génie rural, *Salé El-Jadida*, 14 décembre 2015.

[467] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

> *« [L'eau apportée par le périmètre] c'est un complément de la nappe, d'où la nécessité d'un contrat de nappe, qui va accompagner ce projet pour mettre en œuvre un système d'utilisation conjuguée de l'eau souterraine et l'eau de surface. Et puis il y a des quotas, pour la nappe, pour l'utilisation de la nappe. L'idée, c'est d'utiliser l'arsenal réglementaire dont on dispose déjà, c'est de délimiter un périmètre de sauvegarde, qui est prévu dans la loi. Tout cela [c'est de la responsabilité du] ministère de l'Eau et l'agence de bassin[468]. »*

Si les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture considèrent que le nouveau périmètre irrigué contribuera directement à une diminution de l'utilisation des eaux souterraines, les futurs utilisateurs des eaux du périmètre ne sont cependant pas pour autant invités à s'engager sur une réduction de leur consommation d'eau souterraine. Le ministère de l'Agriculture renvoie la responsabilité du contrôle de l'utilisation des eaux souterraines, comme le prévoit la loi, aux agences de bassin[469]. Pour l'heure, le projet de contrat de nappe n'apporte aucune précision, ni aucun changement en ce qui concerne l'utilisation des eaux souterraines[470].

Alors que ce projet de périmètre irrigué correspond tout à fait aux objectifs de la politique agricole, orientée vers une modernisation et une intensification des pratiques, il apparaît cependant être en contradiction avec les objectifs de la politique de l'eau, tendant vers une plus grande rationalisation de l'usage des ressources. Pour autant, l'ABH du Sebou voit plusieurs intérêts dans ce projet. Il permet d'une part d'apporter en partie une réponse au problème de surexploitation des eaux souterraines en ce que son utilité est justifiée par une substitution, par ailleurs partielle et hypothétique nous l'avons vu, de l'utilisation des eaux souterraines par des eaux de surface. D'autre part, il présente pour l'ABH l'avantage d'une bureaucratisation des relations dans le sens où l'agence aurait affaire à une seule entité administrative plutôt qu'une multitude d'agriculteurs privés, comme l'explique *Farida* la directrice de l'agence, lorsque nous évoquons le projet du ministère de l'Agriculture de constituer un office d'irrigation au niveau de la plaine du Saïss.

[468] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

[469] Nous reviendrons en détail sur l'application de ces mesures réglementaires, cf. Chapitre 5, III, p.352.

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

> *« Pour nous c'est la meilleure solution, donc c'est d'avoir un seul interlocuteur, un seul intermédiaire, qui gère. Cela facilite tout le système d'intermédiaire avec ces usagers, et puis pour eux ça assure tout ce qui est, je dirais appui, encadrement, cela facilite également l'accès aux aides et aux subventions. C'est une manière de pouvoir organiser et cadrer au mieux les activités agricoles au niveau de la plaine du Saïss*[471]*. »*

De fait, nos observations confirment le fait que le projet de périmètre irrigué, lui-même inséré dans le projet de contrat de nappe du Saïss, relève d'une forme d'alignement de différents intérêts sectoriels, reposant en grande partie sur des non-dits entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture, permettant l'expression d'une forme de compromis autour de questions techniques et d'aménagements hydraulique destinés à l'irrigation agricole. En effet, le contrat de nappe du Saïss intègre en son sein le projet de nouveau périmètre irrigué, au titre de la « préservation de la nappe d'eau souterraine[472] », quand bien même ce projet d'aménagement hydraulique n'est encadré que par l'administration agricole qui le qualifie quant à elle de « projet de sauvegarde de la plaine irriguée du Saïss[473] ».

Finalement, nous pouvons voir que la réalisation d'un périmètre irrigué sur la plaine du Saïss répond bien avant tout à un problème de *manque* d'eau agricole plutôt qu'à celle de la *surexploitation* des eaux souterraines dans la plaine. De manière plus générale, le contenu du contrat du Saïss donne à voir, malgré l'existence de mesures pour tenter d'encourager une diminution de l'utilisation des eaux souterraines, le déploiement d'une politique orientée vers le développement de l'offre de ressource en eau, elle-même destinée à appuyer le développement agricole dans la région. Le non-changement des objectifs généraux de la politique de l'eau s'accompagne cependant d'une mutation du rôle de l'État que l'on peut observer à travers le recours à des instruments conventionnels, accompagnant une transformation partielle des modes d'intervention étatique. En effet, alors que l'État intervient de manière conséquente à travers la planification et le financement d'aménagements hydraulique de grande ampleur tel que celui du M'dez, l'État veut également jouer un rôle de plus en plus « mobilisateur » au sens où il s'appuie sur des partenariats et des conventions pour

[471] Entretien avec *Farida*, directrice de l'ABH du Sebou, *Fès*, 11 avril 2016.

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

[473] « 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), Ministère de l'Agriculture, version définitive, Fès, août 2013.

favoriser l'engagement des acteurs publics comme privés[474]. Dans la poursuite de notre analyse comparative, nous analysons dans la sous-section suivante un autre projet de contrat de nappe développé dans la région du Tadla, une région agricole aux caractéristiques cependant largement différentes de celles du Souss et du Saïss.

### I.D. Le projet du Tadla : un financement international en quête de projet

La plaine du Tadla, comme celle du Saïss, est majoritairement dédiée à des activités agricoles. Elle s'étend en effet sur 3 600 km² et comprend une superficie agricole d'environ 260 000 hectares dont environ la moitié est irriguée[475]. Sur la plaine du Tadla, une zone particulièrement aride, que le général Lyautey surnommait la « poêle à frire du Maroc » (Préfol 1986, p. 72), l'agriculture est marquée par l'existence d'un large périmètre irrigué de près de 100 000 hectares aménagé progressivement par l'État à partir de 1931 et poursuivi jusqu'à après l'indépendance de 1956 (Cances 2005, p. 43). Une grande partie de l'accès à l'eau dans le Tadla se fait donc de manière collective, contrairement au Saïss où la majorité des accès à l'eau est individuelle. Le périmètre irrigué est géré par l'Office Régionale de Mise en Valeur Agricole du Tadla (ORMVAT), un établissement public sous tutelle du ministère de l'Agriculture.

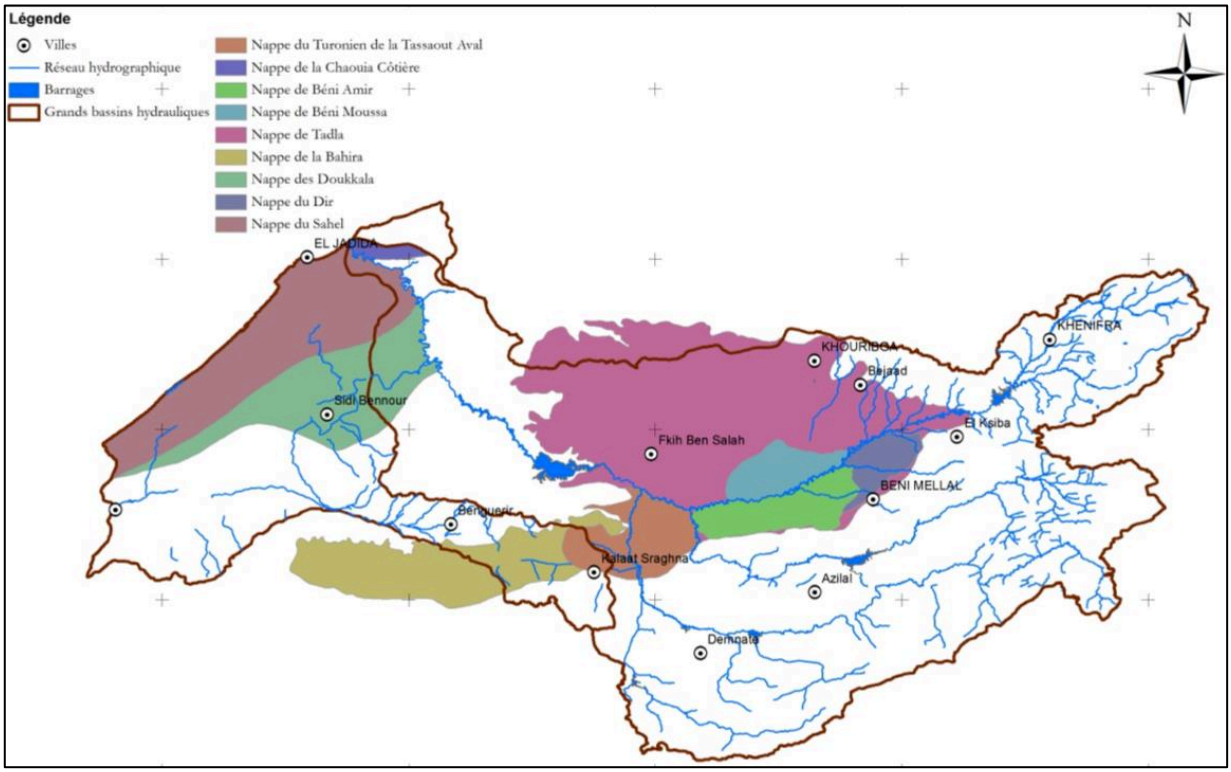
La plaine du Tadla repose également sur un complexe aquifère composé de plusieurs nappes d'eau souterraine, dont la gestion est assurée par l'agence de bassin hydraulique de l'Oum Errabia. La carte suivante (Figure 13, ci-dessous) présente les différentes nappes d'eau souterraine situées dans le bassin de l'Oum Errabia, celles qui nous intéressent ici sont les nappes profondes du Tadla (en rose sur la carte) ainsi que les nappes superficielles de Béni Amir (en vert clair) et Béni Moussa (en bleu clair) qui forment un ensemble de nappes souterraines se superposant au niveau de la plaine du Tadla[476], qui occupent par ailleurs une place centrale au sein du bassin versant.

[474] Nous reviendrons plus spécifiquement sur la question des modalités de l'intervention étatique et de son évolution, cf. Chapitre 6, p.375.

[475] « Monographie », Site internet, *Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Tadla*, en ligne, consulté le 4 mai 2018 à l'adresse http://ormva-tadla.ma/monographie

[476] Cf. Figure 3 – Carte des nappes phréatiques de la plaine du Tadla, p.68.

**Figure 13 – Carte du réseau hydrographique et des nappes phréatiques du bassin versant de l'Oum Errabia**




*Source : ABH Oum Errabia, 2011*

L'ABH de l'Oum Errabia définit une « surexploitation[477] » des eaux souterraines tout en la relativisant. Elle considère en effet que ce problème de surexploitation des nappes du Tadla n'est pas particulièrement alarmant[478]. L'agence se focalise sur la gestion des nappes profondes, considérant que la nappe phréatique est constituée de retours d'irrigation et qu'elle « appartient », pour ainsi dire, aux agriculteurs[479]. Les responsables de l'ABH se focalisent dès lors sur la diminution du niveau des nappes profondes et mettent également l'accent sur les problèmes qualitatifs liés aux transferts d'eau entre les différents niveaux de nappe dus au creusement de forages profonds, de plus en plus nombreux au niveau de la plaine[480]. L'agence s'inquiète en effet d'une pollution des nappes profondes par « percolation[481] », à partir des eaux des nappes superficielles polluées par les engrais et autres pesticides agricoles principalement.

[477] Entretien avec *Béchir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

[478] Cela passe notamment par des discours mettant en avant la différence de l'importance du problème de surexploitation dans la région du Tadla avec celle connue du Souss, ce dernier étant considéré comme plus urgent et alarmant, cf. entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

[479] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 18 avril 2016.

[480] *Mission pour le Contrat de Gestion Inclusif des Eaux Souterraines dans le Tadla*, projet de la Banque Mondiale, ABH Oum Errabia, Beni Mellal, 25 février 2016.

[481] Le creusement d'un forage conduit en effet à établir, à la verticale, une connexion directe entre les deux types de nappes, superficielle et profonde, situées sur un plan horizontal.

L'agence de l'Oum Errabia est, depuis sa création en tant qu'agence-pilote en 1996, inscrite dans une tradition d'extraversion[482] à laquelle n'échappe pas la gestion des eaux souterraines. L'idée d'établir un contrat de nappe pour la gestion des nappes du Tadla remonte à 2011. À l'époque, le projet est initié dans le cadre du programme de coopération maroco-germano-suisse AGIRE[483]. Il a fait l'objet d'une journée d'étude rassemblant les acteurs administratifs marocains de la gestion de l'eau[484]. Cette rencontre a permis un échange entre les différentes agences de bassin marocaines quant aux mesures prises ou envisagées pour lutter contre la surexploitation des eaux souterraines[485]. Une telle journée d'étude participe à démontrer l'intérêt porté aux instruments de contrat de nappe par les acteurs marocains du secteur de l'Eau. En effet, bien que s'inscrivant dans le cadre d'un projet de coopération internationale, la réflexion porte bien sur des cas d'études et des retours d'expérience proprement marocains[486]. Les acteurs de ces politiques marocaines ne sont cependant pas exclusivement marocains. À cet égard, notons que dans le cadre du programme AGIRE, les coopérants étrangers, bien que directement affiliés à leur institution d'origine, sont physiquement installés au sein du ministère de l'Eau à Rabat ou au sein des agences de bassin[487]. La coopération se fait donc de manière directe dans le sens où elle ne se limite pas à la signature de convention portant sur des appuis techniques et financiers ponctuels, mais que celle-ci s'opère par la mise en œuvre de projets dont la gestion est conjointement assurée, au quotidien, par des acteurs marocains et des coopérants étrangers.

Dans le Tadla, le programme AGIRE a permis de réaliser une étude hydrogéologique des nappes du Tadla, et d'envisager des perspectives de gestion. Le projet a cependant été délaissé, comme l'explique *Lukas*, un des responsables de la GIZ, principal organisme financeur et organisateur du programme AGIRE.

---

[482] Cf. Chapitre 1, II, p.112

[483] Le « Programme d'Appui à la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (AGIRE) » est un programme de coopération maroco-allemand-suisse. Le programme consiste en un partenariat principalement technique entre l'agence internationale de coopération allemande GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), le ministère de l'Eau marocains et les agences de bassin de l'Oum Errabia, du Tensift et du Souss-Massa, « À propos d'AGIRE », *Site web du projet AGIRE*, consulté le 31 août 2017 à l'adresse : https://agire-maroc.org

[484] *Contrat des nappes de la Tadla – Journée de démarrage, Programme AGIRE, GIZ*, Beni Mellal, 23 juin 2011.

[485] « Catalogue de mesures pour des plans d'actions des contrats de nappe », Présentation de *Nassim*, secrétaire général de l'ABH de l'Oum Errabia, *Contrat des nappes de la Tadla – Journée de démarrage, Programme AGIRE, GIZ*, Beni Mellal, 23 juin 2011.

[486] Outre l'agence de bassin de l'Oum Errabia et l'équipe du projet AGIRE-GIZ, les institutions qui ont participé à la journée de démarrage étaient les agences de bassin du Souss, Massa et Draa, celle du Haouz-Tensift, l'Office National de Production d'Eau Potable (ONEP) et un bureau d'étude spécialisé en hydrogéologie.

[487] Nous avons notamment pu en rencontrer au sein de l'agence du Tensift à Marrakech, de celle du Souss à Agadir, mais aussi au niveau de la direction centrale du ministère de l'Eau à Rabat.

> *« Dans le programme AGIRE, on avait des ambitions importantes, que nous avons dû revoir en recentrant nos activités autour de certains projets, dans la région du Souss notamment. On a donc laissé de côté le projet du Tadla.*[488] *»*

En conséquence, le volet du programme AGIRE consacré au projet de contrat de nappe dans le Tadla a été abandonné, notamment car il était développé à partir d'une échelle que les responsables du projet jugent aujourd'hui comme trop importante[489]. Cependant, la Banque Mondiale a lancé un nouveau projet de contrat de nappe dans la région, qu'elle finance à travers un don directement fait à l'agence de bassin de l'Oum Errabia, comme nous l'explique *Béchir*, un des responsables de cette agence.

> *« Les eaux souterraines au Maroc sont des eaux stratégiques qui font l'objet d'une surexploitation, d'où l'obligation de l'élaboration d'un contrat de nappe. La Banque Mondiale vient donc avec ce don pour l'élaboration du contrat de nappe. Pour le volet contrat de nappe, [le montant est] d'environ 4,8 millions de dirhams*[490]*. »*

Nous relevons avant toute chose la forme spécifique de cette aide financière sous forme de don. Cela peut en effet apparaître curieux puisqu'en tant que bailleur de fonds international, la Banque Mondiale concède généralement des prêts aux États pour financer des projets de développement. Dans le cas du contrat de nappe du Tadla, ce don de la Banque Mondiale accompagne en réalité un prêt à l'office public d'irrigation (ORMVAT), dont le montant est beaucoup plus important, pour financer un programme de conversion collective à l'irrigation localisée dans le périmètre irrigué du Tadla[491]. En ce sens, le projet de contrat de nappe peut être analysé comme une contrepartie à l'obtention de cet autre financement. En outre, nous pouvons remarquer que le montant du don spécifiquement lié au projet de contrat de nappe est conséquent, du moins du point de vue de l'ABH de l'Oum Errabia. Il correspond en effet à près de 5 % du budget annuel de l'agence, alors que ses activités en matière de gestion des eaux souterraines sont relativement marginales.

Par ailleurs, le projet est très ambitieux puisque le financement s'étale sur 10 mois seulement[492], période à la fin de laquelle est envisagée la signature d'un contrat de nappe. Le projet a fait l'objet de deux études préliminaires réalisées par deux bureaux d'étude, parfois

[488] Entretien avec *Lukas*, responsable au sein du projet AGIRE-GIZ, 9 mai 2017.

[489] *Ibid.*

[490] Entretien avec *Béchir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

[491] « Agriculture : la Banque mondiale prête 1,5 milliard de dirhams au Maroc », *TelQuel*, 10 juillet 2015, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, https://telquel.ma/2015/07/10/nouveau-pret-banque-mondiale-lagriculture

[492] Entretien avec *Béchir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

accompagnés d'experts indépendants. Chacune de ces études a été suivie par un atelier de restitution et de discussion. La première, réalisée par des experts en génie rural, était vouée à interroger la faisabilité sociale du contrat de nappe et préfigurer ce que pourrait être son contenu, alors que la seconde est une étude hydrogéologique de l'état des nappes souterraines profondes. Le premier atelier, auquel nous avons pu assister, a eu lieu à l'agence de l'Oum Errabia[493] en février 2016 et a réuni une vingtaine de personnes environ[494]. Si l'objet de cette réunion n'était pas la rédaction du contrat de nappe à proprement parler, elle a été l'occasion de passer en revue les possibilités d'action pressenties par les différents acteurs. Pour l'analyse de la fabrique de l'action publique que nous menons, l'observation des échanges qui ont eu lieu au cours de cet atelier fut très instructive, en particulier car ces échanges se situent exactement à la frontière entre les opérations de cadrage du problème et de mise en œuvre d'une solution. Cela vient rappeler les limites, dont nous avons déjà fait part, du découpage séquentiel utilisé pour des besoins de clarté, puisque les frontières entre ces différentes étapes de production de l'action publique sont extrêmement poreuses.

Lors de l'atelier, les discussions se sont largement focalisées sur les consommations d'eau souterraine par le secteur agricole. Les usagers industriels ou l'office de production d'eau potable n'étaient par ailleurs pas représentés lors de la réunion. Les consommations d'origine industrielle, qui sont principalement le fait de l'Office Chérifien des Phosphates (OCP)[495], sont exclues de la réflexion organisée par l'ABH. Les responsables de l'agence justifient cela par le plan mis en œuvre par l'OCP pour réduire drastiquement sa consommation d'eau souterraine à travers le développement de projets de réutilisation des eaux usées[496]. Mais cela confirme aussi et surtout l'importance considérable de l'OCP, face auquel l'agence de bassin ne va en effet pas jusqu'à imaginer exercer son pouvoir d'autorité régulatrice des ressources en eau.

D'autre part, un éventuel rôle de l'Office National de l'Eau et de l'Électricité (ONEE), malgré une utilisation actuelle conjuguée d'eaux de surface et souterraine pour la production d'eau potable, ne fait pas partie de la discussion. Il est rappelé à cet égard que l'ONEE est engagé dans un programme de substitution des ressources en eau souterraines actuellement utilisées par des eaux de surface. L'ONEE est donc amené, à terme, à ne plus consommer les

[493] *Mission pour le Contrat de Gestion Inclusif des Eaux Souterraines dans le Tadla*, projet de la Banque Mondiale, ABH Oum Errabia, Beni Mellal, 25 février 2016.

[494] Principalement des responsables et agents de l'ABH de l'Oum Errabia, deux responsables de la Banque Mondiale, des scientifiques invités en tant qu'expert de la gestion des eaux souterraines, les consultants qui ont réalisé le rapport de faisabilités, et un responsable de l'ORMVA du Tadla.

[495] L'Office Chérifien des Phosphates (OCP) est la première entreprise publique au Maroc. Elle exploite notamment les mines de phosphate du « plateau des phosphates » situé au sud de la ville de Khouribga, au nord et en amont de la plaine du Tadla.

[496] « Le Groupe OCP va construire une STEP à Kasbat Tadla », *Hespress*, 22 décembre 2021, en ligne, consulté le 27 septembre 2022, https://fr.hespress.com/239581-le-groupe-ocp-va-construire-une-step-a-kasbat-tadla.html

eaux de la nappe. Si cette stratégie d'abandon des eaux souterraines pour la production d'eau potable est la suite logique de politiques sectorielles définies par le passé, la particularité dans le Tadla tient au fait qu'elle est clairement affirmée et acceptée par les acteurs, alors que, dans le cas du Saïss, cette même orientation fait l'objet de négociations et de conflits, comme nous avons pu le voir.

Le retrait de l'un des acteurs de l'exploitation des eaux souterraines dans la région influence directement le projet de contrat de nappe, comme le rappelle *Taher*, expert en génie rural, consultant pour le compte de la Banque Mondiale.

> *« Pour faire un contrat de nappe il faut avoir des enjeux pour essayer de mettre d'accord différents partenaires qui ont des intérêts différents. Il y a une négociation et il y a un équilibre qui en sort. Mais là comme une des parties les plus importantes s'est retirée, donc finalement, actuellement il n'y a que la partie agriculture, qui eux ont un intérêt maximal à exploiter la nappe. Ça enlève une arme à l'agence [de bassin], pour pouvoir aller vers un contrat de nappe. Un contrat ça suppose différentes parties, et là du coup y'a pas différentes parties.*[497] *»*

Les propos de *Taher* traduisent une certaine déception relative à la non-participation des acteurs de la production de l'eau potable au processus de contrat de nappe, mais nous éclairent également sur la manière dont s'opèrent les négociations relatives à ce projet de contrat de nappe. L'agence de bassin recherche en effet tant bien que mal la signature de différents acteurs de l'utilisation des eaux souterraines mais ces derniers sont soucieux de contourner cette procédure, et cela s'opère de deux manières. L'ONEE, office national chargé de la production d'eau potable, déclare respecter la politique nationale de substitution de l'utilisation des eaux souterraines pour la production d'eau potable par des eaux de surface. À ce titre, il considère qu'il ne sera plus, à terme, consommateur d'eau souterraine et n'envisage donc pas de jouer un rôle important au sein du futur contrat de nappe[498]. Pour leur part, les acteurs du secteur de l'Agriculture considèrent que les politiques qu'ils mènent sont d'ores et déjà orientées vers la réduction de la consommation d'eau souterraine destinées à l'irrigation agricole, à travers la promotion de la conversion des systèmes d'irrigation gravitaires vers des systèmes d'irrigation localisée (systèmes goutte-à-goutte principalement). Le contrat de nappe ne revêt finalement pour eux qu'un intérêt mineur, qu'ils considèrent comme une procédure purement bureaucratique[499]. Nous relevons cependant qu'un responsable de l'ORMVA Tadla a participé

[497] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[498] Entretien avec *Ismail*, responsable au sein de l'ONEE, *Beni Mellal*, 17 février 2016.

[499] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015.

à l'atelier organisé par la Banque Mondiale en février 2016, contrairement à l'ONEE qui n'était pas du tout représentée[500].

Toujours est-il que cette situation, et les différentes positions des acteurs à l'égard du contrat de nappe, traduisent les rapports de force existants entre les différents acteurs des contrats de nappe. Plus spécifiquement, elle confirme une domination du secteur de l'Agriculture en ce qui concerne les négociations des politiques de gestion des eaux souterraines. Cette domination n'est pas seulement le fruit d'arbitrages ministériels mais également le résultat des rapports de force institutionnels, qui traduisent l'héritage des politiques passées. À cet égard, la comparaison des moyens humains et financiers de l'ORMVAT avec ceux de l'ABH de l'Oum Errabia, présentée dans le tableau suivant, est particulièrement éclairante.

**Tableau 15 – Comparaison de la zone d'action, des moyens financiers et humains de l'ABH de l'Oum Errabia et de l'ORMVA du Tadla**

| | **Superficie d'action** | **Budget** *(en millions de dirhams)* | **Personnel** |
|---|---|---|---|
| *ABH de l'Oum Errabia* | 48 070 km² | 100[501] | 90 |
| *ORMVA Tadla* | 983 km² | 200 à 400[502] | 700 |

La différence de moyens humains et financiers entre les deux institutions est conséquente, d'autant plus si on la rapporte à la superficie dont chaque entité a la charge. Il est cependant nécessaire de rappeler que l'ORMVAT a la charge de l'entretien d'un réseau d'irrigation particulièrement dense[503]. Toujours est-il que les moyens de l'ABH apparaissent dérisoires par rapport à ceux de l'ORMVAT, notamment lorsqu'ils sont rapportés à la superficie de leur territoire d'action.

Par ailleurs, les compétences de l'ABH sont larges (entretien et gestion des infrastructures hydrauliques, planification des ressources en eau), tout comme les compétences de l'ORMVAT qui se réfèrent cependant à des infrastructures et un territoire plus réduit délimité par le périmètre irrigué (distribution de l'eau, recouvrement des redevances, conseil agricole). Au sein de celui-ci, l'ORMVAT se substitue même à l'agence de bassin pour certaines compétences, l'ABH lui déléguant en effet ses compétences en matière de délivrance

[500] *Mission pour le Contrat de Gestion Inclusif des Eaux Souterraines dans le Tadla*, projet de la Banque Mondiale, ABH Oum Errabia, Beni Mellal, 25 février 2016.

[501] Soit environ 9 millions d'euros, cf. entretien avec *Béchir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016.

[502] Soit entre 18 et 36 millions d'euros, cf. entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 19 avril 2016.

[503] Le périmètre irrigué du Tadla géré par l'ORMVAT s'organise notamment autour de plus de 2 600 km de canaux, cf. « Les aménagements », Site internet, *Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Tadla*, en ligne, consulté le 4 mai 2018 à l'adresse http://ormva-tadla.ma/monographie

des autorisations de prélèvement ou des activités de police de l'eau[504]. L'ABH apparait donc bien faible face à un acteur comme l'ORMVAT, qui est par ailleurs bien implanté dans le territoire du fait de son ancienneté, mais aussi par les contacts réguliers, voire quotidiens, entretenus avec les agriculteurs-usagers du périmètre irrigué.

Les possibilités restantes à l'agence de bassin pour agir dans le domaine de la gestion des eaux souterraines apparaissent fortement limitées puisqu'elles correspondent essentiellement d'une part à une activité de planification de la répartition des ressources en eau existantes, et d'autre part à la réalisation d'aménagements destinés à satisfaire les besoins en eau dans la région. Le contrat de nappe du Tadla constitue finalement un projet sans véritable contenu. La volonté même de l'agence dans le domaine est très limitée face à un problème qui n'est pas considéré comme urgent, tout cela dans un contexte où les rapports de force institutionnels sont très défavorables à une action de sa part. Reste cependant l'existence de financements internationaux, relativement conséquents tel que le don de la Banque Mondiale, qui apparaît cependant largement insuffisant pour faire aboutir la démarche de contrat de nappe étant donné que les difficultés de sa mise en œuvre s'expliquent plus par des rapports de forces institutionnels défavorables que par un manque de moyens.

Finalement, bien que le projet de contrat de nappe du Tadla soit le projet le moins avancé parmi nos cas d'étude, il n'en reste pas moins que la comparaison avec le contrat du Souss et le projet du Saïss est particulièrement intéressante. Nous pouvons en effet observer des différences régionales assez importantes dans l'élaboration des contrats de nappe. En effet, bien qu'il existe des différences entre les projets de contrat, les objectifs affichés sont cependant relativement similaires. Les différents projets de contrats de nappe sont orientés vers le développement de l'offre de nouvelles ressources en eau, et ce à travers la création de nouveaux aménagements hydrauliques permettant d'augmenter la mobilisation des eaux de surface. Cet objectif poursuivi par les contrats de nappe nous conduit à considérer leur contenu comme contre-intuitif au regard des objectifs nationaux des contrats de nappe tels que définis par la ministre en 2014[505], mais également au regard des objectifs attendus des contrats de nappe en tant qu'instruments circulant au sein de sphères internationales spécialisées. Il s'agit dès lors d'interroger les raisons de la mobilisation d'un tel instrument contractuel, alors même que son contenu donne à voir des pratiques aménagistes à travers la réalisation de grands projets par l'État, n'engageant que dans une infime mesure les usagers des eaux souterraines.

[504] Cf. Chapitre 1, II.C, p.126.

[505] Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

## II. La boîte à outils internationale d'une politique nationale de l'offre

À travers une analyse de différents contrats et projets de contrat de nappe, nous avons montré que ces derniers présentaient des objectifs de politique publique contre-intuitifs, vis-à-vis des discours qui les justifient, puisqu'étant largement orientés vers un objectif d'augmentation de l'offre de ressources en eau. Malgré des différences régionales notables tant sur le plan agronomique qu'institutionnel, les solutions proposées face aux problèmes liées à la surexploitation des eaux souterraines sont relativement similaires au niveau national.

Nous nous focalisons à présent sur le phénomène d'appropriation dont fait l'objet l'instrument de contrat de nappe au Maroc. Il s'agit dès lors d'interroger la mobilisation de ces instruments de contrat de nappe, résultant de l'important de ce qui s'apparente à une recette de politique publique circulant dans les espaces internationaux consacrés à la gestion de l'eau. La littérature consacrée aux transfert de politique publique montrent largement que lors d'un transfert, les acteurs récepteurs du modèle procèdent plus généralement à ce que certains appellent un « emprunt sélectif » (Delpeuch 2009, p. 163) ou encore d' « appropriation » (Hassenteufel 2005 ; Allal 2010). Cette seconde notion permet en effet de mettre en avant, non pas uniquement une forme de tri opéré entre différents aspects du modèle, qui consisterait à penser le résultat du transfert comme la mise en œuvre d'une copie plus ou moins conforme au modèle original, mais plutôt d'un phénomène de remodelage et d'appropriation de ce modèle, dont certains aspects relève de logiques d' « hybridation » (Fontaine et Hassenteufel 2002) du modèle avec d'autres instruments d'action publique. En ce qui concerne nos cas d'étude, nous avons en effet émis l'hypothèse d'une appropriation de l'instrument à l'échelle nationale, conduisant à une domestication de l'instrument dans le sens où les contrats de nappe effectivement produits au Maroc revêtent d'importantes spécificités nationales au lieu de ne constituer que la copie d'un instrument circulant à l'échelle internationale. Il convient dès lors de revenir sur les origines de ce phénomène d'appropriation de l'instrument tout en interrogeant les dimensions stratégiques d'un tel processus. Nous posons dès lors la question des contraintes liées à l'appropriation d'un tel instrument, mais également des ressources qui y sont liées.

Au-delà du phénomène observé à propos de la politique de gestion des eaux souterraines, les échanges et interactions avec les espaces internationaux occupent une place essentielle dans les processus de fabrique de l'action publique au Maroc. En cela, ce phénomène d'extraversion constitue une clé de lecture et de compréhension des transformations de l'action publique, comme le rappellent Myriam Catusse et Frédéric Vairel.

> « Toutes inscrites que soient les politiques marocaines dans un contexte mondialisé, c'est dans cette tension entre l'extraversion des politiques et leurs dimensions endogènes que se comprennent les mutations contemporaines de l'action publique au Maroc. » (Catusse et Vairel 2010, p. 21)

Dans un tel « contexte mondialisé » de production de l'action publique, l'analyse du phénomène d'appropriation d'un modèle international apparaît en effet inévitable. Ces dimensions exogènes, mais également des dimensions plus endogènes liées au contexte national au sein duquel s'opère le transfert, sont à prendre en compte dans notre analyse du changement d'action publique en matière de gestion des eaux souterraines. C'est en effet à travers ces interactions entre transfert d'un modèle international et politiques existantes sur le plan national, que nous pouvons appréhender le changement.

Nous revenons en premier lieu sur les origines de cette appropriation en posant la question des acteurs de l'appropriation, tout en remarquant l'importance du rôle des institutions internationales dans ce processus (II.A). Nous montrons ensuite que l'appropriation d'instruments tels que les contrats de nappe est à la fois vectrice de ressources financières et techniques (II.B), mais également de ressources immatérielles tel qu'une forme de « prestige » (II.C). Enfin, nous démontrons en quoi l'analyse du contenu des contrats de nappe donne à voir une certaine cohérence nationale, permettant de mettre en avant le phénomène de domestication dont font l'objet les instruments de contrat de nappe au niveau national (II.D).

## II.A. Une appropriation favorisée par la coopération internationale

Confrontés à un problème de surexploitation des eaux souterraines, les acteurs publics chargés de leur gestion ont choisi de mettre en œuvre des dispositifs spécifiques de gestion des eaux souterraines appelés « contrats de nappe ». Le concept de contrat de nappe constitue une recette de politique publique qui circule dans les sphères internationales spécialisées dans la gestion de l'eau, dans le cadre plus général du développement du modèle de Gestion Intégré des Ressources en Eau (GIRE). Nous avons précédemment montré l'importance de la coopération internationale dans la production des politiques de l'eau au Maroc. Le contrat de nappe est en effet présenté comme une de ses déclinaisons, au même titre que le « contrat de rivière » dédié à la gestion des eaux de surface. Les contrats de nappe se rapportent spécifiquement aux eaux souterraines[506]. *Mohammed*, responsable au sein de l'agence de bassin du Tensift, insiste sur les origines spécifiquement françaises de cette notion de contrat de nappe.

[506] Bien que cela puisse apparaître à certains égards paradoxal dans le sens où la GIRE prône une gestion « intégrée » des différents types de ressource en eau, et a vocation à lutter contre une forme

*« L'idée de contrat de nappe, c'est la France, ça vient de la France.*[507] *»*

L'instrument de contrat de nappe est en effet largement diffusé par l'Agence Française de Développement (AFD) comme l'explique *Najib*, fonctionnaire retraité du ministère de l'Eau et ancien directeur d'une agence de bassin.

*« J'avais des bonnes relations avec les gens de l'AFD, quand j'étais [directeur de l'agence de bassin]. Ils nous ont quand même accompagnés sur certains projets, notamment l'établissement de la stratégie de l'agence, [nous étions] la première agence qui avait une stratégie de développement.*[508] *»*

L'AFD peut en effet être considérée comme un des acteurs majeurs de la diffusion du concept de contrat de nappe, notamment à travers des notes techniques[509] ou même des tribunes parues dans la presse spécialisée[510] ; mais elle n'est pas le seul acteur à participer à la circulation de cet instrument d'action publique. *Najib* nous explique en effet que c'est à travers un programme de coopération avec une agence de bassin française qu'il a pris connaissance de ce concept.

*« Contrat de nappe, nous on n'a pas inventé la roue, les agences de bassin marocaines sont en bonnes relations avec les agences de l'eau françaises. Et du coup, personnellement j'étais parmi les quelques personnes à être au courant de cet outil de contrat de nappe. Moi j'étais beaucoup en relation avec l'agence Seine-Normandie […]. Donc on s'est inspiré, voilà on s'est inspiré.*[511] *»*

Les propos de *Najib* illustrent parfaitement l'idée de circulation internationale d'une recette de politique publique. En effet, c'est à travers un programme de coopération établi entre une agence de bassin française et l'agence de bassin marocaine dont il était alors directeur que *Najib* a pris connaissance de cet instrument de contrat de nappe, marquant une première étape dans le processus d'appropriation dont cet instrument a fait l'objet.

---

d' « hydroschyzophrénie » (Llamas et Martínez-Santos 2005) qui consisterait à distinguer les eaux de surface des eaux souterraines.

[507] *Entretien avec Mohammed, responsable au sein de l'ABH du Tensift, Marrakech*, 1er juillet 2015.

[508] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

[509] « Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs », Notes techniques, n°18, *Agence Française de Développement*, juillet 2016, 236 p.

[510] « Comment faire face à la surexploitation des eaux souterraines ? », *The Conversation*, 18 mars 2018, en ligne, consulté le 13 mai 2019 à l'adresse https://theconversation.com/comment-faire-face-a-la-surexploitation-des-eaux-souterraines-93503

[511] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

La circulation de cette notion de contrat de nappe se fait donc à travers des espaces internationaux spécialisés dans la gestion de l'eau, et plus spécifiquement à travers des programmes de coopération entre des instances nationales chargées de la gestion de l'eau de deux pays différents. Mais cette circulation ne saurait se limiter à un échange entre des acteurs français et marocains, les coopérations des agences marocaines sont variées et s'étendent à plusieurs acteurs européens comme le souligne *Najib*.

> *« L'agence [a] de l'appui de la coopération internationale, surtout technique. Elle a quand même, la GIZ, la coopération belge, suisse, française à travers l'AFD. […] Donc en un mot, les instituts de coopération apportent un appui aux agences de bassin.*[512] *»*

L'agence de coopération allemande GIZ participe donc également à la diffusion de cette notion à travers les programmes de développement auxquels elle participe au Maroc[513]. Le contrat de nappe peut donc être considéré comme un instrument international dans la mesure où il circule dans des sphères internationales, spécifiquement dédiées à la gestion de l'eau, et fait l'objet de programmes de coopération internationaux. Cette notion est cependant essentiellement diffusée par des acteurs européens, avec lesquels s'opèrent la majeure partie des programmes de développement au Maroc, cela s'expliquant par des raisons diplomatiques et géopolitiques[514]. Finalement, nous pouvons remarquer que la notion de contrat de nappe est moins internationalisée que celle de GIRE, qui est quant à elle également largement mobilisée outre-Atlantique ou en Asie (Molle 2012).

Nous nous focalisons ici sur le phénomène de mise en œuvre de l'instrument de contrat de nappe au Maroc et des effets de l'appropriation dont il fait l'objet. Afin de comprendre les changements à l'œuvre en matière de gestion des eaux souterraines, il nous semble important, non pas de nous focaliser sur l'origine du modèle transféré, mais plutôt sur l'influence que ce modèle exerce sur le processus de production de la politique publique observée. Nous pouvons à ce titre parler de coproduction de la politique de gestion des eaux souterraines en ce qu'elle intègre la participation de plusieurs acteurs, à la fois nationaux et internationaux. Cette coproduction s'opère à travers des programmes de coopération internationaux. Même lorsque ces programmes ne sont pas spécifiquement consacrés à la gestion des eaux souterraines, ils peuvent tout à fait constituer un espace d'échange entre acteurs marocains et étrangers, au sein

[512] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

[513] Notamment à travers le « Programme d'Appui à la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (AGIRE) », un programme de coopération maroco-allemand-suisse spécifiquement dédiés à des questions de gestion de l'eau, « À propos d'AGIRE », *Site web du projet AGIRE*, consulté le 31 août 2017 à l'adresse : http://agire-maroc.org

[514] Nous pouvons notamment rappeler que le Maroc fait partie des pays concernés par le partenariat « Euromed » de la politique de voisinage de l'Union Européenne et bénéficie du statut de « partenariat avancé ».

duquel circulent des recettes de politique publique comme nous l'avons vu à travers le propos de *Najib*.

Finalement, nous observons que la production de la politique n'est pas exclusivement le fait d'acteurs marocains, ni à l'inverse d'acteurs uniquement étrangers. Cette coproduction de la politique de gestion des eaux souterraines marocaine est parfaitement illustrée par un évènement rassemblant des acteurs marocains et étrangers qui a eu lieu en mars 2014. À cette date, un colloque spécifiquement dédié à la gestion des eaux souterraines a été organisé conjointement par le ministère de l'Eau marocain et de l'Agence Française de Développement[515]. Les ministères de l'Eau et de l'Agriculture marocains étaient tous deux représentés par leur ministre. À cette occasion, la ministre chargée de l'Eau a rappelé les objectifs des contrats de nappe. Si l'objectif principal poursuivi par les organisateurs de ce colloque consistait à préciser la politique nationale en matière de gestion des eaux souterraines, il donne également à voir le phénomène de coproduction qui caractérise la fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines au Maroc. Il s'agit dès lors de voir en quoi un tel évènement est également révélateur de l'exposition et de la mobilisation d'une légitimité proprement internationale véhiculée par l'instrument que constitue le contrat de nappe.

## II.B. Une appropriation pourvoyeuse de ressources financières et techniques

Le recours aux contrats de nappe par les acteurs de la gestion des eaux souterraines au Maroc interroge au-delà de la simple idée que ces instruments circulent et sont diffusés par les acteurs de la coopération internationale au sein d'espaces spécifiquement internationalisés. Mais de telles observations ne suffisent pas à expliquer l'appropriation de l'instrument que constitue le contrat de nappe. Les différentes ressources véhiculées par un tel transfert doivent être prises en compte, au premier titre desquelles on retrouve un ensemble de ressources financières et techniques (Evans 2009).

La mise en œuvre d'un contrat de nappe peut en effet parfois être liée à un apport conséquent de ressources financières comme en témoigne le cas du Tadla. Dans ce cas, nous avons effectivement pu observer que la Banque Mondiale a réalisé un don relativement important à l'ABH de l'Oum Errabia, dans le sens où il représente plus de 5 % du budget annuel de l'agence, ce don étant spécifiquement destiné à la mise en œuvre d'un contrat de nappe dans la région[516]. Si de tels dons de la part de banques internationales de développement restent relativement rares dans le domaine de la coopération internationale, il peut toutefois s'agir de

[515] *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

[516] Cf. ce chapitre, I.D, p.238.

facilités financières, à travers l'octroi de prêts bonifiés destinés à la mise en œuvre de certains instruments de gestion des eaux souterraines. Dans cette même région du Tadla, la Banque Mondiale a en effet octroyé un prêt à l'ORMVAT, l'office en charge de la gestion du périmètre irrigué, en vue de la conversion aux techniques d'irrigation goutte-à-goutte. Ce prêt est en réalité conditionné à la réalisation d'un contrat de nappe dans la région, relevant de la responsabilité de l'ABH de l'Oum Errabia, pour lequel la Banque Mondiale a émis le don évoqué précédemment en faveur de l'agence.

Les projets de contrat de nappe peuvent également être accompagnés et encouragés à travers des programmes de coopération technique. C'est le cas du projet de contrat de la région du Haouz, région entourant Marrakech, pour lequel l'ABH du Tensift, compétente sur ce territoire, a établi un programme de coopération avec l'agence de développement allemande GIZ[517], fournissant à la fois un appui financier et technique à l'agence (Tanouti 2017), en détachant certains de ses employés directement auprès de l'institution marocaine[518].

C'est également le cas dans le cadre du projet de contrat de nappe de la Chaouia (Ouassissou et al. 2019) pour lequel la FAO fournit un appui technique important[519]. *Idriss*, un des responsables de l'ABH du Bouregreg et de la Chaouia, compétente pour la gestion de cette nappe, rappelle en effet qu'au sein de son agence, le temps consacré à la mise en œuvre du contrat de nappe est largement limité.

> *« Sur le projet de contrat de nappe, en gros il y a deux personnes dessus à raison de 5 % de leur temps.[520] »*

Nous voyons ici que le projet de coopération développé avec la FAO, dont la mise en œuvre d'un contrat de nappe est l'objectif central, est également un moyen pour l'ABH de renforcer ses activités dans le domaine de la gestion des eaux souterraines, par ailleurs assez peu prioritaire au sein de l'agence.

L'appropriation des contrats de nappe s'accompagne donc de l'appropriation de ressources intéressantes pour les agences de bassin, dont nous avons montré que les moyens étaient largement limités. Cet argument est cependant à nuancer, en soulignant que nous observons également la mise en œuvre de contrats de nappe sans contreparties financières ou techniques qui proviennent d'institutions de coopération internationale. C'est le cas du projet

[517] « Lancement de l'élaboration du contrat de nappe du bassin du Haouz-Mejjat », *Le Matin*, 20 décembre 2014, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://lematin.ma/journal/2014/atelier-de-marrakech_lancement-de-l-elaboration-du-contrat-de-nappe--du-bassin-du-haouz-mejjat/214361.html

[518] Entretien avec *Mohammed*, responsable au sein de l'ABH du Tensift, *Marrakech*, 1er juillet 2015.

[519] Nous avons notamment pu l'observer à travers l'organisation d'un atelier auquel nous avons pu participer, cf. *Atelier de réflexion sur la gouvernance de la nappe de Berrechid*, ABHBC & FAO, 2 mai 2016, Berrechid.

[520] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 15 mai 2015.

de contrat du Saïss, pour lequel il n'existe pas un tel appui financier ou technique direct de la part de quelconque institution internationale. Dans ce cas pourtant, le projet de contrat de nappe est cependant *indirectement* vecteur de ressources financières. En effet, le projet de « sauvegarde de la nappe phréatique du Saïss » consiste en la création d'un nouveau périmètre irrigué sur la plaine du Saïss à partir des eaux du barrage de M'dez. Ce projet a reçu un soutien financier de la part de deux institutions de coopération internationale[521]. D'une part un prêt de près de 1,3 milliards de dirhams[522] de la part de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement[523] (BERD) et d'autre part un don de la part du Fonds Vert pour le Climat[524] de près de 325 millions de dirhams[525]. Ces montants sont à comparer au chiffre de 5,8 milliards de dirhams, le montant total estimé du projet du Saïss selon le ministère de l'Agriculture[526]. Ce montant inclut également des projets annexes tel que l'aménagement de nouvelles routes dans certaines zones rurales enclavées touchées par le projet, pour un montant d'environ 3 milliards de dirhams[527]. Le prêt de la BERD et le don du Fonds Vert pour le Climat constituent donc une part importante du budget total du projet.

Bien que la réalisation du contrat de nappe du Saïss ne constitue pas officiellement une conditionnalité à l'octroi de ces financements internationaux, le projet de nouveau périmètre irrigué sur la plaine du Saïss est justifié par ses promoteurs par son utilité en vue de la « sauvegarde de la plaine du Saïss ». Inclus dans le projet de contrat de nappe, il est présenté comme un projet favorisant la préservation des eaux souterraines de la plaine du Saïss. Quand bien même nous avons précédemment vu que cet objectif apparaissait largement irréaliste[528], ce qui nous intéresse ici c'est le rôle que joue le projet de contrat de nappe dans l'octroi de ces financements internationaux, participant à l'existence d'un environnement « favorable », dans le sens où la réalisation des aménagements hydrauliques faisant l'objet de tels financements

[521] « Agriculture : deux projets d'irrigation reçoivent un financement de plus de 200 M€ », *Médias24*, 7 avril 2017, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://www.medias24.com/MAROC/ECONOMIE/ECONOMIE/172403-Agriculture-Deux-projets-d-irrigation-recoivent-un-financement-de-plus-de-200-M€.html

[522] Soit environ 120 millions d'euros.

[523] Créée en 1991, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) est une organisation internationale qui finance des projets de développement, initialement essentiellement au niveau européen. Depuis 2011, elle a élargi son rayon d'action aux pays du sud de la Méditerranée.

[524] Officiellement créé en 2011 lors de la COP 17 de Duban, le Fonds Vert pour le Climat est un organisme de financement des Nations Unies mis en œuvre dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique dont le but est d'organiser des transferts de fonds des pays du Nord vers le Sud dans le cadre de l'adaptation aux changements climatiques.

[525] Soit environ 30 millions d'euros.

[526] « Un projet titanesque pour réhabiliter la plaine du Saïss », *L'Économiste*, 16 avril 2019, en ligne, consulté le 14 mari 2019 à l'adresse https://leconomiste.com/article/1043818-un-projet-titanesque-pour-rehabiliter-la-plaine-du-saiss

[527] « Maroc – Projet de Sauvegarde de la plaine du Saïss », Étude et Plan d'Action Environnemental et Social, *Fonds Vert pour le Climat*, 30 septembre 2016.

[528] Cf. ce chapitre, I.C, p.225.

internationaux sont justifiés par des objectifs de durabilité et entrent à ce titre dans les objectifs des politiques d'adaptation aux changements climatiques promues par nombre d'organisations internationales, au premier plan desquelles le Fonds Vert pour le Climat.

L'appropriation des contrats de nappe trouve donc en partie ses raisons dans ces apports de ressources financières et techniques, et cela indépendamment du fait qu'ils s'opèrent de manière *directe* ou *indirecte*. Ces raisons largement matérielles ne permettent cependant pas d'expliquer dans son ensemble l'appropriation de ces instruments, qui sont également vecteurs de ressources immatérielles.

### II.C. Une appropriation pourvoyeuse de prestige international

Les financements internationaux directement ou indirectement liés à la mise en œuvre de contrats de nappe constituent une partie de la réponse à la question des raisons de l'appropriation de tels instruments de politique publique, mais ne sauraient suffire à expliquer le phénomène dans sa globalité. Dans le cas du Saïss, nous pouvons remarquer que les études de faisabilité du périmètre irrigué sur la plaine justifient directement ce projet par la nécessité de « sauvegarder la plaine irriguée de Saïss[529] ». Les différentes études commanditées par le ministère de l'Agriculture en vue de la réalisation de ce projet mettent en effet en avant l'idée de « tendance générale à la baisse[530] » du niveau de la nappe du Saïss. Le contrat de nappe, présenté de manière complémentaire, n'est pas présenté dans ces documents comme un préalable essentiel à la conduite de ces projets d'irrigation agricole. Nous considérons que les contrats de nappe ne sont donc pas mis en œuvre dans le but d'obtenir de tels financements. Ces derniers sont par ailleurs destinés à des projets directement gérés et mis en œuvre par les acteurs en charge des politiques agricoles, et non pas ceux en charge de la gestion de l'eau, deux secteurs administratifs largement différenciés et dont nous tenons à rappeler les relations conflictuelles qu'ils entretiennent.

La production de contrats de nappe est à relier à ce contexte de concurrences sectorielles. Les acteurs des politiques de gestion de l'eau, en particulier dans une période de domination du secteur agricole, ont en effet tout intérêt à mobiliser des instruments tels que les contrats de nappe dans la mesure où ils sont porteurs d'un certain prestige lié à leur caractère international.

---

[529] « Diagnostic de la situation actuelle de l'agriculture irriguée au niveau de la plaine de Saïss », *Étude de faisabilité de la sauvegarde de la plaine irriguée de Saïss située dans les régions de Fès-Boulemane et Meknès-Tafilalet, Rapport Mission 1, Compagnie d'Aménagement Agricole et de Développement Industriel (Aadi), Ministère de l'Agriculture*, version définitive, *Fès*, juillet 2012.

[530] « Analyse agro-socio-économique : étude de la situation actuelle de l'agriculture dans la zone du projet et voies de développement futur », *Étude de structuration et de dévolution du projet de PPP pour la construction et l'exploitation des infrastructures d'irrigation dans la plaine du Saïss*, Rapport R2, *Ministère de l'Agriculture*, *Rabat*, novembre 2015.

En effet, du fait de leur provenance mais aussi et surtout qu'ils soient reconnus et prônés au sein des sphères internationales spécialisées dans la gestion de l'eau, ces instruments de contrat de nappe jouissent, au niveau national, d'une forme de prestige directement liée à ce caractère international. Ce prestige international de l'instrument est alors mobilisé par les acteurs du secteur de l'Eau pour justifier la nécessité de la mise en œuvre de tels instruments de gestion des eaux souterraines, face aux acteurs plus réticents du secteur de l'Agriculture. Nous pouvons cependant nous interroger sur l'utilité de la mobilisation des contrats de nappe par les acteurs du secteur de l'Eau, en position de domination face à ceux de l'Agriculture, en se demandant si de tels instruments ne seraient pas voués à l'échec car étant justement défendus par des acteurs faibles. Rien n'est moins sûr tant la logique de « bon élève » (Hibou 1999b) est nationalement structurante pour le Maroc (Allal 2007) dans le sens où l'État marocain est historiquement engagé dans nombre d'institutions internationales et prône sa conformité avec les standards internationaux, cela étant particulièrement vrai en matière de gestion de l'eau[531]. De cette manière, les contrats de nappe sont plus difficilement critiquables par les acteurs des politiques agricoles, dans le sens où ils représentent les « bonnes pratiques », les « meilleurs standards internationaux » en matière de gestion des eaux souterraines. Les acteurs de la gestion de l'eau peuvent alors mobiliser ce prestige international en vue de la défense des contrats de nappe. Cette logique de « bon élève » est clairement explicitée par le ministère de l'Eau, au sein d'une circulaire relative à la mise en place des contrats de nappe au Maroc. Cette circulaire rappelle en effet, sans plus de précisions, les « obligations internationales du Maroc », pour justifier de l'urgence à « sign[er] et activ[er] les contrats de nappe […] avant la fin de l'année 2016[532] ». Cette affirmation vient confirmer que les acteurs des politiques de gestion de l'eau s'appuient sur les discours des organisations internationales pour renforcer la légitimité des politiques qu'ils souhaitent mettre en œuvre.

Au-delà de ces dimensions stratégiques permettant de comprendre les logiques d'appropriation d'un instrument tel que le contrat de nappe, il convient également de souligner l'importance de l'identification sectorielle de niveau international des acteurs de la production des politiques de l'eau. Cette identification est d'autant plus essentielle qu'elle est historiquement importante, en témoigne le développement de la politique de gestion de l'eau au Maroc, tel que nous avons pu le voir dans le premier chapitre. Il nous paraît dès lors essentiel de mobiliser les théories explicatives du néo-institutionnalisme sociologique (Hall et Taylor

[531] Cf. Chapitre 1, II, p.112.

[532] « Méthodologie de l'élaboration des contrats de nappe » (en arabe), *Circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, n°5338, 19 décembre 2013, en ligne, consultée le 26 novembre 2017 à l'adresse http://www.abhloukkos.ma/abhl/index.php/fr/gouvernance/preparation-des-contrats-de-nappes

1996) pour mieux comprendre l'appropriation des contrats de nappe. Dumoulin et Saurugger reviennent sur les intérêts explicatifs d'une telle approche.

> « Pour le courant de l'institutionnalisme sociologique, le changement repose fondamentalement sur le besoin de légitimation des acteurs. Ceux-ci s'alignent, plus ou moins volontairement, sur des formes de représentations partagées et sur des cadres cognitifs dominants dans l'environnement international à un moment donné. » (Dumoulin et Saurugger 2010, p. 12)

De cette manière, nous pouvons considérer que les contrats de nappe vont dans le sens des « représentations partagées » des acteurs des politiques de gestion de l'eau au niveau international, parmi lesquels nous retrouvons les acteurs marocains. Ces derniers ne choisissent pas seulement un instrument de politique publique en fonction de leurs intérêts, mais sélectionnent les instruments « appropriés », l'action des acteurs étant marquées par la logique de « convenance[533] » (March et Olsen 2004) au contexte institutionnel dans lequel ils s'insèrent. Nous l'avons vu, cela est particulièrement vrai concernant les acteurs de la production des politiques de l'eau au Maroc. À cet égard, nous pouvons citer les propos d'*Idriss*, un des responsables d'une agence de bassin marocain.

> *« [Le Maroc] a une très belle expérience au niveau de la ressource en eau, elle est très reconnue au niveau international, c'est un modèle en fait. C'est vrai qu'il y a beaucoup d'insuffisances en fait, mais ça reste quand même un modèle, on a entendu tout ça à travers des conférences internationales, des personnalités très connues dans le domaine de l'eau[534]. »*

Cette citation nous permet de souligner l'importance accordée par les acteurs marocains des politiques de l'eau à l'idée de correspondre aux standards internationaux dans le domaine. Les propos d'Idriss témoignent ici du sentiment de fierté que l'expérience marocaine soit reconnue au niveau international, apparaissant elle-même comme un modèle. Ce sentiment est à mettre en lien avec la notion de prestige international développée précédemment. En outre, le recours aux contrats de nappe, et plus généralement l'adoption des standards internationaux dans le domaine de la gestion de l'eau, doit également être analysé comme la conséquence du phénomène d'extraversion des élites marocaines (Vermeren 2011a), largement formées à

[533] « *Appropriateness* » dans le texte, qu'il convient ici de traduire ici par « convenance ». Cela permet d'ailleurs de distinguer cette notion de celle d' « appropriation » développée pour analyser la mise en œuvre d'une politique à partir d'un modèle international, largement mobilisée dans ce chapitre.

[534] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016.

l'étranger, et plus particulièrement en Europe, ou même au Maroc mais sur la base de modèles de formation européens (Gobe 2001).

Ces remarques nous permettent d'affirmer que la variable institutionnelle est essentielle à la compréhension de l'adoption de modèles internationaux de gestion : c'est bien parce qu'ils correspondent aux standards du secteur que les acteurs adoptent ces modèles de gestion. Les apports de l'institutionnalisme sociologique vont également au-delà de l'idée de la logique de « convenance » comme l'expliquent Dumoulin et Saurugger.

> « Cette perspective [de l'institutionnalisme sociologique] met en avant la manière dont une action est structurée et un ordre rendu possible par un système partagé de règles qui, à la fois, contraint les capacités d'action des agents et leur permet d'agir. » (Dumoulin et Saurugger 2010, p. 12)

Cette citation nous permet en effet de rappeler que l'appropriation de tels standards ne doit pas être analysée uniquement en termes de contrainte mais également à l'aune des ressources, en termes de capacités à agir, dont une telle appropriation est vectrice. De manière concrète, la mise en œuvre des contrats de nappe ne doit pas être vue comme une contrainte pesant sur les acteurs marocains des politiques de gestion des eaux souterraines, mais avant tout comme un moyen d'accéder à des ressources, autant matérielles (financières, techniques) qu'immatérielles (prestige), utiles à leur action.

Finalement, l'appropriation des instruments de contrats de nappe au Maroc s'explique par plusieurs facteurs. Rejoignant les conclusions de l'analyse des transferts de politique publique, nous montrons bien que nous avons ici à faire à un phénomène d'appropriation et non de celui de simple copie (Hassenteufel et Maillard 2013). L'appropriation du concept de contrat de nappe permet l'appropriation de certaines ressources, mais aussi et surtout de leur prestige international. Néanmoins, l'analyse du contenu des contrats de nappe marocains donne à voir une cohérence nationale des instruments mis en œuvre, renforçant l'idée que les instruments effectivement mis en œuvre sont nationaux avant d'être internationaux. Nous en voulons pour preuve la cohérence observée des projets de contrats de nappe à l'échelle nationale.

## II.D. La cohérence nationale de la politique de l'eau

Les acteurs marocains de la production de la politique de gestion des eaux souterraines s'approprient à la fois la notion de contrat de nappe et les ressources qu'elle véhicule. Cependant, la malléabilité de l'instrument conduit à la production de contrats de nappe dont le contenu est contre-intuitif dans le sens où ils constituent en réalité des plans d'aménagements sectoriels plus qu'ils n'engagent une véritable contractualisation entre les usagers et les

gestionnaires des ressources en eau souterraine[535]. Cette analyse du contenu des contrats de nappe marocains donne à voir des instruments finalement relativement similaires, au niveau national, en termes d'objectifs de politique publique.

Malgré cela, l'analyse des contrats de nappe du Souss et des projets du Saïss et du Tadla a permis de mettre en avant certaines différences, en termes de planification, concernant les aménagements projetés ou l'inclusion directe dans le contrat des usagers des eaux souterraines. Nous avons vu que ces disparités s'expliquent en partie par des spécificités territoriales, les aménagements hydrauliques existants, les pratiques en matière d'irrigation agricole et l'organisation de l'économie agricole locale. Le tableau suivant récapitule ces caractéristiques et liste le contenu des contrats sur différents points. Il permet de réaliser une comparaison du contenu des contrats détaillés précédemment dans ce chapitre, dans le but de saisir différentes variables explicatives aux différences et similitudes dans leur processus de mise en œuvre.

[535] Cf. ce chapitre, I, p.211.

**Tableau 16 – Récapitulatif des contenus des contrats et projets de contrat de nappe du Souss, du Saïss et du Tadla**

| | | Souss | Saïss | Tadla |
|---|---|---|---|---|
| ***Caractérisation de la gravité de la surexploitation des eaux souterraines par les autorités publiques*** | | Très importante quantitativement | Importante quantitativement | Légère quantitativement<br>Dégradation de la qualité |
| ***Répartition estimée des usages de l'eau souterraine*** | | Agriculture : 95 %<br>AEPI* : 5 % | Agriculture : 75 %<br>AEPI* : 25 % | Agriculture : 60 %<br>AEPI* : 40 % |
| ***Type d'agriculture pratiquée*** | | Haute valeur ajoutée<br>Investissements importants<br>Tournée vers l'exportation | Très diversifiée<br>Investissements importants | Moyenne<br>Peu d'investissements |
| ***Organisation des irrigants*** | | Fédérations de producteurs | Quelques associations d'irrigants locales | Associations d'agriculteurs et d'usagers du périmètre |
| ***Accès à la nappe des agriculteurs*** | | Individuel | Individuel, souvent en complément d'un accès à des eaux de surface | Individuel, en complément des eaux de surface du périmètre irrigué |
| ***Financement international du contrat de nappe*** | | Non | Non | Oui<br>*Banque Mondiale* |
| ***Contenu du contrat de nappe*** | ***Eau agricole*** | Conversion à l'irrigation localisée, sensibilisation des agriculteurs<br>Apport d'eau de surface et création d'un nouveau périmètre irrigué | Conversion à l'irrigation localisée, sensibilisation des agriculteurs<br>Apport d'eau de surface et création d'un nouveau périmètre irrigué | Conversion à l'irrigation localisée, sensibilisation des agriculteurs |
| | ***Eau potable*** | - | Diminution de la production à partir de la nappe<br>Apport d'eau de surface<br>Station de traitement | Arrêt de la production d'eau potable à partir de la nappe<br>Apport d'eau de surface<br>Station de traitement |
| ***Stade d'avancement du contrat de nappe*** | | Signé<br>Réalisation des équipements | Non signé<br>Réalisation des équipements | Phase d'étude et de concertation |

** Alimentation en eau potable et industrielle*

*Source : réalisation personnelle de l'auteur*

En portant attention à la première et à la dernière ligne du tableau, nous remarquons que le niveau d'avancement des projets de contrat de nappe dépend en réalité de l'importance, telle que définie par les acteurs, de la surexploitation des nappes concernées. Le premier et unique contrat signé est en effet celui du Souss, dont la situation de surexploitation est perçue comme la plus préoccupante. À l'inverse, le projet du Tadla est beaucoup moins avancé, nous avons en effet vu que les acteurs considéraient la surexploitation des nappes dans la région comme peu alarmante. Le Saïss occupe à cet égard une place intermédiaire entre le Souss et le Tadla et la signature d'un contrat de nappe dans la région apparaît donc actuellement prioritaire. Par ailleurs, malgré le fait que la majeure partie de son contenu soit effectivement en cours de miss en œuvre, le contrat de nappe du Saïss n'a toujours pas été officiellement signé, un point sur

lequel nous reviendrons dans le prochain chapitre. Malgré cette remarque, il semble que l'ordre de réalisation prévue des contrats de nappe correspond aux directives du ministère de l'Eau qui a établi un classement des contrats de nappes prioritaires en fonction de l'état de la surexploitation des nappes concernées[536] et à travers lequel nous retrouvons effectivement le classement que nous établissons à travers le Tableau 16, ci-dessus.

Au niveau des orientations proposées par ces trois contrats de nappe, on retrouve des solutions communes correspondants aux différents usages sectoriels de la ressource. En ce qui concerne l'alimentation en eau potable, les contrats de nappe actent l'idée de substituer les eaux souterraines actuellement utilisées à cette fin par des eaux de surface[537]. Cette orientation correspond, nous l'avons vu, aux orientations générales de la politique nationale d'alimentation en eau potable[538], comme le rappelle *Farid*, un des responsables de l'ONEE.

> *« Le projet de contrat de nappe, il n'est pas encore acté, mais de toute manière, [l'idée] c'était de laisser les eaux souterraines de côté et de maximiser l'apport à partir des ressources superficielles.[539] »*

Cet objectif de substitution des ressources en eaux souterraines mobilisées pour la production d'eau potable par des eaux de surface n'est donc pas spécifique aux contrats de nappe, c'est bien un objectif de politique publique décidé antérieurement que les agences de bassin reprennent dans leurs projets de contrat de nappe. Pour atteindre cet objectif, les contrats rappellent donc, et encouragent, les projets de construction de nouvelles stations de traitement destinées à la production d'eau potable à partir d'eaux de surface, afin de diminuer progressivement l'utilisation des eaux souterraines dans le domaine.

Du côté des prélèvements agricoles, les contrats de nappe contiennent à la fois des solutions orientées vers l'augmentation de l'offre et d'autres orientées vers la gestion de la demande. La principale solution proposée par les contrats de nappe du Souss et du Saïss consiste en un nouvel apport d'eau de surface et en la création de nouveaux périmètres irrigués[540]. Nous ne retrouvons pas un tel projet dans la région du Tadla, où est déjà implanté un important périmètre irrigué. Du côté de la gestion de la demande, les contrats de nos trois régions d'étude prônent une conversion à l'irrigation localisée, rejoignant ainsi les objectifs de

[536] « État d'avancement de processus de la mise en place des contrats de nappe à l'échelle nationale », Présentation du ministère délégué chargé de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014 et Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE), p.439.

[537] Comme le montre le tableau, cela est uniquement valables pour les nappes du Saïss et du Tadla puisque les eaux de la nappe du Souss ne sont pas utilisées pour la production d'eau potable.

[538] Cf. Chapitre 2, III.B, p.195.

[539] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015.

[540] Cette mesure n'est pas à l'ordre du jour dans le Tadla où il existe déjà un périmètre irrigué.

la politique nationale agricole menée à travers le Plan Maroc Vert, qui encourage les exploitants agricoles à opérer une telle transition en leur octroyant des subventions à cet effet[541]. Nous avons montré comment ces politiques, par les effets d'intensification et d'extension de l'irrigation qu'elle entraînent, ne conduisent pas toujours à une diminution de la consommation d'eau, mais encouragent plutôt une intensification de l'irrigation et en conséquence une augmentation de la consommation d'eau globale[542].

Nous remarquons ici une cohérence nationale des contrats de nappe dont les objectifs sont principalement orientés vers le développement de l'offre de nouvelles ressources en eau. En effet, malgré la mise à l'agenda du problème de surexploitation et l'encouragement au recours à des techniques d'irrigation plus économes en eau, les contrats de nappe n'inaugurent pas de changement majeur des objectifs de la politique de l'eau. Les contrats ne contribuent en effet pas à la remise en cause des politiques agricoles ou des politiques d'alimentation en eau potable antérieures aux contrats de nappe.

Les contrats s'inscrivent finalement dans le long cours des politiques de l'eau au Maroc, des politiques de l'offre consistant à développer des ressources en eau toujours plus conséquentes. Nous avons en effet vu que les eaux de surface étaient d'ores et déjà largement mobilisées dans le pays, cela s'expliquant par la politique historique de mobilisation des eaux intrinsèquement liée à la construction de l'État marocain. Cependant, les possibilités de mobiliser de nouvelles ressources sont, au fil du temps, de plus en plus restreintes. Les choix politiques portent alors sur des transferts d'eau, comme c'est le cas dans le Saïss avec le barrage du M'dez situé à près de 100 kilomètres de la plaine de Fès-Meknès. Dernièrement ils portent aussi sur la mobilisation de nouvelles ressources non-conventionnelles, permise par le développement de nouvelles techniques. Il s'agit du dessalement de l'eau de mer, dont un projet est cours de développement dans la plaine de la Chtouka[543], ou de la réutilisation des eaux usées domestiques, tel que celui développé par l'OCP dans le Tadla[544].

Ces différents projets d'aménagements relèvent finalement d'une permanence des schèmes de pensée aménagistes orientés vers le développement de l'offre de ressources, et ce

[541] Cf. Chapitre 1, III.B, p.142.

[542] Cf. Chapitre 2, III.C, p.200.

[543] La plaine de la Chtouka, située au sud de celle du Souss, est concernée par un projet de création d'une usine de dessalement d'eau de mer destinée à alimenter les exploitations agricoles de la plaine, cf. « Station de dessalement : 3,8 milliards pour le projet de Chtouka », *L'Économiste*, 9 novembre 2017, en ligne, consulté le 22 mai 2018 à l'adresse http://www.leconomiste.com/article/1019904-station-de-dessalement-3-8-milliards-pour-le-projet-de-chtouka

[544] Dans la région de Khouribga, au nord de la plaine du Tadla, l'OCP a en effet développé plusieurs usines de traitement des eaux usées destinées à être utilisées pour la production de phosphate, à la place des eaux souterraines, cf. « Développement industriel et préservation des ressources hydriques. Le groupement OCP vise l'autosuffisance », *Le Matin*, 16 octobre 2017, en ligne, consulté le 21 mai 2018, https://lematin.ma/journal/2017/le-groupe-ocp-vise-lautosuffisance/279925.html

notamment à travers le développement de nouvelles technologies. Cette permanence touche non seulement le secteur de l'Agriculture mais également celui de l'Eau, marqué nous l'avons vu par une mutation paradigmatique, pour autant non complètement achevée. *Amine*, responsable au sein du ministère de l'Eau, décrit ce phénomène à travers les propos suivants.

> *« Il y a un grand problème, c'est qu'on est toujours dans la gestion de l'offre. On est toujours dans la gestion de l'offre. Tout ce qui est gestion de la demande, tout ce qui est gestion de la rareté [n'est pas considéré], les gens restent toujours sur leurs connaissances. Quand on dit qu'il y a un problème sur une nappe, à quoi vont-ils penser ? Pas aux contrats de nappe ! Ils vont parler de recharge artificielle*[545]*. »*

La mise en œuvre de ces contrats de nappe permet cependant d'observer une évolution majeure touchant, non pas les objectifs mêmes de la politique, mais le mode d'intervention de l'État dans le domaine. Les nouveaux périmètres construits (Souss) ou envisagés (Saïss) ne font effectivement plus l'objet d'une gestion publique à travers des offices publiques (Tadla). Bien que l'État réalise les aménagements, il fait appel au secteur privé pour la gestion et l'entretien des nouveaux périmètres irrigués ainsi que l'organisation de la distribution d'eau en leur sein. Encore une fois, les investissements étatiques massifs dont ces aménagements font l'objet montrent que l'interventionnisme étatique n'est pas en reste. Cependant, les nouveaux modes de gestion choisis entérinent l'idée d'une participation plus active du secteur privé à la gestion des aménagements, et donc une modification substantielle du rôle de l'État. Ce dernier est moins dirigiste qu'auparavant : s'il continue à investir, il laisse ensuite le soin aux acteurs privés d'assurer l'utilisation et la gestion de ces équipements. De plus, il s'appuie sur les « grands »[546] agriculteurs sur la base d'engagement préalables pour délimiter l'étendue des nouveaux périmètres irrigués, là où auparavant les périmètres concernaient des parcelles attenantes et contigües, rassemblant donc tous les agriculteurs d'un même territoire. Autrement dit, là où l'État faisait auparavant face à des agriculteurs aux capacités d'investissements inégales comme le montre l'exemple du périmètre du Tadla, les nouvelles politiques hydro-agricoles opèrent une sélection préalable des agriculteurs sur la base de leur capacité d'investissement en sélectionnant les agriculteurs qu'il considère comme les plus performants sur le plan économique et financier, comme le démontre le projet de périmètre irrigué de la plaine du Saïss. De tels changements interrogent la légitimé de l'intervention étatique, dont la sélectivité au profit de certains pourraient déstabiliser le compromis historique entre le centre politique et le

[545] Entretien avec *Amine*, responsable au sein du ministère de l'Eau, *Rabat*, 23 septembre 2016.
[546] Cf. Chapitre 1, III.C, p.146.

monde rurale et éventuellement entraîner des déséquilibres d'ordre socio-politique[547]. Nous reviendrons plus spécifiquement sur ces questions dans un prochain chapitre[548], mais pouvons cependant souligner que l'imaginaire moderniste véhiculé par ces nouveaux modèles d'aménagements vient pour l'instant contrebalancer l'idée d'une rupture avec certaines parties de la population rurale. Il est cependant probable que la mise en œuvre concrète du projet, sa future « mise en eau », conduise à des mouvements de protestation, voire de dégradation de certains matériels, tel que cela a par exemple été observé dans le cas du projet d'El Guerdane (Houdret 2012, p. 293).

Un autre point commun entre les différents contrats concerne les garanties quant à la diminution effective des prélèvements en eau souterraine à des fins agricoles. Les contrats prévoient en effet une diminution de l'utilisation des eaux souterraines à travers, d'une part, la substitution par des eaux de surface, et d'autre part grâce aux programmes de conversion à l'irrigation localisée. Cependant, les contrats restent silencieux sur le contrôle des prélèvements effectués, et laissent croire que la baisse de la consommation des eaux souterraines interviendra comme conséquence automatique de ces mesures[549]. Cela est sans compter, cependant, sur les phénomènes d'intensification et d'extension des superficies irriguées. Toujours est-il que les différents contrats de nappe restent silencieux sur cette question du contrôle, si ce n'est qu'ils prévoient des programmes de sensibilisation des agriculteurs à la surexploitation des eaux souterraines. Ce constat est cohérent avec celui établi lors de l'analyse de la construction du problème de surexploitation, consistant à dire que les acteurs de la gestion de l'eau ne considèrent pas efficace, ni même possible, l'application des mesures réglementaires existantes dans le domaine. En outre, cette absence de mesures de contrôle apporte un nouvel argument pour justifier notre hypothèse consistant à dire que le problème de *surexploitation* des eaux souterraines est en réalité redéfini par les acteurs de la politique de l'eau, lors des processus de sa mise en œuvre, comme un problème de *manque* de ressources en eau.

Finalement, nous pouvons observer une certaine stabilité des objectifs de la politique marocaine de l'eau, largement orientée vers le développement de l'offre de ressources en eau. La mise en œuvre de contrats de nappe a en réalité conduit à une redéfinition du problème de surexploitation des eaux souterraines tel qu' initialement défini par le secteur de l'Eau. Dans ce processus, nous avons démontré en quoi les logiques institutionnelles et la continuité des

[547] Nous pensons notamment aux travaux de Donald Worster qui montre à propos du cas californien, comment la progressive sélectivité sociales des exploitants au sein des périmètres irriguées ont conduit à un phénomène de délégitimation de la politique, conduisant à l'arrêt des financements de l'État fédéral (Worster 1985).

[548] Cf. Chapitre 6, II, p.393

[549] Nous reviendrons sur ces questions de la régulation et du contrôle des prélèvements, cf. Chapitre 5, III, p.352.

politiques historiques ont eu raison du changement de politique et expliquent la stabilité des objectifs de politique publique.

## Conclusion du chapitre 3 : modèle international, mise en œuvre régionale et cohérence nationale

La mise en œuvre de ces contrats offre un aperçu concret de l'interventionnisme étatique dans le domaine hydro-agricole. On observe la mise en œuvre au niveau local (à un niveau d'action régional correspondant à celui des agences de bassin) d'un instrument d'action publique internationalisé (les contrats de nappe) qui traduit en réalité une politique cohérente sur le plan national et renvoyant à des arbitrages effectivement pris à l'échelon national (modernisation de l'agriculture via l'augmentation de l'offre de ressources en eau et abandon de l'exploitation des eaux souterraines pour la production d'eau potable). Enfin, cet interventionnisme opère une hiérarchisation de différents objectifs d'action publique, notamment entre ceux portés distinctement par les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture.

De plus, l'analyse de la fabrique et du contenu des différents contrats de nappe a finalement confirmé plusieurs de nos hypothèses. Premièrement, les contrats de nappe s'avèrent bien contre-intuitifs dans la mesure où leur contenu apparaît souvent contradictoire avec les discours justifiant leur mise en œuvre. Nous confirmons ici l'hypothèse d'une ambiguïté entretenue à travers la mise en œuvre de ces instruments de contrats de nappe. En effet, la mise en œuvre concrète des contrats de nappe affirme une redéfinition du problème de surexploitation des eaux souterraines en tant que problème de manque de ressources en eau. Alors que les contrats de nappe sont des instruments supposément dédiés à la gestion de la demande en eau, ils contiennent en effet des mesures permettant de procéder à de nouveaux aménagements hydrauliques permettant d'augmenter l'offre globale de ressources en eau. Dès lors, on peut observer que ces instruments de contrat de nappe font l'objet d'une institutionnalisation très limitée dans le sens où ils ne contribuent pas à la mise en œuvre de nouvelles règles qui viendraient encadrer les rapports entre les différentes parties prenantes au contrat.

Malgré ces ambiguïtés, c'est bien un nouvel instrument d'action publique en matière de gestion des eaux souterraines qui est mis en œuvre. L'aspect novateur de cet instrument de contrat de nappe véhicule l'idée d'un changement en matière de politique de gestion des eaux souterraines bien que le contenu effectivement mis en œuvre contredise cette idée. Cette idée d'une politique novatrice est largement véhiculée par la dimension internationale de l'instrument. Nous l'avons vu, l'appropriation d'un tel instrument international est non seulement vectrice de ressources matérielles mais également de ressources en termes de

légitimité qui participer à justifier la mise en place d'un tel instrument par ses promoteurs. Néanmoins, nous observons un phénomène d'appropriation nationale de l'instrument, une domestication des contrats de nappe dont le contenu donne à voir une cohérence nationale. Cette affirmation est renforcée par la nouvelle réforme de la loi sur l'eau de 2016[550] qui inscrit ces instruments contractuels dans la loi à travers une appellation spécifiquement marocaine, inédite au niveau international, qui est celle de « contrat de gestion participative[551] ». Nous pouvons voir en réalité ici que le processus d'appropriation de l'instrument se traduit essentiellement par une appropriation nationale de la légitimité internationale des instruments de contrat de nappe. Leur mise en œuvre est cependant largement dépendante de sentiers de dépendance nationaux.

Finalement, ce chapitre nous a permis de montrer une cohérence des politiques de gestion des eaux souterraines au niveau national, qui ne sont pas marquées par des changements au niveau de leurs objectifs. Malgré leur aspect potentiellement novateur, les contrats de nappe accompagnent le renouvellement d'une politique marquée par le développement de l'offre de nouvelles ressources en eau. Il s'agit dès lors d'interroger les changements au niveau des modes de production de l'action publique car les discours justifiant le recours aux contrats de nappe n'annoncent pas seulement un changement du contenu de la politique, mais aussi et surtout un changement au niveau des manière de fabriquer l'action publique. Comme son nom l'indique, le concept de contrat de nappe est basé sur l'idée de contractualisation, et donc de négociation entre les différents acteurs de la production de ces politiques. Ces contrats sont également pensés à l'échelle des territoires auxquels ils se rapportent, et organisés par les agences de bassin. L'analyse de leur contenu nous a permis de relever une certaine cohésion sur le plan national, questionnant dès lors la territorialisation de la politique de gestion de l'eau. Il s'agit d'interroger, dans le chapitre suivant, les éventuels changements relatifs aux modalités de production des politiques de gestion des eaux souterraines introduits par ce nouvel instrument et ses effets sur les relations entre les acteurs concernés par ces politiques.

[550] Nous reviendrons plus spécifiquement sur cette réforme, cf. Chapitre 5, I.D, p.330.

[551] Paragraphe 2, article 115, sous-section 3 « Contrats de gestion participative », section 4 « Préservation des eaux souterraines », Chapitre VII « Planification de l'eau », *Loi sur l'eau 36-15*, promulguée par le dahir n° 1-16-113 du 10 août 2016, consultée le 5 janvier 2018 à l'adresse http://www.water.gov.ma/wp-content/uploads/2016/01/Loi_sur_leau_BO_Fr.pdf

# Chapitre 4 – La mise en œuvre des contrats de nappe comme processus de superposition conservatrice

L'analyse de la mise en œuvre et du contenu de contrats de nappe, nouveaux instruments dédiés à la gestion des eaux souterraines, nous ont permis de montrer que ces derniers n'entraînaient pas de changements majeurs en termes d'objectifs de la politique de l'eau. Les promoteurs des contrats de nappe mettent cependant également en avant d'autres changements induits par ces instruments. Nous reprenons à cet égard les propos de la ministre en charge de l'Eau, dans un discours prononcé en 2014 à l'occasion d'un atelier explicitement dédié à la gestion des eaux souterraines.

> *« La seule issue réside dans la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance privilégiant la participation, l'implication et la responsabilisation des différents acteurs concernés dans un cadre contractuel négocié*[552] *».*

Selon ces propos, les contrats de nappe contiendraient donc également une promesse de changements relatifs aux modes de production de l'action publique en matière de gestion des eaux souterraines. Nous voulons interroger ces changements en nous focalisant plus spécifiquement sur la manière dont est produite la politique de gestion des eaux souterraines et la façon dont s'organisent les relations entre les différents acteurs concernés.

Dans le discours précédemment cité, la ministre en charge de l'Eau annonce très clairement la volonté de rompre avec l'idée d'une politique publique mise en œuvre par les seules agences de bassin hydraulique, en insistant sur la nécessaire participation de différents acteurs dans cette mise en œuvre. L'analyse du contenu de différents contrats et projets de contrats de nappe développée dans le chapitre précédent nous a permis de montrer que les acteurs impliqués dans les processus de fabrique des contrats de nappe étaient très majoritairement des acteurs publics, les usagers privés étant exclus de ces processus dans la plupart des cas. Malgré cela, le nombre d'acteurs concernés reste important car la gestion des eaux souterraines implique des acteurs issus de différents secteurs et agissants à des niveaux différents de l'action publique. En cela, la gestion prônée par la ministre renvoie aux principes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) qui proposent de prendre en compte cette diversité d'acteurs pour mieux les « intégrer » à la gestion des ressources. Nous nous interrogeons dès lors sur les changements de politique publique véhiculés par cette nouvelle

[552] Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

instrumentation de la gestion des eaux souterraines à travers ce nouveau principe de contractualisation.

Au sein de la typologie des instruments de politique publique établie par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, les contrats de nappe entrent dans la catégorie des « instruments conventionnels et incitatifs » marqués par la figure de l'État « mobilisateur » dont la légitimité à agir repose sur une « recherche d'engagement direct des acteurs » (Lascoumes et Le Galès 2005b, p. 361). Les auteurs rappellent que ce type d'instruments, souvent qualifiés de « nouveaux » viennent généralement compléter des instruments législatifs et réglementaires, de type *command-and-control*, plus classiques. Ces instruments sont également considérés comme plus souples dans le sens où ils s'opposent à une imposition uniforme sur tout le territoire national de normes provenant des autorités centrales, mais également dans la mesure où le contenu même de ces instruments fait l'objet d'une négociation entre les acteurs concernés. D'un point de vue plus critique, certains parlent de droit « mou[553] » pour souligner que ces instruments ne font pas l'objet d'une application impérative mais relèvent plutôt de directives ou de recommandations « misant sur la dissuasion plus que sur la répression » (Chevallier 2004, p. 480). D'un point de vue historique, les instruments contractuels sont à mettre en parallèle avec le constat de l'évolution de l'intervention étatique intervenue à partir des années 1980 en Europe, consistant à penser que l'État serait devenu moins directif (Gaudin 2007) et plus « régulateur » (Chevallier 2004), octroyant une marge de manœuvre plus importante aux acteurs non-étatiques dans le processus de production de l'action publique.

Nous voulons ici interroger les changements et les permanences, induits par la mise en œuvre de ces nouveaux instruments de contrat de nappe, en matière de modes de production de l'action publique. Il s'agit en effet d'interroger le processus de territorialisation de l'action publique en matière de gestion de l'eau en analysant les actions et le rôle des agences de bassin hydraulique, tout en prêtant également une attention particulière aux relations entre les différents secteurs concernés. À cet égard, nous émettons les hypothèses suivantes.

- Malgré la désignation des agences de bassin hydraulique, en tant qu'acteurs territoriaux, comme responsables de l'enjeu de gestion des eaux souterraines au sein de leur territoire, les acteurs centraux occupent une position centrale dans la fabrique des contrats de nappe.
- La production des contrats de nappe s'opère dans un contexte de forte sectorisation à l'origine de certains conflits et blocages qui s'expliquent par l'existence de politiques

[553] Nous reprenons ici l'expression couramment utilisée de « droit mou » et de son équivalent « *soft law* » en anglais pour décrire les caractéristiques juridiques sur lesquelles reposent ce type d'instruments, par ailleurs caractéristiques des politiques de l'eau à l'échelle internationale (Conca 2006).

sectorielles aux objectifs différents, voire opposés. En ce sens, la fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines vient appuyer l'idée d'une production largement sectorisée de l'action publique.

- Les instruments de contrat de nappe reposent sur une forme de « consensus ambigu » entre les différents secteurs, dont les relations se limitent à des conflits plutôt qu'à une logique d' « intégration » pourtant promise par la réforme de la loi sur l'eau et de la mise en œuvre des principes de la GIRE. De manière paradoxale, les contrats de nappe ne contribuent pas à institutionnaliser de nouveaux modes contractuels et coopératifs de la production de la politique de gestion de l'eau, mais viennent en réalité réaffirmer la permanence de structures institutionnelles historiquement ancrées.
- Il apparaît finalement que la mise en œuvre des contrats de nappe relève de changements limités qui s'opèrent par superposition de nouveaux éléments. Mis bout à bout, ces modifications ne contribuent cependant pas à une logique de changement graduel, mais participent plutôt à la permanence des objectifs de la politique de l'eau à travers un processus que nous qualifions de *superposition conservatrice*.

Dans une première section, nous revenons sur la question de la territorialisation de la gestion des eaux souterraines en montrant les importantes contraintes exercées par le centre sur les acteurs locaux (I). C'est également au niveau central que se jouent les rapports de force sectoriels, qui influent plus précisément la production des contrats de nappe, malgré leur inscription dans le nouveau paradigme de la GIRE prônant l'intégration des différents secteurs concernés par la gestion d'une même ressource (II). Enfin, nous montrons que la fabrique des contrats de nappe s'opère en réalité autour de la formation d'un consensus ambigu, participant de la permanence des relations entre les acteurs sectoriels et des objectifs de la politique de l'eau (III).

## I. Un processus de territorialisation de l'action publique limitée par une forte dépendance au centre

Largement promue par les organisations de coopération internationales depuis les années 1990, le renforcement de la « gouvernance locale » (Allal 2007) est également un objectif affiché par les pouvoirs publics au Maroc, spécifiquement soutenu pour cela par un programme de coopération avec le PNUD. Le développement des pouvoirs locaux, et le renforcement de leur rôle dans la fabrique de l'action publique est donc promu par certaines organisations internationales, mais également par les autorités nationales comme un facteur de démocratisation et de changement au sein des processus de fabrique de l'action publique (Jari

2010). Le domaine de l'eau n'est pas exempt de telles ambitions, et fait même figure de précurseur avec l'appropriation du modèle de la GIRE par la loi sur l'eau de 1995 portant création des agences de bassin, figures institutionnelles de cette territorialisation des politiques de l'eau à l'échelle des bassins versants[554]. Les contrats de nappe, qui s'insèrent dans ce nouveau paradigme gestionnaire, prônent à cet égard une gestion territorialisée des eaux souterraines.

La question centrale de notre travail consiste à interroger le changement véhiculé par la mise en œuvre de contrats de nappe. Nous nous penchons ici spécifiquement sur les changements du point de vue de la territorialisation de l'action publique. En effet, la mise en œuvre des contrats de nappe relève des agences de bassin hydrauliques. Celle-ci se fait directement au niveau des territoires concernés. Par ailleurs, ces instruments ont une vocation territoriale puisqu'ils sont destinés à être spécifiques à chaque aquifère. Instruments résolument territoriaux, les contrats de nappe inaugurent-ils pour autant une territorialisation de la politique de gestion des eaux souterraines ? Nous voulons interroger cette territorialisation (Faure 2014) à travers la fabrique concrète des contrats de nappe. L'analyse du contenu des contrats de nappe dans le précédent chapitre nous a permis de montrer que les objectifs de politique publique afférents à la politique de gestion des eaux souterraines étaient globalement déterminés à l'échelon national. Il s'agit de poursuivre cette analyse en montrant comment la fabrique des contrats de nappe, concernant des territoires bien définis, est en réalité largement déterminée à l'échelle nationale. Pour autant, la mise en œuvre de ces contrats, puisqu'elle relève officiellement d'organisations locales, conduit les acteurs locaux à être désignés comme les responsables de la gestion des eaux souterraines. De fait, s'il l'on n'observe pas de territorialisation de la *politique de gestion* des eaux souterraines, la mise en œuvre des contrats de nappe conduit à une territorialisation de l'*enjeu de gestion*, dont les acteurs locaux sont dorénavant désignés comme responsables.

Dans une première sous-partie, nous revenons sur les processus de décentralisation actuellement à l'œuvre, qui permettent d'appréhender les relations existantes entre autorités centrales, déconcentrées et décentralisées (I.A). Nous nous recentrons ensuite sur les politiques de l'eau, pour montrer que celles-ci font l'objet d'une forte dépendance au centre de la part des acteurs locaux en charge de leur mise en œuvre (I.B). L'analyse de la mise en œuvre des contrats de nappe permet de préciser ce phénomène en soulignant le rôle primordial des autorités centrales dans la gestion des conflits sectoriels qui apparaissent à l'occasion de leur négociation

[554] Cf. Chapitre 1, II.A, p.113.

(I.C). Enfin, bien que la politique soit peu territorialisée, sa mise en œuvre inaugure cependant une territorialisation de l'enjeu de gestion des eaux souterraines (I.D).

### I.A. Une décentralisation contrainte : un gouvernement autoritaire du local ?

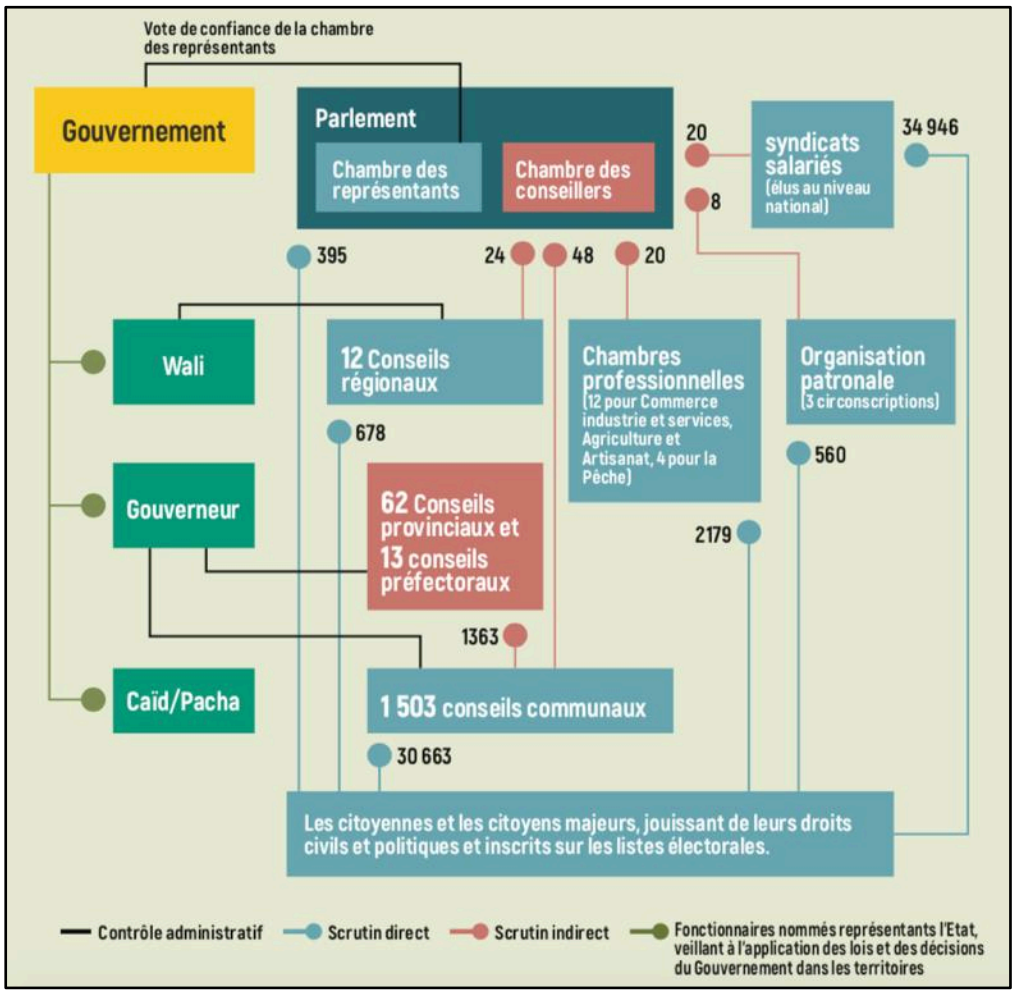
L'analyse de la mise en place des contrats de nappe nous conduit à nous intéresser au rôle des acteurs locaux dans la production de l'action publique au Maroc. Ces contrats de nappe sont en effet décrits par leurs promoteurs comme des outils émanant des acteurs locaux concernés par la gestion et l'usage des eaux souterraines. Nous revenons en premier lieu sur l'organisation politique et administrative locale marocaine, et son évolution récente à la faveur de réformes promues et encouragées par des organisations internationales. Il convient au préalable de rappeler la distinction traditionnellement opérée entre « déconcentration », qui désigne un processus de transfert de pouvoir depuis les administrations centrales de l'État vers des administrations locales, et « décentralisation », qui sert à indiquer un transfert de pouvoir de l'État vers des autorités locales élues.

Afin de mieux comprendre l'organisation des pouvoirs au Maroc, nous reprenons ci-dessous un schéma issu d'un livret consacré à la régionalisation[555] publié en décembre 2017 par l'institut Tafra[556]. Ce schéma présente les différents représentants élus ou désignés détenteurs de pouvoir politique au niveau national et local. Il précise également les relations de contrôle entre ces différentes autorités, permettant de mettre en avant les rapports hiérarchiques existants.

[555] « La responsabilité des élus dans le cadre de la régionalisation avancée », *Tafra & TelQuel Média*, novembre 2017, en ligne, consulté le 18 décembre 2017, http://tafra.ma/Livret_Tafra_2.pdf

[556] L'institut de réflexion *Tafra* propose des réflexions et analyses, via des études et des rapports, sur l'État de droit au Maroc. Il propose une réflexion démocratique autour de la réforme constitutionnelle de 2011, et milite pour le développement d'une véritable monarchie constitutionnelle au Maroc, cf. « Notre credo », Site web Tafra, en ligne, consulté le 24 novembre 2017 à l'adresse http://tafra.ma/qui-somme-nous/

**Figure 14 – Schéma récapitulatif de la désignation des représentants du pouvoir au Maroc**




*Source : Tafra & TelQuel Média, 2017*

Le schéma ne fait pas apparaître la figure du monarque, pourtant détenteur d'un pouvoir central mais n'étant pas considéré comme un « représentant » politique élu ou désigné par le peuple ou ses représentants. Du point de vue des pouvoirs formels, rappelons tout de même que le roi désigne le chef du gouvernement à l'issue des élections législatives et préside le conseil des ministres[557]. Il possède également un pouvoir législatif à travers la rédaction de *dahirs*, des décrets royaux qui permettent à la fois de promulguer les lois adoptées par le parlement mais également d'émettre des actes législatifs propres au souverain[558].

Ce schéma (Figure 14, ci-dessus) nous permet de remarquer que les pouvoirs locaux s'organisent à travers trois échelons principaux (région, préfecture ou province et commune ou

[557] Le « conseil des ministres » est une réunion des membres du gouvernement marocain sous l'autorité du roi. Il est à distinguer du « conseil de gouvernement » présidé par le chef du gouvernement, le roi n'assistant pas à ce deuxième type de réunion gouvernementale.

[558] Il s'agit ici essentiellement des pouvoirs formels du roi, il convient également de souligner que le pouvoir du monarque se traduit également de manière plus informelle, notamment à travers ce qui est parfois désigné comme les « réseaux » du Palais, en partie à travers ses représentants au sein du ministère de l'Intérieur, mais parfois également au sein du gouvernement, nous y reviendrons, cf. Chapitre 6, I, p.377.

municipalité), au niveau desquels nous retrouvons des autorités déconcentrées et décentralisées. Nous retrouvons au niveau de chacun de ces échelons un représentant local de l'État (*wali* et *caïd*) nommé par *dahir* royal sur proposition du ministre de l'Intérieur, constituant la figure du pouvoir local déconcentré. Parallèlement, les membres des conseils régionaux et communaux sont élus au suffrage universel direct, tandis que les membres des conseils provinciaux ou préfectoraux sont élus au suffrage indirect et constituent les représentants des pouvoirs locaux décentralisés. Le tableau suivant résume de manière simplifiée l'organisation de ces pouvoirs locaux.

**Tableau 17 – Organisation des pouvoirs locaux (déconcentrés et décentralisés) au Maroc**

| | **Pouvoirs déconcentrés** | **Pouvoirs décentralisés** |
|---|---|---|
| *Mode de désignation* | *Nommés par le roi sur avis du ministère de l'Intérieur* | *Conseillers élus au suffrage universel direct (régions et communes) et indirect (provinces et préfectures)* |
| **Région** | *Wali*[559] (gouverneur) de région | Président du Conseil Régional |
| **Préfecture (zone urbaine)**<br>**Province (zone rurale)** | *Wali* (gouverneur) de la préfecture ou de la province | Président du Conseil Préfectoral ou Provincial |
| **Municipalité (zone urbaine)**<br>**Commune (zone rurale)** | Pacha (chef du pachalik)<br>Qaïd (chef de la qiadat) | Président du Conseil municipal ou communal |

Ce tableau relatif à l'organisation des pouvoirs locaux, déconcentrés comme décentralisés, ne fait pas pour autant état des rapports de pouvoir entre ces différentes autorités. En effet, le pouvoir exécutif local est exclusivement détenu par les *walis* et *caïds*, représentants du pouvoir déconcentré, qui s'appuie par ailleurs sur d'autres relais micro-locaux (*cheikh, moqaddem*) au niveau des quartiers dans les communes urbaines, ou des villages et des hameaux dans les communes rurales[560]. La décentralisation est en effet un processus initié il y a plusieurs années, largement renforcé à partir de 2011 et toujours en cours de développement actuellement. Nous voulons ici rappeler les points saillants de ce processus.

La question de la fabrique des territoires et de leur développement est largement traitée dans la littérature, et ce notamment car l'histoire politique marocaine ne peut se comprendre sans analyser la répartition spatiale du pouvoir, historiquement segmentée entre des villes

[559] La traduction de « wali » donne « gouverneur » en français. En langue arabe, le terme de wali est indistinctement utilisé pour désigner les walis de régions et de provinces. En langue française, la traduction des documents administratifs reprend le terme de « wali » tel quel dans le cas des régions et celui de « gouverneur » pour les préfectures et les provinces. Cette distinction est reprise par les médias marocains d'expression française.

[560] Cf. Introduction générale, II.B, p.26.

directement soumises à l'autorité du sultan et des espaces ruraux, plus fortement marqués par une organisation sociale tribale, contrôlés de manière indirecte et plus réfractaires au pouvoir central, sans pour autant remettre en cause l'autorité morale et religieuse du sultan (Vermeren 2010 ; Rivet 2012 ; Abitbol 2014). Après l'Indépendance du pays en 1956, le pouvoir central monarchique, doté d'une nouvelle légitimité acquise à travers la lutte pour cette indépendance, affirme son pouvoir sur les territoires du royaume (Rousset 1992 ; Boujrouf et Giraut 2000). La période suivant l'Indépendance est donc marquée par une forte centralisation du pouvoir, les autorités déconcentrées jouent alors un rôle primordial au niveau local. La constitution de 1962 désigne les régions, préfectures, provinces et communes en tant que « collectivités locales ». De plus, elle rappelle que « dans les préfectures et provinces, les gouverneurs exécutent les décisions des assemblées préfectorales et provinciales. Ils coordonnent en outre l'action des administrations et veillent à l'application des lois[561] ». Plus tard, la charte communale de 1976[562] « marque le début timide du processus de décentralisation » (Boujrouf et Hassani 2008, p. 45) et la réforme constitutionnelle de 1996 contribue à la poursuite de ce processus en prévoyant des « délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales[563] », cependant exécutées par les gouverneurs.

Les autorités déconcentrées, ramifications locales du ministère de l'Intérieur, n'assurent donc pas seulement un rôle de coordination des administrations locales mais supervisent véritablement l'action des différents ministères sectoriels. À cet égard, la réforme constitutionnelle de 1996 précise en effet que les représentants locaux de l'État « sont responsables de l'application des décisions du gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales[564] ». Parallèlement à cela, le ministère de l'Intérieur marocain est généralement considéré comme relevant directement de l'autorité du roi plutôt que de celle du chef du gouvernement. À ce titre, nous pouvons parler de *makhzénisation*[565] du système politico-administratif (Cubertafond 2001, p. 66). Ce fonctionnement administratif, bien que légèrement assoupli par les différentes réformes constitutionnelles (*Ibid.*, p. 71), repose très clairement sur la domination du pouvoir exécutif, au premier titre desquels celui du monarque, à tous les échelons de gouvernement.

---

[561] « Article 95 », *Constitution marocaine de 1962*, en ligne, consulté le 9 juin 2019 à l'adresse http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1962.htm

[562] *Dahir n°1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale*, Bulletin Officiel n°5058 du 21 novembre 2002.

[563] « Article 101 » *Constitution marocaine de 1996*, en ligne, consulté le 9 juin 2019 à l'adresse http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1996.htm

[564] « Article 102 », *ibid.*

[565] De *makhzen*, signifiant « grenier » en arabe littéraire (le nom est à l'origine du mot « magasin » en français), désignait le gouvernement du Sultan avant la période du Protectorat. Le mot est toujours employé aujourd'hui pour désigner les aspects traditionnels du système politique marocain, notamment la monarchie et ses réseaux.

Au début des années 2000, le processus de décentralisation a été renforcé par l'organisation de réformes territoriales afin de transférer plus de pouvoirs aux collectivités territoriales, autorités certes décentralisées mais restant dépendante des autorités déconcentrées. À cet égard, ce processus de décentralisation peut être qualifié de « timide » (Catusse et Vairel 2010, p. 12) dans le sens où même si de nouvelles institutions se mettent en place au niveau des territoires, celles-ci ne peuvent développer de politiques publiques propres que de manière très limitée, elles restent largement dépendantes du pouvoir central (Planel 2009). De manière plus critique encore, plusieurs auteurs notent que les réformes dites de décentralisation, favorisent et renforcent finalement largement les acteurs et institutions de la déconcentration (Allal 2010 ; Jari 2010 ; Catusse et Vairel 2010).

Ces réformes de décentralisation sont largement soutenues par des organisations internationales, telles que le PNUD, la Banque Mondiale ou le FMI. Elles trouvent en effet leur origine au sein des programmes d'ajustement structurel, qui contiennent généralement un volet consacré au « développement local » (Boudedja 2013, p. 46). Amin Allal s'intéresse aux politiques de décentralisation au Maroc en analysant plus particulièrement la mise en œuvre d'un projet de développement « *Governance and Local Development* » (GOLD) financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). L'auteur montre comment le transfert d'un modèle de politique publique – ici la décentralisation de l'État – fait l'objet d'une réappropriation nationale conduisant la décentralisation annoncée à renforcer finalement le processus de déconcentration de l'État. Il explique comment l'objectif est redéfini au niveau national, grâce à la notion de « régionalisation », largement défendue par le roi Mohammed VI.

> « Au titre de cette réappropriation de l'injonction développementiste par le roi, l'instrumentalisation de la "décentralisation démocratique" est d'autant plus significative. En effet, le principe même de redistribution du pouvoir de décision censé innerver de tels programmes de développement est retourné en la faveur du gouvernement dévolu au roi. Ainsi, les objectifs généraux des bailleurs de fonds du développement affichés par les mots d'ordre enjoignant à la "décentralisation démocratique" sont appropriés et fondus dans la politique de "régionalisation" prônée par Mohamed VI » (Allal 2007).

L'auteur montre en réalité ici comment le transfert d'un modèle international de politique publique est réapproprié nationalement, mais également comment ce processus consacre une redéfinition des objectifs de politique publique. De cette manière, un instrument de politique publique pensé dans l'objectif de favoriser la « décentralisation démocratique » est mis au service d'une « gouvernance locale autoritaire » (*Ibid.*) à travers le renforcement des

pouvoirs déconcentrés (Allal 2010, p. 115). Ce constat est corroboré par les analyses faites par d'autres auteurs (Jari 2010) et dépasse largement le simple exemple marocain (Ribot, Agrawal et Larson 2006). Ce processus de réappropriation d'un modèle de politique publique international n'est pas sans rappeler celui observé avec les contrats de nappe. En effet, nous avons vu dans le chapitre précédent qu'il conduisait également à une réappropriation, passant par une modification des objectifs de politique publique tels qu'initialement véhiculés dans le modèle international[566]. En effet, l'objectif initial de préservation des eaux souterraines est finalement mis au service du développement de l'offre de nouvelles ressources en eau.

Faisant suite aux manifestations du 20 février 2011, épisode marocain central du Printemps arabe, la réforme constitutionnelle de la même année réaffirme l'objectif de décentralisation, son renforcement étant conçu comme un renforcement de la légitimité du régime politique (Houdret et Harnisch 2018). L'objectif de décentralisation a été constitutionnalisé puisque l'article premier de la nouvelle constitution du royaume affirme que « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée[567] ». Cette dernière formulation semble marquer le début d'une nouvelle étape du processus de décentralisation.

De cette manière, depuis 2011, tous les discours royaux font référence au processus de « régionalisation avancée », initié avec la réforme constitutionnelle de la même année[568]. Ce processus est aussi une priorité gouvernementale[569]. Pourtant, peu d'avancées sont observées dans le domaine : les assemblées régionales élues sont en effet largement inaudibles, et les décisions finales reviennent toujours au *wali*, représentant de l'État au niveau régional, directement nommé par le roi. Dans un article introduisant un rapport sur l'avancée du projet de régionalisation[570] réalisé par l'institut de réflexion Tafra, un journaliste de *TelQuel* compare cette politique de régionalisation avancée à un très beau prototype sur lequel un constructeur

[566] Cf. Chapitre 3, p.209.

[567] *Dahir n°01-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution*, Bulletin Officiel n°5964 bis du 30 juillet 2011.

[568] Discours royal adressé à la Nation, 6 mars 2011, en ligne, consulté le 14 novembre 2017 à l'adresse : http://leconomiste.com/content/texte-integral-du-discours-adresse-par-sm-le-roi-la-nation-le-09-mars-2011 ; discours royal à l'occasion du 40ème anniversaire de la Marche Verte, 6 novembre 2015, en ligne, consulté le 14 novembre 2017 à l'adresse : http://www.maroc.ma/fr/activites-royales/discours-de-sm-le-roi-loccasion-du-40eme-anniversaire-de-la-marche-verte

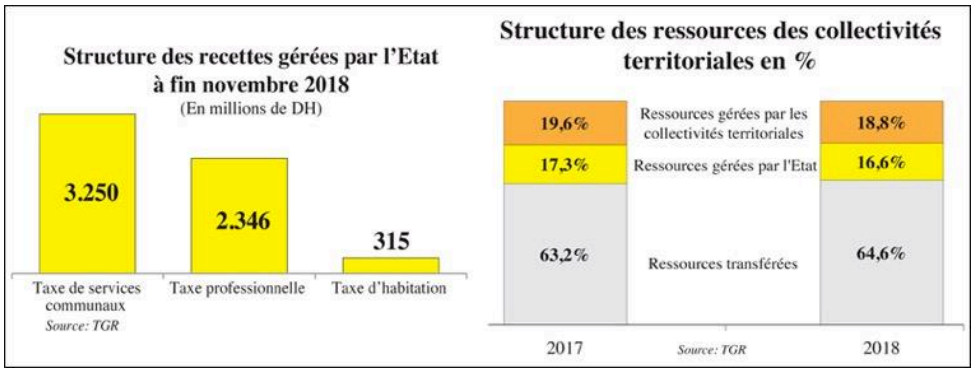
[569] « Après le séisme politique, El Otmani veut réactiver la régionalisation avancée », *TelQuel*, 31 octobre 2017, en ligne, consulté le 14 novembre 2017 à l'adresse https://ledesk.ma/2017/10/31/apres-le-seisme-politique-el-otmani-veut-reactiver-la-regionalisation-avancee/

[570] « La responsabilité des élus dans le cadre de la régionalisation avancée », *Tafra & TelQuel Média*, novembre 2017, en ligne, consulté le 18 décembre 2017, http://tafra.ma/Livret_Tafra_2.pdf

automobile travaillerait depuis cinquante ans, mais dont on ne saurait rien de ce qui se cache sous le capot[571].

Il convient cependant d'ajouter à cette critique des éléments plus factuels. Le projet de « régionalisation avancée » a en effet fait l'objet d'une nouvelle loi organique précisant les compétences propres des régions et celles partagées avec l'État[572]. Dans les faits pourtant, la répartition des compétences reste relativement imprécise (*Ibid.*, p. 13). Ces imprécisions jouent généralement *in fine* en faveur du représentant de l'État au niveau local, renforçant finalement un pouvoir déconcentré dominant largement, et souvent au-delà des textes de loi, les autorités décentralisées (*Ibid.*, p. 17). De toute évidence, l'existence de ces textes juridiques ne peut suppléer une analyser attentive des pratiques effectives. Nous pouvons à titre d'exemple nous focaliser sur le volet financier de cette réforme. En effet, si la politique de « régionalisation avancée » prévoit une plus grande autonomie des conseils régionaux et la possibilité d'établir des recettes propres à travers différents impôts et taxes, la part de recettes propres reste extrêmement faible comme le montre le graphique suivant.

**Figure 15 – Recettes fiscales des collectivités locales en 2017 et 2018**




*Source : « Impôts locaux : pourquoi une réforme »,* L'Économiste*, 28 février 2019*

Notons que les « ressources gérées par les collectivités territoriales » renvoient à des impôts et taxes directement prélevées par ces collectivités, les « ressources gérées par l'État » à des taxes et impôts revenant aux collectivités territoriales mais prélevées par l'État. Enfin les « ressources transférées » sont des ressources de l'État transférées par ce dernier aux collectivités territoriales, dans l'objectif de la réalisation de certains projets par ces mêmes collectivités[573]. À travers ce graphique (Figure 15, ci-dessus), nous pouvons effectivement remarquer que les ressources issues de transferts de l'État représentaient plus de deux tiers des

[571] « Document inédit : tout savoir sur la régionalisation avancée », *TelQuel*, 24 novembre 2017, en ligne, consulté le 24 novembre à l'adresse https://telquel.ma/2017/11/24/regionalisation-expliquee-aux-nuls/

[572] *Dahir n°1-15-83 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n°111-14 relative aux régions*, Bulletin Officiel n°6440 du 18 février 2016.

[573] « Impôts locaux : pourquoi une réforme », *L'Économiste*, 28 février 2019, en ligne, consulté le 9 juin 2019, https://www.leconomiste.com/article/1041475-impots-locaux-pourquoi-une-reforme

ressources des collectivités territoriales en 2018. La « régionalisation avancée » est donc bien un processus toujours en cours, qui n'a cependant pas encore conduit à la mise en œuvre d'une réelle décentralisation ni à l'émergence de pouvoirs locaux décentralisés dotés de capacités pour mener des politiques publiques à l'échelle des territoires. Ces remarques générales n'apparaissent cependant pas suffisantes et doivent être étayées par des études empiriques plus précises afin de renforcer le propos. Dès lors, il apparaît pertinent de questionner la territorialisation de l'action publique à travers notre analyse de la mise en œuvre des contrats de nappe.

### I.B. La contractualisation limitée par la non-autonomie des acteurs locaux

À travers l'idée de contractualisation, les contrats de nappe véhiculent la promesse d'une transformation des rapports entre les acteurs de la politique de gestion des eaux souterraines. Selon les objectifs fixés et rappelés par la ministre de l'Eau en 2014, ce « nouveau mode de gouvernance[574] » consacrerait une horizontalisation des rapports entre les différents acteurs locaux et sectoriels. Autrement dit, les contrats seraient des accords signés entre acteurs positionnés sur un même plan hiérarchique. Nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les usagers des eaux souterraines sont exclus de ce processus de contractualisation, que ce soit dans le Saïss ou le Tadla. Les projets de contrat de nappe concernent donc différentes administrations sectorielles et entités publiques concernées par la gestion des eaux souterraines, au premier titre desquelles le ministère de l'Agriculture, celui en charge de l'Eau et les producteurs et distributeurs d'eau potable. Les agences de bassin hydraulique « portent » les projets de contrats de nappe dans le sens où elles assurent un rôle de proposition et de coordination. Ces dernières sont en effet à l'origine des ateliers préparatifs des projets de contrat de nappe. Dans ce but, elles contractent avec des cabinets de conseil pour la réalisation d'études préalables à la rédaction des contrats de nappe, avant de proposer aux différents usagers et gestionnaires de la ressource un projet de convention. Ce rôle de coordination des agences est reconnu par les autres acteurs concernés. Lors de notre enquête, et plus spécifiquement à l'occasion de nos demandes d'entretien, plusieurs acteurs contactés au sujet du contrat de nappe ont commencé par nous renvoyer vers l'agence de bassin hydraulique, en tant qu'institution initiatrice et porteuse du projet[575].

[574] Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

[575] Carnet de terrain, 2 juin 2013, 3 décembre 2015, 17 février 2016 ; entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015 ; entretien avec *Ibrahim*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 3 décembre 2015 ; entretien avec *Abdelhamid*, responsable de la *wilaya* de la région de Meknès-Tafilalet, *Meknès*, 22 mai 2013.

Ce rôle est cependant limité par la faiblesse des moyens humains et financiers des agences de bassin[576]. En effet, au niveau de l'agence de bassin du Sebou par exemple, une seule personne est en charge des contrats de nappe pour tout le bassin sans pour autant consacrer l'intégralité de son temps de travail à ces projets[577]. Nous l'avons vu, au niveau du bassin de Bouregreg-Chaouia, un responsable de l'agence de bassin estime que le projet de contrat de nappe occupe « deux personnes à raison de 5 % de leur temps[578] ». Ces aspects pratiques viennent donc nuancer l'importance de ces contrats pour les agences de bassin par rapport à d'autres de leurs réalisations. Ces dernières sont pourtant les acteurs centraux et principaux de la réalisation de ces contrats, sans que d'autres acteurs assurent ce rôle de coordination.

Par ailleurs, les projets de contrats de nappe ne dérogent pas au fonctionnement administratif habituel et aux procédures routinisées. En effet, comme pour tous les projets réalisés par une agence de bassin hydraulique, et plus généralement par toute administration sectorielle, les fonctionnaires consacrent une importante partie de leur temps à communiquer et informer les représentants du ministère de l'Intérieur[579] au niveau des territoires concernés par ledit projet[580]. En effet, alors que nous passons en revue la liste de ses tâches habituelles, une responsable de division de l'agence du Sebou met l'accent sur les aspects de communication institutionnelle, en insistant particulièrement sur le devoir d'informer et de coopérer avec « tout ce qui est gouverneur, tout ce qui est *wali*, on a plusieurs réunions ». *Abid*, jeune fonctionnaire de l'administration agricole, recruté en 2013, fait le même constat et remarque qu'une partie conséquente de son temps de travail est consacré à la rédaction de courriers destinés aux représentants locaux de l'Intérieur pour informer de l'avancée des projets. L'aval du ministère de l'Intérieur est en effet nécessaire au niveau des différentes étapes d'un projet. *Abid* considère dès lors que des projets tels que celui du contrat de nappe de Fès – Meknès, « qui regroupe[nt] deux régions et cinq provinces différentes, [sont] forcément difficiles à mener, les problèmes de coordination [pouvant être] à l'origine de blocages[581] ».

Selon les dires de ces acteurs, le ministère de l'Intérieur est donc bien présent dans le processus de fabrique des politiques de gestion des eaux souterraines. Il est prévu que les *walis* des régions concernées soient signataires des contrats de nappe et président les comités de

[576] Cf. Chapitre 1, II.D, p.129.

[577] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[578] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 15 mai 2015.

[579] À propos des institutions déconcentrées et les ramifications territoriales du ministère de l'Intérieur, cf. Tableau 17 – Organisation des pouvoirs locaux (déconcentrés et décentralisés) au Maroc, p.271.

[580] Entretien avec *Abid*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 21 mars 2013

[581] Rencontré à plusieurs reprises entre 2013 et 2016, *Abid* est un ancien élève de l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II de Rabat. Recruté sur concours en 2013, il est en poste au sein d'une Division Régionale de l'Agriculture.

pilotage[582]. Malgré le développement récent de mesures constitutionnelles et législatives relatives à la décentralisation, les représentants locaux de l'État occupent une place essentielle dans le processus de fabrique des contrats de nappe. Les agences de bassin à l'origine de projets de contrat de nappe ne peuvent cependant agir sans obtenir l'aval du *wali*, représentant local du *makhzen*.

Pour autant, le ministère de l'Intérieur et les *wilayas* restent très discrets. Hormis les réunions officielles, ces acteurs sont peu présents dans la fabrique de ces politiques, ne participent par exemple pas aux différents ateliers ou réunions de préparation, qu'ils soient plus techniques ou même lorsqu'ils sont consacrés à des discussions autour des orientations de politiques publiques. Sollicités à plusieurs reprises, nous avons fait face à plusieurs refus d'entretien, mais avons réussi à nous entretenir très brièvement avec le responsable chargé des questions environnementales au sein de la *wilaya* régionale de Meknès – Tafilalet[583]. Bien que nous renvoyant systématiquement vers l'agence de bassin et refusant de répondre à la majorité de nos questions, son propos nous a éclairés sur la conception du rôle de son institution, représentant l'État central au niveau régional.

> *« La wilaya n'a qu'un rôle de supervision. En fait c'est l'agence [de bassin] qui détient tout [sur les contrats de nappe]. On a un rôle du chien de berger, pour toujours ramener tout le monde dans la même direction[584] ».*

L'image du « chien de berger » ayant le devoir de guider le troupeau, utilisée comme métaphore, est révélatrice de la conception que se font les agents de la *wilaya* de leur propre rôle. Cette métaphore peut être mise en parallèle avec le rôle de berger guidant le troupeau, renvoyant à une conception pastorale du pouvoir, telle que Michel Foucault l'a décrite (Foucault 2004a). De cette manière, les représentants de l'Intérieur conçoivent ce rôle de guide comme essentiel à la cohésion du corps social, notamment constitué par différents acteurs locaux et sectoriels, qui négocient la mise en œuvre de la politique publique. Les représentants locaux de l'État mettent un point d'honneur à ne pas entrer directement dans l'arène, afin de ne pas s'exposer mais aussi pour tirer une plus grande légitimité de cette position, jouant *in fine* le rôle d'arbitre[585]. Ce mode de domination, à travers les arbitrages, est plus généralement

[582] « Projet de convention-cadre pour la préservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès » (en arabe), *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, *Fès*, mai 2013

[583] Selon l'ancien découpage régional, en vigueur jusqu'en février 2015, date de l'entrée en vigueur du nouveau découpage.

[584] Entretien avec *Abdelhamid*, responsable de la *wilaya* de la région de Meknès – Tafilalet, *Meknès*, 22 mai 2013

[585] Que nous distinguons de la notion d' « intermédiaire généraliste » (Nay et Smith 2002, p. 13) dans le sens où le rôle d' « arbitre » que nous concevons ici consiste moins à faciliter des négociations qu'à vérifier le respect des

caractéristique des techniques de gouvernement développées par le pouvoir central dans une logique de constant renouvellement de sa légitimité. Ces mécanismes ont été décrits comme des dérivés des logiques de l' « État impérial » caractérisé par « une absence de prétention à contrôler l'ensemble de la société et une propension à privilégier l'accommodement et l'adaptation […] et une prétention à gouverner à moindre coût en multipliant les modalités d'intervention par truchements » (Hibou et Tozy 2015, p. 4). Largement différente de la légitimité de type légal-rationnel (Weber 1922), cette légitimité est plus traditionnelle et repose sur l'idée que le souverain et ses représentants sont les arbitres en dernier recours.

Dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de nappe, ces mécanismes de domination sont directement visibles à travers la position et le rôle du ministère de l'Intérieur. Ils révèlent également l'existence de hiérarchies dans le groupe d'acteurs que nous étudions, mettant à mal l'idée d'une horizontalisation des rapports entre les acteurs de la production de la politique de gestion des eaux souterraines. En réalité, la production des contrats de nappe s'inscrit dans un ensemble de pratiques administratives routinisées, et ne participe pas à leur remise en cause. Finalement, les projets de contrat de nappe ne viennent pas remettre en cause les rapports de pouvoir existants au niveau local. En effet, alors que les autorités décentralisées ne sont dotées que de pouvoirs très limités, le pouvoir politique local est en majeure partie détenu par les autorités déconcentrées, à travers les représentants locaux des administrations étatiques, coordonnées par le *wali*, en tant que représentant du ministère de l'Intérieur. Au niveau local, il existe donc une véritable domination du ministère de l'Intérieur sur les autres départements sectoriels.

À travers nos cas d'étude de production des contrats de nappe, nous confirmons les conclusions apportées à l'analyse des politiques de contractualisation par l'analyse des politiques publiques. C'est le cas de la littérature qui s'est intéressée aux contrats plan État-région en France, considérant que ces politiques ne conduisent pas pour autant à une perte de pouvoir de l'État central, puisque ce dernier encadre fortement les négociations, monopolise l'initiative et dispose de leviers humains et financiers incomparables à ceux des régions (Leroy 2000). Mais au-delà, dans le cas marocain, nous retrouvons les caractéristiques d'une « gouvernance locale autoritaire » (Allal 2007) que nous préférons désigner en tant que « gouvernement autoritaire du local » dans le sens où la multiplicité des acteurs engagés ne saurait remettre en cause la domination des représentants locaux du ministère de l'Intérieur dans les processus de production de l'action publique. La production des contrats de nappe s'opère donc, au niveau local, dans le contexte d'une supervision des autorités sectorielles

périmètres d'action de chacun des acteurs impliqués dans le processus, s'accompagnant d'un rappel de la supériorité de ce rôle d'arbitre.

déconcentrées par les représentants locaux du ministère de l'Intérieur. Cette analyse ne peut que nous encourager à continuer de questionner le processus de production des contrats de nappe en interrogeant les marges de manœuvre dont disposent les acteurs locaux, comprenant les représentations locales des administrations sectorielles et les agences de bassin hydraulique, au sein de ces processus.

## I.C. Des acteurs locaux récepteurs de politiques publiques centralisées

La production des contrats de nappe rassemble donc des acteurs locaux, à savoir les administrations sectorielles déconcentrées concernées, et ce sous la coordination des agences de bassin hydraulique et la supervision des représentants locaux du ministère de l'Intérieur. Nous avons vu que dans le Souss, ces contrats incluent des usagers, mais cela reste une exception. En effet, ces derniers ne sont pas inclus dans les projets du Saïss et le Tadla[586]. Le contrat de nappe du Souss étant le plus ancien au Maroc, il offre un aperçu intéressant des réajustements intervenus depuis la signature du premier contrat dans le Souss. En effet, la première version du contrat de nappe pour cette région a rapidement paru insuffisante aux gestionnaires des ressources en eau. Ces derniers ont alors rédigé et signé une nouvelle convention, comme l'explique *Zakaria*, responsable au sein de l'agence de bassin du Souss.

> *« Avec le contrat de nappe, on a réglé un certain nombre de problèmes qui avaient un caractère urgent et local. La convention-cadre a un caractère plus global, elle s'inscrit dans la durée puisqu'elle concerne la période 2007-2017, et elle a regroupé, en plus des acteurs locaux, des acteurs du niveau national.[587] »*

Cette seconde mouture du contrat avait donc pour objectif d'inclure les acteurs nationaux dans le processus, qui sont en effet décideurs et financeurs des projets contenus dans le contrat de nappe. Mais ce premier réajustement vient surtout confirmer le processus de recentralisation dont a fait l'objet le contrat de nappe. Ce phénomène n'est pas limité à la seule région du Souss, comme le prouvent les propos de *Yahya*, responsable au sein de l'Agence de Bassin Hydraulique (ABH) de l'Oum Errabia, à propos du projet de contrat de nappe du Tadla.

[586] Cf. Chapitre 3, I.B, p.217.

[587] Entretien avec *Zakaria*, responsable au sein de l'ABH du Souss, *Agadir*, 4 mars 2016.

> *« Le contrat de nappe, bon c'est une demande qui vient du haut, avec l'idée qu'il faut se préparer à la baisse [du niveau] des nappes [d'eau souterraine] [588]. »*

Ces propos démontrent que les acteurs locaux perçoivent la nécessité de produire des contrats de nappe comme une injonction nationale[589]. L'analyse approfondie de la mise en œuvre du contrat du Saïss confirme également l'idée d'une centralisation des politiques. Nous pouvons l'observer en ce qui concerne la gestion et le suivi de la mise en œuvre des projets. Le projet du futur périmètre irrigué sur la plaine du Saïss est entièrement géré et coordonné par la direction de l'Irrigation du ministère de l'Agriculture à Rabat. *Hicham*, fonctionnaire de la direction régionale de l'Agriculture nous rappelle en effet que la direction centrale du ministère « centralise toutes les informations[590] ». Les propos d'*Ibrahim*, pourtant chargé du suivi du projet au niveau de la direction régionale de l'Agriculture de Fès, sont sans équivoque.

> *« Bon, moi je n'ai pas les éléments, tous les rapports sont à la direction centrale. Nous on assiste de temps en temps à des réunions de coordination.[591] »*

Nous pouvons remarquer ici que la direction centrale du ministère n'a pas seulement un rôle de centralisation des informations. En réalité, elle supervise et gère directement le projet sans la participation de la direction régionale. Ce phénomène de centralisation de la politique de gestion des eaux souterraines ne s'observe pas uniquement au niveau de la gestion des projets, mais également en ce qui concerne la résolution des conflits entre secteurs. À la suite de la rédaction de la première proposition de contrat de nappe du Saïss[592], un différend a été observé entre l'agence du Sebou et le producteur d'eau potable. L'Office National de l'Eu et de l'Électricité (ONEE) s'opposait en effet à l'objectif drastique de diminution, jusqu'à l'arrêt total à horizon 2030, des prélèvements destinés à la production en eau potable. *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, s'inquiète des probables conséquences d'une telle décision.

[588] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015

[589] Et non pas internationale, ce qui confirme les conclusions du Chapitre 3.

[590] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[591] Entretien avec *Ibrahim*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 3 décembre 2015.

[592] « Projet de convention-cadre pour la préservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès » (en arabe), *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, *Fès*, mai 2013

> *« Il faudra répercuter le prix des investissements [liés à la construction de la station d'épuration] sur le prix de vente de l'eau dans une région qui est censée regorger d'eau de bonne qualité. Et si on arrête d'exploiter les eaux souterraines, on aura une baisse de la qualité de l'eau à Fès comme à Meknès.*[593] *»*

Selon *Farid*, cette décision conduirait donc à une hausse des prix de l'eau potable, en même temps qu'une baisse de sa qualité. Face à cela, la réponse de l'agence de bassin a été relativement ferme comme le prouvent les propos de *Farhat*, responsable en charge du projet de contrat de nappe au sein de l'ABH du Sebou.

> *« Il y a des difficultés avec l'ONEE. Mais bon, c'est une question de temps, et ça va dépasser les gens de l'ONEE, il y aura une décision prise au niveau de la tutelle. Donc ça sera juste un petit retard, mais le contrat sera signé*[594]*. »*

*Farhat* explique ici que le différend qui existe entre l'agence et l'ONEE sera réglé au niveau des tutelles de l'agence et de l'office, qui est en fait une seule et même institution : le ministère chargé de l'Eau. Trois ans plus tard, le débat est effectivement clos, le ministère ayant tranché dans le sens prévu par l'agence[595]. En tout état de cause, la résolution centrale de ce conflit démontre à nouveau la centralisation de la fabrique des politiques de gestion des eaux souterraines. En effet, les décisions sont prises, tout comme les conflits sont réglés, au niveau central confirmant l'idée que les politiques publiques sont, de manière plus générale, très peu territorialisées au Maroc (Catusse et Vairel 2010 ; Jari 2010 ; Allal 2007). Notons par ailleurs que la recentralisation des politiques de gestion des ressources naturelles, malgré des objectifs affichés de décentralisation, n'est pas une exception. Le même phénomène a pu être observé, par exemple, en matière de gestion des ressources forestières dans certains pays (Ribot, Agrawal et Larson 2006).

Nous observons également ici une ambiguïté dans la position de l'agence de bassin hydraulique. Alors qu'elle est censée être autonome, cette dernière agit comme une administration déconcentrée dans le sens où, dans une situation de conflit avec un autre acteur local, elle fait appel au ministère central. Finalement, l'ABH du Sebou répond avant tout aux exigences et respectant les arbitrages de son ministère de tutelle, plutôt qu'en tant qu'autorité indépendante.

[593] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 24 mai 2013.

[594] Entretien avec *Farhat*, responsable au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

[595] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015.

Par ailleurs, les qualificatifs utilisés par ces acteurs locaux pour désigner les administrations centrales sont assez révélateurs de la verticalité des relations entre les acteurs. À propos du projet de périmètre irrigué dans le Saïss, *Hicham*, fonctionnaire au sein de la direction régionale de l'Agriculture de Meknès parle de décisions prises par les « hautes instances[596] », expression par laquelle il désigne l'administration centrale. Le secteur de l'Eau n'est pas en reste, comme le prouvent les propos de *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, alors que nous évoquons la question de l'accélération du phénomène de surexploitation qu'il estime lié à l'extension des superficies irriguées et à l'augmentation concomitante de l'utilisation d'eau pour l'irrigation.

> *« On n'a pas senti une stabilisation du déficit, on n'a jamais ressenti quoi que ce soit. Donc, il a fallu dans le temps que quelqu'un prenne une décision de taille [quant à l'extension des superficies irriguées]. Bon, ça ne revient pas au directeur de l'agence de se prononcer, mais il faut une décision de très haut niveau pour autoriser ces choses.[597] »*

Par « très haut niveau », *Taleb* entend bien ici une décision au niveau central du ministère, voire du gouvernement. Ces différents exemples démontrent que les acteurs locaux apparaissent essentiellement comme des *récepteurs* de politiques centralisées. En cela, la mise en œuvre des contrats de nappe s'oppose à l'idée de l'existence de « territoires fonctionnels » (Varone et al. 2013 ; Nahrath, Varone et Gerber 2009) au sein desquels se négocieraient les politiques de ce même territoire, la gestion de l'eau. Nous ne trouvons en effet, dans notre analyse de la construction des contrats de nappe, aucun signe de décentralisation ou d'autonomisation des acteurs locaux, pas plus que de participation active des usagers de l'eau. Chaque secteur fonctionne selon une coordination verticale où les décisions finales sont prises au niveau des directions centrales des ministères. Les processus de coordination entre les secteurs n'échappent pas non plus à ce fonctionnement, les négociations intersectorielles ayant lieu au niveau national.

De manière générale, les acteurs locaux de la fabrique des politiques publiques agissent donc en tant qu'administrations déconcentrées et se réfèrent, en particulier en cas d'hésitation ou de conflit, aux décisions des directions centrales. En ce sens, ils agissent selon les règles des institutions auxquelles ils appartiennent en suivant un sentier de dépendance historique[598], mais également les schémas cognitifs dominants au sein de leurs organisations. Finalement, notre

[596] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.
[597] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.
[598] Cf. Chapitre 1, p.98.

analyse de la production des contrats de nappe donne à voir des relations entre les acteurs largement verticales et fortement hiérarchisées. En ce sens, les contrats de nappe ne constituent pas un vecteur de territorialisation des politiques de gestion des eaux souterraines. Au contraire, même si les contrats ont vocation à s'appliquer sur un territoire déterminé, ils donnent à voir des politiques publiques largement déterminées par des négociations et des décisions de niveau national. Les acteurs locaux apparaissent alors non pas comme des coproducteurs de l'action publique mais comme des récepteurs de politiques publiques centralisées. Cette absence de changement dans la production des politiques de gestion des eaux souterraines doit cependant être nuancée par une évolution, bien que fortement contrainte et limitée, du rôle des acteurs locaux dans la production des politiques publiques. Si cette évolution ne conduit pas à une territorialisation de la politique, elle est à l'origine d'une territorialisation, cependant, de *l'enjeu de gestion* des eaux souterraines.

## I.D. Une territorialisation durable de la gestion des eaux souterraines : un centre en quête d' « évitement du blâme » ?

Notre questionnement de la territorialisation de la politique de gestion des eaux souterraines permet de poser la question du changement de politique publique. Nous avons vu que ces changements étaient largement limités dans le sens où les processus de construction et de mise en œuvre des politiques publiques sont fortement contraints par le centre, qui intervient à travers les représentants locaux du ministère de l'Intérieur. Pour autant, ce constat ne permet pas de réfuter intégralement l'idée d'une territorialisation de la politique de gestion des eaux souterraines, quand bien même celle-ci ne serait que partielle et limitée. En effet, nous considérons que la territorialisation d'une politique publique doit être analysée comme un processus. Dès lors, il ne s'agit pas uniquement de savoir si la politique est territorialisée ou non mais plutôt de penser la territorialisation à travers les différents aspects de la mise en œuvre de la politique analysée. Si à certains égards cette mise en œuvre s'opère dans un contexte de très forte centralisation, d'autres aspects laissent entrevoir l'amorce d'un processus de territorialisation.

Les agences de bassin hydrauliques occupent une place centrale dans les processus de construction des contrats de nappe en tant qu' « acteur[s] coordinateur[s] [599] » comme le rappelle *Nassim*, un des responsables de l'ABH de l'Oum Errabia. De cette manière, et bien que le processus global de construction de la politique publique soit largement contraint par le centre, les agences de bassin jouent un rôle de coordination au niveau local. Ce rôle des agences

[599] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

de bassin est à mettre en lien avec la réforme de la politique de l'eau de 1995, qui consacre la mise en œuvre de la GIRE au Maroc et porte création des agences de bassin hydraulique[600]. *Najib*, ancien directeur d'une agence de bassin, revient sur les changements apparus dans la gestion de l'eau à la faveur de la création de ces agences de bassin.

> *« Avec la création des agences [de bassin hydraulique], il y a justement une dynamique locale, c'est manifeste. Les agences sont quand même des institutions qui ont fait leur place. […] La gestion de l'eau elle est pratiquement décentralisée. En tout cas, l'organisation et les textes leur donnent cette attribution. Alors dans l'exercice, j'allais dire ça dépend de beaucoup de choses, des individus[601]. »*

Alors que *Najib* insiste sur les changements apparus, contribuant à la territorialisation de la gestion de l'eau, il souligne cependant que ces changements sont parfois limités au plan théorique. Il rappelle les différences observées entre les textes existants et leur application[602], confirmant la faiblesse des moyens des ABH mais aussi leur faible autonomie. Néanmoins, ces remarques ne sauraient faire oublier que les contrats de nappe, et plus particulièrement les processus de leur négociation, participent à consacrer une approche plus territoriale de la politique de gestion des eaux souterraines. Cette évolution est directement ressentie par les fonctionnaires comme le prouvent les propos de *Najib*.

> *« Pour les contrats de nappe, le processus d'élaboration, de l'approche, tout cela, ça a évolué avec le temps et avec les expériences, soit localement, soit avec le contact d'un autre organisme notamment, ou pays étrangers. Donc l'approche a évolué. Maintenant, on est à un stade où l'approche c'est une approche régionale. C'est-à-dire qu'on s'intéresse aussi à l'amont de la nappe, pour faire quelque chose pour arriver à un résultat au niveau de la nappe[603]. »*

Par ces propos, *Najib* rappelle l'évolution observée en matière de territorialisation de la politique de gestion des eaux souterraines à partir de la réforme de 1995, de l'instauration des agences de bassin hydraulique et de la mise en œuvre des contrats de nappe. Ces derniers sont en effet conçus au niveau régional là où précédemment les politiques de l'eau étaient généralement conçues au niveau central.

Cette observation ne contredit pas l'idée d'une forte centralisation de la politique de gestion des eaux souterraines avancées plus tôt dans le sens où cette territorialisation de la

[600] Cf. Chapitre 1, II.A, p.113

[601] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

[602] Nous y reviendrons plus tard, cf. Chapitre 5III, p. 352 et Chapitre 6, III.B, p.410.

[603] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

politique de gestion des eaux souterraines n'est que partielle. En effet, elle ne concerne qu'une partie de la mise en œuvre, à savoir les études préalables, les réflexions autour de la planification de l'usage des eaux souterraines et la tentative de coordination des différents acteurs de la gestion des ressources en eau souterraine. En ce sens, l'action des acteurs locaux se limite à la production de données, à la proposition d'éventuelles mesures et à des tentatives de coordination, des actions qui ne suffisent pas à constituer de l'action publique à proprement parler dans la mesure où les décisions ne leur reviennent pas *in fine*. En effet, nous l'avons vu précédemment, les décisions en question directement relatives à l'orientation de la politique de gestion des eaux souterraines sont en réalité prises au niveau central.

D'autre part, cette territorialisation de la fabrique de l'action publique concerne le secteur de l'Eau, à la suite la réforme de la loi sur l'eau de 1995, et participe de la « lente infusion » d'un nouveau paradigme gestionnaire caractérisant la production et la mise en œuvre des politiques de l'eau[604]. Ce changement est donc largement limité mais également circonscrit au secteur de l'Eau. En effet, nous n'observons pas une telle évolution au niveau du ministère de l'Agriculture. Le fonctionnement de ce dernier est encore plus hiérarchisé et centralisé, comme le montre l'exemple de la gestion du projet de périmètre irrigué dans la plaine du Saïss, entièrement planifié et supervisé par la direction centrale du ministère à Rabat[605]. La mise en œuvre de ce contrat de nappe ne conduit donc pas, en tout état de cause, à une désectorisation de l'élaboration de l'action publique, en contradiction avec les objectifs d' « intégration » de la politique de l'eau et de la

Enfin, bien que largement partielle et limitée, cette territorialisation de la gestion des eaux souterraines consacre cependant la mise à l'agenda local d'un problème relatif à la gestion des eaux souterraines. Pour autant, nous avons largement décrit, tout au long de cette section, les importantes limites à la territorialisation de cette politique. De cette manière, les acteurs locaux sont finalement responsables d'un enjeu de gestion des eaux souterraines sans pour autant posséder les capacités et ressources nécessaires à la prise de décisions dans le domaine. Finalement, cette responsabilisation des acteurs locaux peut être comprise comme une stratégie d' « évitement du blâme » (Caune 2014 ; Weaver 1986) de la part de l'État central, qui s'opère en réalité à travers un report de ce blâme vers les acteurs locaux, désignés comme responsables de la gestion des eaux souterraines et à ce titre de la mise en œuvre des directives nationales, alors même que les marges de manœuvre de ces acteurs locaux sont très largement limitées.

De fait, malgré une persistance de la domination des acteurs centraux dans la fabrique de la politique publique, les acteurs locaux acquièrent une nouvelle responsabilité dans cette

[604] Cf. Chapitre 1, II.E, p.134.

[605] Entretien avec *Ibrahim*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 3 décembre 2015.

politique, quand bien même leur marge de manœuvre se trouve largement limitée par une prédominance du centre à la fois en termes de moyens humains et financiers mais également dans la prise de décision. Le changement concernant les relations verticales entre les acteurs de la fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines reste donc largement limité. Nous voulons à présent questionner l'évolution des relations horizontales, concernant les acteurs des différents secteurs concernés par la politique de gestion des eaux souterraines.

## II. La « sectorisation avancée » de la production des politiques publiques

Étant donné son caractère intrinsèquement intersectoriel, la politique de gestion des eaux souterraines entraîne parfois, comme nous venons de le voir, des conflits entre différents secteurs de politique publique[606]. Nous avons vu à l'occasion de l'étude du projet de contrat de nappe du Saïss, l'importance du niveau national dans la régulation de ces conflits, cela alors même que les contrats de nappe marocains comportent la promesse d'une décentralisation de la fabrique des politiques publiques. Si cela nous a permis de démontrer le caractère centralisé de la fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines, il s'agit maintenant de traiter de la question des relations entre les secteurs, en revenant plus précisément sur les éventuels changements apportés par la mise en œuvre d'une nouvelle politique de gestion des eaux souterraines à travers les contrats de nappe.

En s'inscrivant dans la logique promue par la GIRE, les projets de contrat de nappe portent la promesse d'une gestion « intégrée » des ressources en eau souterraine. Cette notion renvoie à l'idée d'une meilleure intégration des différents secteurs concernés et permet de prendre en compte l'existence de politiques sectorielles différenciées dans le domaine de la gestion des eaux souterraines. Dès lors, nous cherchons non seulement à comprendre comment les contrats de nappe organisent l'assemblage de ces différentes politiques sectorielles, mais aussi et surtout à savoir si la production de ces contrats consacre une redéfinition des relations entre les différents secteurs concernés par la gestion des eaux souterraines.

La question du changement est donc à nouveau au cœur de notre réflexion, concernant ici plus précisément les relations entre les différents secteurs de l'action publique. Partant de l'hypothèse que les changements observés dans ce domaine sont extrêmement limités, nous considérons que la prééminence de l'organisation sectorielle n'est pas seulement une caractéristique essentielle de la fabrique des politiques de gestion des eaux souterraines, mais constitue une clé de lecture essentielle à leur compréhension. Pour décrire ce phénomène, nous utilisons la notion de « sectorisation avancée », pour prendre le contre-pied de la notion de

[606] Cf. ce chapitre, I.B, p.276.

« régionalisation avancée » mobilisée par les acteurs des politiques de décentralisation au Maroc, quand bien même celle-ci reste très largement limitée[607]. Il est par ailleurs important de noter que la notion de « sectorisation avancée » ne renvoie pas uniquement à l'idée de conflits stériles opposant différentes politiques sectorielles. Nous montrerons en quoi cette sectorisation permet également parfois la formation de consensus, tout ambigus soient-ils par le fait même qu'ils s'inscrivent dans un contexte de fortes concurrences sectorielles. Cette notion permet de traiter de la question du changement de politique publique, que ce soit pour en signaler l'absence ou mettre en avant certains de ses aspects limités.

Dans cette section, nous revenons en premier lieu sur la question des relations sectorielles relatives à la mise en œuvre des contrats de nappe en montrant que de telles relations ne sont pas institutionnalisées au niveau local (II.A), la non-signature du contrat de nappe dans le Saïss s'expliquant par de telles divergences sectorielles (II.B). Par ailleurs, nous observons que les relations intersectorielles sont largement dominées par des conflits sectoriels existants, parfois réactivés à l'occasion de la fabrique des contrats de nappe (II.C). Finalement, nous montrons en quoi l'identification sectorielle des acteurs constitue une clé de compréhension essentielle de la fabrique des politiques de gestion des eaux souterraines (II.D).

## II.A. La non-institutionnalisation de relations intersectorielles au niveau local

Les instruments contractuels encouragent l'intégration, à savoir une certaine mise en cohérence des différentes politiques sectorielles liées à la gestion d'une même ressource. À cet égard, le modèle de la GIRE vise explicitement à faire face à ce type de problème de coordination intersectorielle à travers la mise en œuvre d'une gestion intégrée, ici entendue comme une intégration des différentes problématiques, et donc des différents secteurs concernés par la gestion de l'eau dont la coordination est assurée, en théorie, par des procédures de dialogue, de négociation et de compromis routinisées. Nous nous intéressons ici précisément aux relations intersectorielles de niveau local en cherchant à saisir les éventuels changements à l'œuvre sur ce point spécifique. Plus concrètement, il s'agit de savoir si la mise en œuvre des contrats de nappe entraîne des changements, et si oui lesquels, dans les relations entre les acteurs sectoriels au niveau local ?

L'observation des négociations relatives au projet de contrat de nappe, puisqu'il a vocation à rassembler tous les acteurs concernés par la gestion des eaux souterraines, permet de mieux comprendre les relations entre les acteurs des différents secteurs. Les agences de bassin hydraulique, en charge de la coordination du projet de contrat, sont à ce titre en charge

[607] Cf. ce chapitre, I.A, p.269.

de l'organisation de rencontres, et donc de l'envoi des invitations officielles à telle ou telle réunion ou rencontre. Nous considérons que les invitations, tout comme les non-invitations, mais également les présences, effectives ou non, constituent de premiers marqueurs de la teneur des relations entre les acteurs des différents secteurs. Dans le cas du contrat de nappe du Saïss, notre enquête de terrain nous a permis de découvrir que le département des Eaux et Forêts n'avait pas été intégré au projet de contrat de nappe dès ses débuts. Un responsable de l'agence de bassin du Sebou nous le confirme tout en précisant cependant que le département des Eaux et Forêts « avait été un peu oublié mais on [l'ABH] s'est rattrapé depuis »[608]. Pourtant, un des responsables de la direction régionale des Eaux et Forêts insiste largement sur ce point lors de notre entretien.

> *« Dans le projet initial, on n'était pas prévu, pas d'actions prévues pour nous ! On a demandé à être dans le partenariat, et ce après plusieurs réunions, aux 'amala[609] de Fès, de Meknès, d'El-Hajeb. Nous les Eaux et Forêts, on peut proposer un programme régulier de recharge [des nappes d'eau souterraine][610]. »*

Ce rappel permet également à notre interlocuteur de mieux insister sur le rôle que peut jouer le département des Eaux et Forêts au sein de ce projet de contrat de nappe, puisqu'il a en effet la charge de l'aménagement des bassins versants. Un aménagement en amont du bassin versant, à travers la plantation d'arbres par exemple, peut effectivement permettre d'améliorer la recharge naturelle des nappes d'eau souterraine[611].

Par ailleurs, nous pouvons faire l'hypothèse que ces regrets, qui s'apparentent à des reproches faits à l'ABH par l'administration des Eaux et Forêts relative à sa non-intégration au projet de contrat de nappe dès ses débuts, sont avant tout révélateurs de sa position par rapport aux autres administrations sectorielles. Émanation locale du Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification (HCEFLCD), une administration récemment indépendante suite à son détachement du ministère de l'Agriculture[612], fait face à un enjeu de reconnaissance passant par ce type de luttes pour l'accès à des instances décisionnelles, ou tout du moins de négociation intersectorielle telle que celle constituée par le projet de contrat de nappe du Saïss. Dans tous les cas, cet élément qui pourrait être considéré comme anecdotique

[608] Entretien avec *Farhat*, Agence de Bassin Hydraulique du Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

[609] Représentations locales du ministère de l'Intérieur au niveau des préfectures ou des provinces.

[610] Entretien avec *Malik*, Direction régionale des Eaux et Forêts, *Meknès*, le 11 juin 2013.

[611] *Ibid.*

[612] Le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification (HCEFLCD) a été créé en 2003 à partir d'une direction ministérielle du ministère de l'Agriculture, ce qu'il est redevenu en 2018, intégrant à nouveau le ministère de l'Agriculture, en tant que département des Eaux & Forêts.

permet de mettre en avant une première faiblesse de l'institutionnalisation des relations intersectorielles au niveau local.

Par ailleurs, nous pouvons souligner qu'à l'inverse « invitation » ne signifie pas nécessairement « présence ». En effet, l'absence des responsables du secteur de l'Agriculture aux réunions de préparation de contrats de nappe a été plusieurs fois remarquée, et doit être interprétée comme un signe de tension entre les secteurs, traduisant la volonté du secteur de ne pas entrer dans un processus de négociation. Dans le Saïss, un des participants à une réunion de préparation du contrat organisée en décembre 2012, au cours de laquelle étaient présentés les résultats de la dernière partie de l'étude commanditée par l'ABH du Sebou, nous confirme qu'aucun représentant du ministère de l'Agriculture n'était présent[613]. Cela est d'autant plus frappant lorsque l'on pense que cette dernière mission était consacrée à la rédaction de la convention-cadre et que l'on sait que le secteur agricole est à l'origine de la consommation de plus de 80 % des ressources en eau souterraine[614]. Cette observation n'est pas non plus anecdotique, puisque ce phénomène a été observé à plusieurs reprises dans le Saïss, mais également sur d'autres territoires. C'est en effet également le cas dans la région de la Chaouia, où les usages agricoles sont plus prédominants encore[615]. Nous retranscrivons ici les propos de *Houssem*, responsable au sein d'une direction locale du ministère de l'Agriculture.

> *« Il y a déjà eu un comité régional, présidé par le wali, c'est le comité stratégique par rapport à la gestion des nappes au niveau de la région. Puis il y a eu un comité provincial, malheureusement au niveau de l'Agriculture on n'a pas pu y assister, on était tous absents. Il était question du contrat de nappe, de l'état d'avancement du projet, c'était en avril 2015[616]. »*

Cette absence est à mettre en parallèle avec l'implication du département de l'Agriculture dans ce projet porté par l'ABH, destiné à améliorer la gestion de la nappe. Celui-ci consiste en la création d'associations d'irrigants usagers des eaux souterraines, le secteur de l'Agriculture jouant normalement un rôle important dans l'accompagnement des associations d'irrigant.

---

[613] Entretien avec *Hamza*, Professeur à l'ENA de Meknès, *Meknès*, 15 mai 2013.

[614] « AQUASTAT – Données 2016 », site internet de la FAO, en ligne, consulté le 23 février 2017 à l'adresse http://www.fao.org/nr/water/aquastat

[615] Depuis la fermeture du dernier forage de l'ONEP en 2008, il n'existe désormais plus de prélèvement destiné à la production d'eau potable sur la nappe de la Chaouia. Les prélèvements industriels sont minimes, ce secteur étant plutôt concerné par des problématiques de rejets polluants. Les eaux de la nappe de la Chaouia sont donc utilisées quasiment exclusivement par le secteur agricole.

[616] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015.

Cette absence remarquée des acteurs du secteur agricole aux évènements relatifs à la mise en œuvre des contrats de nappe, majoritairement organisés par les agences de bassin hydraulique, confirme bien l'idée d'une faible institutionnalisation des relations intersectorielles au niveau local, que la fabrique des contrats de nappe ne contribue pas à modifier fondamentalement. Mais au-delà, elle démontre une volonté du secteur de l'Agriculture de marquer sa domination. En effet ce refus de participer à de telles réunions pourrait apparaître comme une stratégie risquée dans le sens où le secteur ne serait alors pas pris en considération dans le processus de contrat de nappe. Cependant, la répartition des usages des eaux souterraines est telle que la présence du secteur de l'Agriculture est en réalité indispensable à la mise en place d'instruments de gestion. Dans ce cas précis, une absence de l'Agriculture permet non seulement aux acteurs de ce secteur de marquer leur opposition aux projets de régulation de l'accès aux eaux souterraines menées par les agences de bassin, mais également de ralentir le processus de mise en œuvre des contrats de nappe dont il manque la présence essentielle du ministère représentant les principaux usagers. Pour autant, cette opposition reste feutrée, n'est pas clairement exprimée, et ceci s'explique par le fait que les acteurs de l'Agriculture ne veulent pas être publiquement considérés comme des acteurs contestataires face aux projets des agences de bassin.

Dans notre cas d'étude, le constat de faible institutionnalisation des relations entre acteurs locaux tient non seulement aux faibles marges de manœuvre décisionnelles dont disposent les acteurs locaux, mais également aux conflits observés entre le secteur de l'Eau et de l'Agriculture. Nous voulons désormais revenir plus en détail sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du contrat de nappe du Saïss, dont le processus de ratification du projet présenté par l'agence de bassin du Sebou se trouve dans une impasse.

## II.B. L'impossible signature du contrat de nappe du Saïss

L'importante sectorisation de l'organisation administrative est un élément fondamental du processus de fabrique des politiques publiques. Le projet de contrat de nappe du Saïss n'en est pas exempt, sa situation de blocage s'expliquant largement par des divergences sectorielles. En effet, bien que considéré comme « prêt à être signé » par les acteurs de sa réalisation, le contrat de nappe n'avait toujours pas été signé en avril 2016[617], comme le rappelle *Farida*, directrice de l'agence de bassin du Sebou.

[617] Ce projet de contrat de nappe n'a toujours pas été signé jusqu'à aujourd'hui.

*« On est toujours en cours d'élaboration du contrat de nappe du Saïss. Actuellement le projet est figé. On a eu la validation de tous les partenaires, sauf la signature officielle qui n'a pas eu lieu.*[618] *»*

La version finalisée du contrat a pourtant été présentée dès mai 2013 par l'agence de bassin du Sebou aux différentes parties prenantes. C'est à cette occasion que certaines divergences ont pu être observées. D'abord entre l'agence de bassin et le producteur d'eau potable, ce dernier considérant comme trop drastiques les mesures concernant spécifiquement la production d'eau potable. Ce conflit, interne au secteur de l'Eau, a été réglé au niveau central, par le ministère de tutelle qui a donné raison, nous l'avons vu précédemment dans ce chapitre, à l'ABH du Sebou

Le projet est également marqué par le conflit sectoriel le plus structurant du processus de construction de la politique de gestion des eaux souterraines, à savoir celui opposant les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture, comme le traduisent les propos de *Farid*, responsable au sein de la direction régionale de l'ONEE.

*« Nous, on a l'impression qu'on est en train de gérer ce contrat de nappe par une pression sur l'eau potable. C'est un peu la voie facile, ça évite de négocier avec les agriculteurs. Parce que, aussi, les fédérations d'agriculteurs ont beaucoup de pouvoir. Et nous, on a peur que ce soit ça qui ait conduit l'agence à faire comme ça.*[619] *»*

*Farid* considère que l'état actuel du projet de contrat de nappe fait peser toute la responsabilité de la surexploitation sur la production d'eau potable, alors que le secteur agricole est le premier et le plus important consommateur d'eau dans le pays, toutes sources confondues (eaux de surface et souterraines). Nous retrouvons ici le conflit sectoriel autour du cadrage du problème public[620] qui ne s'est effectivement pas évaporé au moment de la mise en œuvre de la politique. En ce sens, nous pouvons voir comment le processus de fabrique de la politique publique relève du « bricolage » (Garraud 2000 ; Lindblom 1959), qui traduit la recherche d'un équilibre, toujours fragile, entre différents intérêts sectoriels. Cet équilibre fait constamment l'objet de pressions et de tiraillements, dans des directions opposées, qui expliquent certains conflits et blocages. C'est le cas de la signature du contrat de nappe du Saïss, dont le blocage de la signature qui permettrait son officialisation, est la conséquence de divergences entre l'agence de bassin et le ministère de l'Agriculture. Ces divergences concernent en réalité des projets extérieurs au contrat de nappe, comme l'explique *Farida*, directrice de l'ABH du Sebou.

[618] Entretien avec *Farida*, directrice de l'ABH du Sebou, *Fès*, 11 avril 2016

[619] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 24 mai 2013

[620] Cf. Chapitre 2, II, p.172.

> *« Ce n'est pas encore résolu, parce que ce sont des projets énormes, qui portent sur de grandes superficies, donc la ressource actuellement disponible ne permet pas de satisfaire les besoins. Ces projets portent sur plus de 10 000 hectares, on a reçu une bonne partie des demandes. Alors on essaie de négocier, de se concerter avec le département de l'Agriculture. On a commencé à délivrer quelques autorisations pour les zones les moins sensibles. Mais pour les zones sensibles, pas encore.*[621] *»*

Les projets mentionnés ici concernent en réalité des terres appartenant à l'État qui font aujourd'hui l'objet d'un contrat de location entre le ministère de l'Intérieur et des exploitants agricoles désireux d'investir dans des projets de production agricole irriguée. Cependant, ces derniers réalisent ces investissements dans le but de pratiquer une agriculture irriguée et ont besoin pour cela d'un accès à l'eau souterraine, essentiel dans la réalisation de leur projet d'exploitation[622]. À cet égard, ils sont soutenus dans leur démarche par le ministère de l'Agriculture, ces projets s'inscrivant dans le Plan Maroc Vert. Cependant, l'agence de bassin considère certaines des zones concernées comme « sensibles » d'un point de vue des ressources en eau comme le rappelle *Farhat*, responsable au sein de l'agence du Sebou.

> *« Le contrat de nappe Fès-Meknès, il est déjà prêt mais il n'est pas encore signé. [Au niveau du ministère de l'Agriculture,] ils ont un grand projet, c'est le Plan Maroc Vert. [Ici dans le Saïss,] ils ont des parcelles, de très grandes superficies qui vont être irriguées. Mais elles ne sont pas prévues dans notre plan directeur, le PDAIRE. Ce sont des extensions. Et d'après le bilan de la nappe, du point de vue volume et ressource disponible, on ne peut pas le permettre. […] Si elles avaient été irriguées auparavant, pas de problème. Mais là on parle d'extensions nouvelles.*[623] *»*

L'ABH rappelle en effet qu'elle n'octroie des autorisations qu'à deux conditions uniquement : que les terres concernées aient déjà été irriguées par le passé[624], ou que la superficie nouvellement irriguée ne soit pas supérieure à cinq hectares. Les projets dont il est question ici n'entrent dans aucune de ces catégories. Les locataires des terres agricoles en question se retrouvent alors dans une situation paradoxale, comme l'explique *Mounir*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture.

---

[621] Entretien avec *Farida*, directrice de l'ABH du Sebou, *Fès*, 11 avril 2016.

[622] Entretien avec *Mounir*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 3 décembre 2015.

[623] Entretien avec *Farhat*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 9 décembre 2015.

[624] *Ibid.*

*« L'agence ils sont toujours sur une autorisation de 5 hectares, quelle que soit la superficie demandée. Il y a des gens qui ont contracté avec l'État. Ce n'est pas normal : "je fais un contrat avec l'État, je loue un terrain, pour tel projet, qui est accepté en commission, tel cahier des charges, c'est sur 300 hectares d'oliviers en irrigué, et l'État me donne une ferme non équipée. Je sors de cette porte de l'État, je rentre à la porte de l'agence de bassin qui est encore l'État, je demande l'autorisation pour irriguer les 300 hectares ils me disent que non, je ne peux pas irriguer.*[625] »

Ce paradoxe est révélateur de l'absence de coordination, qui se traduit concrètement par des contradictions entre certaines administrations portant des politiques sectorielles différentes, ici ressenties par un investisseur agricole. La métaphore de l'État comme maison comportant différentes portes d'entrée, où chaque porte représenterait un secteur, illustre bien cela. Il convient cependant de noter que ce différend entre les deux secteurs n'est pas directement lié au contrat de nappe. En réalité, le ministère de l'Agriculture choisit d'utiliser la signature du contrat de nappe, ou plutôt la non-signature, comme un veto, un moyen de pression. C'est ce que sous-entend *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture.

*« Et là, c'est un petit différend… un grand différend disons entre nous et le ministère de l'Eau, que l'on essaie de gérer pour le Saïss dans le cadre de ce contrat de nappe. On leur a dit de fournir les autorisations [de prélèvement], mais à eux d'exiger de ces investisseurs de souscrire au projet [de contrat de nappe].*[626] »

La signature du contrat de nappe du Saïss est donc suspendue et dépend dorénavant du règlement de ce conflit entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Ces observations viennent non seulement confirmer l'importance de la sectorisation des politiques publiques, mais sont également révélatrices de la teneur des relations entre les deux secteurs concernés par la gestion des eaux souterraines que sont l'Eau et l'Agriculture. Les conditions posées par les uns et les autres donnent à voir une forte opposition sectorielle, au sein de laquelle s'inscrit le processus de fabrique du contrat de nappe. Cette situation conflictuelle est à l'origine du blocage de la signature du contrat de nappe du Saïss, dont le contenu a pourtant été validé par les différents signataires. La situation du Saïss est plus largement représentative de l'échec relatif à la mise en œuvre des contrats de nappe. Cela alors même que leur contenu est assez peu contraignant pour les irrigants dont les pratiques ne sont pas contraintes, ou seulement dans une très infime mesure. De fait, le refus de l'administration agricole de participer aux contrats de nappe traduit

[625] Entretien avec *Mounir*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 3 décembre 2015.
[626] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

une volonté de marquer son opposition à tout projet de régulation de l'accès aux eaux souterraines porté par les agences de bassin hydraulique, aussi infime soit-il. Dans le cas de la production d'eau potable, si le contrat du Saïss prévoit des contraintes fortes avec une diminution importante de l'utilisation des eaux de surface, le contrat prévoit cependant la réalisation de nouveaux aménagements hydrauliques destinés à augmenter l'offre en termes d'eau de surface, comme cela est également le cas pour l'agriculture. De cette manière, le contenu du contrat apparaît favorable aux différents secteurs, en organisant la poursuite des anciens objectifs de politique publique orientés vers l'augmentation de l'offre de ressources.

Cet accord relatif sur le contenu des contrats de nappe constitue une forme de consensus autour du plus petit dénominateur commun, établi de fait à partir des différentes limites imposées par les acteurs sectoriels. Pour autant, ce relatif consensus quant au contenu des contrats ne suffit pas à dépasser les conflits sectoriels à l'origine de la non-signature de certains contrats de nappe, et plus particulièrement de celui du Saïss. Finalement, les conflits à l'origine des « blocages » dans la signature des contrats ne sont pas fondamentalement liés aux contenus mêmes de ces contrats, mais plus largement à des conflits sectoriels qui dépassent parfois le contenu intrinsèque des projets de contrat de nappe. De cette manière, nous pouvons remarquer que la variable sectorielle apparaît centrale dans l'explication des conflits liés à la fabrique de l'action publique en matière de gestion des eaux souterraines. Les conflits sectoriels que nous observons ne caractérisent pas seulement le processus de mise en œuvre d'un contrat de nappe dans le Saïss, mais vont bien au-delà et touchent d'autres projets d'aménagement hydraulique, dont la réalisation nécessite une collaboration entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture.

## II.C. Les conflits sectoriels autour des aménagements hydrauliques

Les conflits mis en avant pour expliquer la non-signature du contrat de nappe ne sont pas les seuls conflits existants entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Il convient de rappeler que le projet de contrat de nappe du Saïss s'articule notamment autour d'un projet de création d'un nouveau périmètre irrigué sur la plaine du Saïss destiné à substituer, à l'intérieur de ce périmètre, les eaux de surface provenant du M'dez à l'utilisation d'eaux souterraines, et cela grâce à la construction d'un nouveau barrage[627].

Le projet de création du périmètre irrigué est conçu et mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture, dont la supervision est opérée par la direction centrale à Rabat. Un bureau d'études est à ce titre chargé de réaliser les différentes études liées à sa faisabilité et à sa mise en œuvre. Les différents documents de cette étude présentent ce projet comme un plan de

[627] Cf. Chapitre 3, I.C, p.225.

« sauvegarde de la plaine irriguée du Saïss[628] », mettant en avant la sauvegarde des pratiques irriguées, plutôt qu'une sauvegarde des ressources en eaux souterraines, tel que le met en avant le projet de contrat de nappe présenté par l'ABH du Sebou[629]. Même si les deux projets ne sont pas exactement conçus de la même manière, ils sont considérés comme complémentaires par les acteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Cependant, leur mise en œuvre semble s'opérer de manière disjointe, comme le prouvent les propos de *Rachid*, un des responsables du bureau d'études chargé des études relatives à la réalisation du projet de périmètre irrigué pour le compte du ministère de l'Agriculture.

> *« Pour ce projet, notre commanditaire c'est uniquement le ministère de l'Agriculture, nous n'avons pas de lien avec l'agence de bassin[630]. »*

Dans les faits, l'agence de bassin du Sebou, pourtant en charge de la gestion de l'eau sur le territoire du Saïss, et de la mise en œuvre du projet de contrat de nappe, ne prend pas directement part à l'élaboration des études relatives au projet de périmètre irrigué. Cette observation vient donc confirmer l'idée d'une production fortement sectorisée des politiques publiques.

Ce projet prévoit que le futur périmètre irrigué recevra les eaux du barrage sur le M'dez, en cours de construction. À cet égard, la répartition des eaux du barrage a également fait l'objet d'une confrontation sectorielle. Dès la conception du projet, il était question que la majorité des eaux du barrage soit destinée à l'irrigation agricole, et ce afin d'alimenter le futur périmètre irrigué du Saïss. Cependant, les réflexions initiales imaginaient qu'une petite partie de l'eau du barrage aurait été destinée à la production d'hydroélectricité. Alors que la construction du barrage était déjà entamée, un véritable bras de fer s'est engagé entre le ministère de l'Agriculture et le producteur national d'électricité[631]. À propos de cet épisode, *Hicham*, un responsable régional du ministère de l'Agriculture parle ouvertement de conflit.

---

[628] *Étude de faisabilité de la sauvegarde de la plaine irriguée de Saïss située dans les régions de Fès-Boulemane et Meknès-Tafilalet, Rapport Mission 1, Compagnie d'Aménagement Agricole et de Développement Industriel (Aadi), ministère de l'Agriculture*, 2012-2015.

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

[630] Entretien avec *Rachid*, consultant-expert en génie rural, *Salé El-Jadida*, 14 décembre 2015.

[631] L'Office National de l'Électricité (ONE) a fait l'objet d'un regroupement en 2013 avec l'Office National d'Eau Potable (ONEP), devenant ainsi l'Office National de l'Électricité et de l'Eau potable (ONEE).

*« En amont, il y avait un problème pour savoir ce que le barrage M'dez allait pouvoir alimenter. Les gens de l'électricité, l'ONEE, avant nous, eux ils avaient déjà bouclé des études pour pouvoir installer leur usine [hydro-électrique] là-bas à côté du barrage. […] Ce conflit il a duré une année et demie, jusqu'à ce que les hautes-instances tranchent et optent pour l'irrigation.*[632] *»*

Enfin, la totalité du volume d'eau annuel[633] fourni par le barrage du M'dez sera finalement destinée à l'irrigation agricole. Lorsque nous évoquons ce projet avec *Amal*, responsable de niveau national au sein du même ministère, elle confirme la logique conflictuelle qui a présidé aux décisions prises quant à la répartition des eaux du nouveau barrage.

*« Pour le barrage [du M'dez], on s'est battus pour avoir l'eau.*[634] *»*

Ces différents propos mettent à mal l'idée d'une coordination négociée entre les secteurs. Ils viennent rappeler la dimension conflictuelle qui préside aux relations entre les différents secteurs d'action publique liés à la gestion de l'eau. Mais ces propos montrent également l'importance, pour les acteurs, de leur propre identification institutionnelle, ici le secteur bureaucratique auquel ils appartiennent. Cette identification sectorielle est également mise en avant par les membres de l'administration lorsqu'il est question des rapports avec les usagers. Nous avons pu l'observer lors de nos enquêtes de terrain dans le Tadla et plus particulièrement lors de notre entretien avec *Nassim*, un des responsables de l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole (ORMVA) du Tadla, appartenant à ce titre au secteur de l'Agriculture.

*« Ici, il y a des AUEA* [Association des Usagers d'Eau Agricole] *et il y a un syndicat des agriculteurs du Tadla. Nous on s'adresse directement à eux, ça facilite les discussions*[635]*. »*

Au-delà d'une volonté de mettre en avant les rapports entretenus avec les usagers, ici les agriculteurs du périmètre irrigué géré par l'ORMVA du Tadla, les propos de *Nassim* insistent, à travers l'usage du « nous », sur la spécificité de son administration dans son rapport avec les usagers, en sous-entendant que les autres administrations, telles que l'ABH de l'Oum Errabia, n'entretiennent pas des relations aussi proches avec les agriculteurs du périmètre.

[632] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[633] Ce volume est estimé à 125 $Mm^3$/an, *Ibid*.

[634] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016.

[635] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

Pour en revenir à la production des contrats de nappe, et au projet spécifique de la plaine du Saïss, nous remarquons finalement que la volonté affichée de désectorisation, ou tout au moins d'intégration, portée par l'idée de contrat de nappe (mais aussi par la GIRE) se heurte à une organisation sectorielle de l'action publique fortement ancrée dans les pratiques des acteurs. La mise en cohérence des différentes politiques sectorielles que tentent d'organiser les contrats de nappe dissimule en réalité très difficilement les conflits existants entre les secteurs. Toutefois, nous remarquons que ces conflits ne sont pas apparus avec les contrats de nappe mais reflètent au contraire des relations conflictuelles plus anciennes et largement ancrées. Plus clairement, nous affirmons par-là que les interactions entre les acteurs à l'occasion de la fabrique des contrats de nappe, malgré les apparences d'un projet novateur, ne s'opèrent pas *ex nihilo*, mais sont au contraire le produit de trajectoires institutionnelles historiques et d'un rapport État-société spécifique et ancien. En ce sens, la production des contrats de nappe s'inscrit non seulement dans cette continuité, mais participe également à la réactivation de conflits existants.

## II.D. L'importance du rattachement sectoriel des acteurs

La notion de « sectorisation avancée » nous permet de décrire une situation, nous l'avons vu, où les politiques publiques sont avant tout produites et mises en œuvre de manière sectorisée. Nous entendons par là l'idée que le secteur est l'unité essentielle de la production des politiques publiques, mais aussi que les acteurs chargés de leur mise en œuvre agissent largement en fonction de leur propre appartenance sectorielle.

Dans la mise en œuvre des politiques publiques, cette sectorisation se traduit concrètement par une absence de coopération sur certaines questions transversales. Dans le cadre de la gestion des eaux souterraines, un des exemples les plus pertinents concerne les projets d'extension des superficies irriguées, encouragés par le ministère de l'Agriculture, sans consultation des agences de bassin hydrauliques du territoire concernées, pourtant en charge de l'octroi des autorisations de prélèvement. Dans le cas de la plaine du Saïss, nous avons vu que cela pouvait être source de conflit expliquant en partie la non-signature du contrat de nappe. Lors de notre entretien, *Taleb*, un des responsables en charge des autorisations de prélèvement au sein de l'ABH du Sebou revient sur cette absence de coordination.

> *« Il n'y a pas de coordination entre notre département et le département de l'agriculture pour [l'octroi des autorisations de prélèvement] dans le cadre de ces projets [agricoles][636]. »*

Au-delà du constat de cette absence de coordination, la sectorisation est également perceptible à travers l'identification des acteurs à un secteur. Cette identification est le résultat des historiques de chacun des secteurs, décrits dans le premier chapitre[637]. Les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture ont en effet des trajectoires de formation et professionnelles distinctes, entrant parfois en concurrence. Pour mieux illustrer cette affirmation, nous pouvons revenir sur une scène qui s'est déroulée au cours de l'entretien réalisé en 2013 avec *Farid*, un des responsables de la direction régionale de l'ONEE de Fès. L'entretien a eu lieu dans son bureau, dans lequel était également présente une stagiaire en dernière année d'étude à l'Institut Agronomique et Vétérinaire (IAV) de Rabat que *Farid* me présente en entrant.

Il convient de rappeler qu'à cette époque, j'étais alors étudiant en deuxième année de master recherche, en stage à Irstea dans le cadre du projet ANR ARENA[638]. À ce titre, j'étais officiellement accueilli par l'École Nationale d'Agriculture (ENA) de Meknès, une des principales écoles d'agronomie au Maroc, avec l'IAV de Rabat. Dans le cadre de mes recherches sur le projet de contrat de nappe du Saïss, mon contact avec les administrations marocaines se faisait alors par le biais de lettres officielles, envoyées depuis l'ENA de Meknès par télécopie et signalant ma volonté de m'entretenir avec les responsables des administrations concernées par le projet de contrat de nappe.

Nous commençons alors l'entretien en revenant précisément sur le contenu du projet de contrat de nappe et ses conséquences sur l'adduction en eau potable, et donc pour son institution, l'ONEP. *Farid* m'expose la situation actuelle en termes de ressources en eau ainsi que les différents projets hydrauliques en cours concernant l'adduction en eau potable dans la région. Après environ une heure de discussion largement consacrée à des questions techniques, *Farid* revient alors sur un point relatif à mon rattachement institutionnel. L'extrait de mon carnet de terrain permet de revenir précisément sur ce moment.

[636] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016

[637] Cf. Chapitre 1, p.98.

[638] Cf. note de bas de page n°57, p.64.

*Farid regarde à nouveau la lettre officielle reçue de la part de l'ENA signalant mon enquête de terrain et me dit « mais toi, de toute façon tu vas défendre les agriculteurs, non ? Parce qu'à l'ENA… ». Puis se tourne vers la stagiaire, étudiante à l'IAV, en lui disant « ne le prends pas mal hein ! » sur le ton de la plaisanterie. J'en profite pour lui expliquer que je ne fais pas des études d'agronomie, mais de science politique, que je ne suis pas spécialisé en particulier sur la question agricole. Il semble agréablement surpris. J'en profite pour lui demander quelle est sa formation initiale. Il est ingénieur, diplômé en 1994 de l'École des Travaux Publics Hassania de Casablanca, spécialité « Génie Hydraulique, Environnement et Ville »*[639].

Cet épisode montre à quel point l'appartenance sectorielle importe à *Farid*, qui constitue finalement pour lui une grille de lecture de la position de ses interlocuteurs. En ce sens, il considère qu'une personne issue de l'ENA de Meknès ou de l'IAV de Rabat va nécessairement « défendre » les intérêts de l'Agriculture, intérêts que *Farid* va percevoir lui-même à sa manière. Issu quant à lui d'une formation différente réalisée au sein de l'École Hassania des Travaux Publics[640], *Farid* considère avoir une autre appartenance sectorielle, se plaçant du côté des ingénieurs en travaux publics, que l'on retrouve plus fréquemment au sein des ministères en charge de l'aménagement et des travaux publics, comme c'est le cas du ministère l'Équipement ou de celui de l'Eau.

Nous rejoignons ici le constat établi par le courant du néo-institutionnalisme sociologique, qui met en avant la dimension cognitive des institutions (Hall et Taylor 1996), renvoyant au fait que les acteurs appartenant à une même institution – les secteurs dans notre cas d'étude – partagent une certaine vision du monde, des valeurs communes mais également un même éthos professionnel. En ce sens, les institutions véhiculent des règles, des normes qui participent au cadrage de l'action collective (March et Olsen 1994). Ces appartenances institutionnelles constituent une des composantes essentielles à la compréhension des conflits à l'œuvre dans la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines.

Au regard des propos de *Farid*, nous pouvons également ajouter que ces appartenances institutionnelles ne sont ni ignorées par les acteurs ni abstraites puisqu'elles ont bien un effet sur le réel, dans le sens où elles cadrent à la fois les actions d'un acteur, sa propre vision du monde, mais influent également sur la perception que les autres ont de cet acteur. Cela se traduit concrètement par des situations où *Farid* considère naturel, et anticipe qu'une personne – moi

[639] Carnet de terrain, 2013 & Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 24 mai 2013.

[640] L'École Hassania des Travaux Publics de Casablanca est une école d'ingénieur marocaine, créée en 1971 par le ministère des Travaux Publics dispensant des formations d'ingénieur dans les secteurs du bâtiment et travaux publics, du génie hydraulique, de l'énergie électrique et des transports. Elle est aujourd'hui sous la tutelle du ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau.

en l'occurrence – du fait de son rattachement à l'ENA de Meknès, défende le point de vue du secteur agricole.

Ces appartenances institutionnelles sont intéressantes pour le rôle qu'elles jouent dans le processus de fabrique de l'action publique (March et Olsen 1989 ; Hall et Taylor 1996). En effet, ces appartenances et l'identification des acteurs à ces dernières influent directement sur la mise en œuvre d'une politique publique intersectorielle. En effet, ces indentifications véhiculent par avance plusieurs préjugés à propos de la compréhension d'une situation par les uns et les autres (exemple : « les responsables des ABH ne connaissent pas les agriculteurs, leur travail et leurs besoins ») ou les possibilités d'action (exemple : « les agriculteurs ne sont pas prêts à limiter leur consommation d'eau »). Enfin, il est dans un tel contexte difficilement imaginable qu'un acteur ne suive pas les normes de l'institution à laquelle il appartient (Searing 1991), rendant d'autant plus complexe les possibilités de compromis entre des secteurs dont les objectifs principaux s'opposent : d'une part un objectif de préservation des ressources en eau, et d'autre part un objectif de développement agricole, reposant sur l'encouragement du recours à l'irrigation.

Finalement, la notion de *secteur* constitue bien une variable essentielle à l'explication de la fabrique d'une politique de gestion des eaux souterraines, et permet d'expliquer le non-changement de politique observé, et ce malgré l'apparition de nouveaux instruments tels que le contrat de nappe. Ces outils contractuels ne parviennent finalement pas à remettre en cause le fonctionnement largement sectorisé de la fabrique des politiques de l'eau. Pour autant, nous observons bien l'émergence d'un projet de contrat de nappe dont le contenu fait le lien entre différentes politiques sectorielles, bien que cela soit également une source de conflits et conduise à certains blocages. Il s'agit dès lors d'analyser le contenu du projet de contrat à la lumière de ces oppositions sectorielles et, même si ces dernières sont bien plus rares, des formes de coopérations sectorielles que révèle ou prévoit le projet de contrat.

## III. Les contrats de nappe ou l'instrumentation d'un « consensus ambigu »

La négociation et la mise en œuvre de projets de contrat de nappe conduit à la réactivation et à l'actualisation de désaccords et de conflits entre les différents acteurs, pourtant conjointement engagés dans la réalisation de projets d'aménagement hydraulique. À travers la poursuite de notre analyse du projet de contrat de nappe du Saïss, nous voulons restituer toute la complexité des relations sectorielles, par ailleurs amenées à déterminer le processus de fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines. Alors que nous avons mis en avant un les désaccords existants entre les secteurs, conduisant à des situations de blocages, nous remarquons également certaines formes de convergences, permises par des instruments

techniques tels que le goutte-à-goutte. Toutefois, ces formes d'accord sont extrêmement fragiles et les discussions sur certaines modalités concrètes liées aux nouveaux aménagements conduisent à l'activation et à la réactivation de certains conflits.

Nous considérons que cette situation complexe peut être décryptée à travers la notion de « consensus ambigu » (Palier 2003) puisque nous observons effectivement la formation d'une forme de compromis reposant largement sur la non-expression de certains aspects, le consensus est alors considéré ambigu dans le sens où sa permanence repose justement sur des éléments qui sont officiellement tus. Pour autant, ce consensus ambigu ne conduit qu'à des formes de changement très limitées.

Nous analysons premièrement la position du secteur de l'Agriculture face aux projets de contrat de nappe portés par les agences de bassin (III.A), avant de nous interroger sur la légitimité du contenu des contrats pour les différents acteurs sectoriels pour mieux définir l'ambiguïté du consensus qu'ils constituent (III.B). Il s'agit ensuite de voir en quoi les contrats de nappe participent finalement au *verdissement* des politiques de développement agricole (III.C). Finalement, nous montrons que ces projets de contrat n'apportent que peu de changements en matière de politiques hydro-agricole, s'en tenant en réalité à une logique interne à l'administration renvoyant à l'impératif de « souci de soi de l'État » (III.D).

### III.A. Entre *exit* et désamorçage : l' « opposition feutrée » de l'Agriculture

À travers l'étude des contrats de nappe que nous menons, nous avons souligné que la politique de gestion des eaux souterraines est mise en œuvre par le secteur de l'Eau et plus précisément les agences de bassin hydraulique, alors même que ses principaux usages, en termes quantitatifs, sont le fait du secteur agricole. Nous venons de voir que les relations entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture étaient largement conflictuelles. Nous voulons ici analyser plus spécifiquement la position de l'administration agricole au sein des processus de fabrique des contrats de nappe.

Un premier niveau d'analyse consiste à penser que l'administration agricole, en tant que représentante du principal secteur économique consommateur d'eau souterraine, a en quelque sorte tout à perdre à participer à des contrats de nappe dont l'ambition est la gestion de la demande en eau souterraine, signifiant une réduction de la consommation du secteur. En cela, il apparaît donc assez logique que l'administration agricole soit plutôt opposée à tout changement dans le domaine, conduisant à la mise en place de stratégies d'*exit* (Hirschman 1970). Nous avons effectivement observé, au niveau de plusieurs terrains d'étude, la non-

participation de l'Agriculture aux réunions préparatoires des contrats de nappe organisées par les ABH[641].

Cette position d'*exit* de l'Agriculture quant à sa participation aux contrats de nappe est confortée, comme nous l'avons démontré plus tôt, par des pratiques très sectorisées en matière de production de politiques publiques. Elle est aussi parfois ouvertement explicitée par certains acteurs du ministère de l'Agriculture. C'est le cas lorsque nous évoquons la question des projets de recharge artificielle des nappes avec *Hicham*, un des responsables de la direction régionale de l'Agriculture de Meknès. À ce moment de l'entretien, nous abordons en effet la question du projet de recharge artificielle de la nappe du Saïss, à partir du barrage du M'dez, un temps envisagé mais finalement abandonné. Je cherche alors à en savoir plus quant aux acteurs responsables de cette décision en demandant à *Hicham* si celle-ci revient à l'agence de bassin du Sebou.

> *« Non, ce n'est pas l'agence, c'est l'Agriculture ! Parce que normalement c'est l'Agriculture qui est responsable de ce déficit [au niveau de la nappe du Saïss], c'est l'Agriculture qui doit gérer ce déficit[642] ».*

Tout en concédant la « responsabilité » des pratiques agricoles quant au déficit, *Hicham* utilise cet argument pour mieux justifier l'idée selon laquelle la politique de gestion des eaux souterraines ne relèverait ni des agences de bassin hydraulique ni même du ministère de l'Eau. Finalement, il est intéressant de remarquer que lorsque la responsabilité du déficit éprouvé par les nappes souterraines est explicitement assumée par un des responsables de l'administration agricole, c'est en réalité pour mieux justifier la mise à l'écart de l'agence de bassin de la gestion de ce déficit. L'intégration des différents secteurs concernés par la gestion de l'eau, prônée par le modèle GIRE, apparait encore une fois ici largement mise à mal.

Notons tout de même que cette position de l'Agriculture est révélée par un entretien avec un responsable au sein du ministère mais ne constitue pas le discours officiel du ministère de l'Agriculture, beaucoup plus porté sur l'importance de la coopération et des négociations entre les différents acteurs. Revenons à cet égard sur le colloque de 2014 spécifiquement dédié à la gestion des eaux souterraines, organisé conjointement par le ministère de l'Eau marocain et de l'Agence Française de Développement[643]. Il convient de rappeler que lors de cette

[641] Cela a en effet non seulement été observé dans le cas du Saïss, mais également dans celui de la Chaouia, cf. ce chapitre, II.A, p.288.

[642] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[643] *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

rencontre, les ministères de l'Eau et de l'Agriculture marocains étaient tous deux représentés par leur ministre respectif. Ce colloque était organisé autour de plusieurs présentations émanant des administrations sectorielles : le ministère de l'Eau a présenté un plan de mise en œuvre de différents contrats de nappe, le ministère de l'Agriculture a rendu compte de l'avancée du Plan National d'Économie de l'Eau d'Irrigation (PNEEI) et les agences de bassin hydrauliques ont présenté l'avancée de certains contrats de nappe. Enfin, des experts internationaux spécialistes de la gestion des eaux souterraines ont été invités à présenter leur analyse, ouvrant la voie à des discussions concernant des aspects techniques liés à la mise en œuvre des contrats de nappe. Si les questions techniques sont largement mises en avant, les discussions n'ont pas abordé les questions directement relatives à l'orientation de la politique de gestion des eaux souterraines. L' « affichage » est primordial, les points d'achoppement ne sont donc pas abordés. Mieux, ils sont rendus invisibles par la présence des deux ministres sectoriels, faisant fi des importantes divergences entre les politiques sectorielles que chacun représente. Dans son discours, le ministre de l'Agriculture revient sur l'idée de contrat de nappe en apportant une définition intéressante de ces instruments.

> *« Un contrat de nappe est avant tout un dialogue multi-acteurs permettant de partager un diagnostic, les enjeux, les défis, les solutions envisageables et surtout permettant d'obtenir des engagements des partenaires pour un intérêt général partagé*[644]*. »*

Nous pouvons constater que les contrats de nappe sont ici présentés avant tout comme des espaces d'échanges et de dialogue. De cette manière, le ministère de l'Agriculture ne s'oppose officiellement pas à ces objectifs, notamment prônés et encouragés par les acteurs de la coopération internationale, mais préfère mettre en avant leur dimension la moins contraignante, à savoir l'idée que les contrats de nappe constituent autant d'espaces d'échange et de dialogue. Les dimensions plus contraignantes, ainsi que celles ayant plus spécifiquement trait aux objectifs des politiques publiques, sont quant à elles volontairement laissées de côté. Cette position traduit ce que nous considérons être une stratégie de *désamorçage* de l'instrument de contrat de nappe, et à travers eux d'une politique de préservation des ressources en eau. Nous entendons ici la notion de *désamorçage* comme un processus de modification du contenu des contrats de nappe, opéré sans pour autant remettre en cause le contenant. Dès lors, les contrats de nappe initialement orientés vers la préservation des ressources en eaux souterraines, et présentés comme tels par les représentants du secteur de l'Eau, sont

[644] Intervention de Aziz Akhannouch, ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014.

« désamorcés » par l'action d'opposition du secteur de l'Agriculture, et présentent *in fine* un contenu orienté vers la production de nouveaux aménagements hydrauliques. En effet, dans son discours, le ministère de l'Agriculture affiche sa volonté de participer à la mise en œuvre des contrats de nappe, quand bien même il ne participe pas aux réunions préparatoires consacrées à leur élaboration. Cette stratégie permet alors de faire durer les échanges et le dialogue, tout en faisant reculer l'échéance de la concrétisation des contrats de nappe, et plus généralement d'une nouvelle politique de gestion de la demande, voire d'économie des ressources en eau souterraine.

Face aux projets de mise en œuvre de contrats de nappe par les ABH, ces deux stratégies d'*exit* et de désamorçage mises en œuvre conjointement par le ministère de l'Agriculture permettent de mieux comprendre la complexité de la position de ce ministère. En effet, celle-ci ne peut être analysée selon un schème dichotomique entre franche opposition et claire adhésion. La position complexe que nous qualifions d'*opposition feutrée* entremêle en effet une apparente coopération et une opposition voilée. Nous pouvons remarquer qu'il existe finalement, pour le secteur de l'Agriculture, une forme d'illégitimité à refuser le processus de contrat de nappe prôné par les ABH, notamment au vu de la promotion internationale de l'instrument, mais aussi des objectifs de préservation des ressources en eau, également promue au niveau national et international. Au-delà de cette opposition non affichée entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture quant à la réduction des prélèvements en eaux souterraines, il convient maintenant de revenir sur la forme de compromis qui se dégage pourtant du contrat de nappe du Saïss.

### III.B. Un compromis non formalisé car illégitime ?

Au travers des processus de négociation des contrats de nappe analysés, et plus particulièrement de celui du Saïss, nous pouvons faire le constat d'un véritable paradoxe. En effet, alors que le contrat de nappe du Saïss n'a pas été officiellement signé par les différentes parties prenantes, nous observons que le projet de contrat ne comprend finalement que très peu de contraintes, et se compose essentiellement de différents projets d'aménagements hydrauliques, pour la plupart d'ores et déjà en cours de réalisation.

Le paradoxe réside donc dans le fait que les différents signataires prévus du contrat sont en désaccord et ne signent pas le contrat, tout en mettant parallèlement en œuvre les dispositions prévues par le projet de contrat. Les dispositions prévues correspondent en effet aux intérêts des acteurs. Du côté de l'Agriculture, le projet contient la création d'un nouveau périmètre irrigué, alimenté à partir d'un nouveau barrage, contribuant à encourager le développement agricole et l'irrigation au niveau de la zone. Du côté de l'Eau, et plus particulièrement en ce qui concerne l'alimentation en eau potable, les aménagements prévus dans le projet de contrat de

nappe permettent une augmentation de l'adduction à partir d'eau de surface, à travers la création d'une nouvelle station de traitement. Bien que cela ne corresponde pas aux priorités du secteur, dont les acteurs affirment préférer l'utilisation des eaux souterraines dont la captation est moins couteuse et la qualité meilleure[645], ces projets permettent néanmoins de sécuriser l'alimentation en eau potable dans la région. En effet, cette nouvelle alimentation en eau potable apparaît comme un facteur de sécurité dans le sens où les eaux souterraines sont de plus en plus utilisées à des fins agricoles, conduisant à une concurrence exacerbée sur la ressource. D'autre part, les activités agricoles, en plein essor, sont également sources de pollution des eaux souterraines, notamment aux nitrates, constituant un facteur important de dégradation de la qualité de l'eau potable[646]. Il convient à ce titre de rappeler que des forages destinés à l'alimentation en eau potable ont été fermés dans la Chaouia à cause de ce type de pollution[647].

Le compromis observé autour de ces mesures – différents projets d'aménagement – peut être qualifié de « consensus ambigu » (Palier 2003), et ce à plusieurs titres. Il l'est d'abord car c'est un consensus de circonstances. En effet, bien que cela ne soit pas étonnant lors de la formation d'un consensus, il convient tout de même de rappeler que celui-ci est formé autour de préférences, qui ne sont pas les préférences *absolues* des acteurs mais bien leurs préférences *relatives*. Nous voulons décrire par là le fait que les acteurs sectoriels ont des préférences absolues qui sont amenées à être ajustées, modulées à travers les négociations, directes ou indirectes, avec les autres acteurs sectoriels. Les préférences finalement retenues, que donne à voir le résultat du consensus, peuvent alors être qualifiées de préférences relatives. De ce fait, le consensus relève d'une première forme d'ambiguïté car il peut contenir des mesures en apparente contradiction avec une partie des objectifs affichés par le secteur. C'est ainsi que les acteurs du secteur de l'Eau, dont le « nouvel » objectif principal affiché prône la préservation des ressources en eau, vont soutenir des mesures d'aménagement permettant l'apport de nouvelles ressources en eau de surface, correspondant tout de même à un autre objectif du secteur, à savoir celui de la sécurisation de l'alimentation en eau potable.

Une seconde caractéristique de ce consensus ambigu tient au fait qu'il n'est pas publiquement affiché, pas explicité en tant que tel. Cela s'explique par le fait que ce compromis n'est pas pour autant dénué de conflits et rapports de force. Nous l'avons vu dans le cas du Saïss, ces divergences sont effectivement à l'origine de la non-signature du contrat de nappe. Lors de notre entretien avec *Ibtissam*, une des responsables de l'ABH du Sebou, nous sommes largement revenus sur le projet de contrat de nappe du Saïss. Prenant en compte l'acceptation

[645] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015.

[646] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[647] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 25 juin 2015.

et la mise en œuvre déjà en cours des différents projets d'aménagement que contient le contrat, j'ai interrogé mon interlocutrice quant à qui était « problématique au niveau de sa signature ».

> *« Problématique... c'est que les partenaires, surtout le partenaire, l'Agriculture... Enfin de toute façon maintenant ils disent qu'ils vont peut-être signer, pour le SIAM là, le salon [international de l'Agriculture au Maroc]. Mais c'est parce que c'est le ministre de l'Agriculture qui voudrait [que ce soit] comme ça. Nous on voulait la signer dans un autre cadre, c'est-à-dire le Conseil d'Administration de l'agence ou quelque chose comme ça. Mais lui il voulait [le faire lors du salon], c'est ce qu'il a dit, il voulait faire un peu de tapage quoi*[648]*. »*

Les propos d'*Ibtissam* sont révélateurs d'un conflit autour du moment et du lieu de signature du contrat de nappe, venant rappeler les mauvaises relations entretenues entre le secteur de l'Eau et celui de l'Agriculture. Cela permet de réaffirmer l'idée selon laquelle les divergences sectorielles influent largement sur le processus de fabrique des contrats de nappe, et sont à l'origine des blocages dont ils font l'objet. Plus encore, nous pouvons observer que c'est ici le *bénéfice* de la signature d'un contrat de nappe qui est disputé, le lieu de la signature du contrat comportant une importante dimension symbolique. Signé en grandes pompes à l'occasion du Salon International de l'Agriculture de Meknès[649] (SIAM), les bénéfices seraient alors probablement engrangés par l'Agriculture, représentée par son ministre et affichant l'idée qu'il est le principal instigateur d'une politique de gestion des eaux souterraines. À l'inverse, signé dans une des instances officielles de l'agence de bassin du Sebou, il permettrait de mettre en avant le rôle de coordination et d'orientation de la politique gestion des eaux souterraines joué par l'ABH.

Les conflits sectoriels sous-jacents à la signature du contrat de nappe du Saïss révèlent une ambiguïté tenant à la manière dont est présenté le contrat de nappe. En cela, le contrat de nappe constitue également un instrument de communication : la manière dont il est présenté est presque finalement aussi importante que son contenu. Nous considérons en effet que la lutte pour la maîtrise de ce processus de communication ainsi que du lieu et du moment de sa signature va au-delà d'une volonté de chacun des secteurs de prendre la main sur le projet. Ce conflit montre que la légitimité du contrat de nappe est différente pour chacun des deux secteurs, et que l'instrument peut finalement devenir illégitime pour un secteur s'il est maîtrisé

[648] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[649] Le Salon International de l'Agriculture de Meknès réunit chaque année, depuis 2005 dans la ville de Meknès, différents acteurs du secteur agricole marocains et internationaux. Les exposants présentent leur activités et pratiques agricoles et des conférences sur les thématiques de l'agriculture et de la ruralité sont également organisées autour du salon.

par l'autre secteur, et inversement. Le contrat de nappe est illégitime pour l'Agriculture s'il est présenté avant tout comme un instrument destiné à réduire la consommation agricole en eaux souterraines ; à l'inverse il apparaît illégitime pour les acteurs de l'Eau s'il est présenté avant tout comme un instrument permettant essentiellement de développer l'offre de ressource en eau à travers de nouveaux projets d'aménagements. C'est finalement la crainte d'une telle illégitimité qui explique que le compromis contenu par le projet de contrat de nappe n'est pas explicité.

### III.C. Des changements limités au *verdissement* des politiques agricoles

Le contrat de nappe du Saïss n'envisage finalement que peu de changements de la politique de gestion des eaux souterraines, qu'il contribue à lier à la politique de l'eau de manière plus générale en prévoyant des aménagements hydrauliques destinés à augmenter l'offre de ressources en eau de surface sans pour autant garantir une diminution de l'usage des eaux souterraines.

Ce non-changement de la politique de l'eau est largement favorable au secteur de l'Agriculture dans la mesure où il permet d'accompagner les objectifs de développement agricole, amplement basés sur le développement de l'irrigation, et largement renforcés par le Plan Maroc Vert lancé en 2008. En effet, le consensus ambigu qui qualifie la politique de gestion des eaux souterraines promue à travers les contrats de nappe est essentiellement permis par la promotion des techniques d'irrigation localisée dites de « goutte-à-goutte », marquée par d'importantes controverses scientifiques quant à l'effectivité des économies d'eau qu'elles promettent[650]. Alors que les ABH considèrent que ces économies d'eau conduiront à une baisse significative des usages en eau souterraine, et donc de ce fait à une diminution de la pression exercée sur les nappes souterraines, nous avons vu que le ministère de l'Agriculture va quant à lui jusqu'à encourager son utilisation pour intensifier les pratiques agricoles, si ce n'est pour inciter à l'extension des superficies irriguées.

Il convient d'ajouter à cela l'existence d'un consensus sur l'idée que le goutte-à-goutte est synonyme d'économies d'eau, un consensus qui dépasse le cadre national marocain (Venot 2017). Nombre d'organisations de coopération internationale et de bailleurs de fonds prônent en effet le recours à ces formes d'irrigation localisée considérées comme économes en eau. La FAO édite et diffuse à travers son site internet une étude réalisée par le Réseau Africain pour le Développement de l'Horticulture (RADHORT) mettant en avant les économies d'eau

[650] Cf. Chapitre 2, III.C, p.200.

réalisées grâce au goutte-à-goutte[651]. De son côté, la Banque Mondiale prend justement pour exemple le cas marocain pour mettre en avant l'idée que les équipements goutte-à-goutte conduisent à des économies d'eau[652]. Nous l'avons vu, ces affirmations font l'objet de controverses scientifiques importantes mettant en cause l'idée que le goutte-à-goutte mène automatiquement, et spécifiquement en conditions réelles et non théoriques, à des économies d'eau (Venot, Kuper et Zwarteveen 2017 ; Molle et Tanouti 2017 ; Benouniche, Kuper et Hammani 2014). Outre ces controverses portées par des chercheurs en hydrologie, en agronomie et en géographie, l'affirmation selon laquelle le goutte-à-goutte est synonyme d'économies d'eau est largement répandue au sein des milieux spécialisés dans le développement agricole et la gestion de l'eau d'irrigation. Il apparaît dès lors difficile pour les acteurs des politiques de gestion de l'eau de remettre en cause des affirmations largement répandues dans le milieu professionnel dans lequel ils évoluent (DiMaggio et Powell 1983).

La promotion des techniques d'irrigation localisée constitue pourtant l'élément central de la politique de gestion des eaux souterraines promue à travers les contrats de nappe. Cet instrument technique est lui-même directement vecteur d'un consensus. En effet, lorsque la controverse scientifique n'est pas prise en compte, l'instrument est légitime pour les acteurs de l'Eau puisqu'il est considéré comme permettant de réaliser des économies d'eau. Le goutte-à-goutte est également légitime pour les acteurs de l'Agriculture puisqu'il s'inscrit dans la stratégie modernisatrice de la politique agricole, tout en justifiant une prise en compte de la problématique de durabilité des ressources en eau. Le discours relayé par le ministère de l'Agriculture sur son site internet est à cet égard très éloquent. Dans une page consacrée à « l'économie de l'eau », rappelant les grands axes de la politique menée, est en effet présenté l'objectif suivant.

[651] « Irrigation goutte-à-goutte », *Réseau Africain pour le Développement de l'Horticulture (RADHORT)*, édité par la FAO, 2012, 8 p., en ligne, consulté le 10 avril 2020, http://www.fao.org/documents/card/fr/c/5d178a53-92cc-4c45-87bc-591d3b76598a/

[652] « Le Maroc met en place des systèmes d'irrigation durables pour dynamiser son agriculture », *Site internet de la Banque Mondiale*, 25 juillet 2018, en ligne, consulté le 15 mai 2019 à l'adresse https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2016/02/18/growing-morocco-s-agricultural-potential1

> *« La modernisation de l'agriculture irriguée à travers le développement de l'irrigation localisée à grande échelle par le biais de reconversion des techniques d'irrigation existantes et à efficience limitée, notamment le gravitaire. L'objectif fixé est d'équiper en irrigation localisée près de 50 % de la superficie totale aménagée au niveau national. Pour cela, le Programme National d'Économie d'Eau en Irrigation (PNEEI) s'inscrit dans les mesures transverses du Plan Maroc Vert. Il vise en effet à atténuer la contrainte hydrique, considérée comme le principal facteur limitant à l'amélioration de la productivité agricole[653]. »*

L'objectif d'économie d'eau à usage agricole est ici directement lié à un objectif de développement agricole, avec une finalité d'augmentation de la productivité. À mots couverts, le ministère de l'Agriculture affirme expressément ici son ambition de mettre les économies d'eau réalisées grâce au développement de l'irrigation localisée au service du développement de l'irrigation agricole, à travers une intensification des pratiques agricoles mais également par l'extension des superficies irriguées. Ces pratiques nous sont rappelées par *Hassan*, fonctionnaire au sein d'une direction provinciale de l'Agriculture, en charge de l'instruction des dossiers de subvention dans le cadre du Plan Maroc Vert, qui porte cependant un point de vue amplement critique sur cette politique agricole.

> *« [Au niveau du ministère], ils disent [que la] reconversion, c'est-à-dire [passer] du gravitaire [à] un équipement en goutte-à-goutte, c'est une économie d'eau, mais ce n'est pas le cas. Parce qu'[à côté de cela, si vous irriguez] un terrain qui était en bour[654] ce n'est pas une économie, c'est une superficie reconvertie, une superficie [irriguée] qui a été ajoutée. Donc ils font de l'extension, [mais aussi] de l'intensification : les agriculteurs qui faisaient [auparavant uniquement] des céréales, maintenant [ils font] du maraîchage, de l'arboriculture, il y a un changement d'assolement. Et pour ces agriculteurs, [ce que j'ai pu observer], c'est une évolution du nombre de puits, il est plus important depuis 2008 pour les agriculteurs qui ont fait l'équipement goutte-à-goutte[655]. »*

La politique promue à travers les contrats de nappe, en incluant les objectifs des politiques agricoles sans les modifier (PNEEI, PMV), contribue en réalité à une forme de

[653] « L'économie de l'eau », *Ministère de l'Agriculture*, non daté, en ligne, consulté le 10 avril 2020, http://www.agriculture.gov.ma/pages/economie-de-leau

[654] Mot de dialecte marocain désignant les « zones d'agriculture pluviale », zone non irriguée donc mais uniquement arrosée par les eaux de pluie.

[655] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

*verdissement*[656] de la politique de développement agricole. En effet, la promotion de l'irrigation localisée et du goutte-à-goutte permet aux responsables du ministère de l'Agriculture, d'ajouter une justification de *durabilité* aux discours prônant la valorisation agricole, objectif central de l'actuelle politique de développement agricole promue par le Plan Maroc Vert. En cela, et au-delà des seules politiques de gestion de l'eau, nous retrouvons l' « ambivalence » contenue dans la notion même de durabilité (Vivien 2003, p. 18) qui peut à la fois être mise au service du « grand récit de l'amélioration » (Berthoud 1995) du capitalisme mais également être vue comme une contradiction fondamentale de cette forme d'économie. Cette ambivalence est largement présente au sein des politiques environnementales plus généralement, la durabilité tendant à s'imposer comme un nouveau standard à prendre en compte dans la production des politiques publiques.

### III.D. Les contrats de nappe comme instruments du « souci de soi de l'État »

Dans leur analyse des processus de réformes des politiques de l'irrigation, Peter Mollinga et Alex Building proposent de mobiliser la notion d' « alignement des intérêts » afin de mieux comprendre le succès ou l'échec des réformes (Mollinga et Bolding 2004, p. 300-301). Le concept est utilisé par les auteurs dans un objectif différent de ceux que nous avons dans notre travail de recherche, puisqu'il consiste à envisager des programmes de « recherche-action ». Il reste toutefois pertinent dans le sens où il permet de relever l'importance de la variété d'intérêts en présence dans les politiques d'irrigation, bien que cela ne leur soit évidemment pas spécifique.

Dans le cas de la gestion des eaux souterraines au Maroc, nous avons démontré que cet alignement des intérêts s'opérait à travers la formation d'un consensus que nous qualifions d'ambigu. Cette forme de compromis repose sur plusieurs aspects, dont un tenant à la nature de l'instrument sur lequel s'appuie la politique mise en œuvre. *Nassim*, en charge de la mise en œuvre du contrat de nappe du Tadla au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, le rappelle en affirmant que « l'idée du contrat de nappe c'est qu'il soit très souple[657] ». Cette souplesse constitue en effet l'élément permettant de garantir une forme d'alignement des différents intérêts qui entrent en jeu. Cependant, la formation d'un consensus se traduit également par un détournement des objectifs initiaux. Dans notre cas, nous avons démontré que la politique de gestion de l'eau est largement soumise aux intérêts défendus par le secteur de l'Agriculture. De ce fait, l'affirmation

[656] Nous traduisons ici en français la notion anglo-saxonne de « *greenwashing* ».

[657] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

d'un nouvel objectif de préservation des eaux souterraines ne s'accompagne finalement pas, à travers les contrats de nappe du moins, des moyens permettant de viser cet objectif.

Pour en revenir à l'instrument en lui-même et à sa capacité à produire ou non du changement, nous pouvons affirmer que les contrats de nappe analysés, en juxtaposant des politiques sectorielles existantes, ne participent pas à la production d'une politique de gestion des eaux souterraines qui aurait vocation à dépasser une simple agrégation des différents intérêts en présence. En effet, les contrats de nappe, présentés comme des espaces d'échange entre les différents représentants des usagers destinés à déterminer un plan d'action autour d'un objectif de préservation des eaux souterraines, ne sont en réalité que des documents de planification de divers projets sectoriels, par ailleurs largement destinés à augmenter l'offre de ressource en eau. Si les contrats de nappe ne sont pas indispensables à la réalisation des aménagements, puisque nous avons vu que ces derniers étaient généralement déjà prévus hors des contrats, ils permettent en réalité une mise en cohérence de différents projets sectoriels, tout en renforçant la légitimité d'aménagements qui peuvent ensuite être présentés comme ayant reçu l'aval des différents secteurs. De cette manière, les projets de contrats de nappe deviennent un moyen d'expliciter et de justifier à la fois le besoin et l'utilité de nouveaux aménagements hydrauliques au niveau d'un territoire déterminé, tout en donnant à voir une forme de consensus, qui ne signifie pas pour autant coordination entre les différents secteurs d'action publique.

Les contrats de nappe présentent d'une part une capacité très limitée à « orienter les conduites » (Lascoumes et Simard 2011, p. 14). En cela, nous considérons que ces instruments font en réalité l'objet d'une institutionnalisation très partielle, voire extrêmement limitée, ce que prouve leur incapacité à produire des changements en matière de gestion des eaux souterraines. Les instruments de contrats de nappe doivent en réalité être classés, selon la typologie établie par Christopher Hood, parmi les instruments « indicateurs » par opposition aux instruments « effecteurs » (Hood 1983). En effet, les contrats analysés, en ce qu'ils organisent une recherche de compromis entre différents secteurs administratif, donnent finalement à voir une ambition limitée d'organisation des relations internes à la puissance publique. L'analyse du contenu des contrats de nappe donne en effet à voir une importante dimension sectorielle nous conduisant à étudier le rapport entre instrument et secteur d'action publique. À cet égard, nous reprenons la typologie proposée par Charlotte Halpern et Sophie Jacquot permettant de distinguer instruments intersectoriels et transsectoriels. Ces autrices définissent l'intersectorialité comme « la mobilisation de plusieurs secteurs en coordination pour traiter un même problème dans toutes ses dimensions », par opposition à la transsectorialité qui correspond à la « prise en compte d'un même problème par chacun des

secteurs » (Halpern et Jacquot 2015, p. 76). Les autrices distinguent ici en réalité les instruments intersectoriels des instruments transsectoriels par la capacité des premiers à organiser une prise en compte conjointe du problème par différents secteurs, là où les seconds organisent des prises en charge indépendantes d'un problème, que les différents secteurs peuvent par ailleurs définir de manière différenciée. En effet, l'intersectorialité est caractérisée par l'existence d'une définition commune du problème aux différents secteurs. En ce sens, et en lien avec nos précédentes observations relatives à la construction du problème de surexploitation des eaux souterraines, nous considérons les contrats de nappe comme des instruments transsectoriels. En effet, si les réponses apportées par chaque secteur sont globalement rattachées à la question de la rareté des eaux souterraines, les différents objectifs sectoriels poursuivis ne sont pas pour autant cohérents. Alors que pour l'Eau, ces eaux souterraines devraient faire l'objet d'une « préservation », notamment à travers un meilleur contrôle des prélèvements effectués, leur rareté est quant à elle mobilisée par les acteurs de l'Agriculture afin de justifier de nouveaux aménagements hydrauliques et apports d'eau de surface destinés à l'irrigation. Les autrices reviennent plus précisément sur la définition de ces instruments transsectoriels dans les termes suivants.

> « Ces instruments ont pour caractéristique majeure d'être internes à la puissance publique. Celle-ci s'adresse à elle-même en tant qu'elle produit et conduit les politiques publiques. Il s'agit, pour l'État ou pour les autorités publiques en général, d'agir sur soi-même, sur ses modes d'action, de s'imposer à soi-même des règles de conduite. Le rapport à la société n'est finalement qu'indirect. » (Ibid., p. 78)

À juste titre, les autrices rappellent que de tels instruments permettent l'établissement d'un rapport indirect entre l'État et la société. En ce sens, ces instruments sont à rattacher à la problématique du « souci de soi de l'État », telle que développée par Philippe Bezes. Ce dernier analyse les politiques de réformes administratives françaises et montre en quoi celles-ci répondent avant tout à un souci de rationalisation et s'inscrivent dans une recherche d'un « idéal de gouvernement rationnel » concomitante au développement de réflexions sur l'organisation de l'administration, qui fait dorénavant elle-même l'objet de réflexions à propos de son organisation et de son efficacité (Bezes 2009). L'administration fait dès lors elle-même l'objet d'interventions publiques, notamment dans le cadre du développement du *nouveau management public*[658]. Ces politiques sont en effet permises et mises en œuvre par un

[658] « Sorte de puzzle doctrinal, le *new public management* est constitué d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE. Ses multiples préconisations (agences, contractualisation, mesure de la performance,

« ensemble coalisé autour du “souci de soi de l’État” [dont les acteurs sont] convaincus que la modernisation, et accessoirement le maintien de leurs positions dans l’appareil politico-administratif, exigent que l’on se dote de nouveaux moyens de contrôle et de prévision pour renforcer le centre » (*Ibid.*, p. 72). Les contrats de nappe que nous analysons dans le cas marocain correspondent bien à de tels instruments, finalement dédiés à l’organisation interne de l’État et à l’apparence qu’il se donne. Elles participent également à renforcer, nous l’avons vu, le pouvoir du centre au détriment des acteurs locaux et périphériques.

L’analyse de la fabrique des contrats de nappe permet de montrer que les logiques institutionnelles liées aux rattachements sectoriels des acteurs contribuent à expliquer la profonde stabilité de la fabrique de l’action publique dans le domaine, où les objectifs de préservation des ressources sont largement dominés par ceux du développement économique, et principalement agricole. Finalement, ces contrats n’apportent que peu de changement à la politique de gestion des eaux souterraines, et à la politique de l’eau plus généralement, mais contribuent en réalité à une recherche de coordination entre les différents acteurs sectoriels concernés par la gestion des eaux souterraines, et au-delà à un objectif pour l’administration étatique d’apparaître comme un gestionnaire rationnel, ceci dans une logique de « souci de soi de l’État », en partie dédiée à l’envoi de signaux positifs aux bailleurs de fonds internationaux.

## Conclusion du chapitre 4 : des changements limités œuvrant à la stabilité des objectifs de la politique de l’eau

Notre analyse de la mise en œuvre de contrats de nappe ne donne à voir des changements que très limités dans les modes de production de l’action publique en matière de gestion de l’eau. En effet, si nous observons quelques changements relatifs à la territorialisation de l’enjeu de gestion des eaux souterraines, nous avons démontré que la production des politiques publiques dans le domaine restait très largement centralisée et sectorisée. Sur le fond, les objectifs des politiques sectorielles restent inchangés, les objectifs de développement économique, et plus spécifiquement dans le secteur agricole à travers l’encouragement de l’irrigation, ne sont pas remis en cause par des objectifs de préservation des ressources en eau. Ces derniers font plutôt figure de justification d’une forme de verdissement des politiques agricoles, ne sachant masquer l’augmentation continuelle de l’exploitation des ressources en eaux souterraines. Un tel processus ne donne pas lieu à un changement graduel, mais plutôt à une stabilité des modes de production de l’action publique. Nos observations se rapprochent en

fusion et regroupements, etc.) déstabilisent et souvent remettent en cause les manières de faire historiques des administrations de type bureaucratique, patiemment stabilisées depuis le XIX$^{ème}$ siècle. » (Bezes 2009, p. 3)

cela de celles de Giliberto Capano, qui met en avant les logiques conservatrices que peuvent contenir des processus de « superposition » (*layering*) de différentes mesures de politiques publiques. Alors qu'une partie de la littérature néo-institutionnelle met en avant les changements résultants de cette logique de superposition (Streeck et Thelen 2005b, p. 22-24), l'auteur considère au contraire que ces processus d'accumulation de mesures peuvent également *in fine* s'inscrire dans une logique de stabilité (Capano 2019).

D'autre part, les contrats de nappe apparaissent comme un instrument mis au service du « souci de soi » de l'État, ce dernier étant soucieux de mettre en avant un rôle de « bon » gestionnaire, entendu dans le sens de gestionnaire rationnel, largement orienté vers la garantie de l'existence de conditions favorables au développement économique, du secteur agricole principalement, tout en donnant à voir une prise en compte discursive des impératifs de « durabilité » environnementale. Nous pouvons dès lors considérer que les changements affichés ne sont destinés qu'à une mise en conformité discursive du pays par rapport à des recommandations internationales relatives tant aux principes de la GIRE, qu'à ceux de la décentralisation ou de la participation des usagers dans la fabrique des instruments de politique publique. Cet affichage ne s'accompagne pourtant pas de changements concrets dans la fabrique de l'action publique. À cet égard, l'historique du rôle et de l'action du Maroc sur la scène internationale dans les domaines de la gestion de l'eau et du développement agricole viennent largement conforter cette idée d'un pays vitrine qui afficherait et clamerait son respect des recommandations internationales, cela passant par la mise en avant de *success stories*, comme cela a pu être analysé à propos de projets de coopération internationale en matière de développement agricole (Kadiri, Kuper et Errahj 2011). Une telle lecture occulterait cependant d'une part le fait que ces recommandations en elles-mêmes ne sont pas dénuées d'ambiguïtés. L'exemple de l'irrigation localisée et des controverses qui entourent le goutte-à-goutte dépassent en effet largement le contexte marocain (Venot, Kuper et Zwarteveen 2017). En outre, concevoir ces différences comme l'expression d'une volonté politique plus ou moins conjoncturelle contribuerait à occulter une variable que nous considérons pourtant absolument essentielle dans la compréhension de la fabrique de l'action publique, à savoir la variable institutionnelle. Nous avons en effet mis en avant l'importance de la persistance des structures institutionnelles existantes, visibles à travers la logique de production sectorisée de l'action publique. La construction d'un compromis autour de ce supposé nouvel instrument n'est permise que par la reprise et la réaffirmation de politiques publiques sectorielles existantes.

L'analyse de la mise en œuvre des contrats de nappe nous a permis de mettre en avant des divergences sectorielles montrant un processus de *conversion* du secteur de l'Eau, que ce soit sur le plan institutionnel ou celui des objectifs de politiques publiques, vers un paradigme

gestionnaire prenant en compte une nécessité de préservation des ressources en eau. Parallèlement, le secteur de l'Agriculture est quant à lui orienté vers un paradigme développementaliste reposant largement sur le développement de l'irrigation comme moyen d'augmenter quantitativement et qualitativement la production agricole du pays. Face à ces divergences sectorielles, les contrats de nappe apparaissent alors comme une tentative de coordination interne, de recherche d'une forme de compromis établi *de facto* entre les secteurs, utile au développement du « souci de soi » d'un État apparaissant comme un gestionnaire rationnel. Nous avons également vu que les contrats de nappe apportaient un changement non négligeable en ce qu'ils participaient à affirmer l'idée d'un problème de gestion des eaux souterraines, quand bien même sa définition serait problématique, tout en désignant un acteur responsable de cette gestion : les agences de bassin hydraulique. En conséquence, les contrats sont une forme de légitimation de l'action des agences de bassin dans le domaine, dans un contexte d'importantes faiblesses institutionnelles. En outre, ces contrats constituent une forme de changement en ce qu'ils participent à l'institutionnalisation, certes encore partielle et très limitée, des agences de bassin hydrauliques. Celles-ci sont progressivement considérées, contre vents et marées, comme les acteurs légitimes de la mise en œuvre de la politique de l'Eau et, à ce titre, comme cherchant à avoir un certain contrôle sur le secteur de l'Agriculture, pourtant bien décidé quant à lui à poursuivre ses propres objectifs sans contraintes et ni entraves.

Nous faisons dès lors le constat d'un paradoxe : alors que la politique de l'eau est marquée par des changements sur le plan législatif et institutionnel liés à l'appropriation de la GIRE par la loi de 1995, ces derniers restent largement limités et ne viennent pas remettre en cause les objectifs historiques de la politique de l'eau. Nous reprenons alors la célèbre formule consistant à penser qu'il faudrait « que tout change pour que rien ne change[659] ». En effet, les différentes transformations observées qui ne conduisent pas pour autant à un changement des objectifs de la politique de l'eau, mais encouragent la poursuite des objectifs aménagistes historiques qui la caractérise. Nous qualifions cette situation de *superposition conservatrice*, permettant de relever le fait que la superposition de différents éléments instrumentaux ne conduit pas pour autant à une modification substantielle de l'action publique et des objectifs poursuivis, mais renforce au contraire leur stabilité.

[659] Selon la formule utilisée par le personnage de Tancredi Falconeri dans le roman *Le Guépard* de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, 1958 traduit aux éditions du Seuil, 1959.

# Partie III - L'interventionnisme sélectif comme mode de gouvernement

La seconde partie de ce manuscrit, consacrée à l'analyse de la domestication de l'instrument de contrat de nappe au Maroc, nous a permis d'identifier les espaces, très limités, de changement au sein de la production de la politique de gestion des eaux souterraines. À travers le contenu des contrats de nappe mis en œuvre ou projetés, nous observons la poursuite des objectifs aménagistes permettant le développement de l'offre de ressources en eau qui entrent cependant en contradiction avec les objectifs affichés de préservation des ressources en eau (Chapitre 3). L'analyse des modalités de mise en œuvre de ces politiques nous a par ailleurs conduit à montrer que celles-ci s'opèrent de manière très largement centralisée et sectorisée (Chapitre 4). Le recours à une approche institutionnelle nous a permis de mettre en avant les permanences dues à l'existence d'institutions historiquement ancrées, limitant fortement les possibilités de changement de politique publique, tant au niveau de ses objectifs que de ses modes de production. Les phénomènes de résistance au changement observés à propos des contrats de nappe trouvent en effet leurs origines dans la persistance d'objectifs développementalistes. La conversion vers des politiques de gestion de la demande en eau de ce dernier secteur, formellement initiée, reste encore largement limitée.

L'analyse des contrats de nappe a permis de mettre au jour un « consensus ambigu » qui domine la production de l'action publique en matière de gestion des eaux souterraines. Il s'agit désormais de voir que cette politique dépasse le cadre des contrats de nappe, mais comporte également des aspects réglementaires et de contrôle, dont nous voulons également observer la mise en œuvre (Chapitre 5). Nous montrons que celle-ci donne à voir une forme de laisser-faire dans l'accès aux ressources en eau souterraines. De fait, l'exploitation des eaux souterraines s'inscrit en réalité dans le cadre d'une politique distributive de développement agricole. Les importantes contradictions dans la mise en œuvre des politiques de gestion des eaux souterraines relèvent en réalité d'un phénomène d'interventionnisme sélectif de l'État, qui constitue en réalité un mode de gouvernement spécifique dont il s'agit d'analyser les différents ressorts (Chapitre 6).

# Chapitre 5 – Une politique entravée par une cohabitation d'instruments contradictoires

La politique de gestion des eaux souterraines est largement marquée par les divergences sectorielles de l'Eau et de l'Agriculture, bien qu'une forme de consensus ambigu s'opère autour du développement de techniques d'irrigation localisée, dite « goutte-à-goutte ». La mise en œuvre des contrats de nappe n'est en réalité pas porteuse d'une « nouvelle » politique de l'eau[660] mais contribue plutôt à la reproduction des politiques publiques aménagistes existantes, dans une logique de *superposition conservatrice*. Pour autant, la politique de gestion des eaux souterraines ne se limite pas à ces seuls instruments de contrat de nappe, mais s'inscrit dans un ensemble instrumental plus vaste. En effet, bien que présentés comme des éléments centraux de la politique de gestion des eaux souterraines, ces contrats ne constituent dans les faits qu'un élément mineur de cette politique. En réalité, ils sont fortement concurrencés par les instruments de la politique de développement agricole, le Plan Maroc Vert, le PNEEI et les importantes subventions dont ils sont porteurs. En outre, la régulation de l'accès aux eaux souterraines est organisée en dehors des contrats de nappe, par une politique réglementaire dont les principes sont édictés dans la loi de 1995 et prévoyant la régularisation des points de prélèvements sur les nappes souterraines. La superposition de ces différents instruments est donc porteur de contradictions importantes.

La multiplicité des instruments se rapportant à un même objet d'action publique constitue un enjeu important de l'analyse des politiques publiques, comme l'expliquent Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, dans un ouvrage consacré à l'analyse de l'instrumentation de l'action publique.

[660] Telle qu'annoncée par la « Stratégie Nationale de Développement du Secteur de l'Eau », Note de synthèse, Secrétariat d'État auprès du *Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement – Département de l'Eau*, janvier 2010

> « Nous partageons l'idée selon laquelle le choix et la sélection d'instruments sont soumis à de multiples rationalités, qui dépassent les enjeux d'efficacité. Il peut s'agir de légitimer l'intervention d'une échelle de gouvernement, de redéfinir les rapports publics-privés dans des domaines précédemment autorégulés, d'enrôler des soutiens élargis par l'usage d'instruments de consultation du public ou d'information des citoyens-usagers-consommateurs. L'existence (et la coexistence) de ces rationalités multiples explique, sur la longue durée, les phénomènes d'accumulation et de sédimentation d'institutions, ainsi que la constitution d'enjeux de coordination non résolus » (Halpern, Lascoumes et Le Galès 2014, p. 35-36)

Cela est d'autant plus vrai dans le cas de politiques qui ont une vocation transversale, telles que les politiques environnementales, dans le sens où elles recoupent plusieurs secteurs d'action publique et adressent des problèmes particulièrement complexes et retors, parfois qualifiés de « *wicked problem* » dans la littérature anglo-saxonne (Rittel et Webber 1973). Cette diversité d'instruments, et leurs différents degrés d'institutionnalisation renvoie directement à notre question de recherche initiale qui interroge les différents degrés d'institutionnalisation marquant la politique de gestion des eaux souterraines[661]. Nous cherchons ici à expliquer la très faible institutionnalisation des contrats de nappe, qui s'opère paradoxalement au sein d'espaces fortement institutionnalisés. Dès lors, nous voulons analyser dans ce chapitre les « phénomènes d'accumulation et de sédimentation d'institutions » et les « enjeux non résolus de coordination », tels qu'explicités par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, en lien avec la mise en œuvre des différents instruments existants en matière de politique de gestion des eaux souterraines.

Nous considérons que les contradictions émanant des différents instruments sont essentielles à la compréhension de la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines. Il convient dès lors d'en explorer les différents ressorts.

- Dans un premier temps, il s'agit de revenir sur les différents instruments qui prennent part à la politique de gestion des eaux souterraines, en soulignant les contradictions existantes entre certains d'entre eux. Ces contradictions sont d'autant plus visibles qu'elles sont pointées du doigt par les acteurs de ces politiques en tant que « problèmes de coordination intersectorielle » qui font l'objet d'un traitement et de recherche de solutions que nous étudions.
- La recherche de transversalité organisée par les instruments de contrats de nappe se heurte à une forte institutionnalisation d'autres instruments qui s'inscrivent dans des

[661] Cf. Introduction générale, III.C, p.53.

logiques proprement sectorielles. De fait, le caractère horizontal promus par les contrats de nappe est largement contraint par la verticalité des autres instruments existants.

- Enfin, la mise en œuvre des instruments réglementaires, qui dépasse le cadre des contrats de nappe, est également faiblement institutionnalisée. Ces instruments font l'objet de logiques de contournement, conduisant à l'existence d'une forme de laisser-faire dans l'accès aux eaux souterraines.

Nous revenons en premier lieu sur le mixte instrumental dans lequel s'inscrit la politique de gestion des eaux souterraines dont les contradictions font l'objet d'une recherche de coordination par les acteurs chargés de la mise en œuvre des contrats de nappe (I). Nous analysons ensuite la recherche de transversalité dans un contexte de très forte sectorisation de la politique de l'eau (II). Enfin, nous montrons en quoi la mise en œuvre des différents instruments de gestion des eaux souterraines conduit à une forme de « laisser-faire » dans l'accès à ces ressources (III).

## I. Une politique marquée par la cohabitation d'instruments contradictoires

La politique de gestion des eaux souterraines est marquée par des contradictions, tenant concrètement à la cohabitation de différents instruments d'action publique en matière de gestion des eaux souterraines. Bien que les contrats de nappe soient présentés par les autorités publiques comme des instruments transversaux, ils ne permettent en réalité pas le dépassement des divergences sectorielles observées. Nous cherchons à comprendre en quoi un tel contexte, s'il renforce en partie des stratégies attentistes, est également propice à la mise en place de stratégies d'adaptation aux contraintes imposées par l'existence de ces divergences. Les agents publics en charge de la mise en œuvre n'ignorent évidemment pas l'existence de conflits sectoriels et leurs conséquences sur la mise en œuvre d'une politique de gestion et de préservation des eaux souterraines. Ces derniers investissent dans la recherche de solutions face aux problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre des contrats de nappe, sans toutefois parvenir à dépasser les contradictions effectivement observées. De fait, la transversalité recherchée par la loi sur l'eau de 1995 est un objectif qui n'est pas atteint. Dans le cas plus particulier des eaux souterraines, les contrats de nappe ne contredisent pas ce constat, en particulier parce qu'ils sont concurrencés par d'autres instruments aux objectifs contradictoires.

Nous commençons par observer les critiques adressées à l'instrument « contrat de nappe » par les fonctionnaires en charge de leur mise en œuvre (I.A). Nous passons ensuite en revue les différents instruments de la politique de gestion des eaux souterraines, en montrant à la fois que les contrats de nappe ne constituent finalement qu'un aspect particulier de cette

politique, mais également en quoi ces divers instruments divergent et entrent souvent en contradiction (I.B). Face à ces contradictions, les acteurs de la politique de l'eau mettent en œuvre des stratégies de coordination intersectorielle qui apparaissent largement insuffisantes pour endiguer les oppositions observées entre les instruments (I.C). Enfin, nous montrons que la réforme de la loi sur l'eau de 2016 participe à l'entretien et à la réaffirmation des divergences existantes (I.D).

## I.A. Des fonctionnaires réticents face à un instrument « imposé »

Les injonctions reçues par les fonctionnaires chargés de la gestion des eaux souterraines proviennent de différents niveaux d'action publique, et entrent souvent en contradiction les unes avec les autres. C'est le cas dans la région du Tadla où l'agence de bassin de l'Oum Errabia reçoit un don de la Banque Mondiale pour la mise en place d'un contrat de nappe. Nous relevons ici les propos tenus par *Béchir*, un des fonctionnaires de l'ABH de l'Oum Errabia lors de notre entretien.

> *« Le don de la Banque Mondiale rentre dans le cadre de l'adaptation aux changements climatiques, il encourage des actions pour faire face aux changements climatiques, notamment l'impact sur la rareté de la ressource. Dans le cadre des eaux souterraines, il y a une surexploitation, et ces eaux sont considérées comme stratégiques pour l'agence de l'Oum Errabia, d'où l'obligation de l'élaboration d'un contrat de nappe, et la Banque Mondiale fait ce don pour l'élaboration de ce contrat*[662]*. »*

L'utilisation de la notion d' « obligation » par *Béchir* est tout sauf anodine. En effet, le sens renvoie ici au fait que l'instauration d'un contrat de nappe n'est pas une décision entièrement indépendante de l'ABH de l'Oum Errabia mais qu'elle relève, du moins en partie, d'une obligation liée au projet porté par la Banque Mondiale et au don afférent[663]. *Béchir* ne décrit pas ce projet comme émanant uniquement d'une volonté des acteurs locaux pour faire face à un problème de surexploitation des eaux souterraines, s'inscrivant également dans le contexte de réponse à des injonctions internationales.

Cette imposition par l'extérieur de l'instrument conduit les fonctionnaires à remettre en cause la capacité même de l'instrument à assurer sa fonction, à savoir celle de réguler l'utilisation des eaux souterraines. Cela est d'autant plus vrai de la part des acteurs du secteur de l'Agriculture qui sont par ailleurs largement réticents à une plus grande régulation de l'accès

[662] Entretien avec *Béchir*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 20 avril 2016
[663] Cf. Chapitre 3, I.D, p.238.

aux eaux souterraines. Les propos de *Yahya*, fonctionnaire au sein de l'office public d'irrigation de la plaine du Tadla, illustrent bien cela.

> *« Le contrat de nappe c'est du papier consommé, ce sont juste des discours*[664]*. »*

Bien qu'il considère par ailleurs qu'il est nécessaire de réguler l'accès aux nappes d'eau souterraine profondes[665], il considère que le contrat de nappe n'est pas apte à remplir cette fonction, dénigrant cet instrument en le renvoyant à une utilité proprement discursive accessoire. Réduit à l'état de « papier », le contrat de nappe n'apparait comme rien d'autre qu'une formalité bureaucratique supplémentaire. Comment, dès lors, imaginer que cet instrument favorise la participation et l'engagement des acteurs sans même que ses porteurs imaginent qu'il ait une quelconque utilité ? Cette vision ne relève pas uniquement de la perception individuelle d'un fonctionnaire, puisqu'elle est partagée jusqu'en dehors de l'administration publique, comme le montrent les propos de *Taher*, consultant privé en génie rural.

> *« Ils [le ministère de l'Eau et les ABH] sont un peu coincés dans cette histoire de contrat de nappe, moi j'ai l'impression qu'ils le font d'une manière vraiment mécanique. Il y un papier à signer à la fin, donc pour eux ça y est la mission est terminée ! Alors que tout ce papier de convention-cadre, à mon avis ce n'est que le début du travail, après il faut essayer de mettre en œuvre*[666]*. »*

En somme, les fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre appréhendent en grande partie la signature de contrats de nappe comme un activité bureaucratique imposée. Ils conçoivent dès lors la production des contrats de nappe comme une réponse à des exigences émanant d'échelons supérieurs et, n'étant pas convaincus de leur utilité, agissent en conséquence de manière pratiquement mécanique. Dès lors, l'objectif poursuivi apparaît être celui de la signature d'un document faisant office de contrat de nappe, quand bien même celui-ci n'organisera pas de procédure contractuelle mise en œuvre au long cours.

Ces critiques traduisent en partie une logique d'évitement du blâme. Il s'agit en effet pour les fonctionnaires de se distancier de l'instrument afin de mieux écarter la responsabilité de son échec, et de faire porter celle-ci à la fois sur l'origine et sur la nature même de l'instrument. Mais l'appréhension des contrats de nappe par les fonctionnaires chargés de leur

[664] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015
[665] *Ibid.*
[666] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

mise en œuvre traduit surtout l'existence de différentes injonctions contradictoires. Les injonctions de préservation des ressources en eau s'opposent non seulement aux objectifs de développement agricole et rural ; mais entrent également en contradiction avec les objectifs de développement de l'offre de nouvelles ressources en eau, largement axés autour de nouveaux aménagements hydrauliques.

Les contrats de nappe s'inscrivent dans un ensemble d'instruments plus vaste dont il s'agit de faire la synthèse, afin de mieux illustrer les contradictions décrites et perçues comme telles par les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des contrats.

## I.B. Une diversité d'instruments aux objectifs contradictoires

Les contrats de nappe ne sont pas les seuls instruments de la politique de gestion des eaux souterraines. Cette politique repose en réalité sur un ensemble instrumental varié, dont les dispositions renvoient à différents modes de relations entre puissance publique et administrés. Cette diversité d'instruments est par ailleurs source de contradictions qui caractérisent la politique de gestion des eaux souterraines. Le tableau suivant répertorie les différents instruments en rapport avec la gestion des eaux souterraines, que nous classons selon la typologie proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, permettant de lier chaque d'instrument au type de rapport au politique qu'il sous-tend (Lascoumes et Le Galès 2005c, p. 361).

**Tableau 18 – Les différents instruments de la gestion des eaux souterraines**

| Instrument | Secteur(s) concerné(s) | Acteur(s) chargé(s) de la mise en œuvre | Objectif(s) | Type d'instrument | Rapport au politique |
|---|---|---|---|---|---|
| Contrat de nappe | Eau Agriculture | ABHs | Gestion des eaux souterraines | Contractuel | État mobilisateur |
| PDAIRE | Eau Agriculture | ABHs | Gestion et planification des ressources en eau | Mixte : réglementaire et conventionnel | Mixte : État tuteur du social et mobilisateur |
| PMV et PNEEI (subventions) | Agriculture | ADA Ministère de l'Agriculture | Développement agricole | Économique et fiscal | État producteur de richesse, État redistributeur |
| Gestion du domaine public hydraulique (accès aux eaux souterraines) | Eau Agriculture | ABHs ORMVAs | Contrôle des prélèvements en eau souterraine | Législatif et réglementaire | État tuteur du social |

Le tableau ci-dessus répertorie les quatre grands instruments qui organisent la gestion des eaux souterraines au Maroc. Nous retrouvons premièrement le principal instrument,

considéré comme l'instrument de gestion des eaux souterraines et mis en avant en tant que tel par les acteurs publics : le contrat de nappe.

- De type contractuel, les contrats de nappe sont censés promouvoir un type de rapport au politique caractéristique de l'État « mobilisateur » bien que nous ayons montré que dans le cadre des contrats de nappe analysés, la participation des usagers à de tels instruments était largement limitée[667].
- Ces contrats de nappe sont eux-mêmes insérés dans les PDAIRE[668] des agences de bassin hydraulique, des instruments que l'on peut considérer comme « mixtes » dans la mesure où ils organisent la planification des ressources en eau à l'échelle d'un territoire, caractéristique d'un État « tuteur du social » guidant directement la société par des mesures réglementaires (Lascoumes et Le Galès 2005b, p. 361), tout en prônant et en organisant la participation des différents acteurs, et notamment des usagers, à leur rédaction et à leur mise en œuvre. Dans ce cadre, la représentation des usagers publics (producteurs d'eau potable, régies publiques de distribution d'eau potable, administration agricole) est cependant dominante, contribuant à caractériser les PDAIRE comme des instruments internes à la puissance publique et participant à limiter l'idée d'un rôle uniquement « mobilisateur » de l'État à cet égard.
- Les contrats de nappe, à travers leur volet de « gestion de la demande », reposent sur des dispositions incluses dans les plans promus et mis en œuvre par le secteur de l'Agriculture : le Plan Maroc Vert (PMV) et le PNEEI[669], conditionnant l'octroi de subventions agricoles à la régularisation des points de prélèvements en eau. Cet instrument fonctionne selon une logique d'incitation économique, caractéristique d'un État développementaliste accompagnant la production de richesse.
- Enfin, cette régulation des points de prélèvements est organisée par des dispositifs réglementaires, dont la mise en œuvre revient aux ABHs, à travers lesquels l'État se veut à nouveau « tuteur du social ». C'est également sur ces dispositifs réglementaires que repose le contrôle de l'utilisation des ressources en eaux souterraines, sur lesquels nous reviendrons plus tard[670].

Il est ici important de remarquer que le contrat de nappe dépend finalement de multiples instruments, dont tous ne sont pas mis en œuvre par les mêmes acteurs, et parfois par le même secteur. Les divergences sectorielles entre l'Eau et l'Agriculture viennent donc complexifier la

[667] Cf. Chapitre 3, I.B, p.217.

[668] Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau

[669] Plan National d'Économie d'Eau d'Irrigation

[670] Cf. ce chapitre, III, p.352.

mise en œuvre d'une politique de gestion des eaux souterraines, et participent de l'existence de contradictions entre les instruments mais parfois également au sein même des instruments. L'objectif de préservation des eaux souterraines se retrouve en effet directement lié à une politique de développement agricole reposant sur le recours à ces mêmes eaux pour développer l'agriculture irriguée. Les agences doivent ainsi faire reposer leur action sur des outils dont elles ne maîtrisent pas la portée, comme c'est le cas avec les subventions du Plan Maroc Vert. Le manque de moyens conduit également à une priorisation des missions de ces dernières, comme l'explique un des responsables de l'ABH de l'Oum Errabia.

> *« En fait, la gestion du domaine public hydraulique nous bouffe beaucoup de temps, on a une multitude de dossiers, de réunions, de commissions. On traîne beaucoup de missions de [l'ancienne] direction régionale de l'Hydraulique*[671]*. »*

Parmi leurs différentes missions, les ABHs privilégient donc les procédures réglementaires, dans le sens où celles-ci constituent un socle à leur action. En effet, la réalisation d'un inventaire des différents points de prélèvements permet aux ABHs d'accumuler des connaissances relatives à l'utilisation des ressources en eau du bassin hydraulique. Pour les agences, ces savoirs apparaissent en effet comme des préalables indispensables à la construction de leur(s) politique(s). Ce manque de moyens explique également que les ABHs aient recours aux autres dispositifs de politique publique existants pour organiser leur action.

Par ailleurs, la quête de légitimité des ABHs entre également en ligne de compte dans la priorisation de leurs actions. En ce sens, les réalisations dont les résultats sont visibles à court-terme sont privilégiées. La réalisation d'aménagements hydrauliques, qu'ils soient destinés à l'apport de nouvelles ressources en eau (barrages, forage collectif etc.) ou à la gestion des inondations (construction de digues, de seuils, de ponts, de bassins de déversement), ont en effet l'avantage d'une visibilité directe et à court-terme. Un tel phénomène joue au détriment des contrats de nappe dont la promesse de résultats ne porte généralement que sur le moyen ou long-terme.

La mise en œuvre d'instruments de type conventionnel comme les contrats de nappe, et dans une moindre mesure les PDAIREs, n'apporte que peu de changement en matière de production de l'action publique dans le domaine de la gestion de l'eau. Malgré certains dispositifs de « recherche d'engagement direct » des acteurs, l'organisation administrative verticale classique et les dispositifs réglementaires prédominent largement[672].

---

[671] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

[672] Cf . Chapitre 4, I, p.267.

Par ailleurs, on relève des changements d'un point de vue organisationnel. Les deux secteurs de l'Eau et de l'Agriculture sont marqués, nous l'avons vu, par un phénomène d' « agencification ». Dans le premier cas, les agences de bassin hydraulique sont venues supplanter l'organisation administrative ministérielle classique et ont la charge de la quasi-totalité de la politique de l'eau dans les territoires. Dans le second cas, si le ministère de l'Agriculture a conservé une organisation administrative classique, l'Agence de Développement Agricole (ADA) a été spécifiquement créée pour la mise en œuvre du Plan Maroc Vert et la distribution des subventions du Fonds de Développement Agricole (FDA). Bien que s'appuyant au niveau local sur les fonctionnaires et les ramifications du ministère de l'Agriculture, c'est bien une organisation distincte de l'administration agricole, cependant placée sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Dans les deux cas, il est important de voir que ce processus d'agencification se fait à l'intérieur des secteurs d'action publique existant, et ne s'inscrit nullement dans un mouvement transversal aux différentes administrations sectorielles. Il ne fait donc que renforcer l'importante sectorisation de l'organisation de l'action publique.

Enfin, l'approche par les instruments de politique publique, si elle permet de catégoriser les différents instruments, doit cependant être complétée par une analyse du degré d'institutionnalisation des instruments, à travers l'analyse de leur mise en œuvre, permettant de mieux comprendre la coexistence de différents instruments et leur contribution respective au changement de politique publique. L'institutionnalisation des instruments de politique publique relève en effet d'un processus qui, comme nous le montrons, n'est pas toujours complet. Dans notre cas d'étude, nous observons d'une part une très faible institutionnalisation des contrats de nappe, contrairement au Plan Maroc Vert et aux subventions qu'il prévoit. D'autre part, les contrats de nappe, contrairement aux ambitions qui leur sont prêtées, n'apportent que peu de changement au processus de production de la politique de l'eau, en ne parvenant pas à dépasser leur forte sectorisation. En ce sens, cet instrument reflète les contradictions à l'œuvre en matière de gestion des eaux souterraines, tout en les reproduisant. Ces dernières ne sont cependant pas ignorées par les producteurs de ces politiques publiques, les acteurs du secteur de l'Eau, qui s'organisent pour faire face à ces divergences, en proposant un renforcement de la coordination intersectorielle.

### I.C. Une tentative de clarification par une circulaire interministérielle

Les différents entretiens menés avec les acteurs de la politique de l'eau, et plus spécifiquement ceux impliqués dans la gestion des eaux souterraines, constituent l'occasion pour eux de revenir sur ce qu'ils décrivent comme des « problèmes ». Malgré des différences

notables entre les objectifs affichés par les contrats de nappe et les actions concrètement entreprises, les acteurs de ces politiques n'énoncent pas distinctement un « échec » de cette politique. Pour autant, les différentes tentatives de réajustements et de réforme de la politique de gestion des eaux souterraines constituent bien un aveu d'échec, quand bien même est-il exprimé à demi-mots, dans le sens où ils traduisent *a minima* une insatisfaction des producteurs de ces politiques.

À cet égard, un premier réajustement a été organisé dès la fin de l'année 2013, alors même que les processus de rédaction et de négociation des contrats de nappe étaient toujours officiellement en cours. C'est le cas dans le Saïss où les différentes institutions parties prenantes peinent à trouver un accord sur le projet de contrat proposé par l'ABH du Sebou[673]. Le ministère de l'Eau a ainsi été à l'initiative d'une circulaire interministérielle, signée conjointement par les ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Eau le 19 décembre 2013. Comme l'indique son intitulé, cette circulaire établit une « méthodologie d'élaboration et de mise en œuvre des contrats de nappe pour la préservation des ressources en eaux souterraines[674] ». Cette dernière précise la démarche à suivre pour l'élaboration d'un contrat de nappe : réalisation d'études techniques, création d'un comité de pilotage et d'un comité de suivi, réalisation d'une étude prospective présentant différents scénarios, organisation de réunions de restitution et de discussion, préparation du contrat de nappe et signature[675]. Les responsables des agences de bassin accueillent avec satisfaction la circulaire qui précise la méthode d'élaboration des contrats de nappe, à l'instar de *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia.

> *« Avant le texte, la circulaire interministérielle commune, on n'avait pas de méthodologie, c'était un peu tout le monde se débrouille.[676] »*

Cette remarque vient par ailleurs confirmer la centralisation des politiques de gestion des eaux souterraines, dans le sens où les acteurs locaux en charge de leur mise en œuvre accueillent volontiers des directives, ou tout au moins des orientations méthodologiques quant à la manière de construire les contrats de nappe, énoncées au niveau central.

---

[673] « Projet de convention-cadre pour la préservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès » (en arabe), *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, *Fès*, mai 2013

[674] « Méthodologie de l'élaboration des contrats de nappe » (en arabe), *Circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, n°5338, 19 décembre 2013, en ligne, consultée le 26 novembre 2017, http://www.abhloukkos.ma/abhl/index.php/fr/gouvernance/preparation-des-contrats-de-nappes

[675] *Ibid.*

[676] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

Le caractère interministériel de la circulaire rappelle, quant à lui, la coordination nécessaire à la mise en œuvre des politiques de gestion des eaux souterraines. La signature commune des ministres de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Eau reflète l'incapacité des agences de bassin, comme celle du ministère de l'Eau, à agir seules dans le domaine. La participation des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture apparaît en effet indispensable à la réalisation des contrats de nappe et, de manière plus générale, à une certaine efficience de la politique de gestion des eaux souterraines. Cependant, la circulaire n'évoque absolument pas les objectifs des différentes politiques sectorielles, dont les disparités sont bien souvent à l'origine des blocages importants des processus de mise en œuvre des contrats de nappe.

En réalité, la circulaire apparaît comme un outil supplémentaire à disposition du secteur de l'Eau pour renforcer la légitimité des dispositifs de contrat de nappe, notamment car ces derniers sont largement critiqués au niveau local, et souvent directement par les responsables du secteur agricole. Néanmoins, puisque les usages agricoles représentent la majorité de la consommation d'eau souterraine au Maroc, la participation du secteur agricole aux contrats de nappe apparaît indispensable à une quelconque effectivité de ces contrats. Cette circulaire interministérielle apparaît dès lors comme un moyen, pour le ministère de l'Eau, de renforcer la légitimité des contrats de nappe portées par les agences de bassin hydraulique placées sous sa tutelle. Le propos introductif de cette circulaire témoigne de cette ambition.

> *« En prenant comme point de départ l'intérêt public commun, les directives nobles annoncées par Sa Majesté dans son discours du 30 juillet 2008 à l'occasion de la Fête du trône, sur la nécessité d'adopter une stratégie adaptée aux défis posés par la gestion de la demande croissante en eau, la succession des cycles de sècheresses, la diminution des réserves en eau souterraine, d'une part, et en se basant sur les principes et les exigences de la loi n ° 10-95 tout en s'alignant avec les orientations stratégiques nationales pour le secteur de l'eau, les études du plan national de l'eau et des plans directeurs d'aménagement intégrée des ressources en eau, d'autre part, la coordination entre les secteurs de l'eau, de l'agriculture et de l'Intérieur pour l'adoption d'une méthodologie harmonieuse et unifiée afin d'accélérer l'élaboration et l'application des "contrats de nappes" au niveau régional et local est indispensable, et garantir également le succès de toutes les mesures nécessaires dans le cadre de la préparation et la mise en œuvre en œuvre des "contrats de nappes"*[677]*. »*

La signature de cette circulaire interministérielle, bien qu'elle regroupe à la fois le ministère de l'Eau et de l'Agriculture, repose cependant à nouveau sur une forme de consensus ambigu dans la mesure où elle ambitionne l'intégration de différentes politiques sectorielles aux objectifs parfois contradictoires, comme nous venons de le voir[678].

La circulaire rappelle en outre les « obligations internationales[679] » du Maroc dans le domaine de la gestion des eaux souterraines, les responsables du ministère de l'Eau s'appuient donc sur le prestige international véhiculé par les contrats de nappe comme décrit précédemment[680]. Pour autant, la circulaire ne précise pas de quelles obligations internationales il s'agit précisément. En réalité, la légitimité internationale est mobilisée comme vecteur de consensus efficace dans le contexte marocain, où le respect des normes et recommandations internationales apparaît primordial, en premier lieu dans une logique de « bon élève », mais également car certains financements internationaux sont liés au respect de recommandations internationales, tant par le secteur de l'Eau que celui de l'Agriculture, tel que cela est prévu par

---

[677] « Méthodologie de l'élaboration des contrats de nappe » (en arabe), *Circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, n°5338, 19 décembre 2013, en ligne, consultée le 26 novembre 2017, http://www.abhloukkos.ma/abhl/index.php/fr/gouvernance/preparation-des-contrats-de-nappes

[678] Cf., ce chapitre, sous-section précédente, I.B, p.323.

[679] « Méthodologie de l'élaboration des contrats de nappe » (en arabe), *Circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, n°5338, 19 décembre 2013, en ligne, consultée le 26 novembre 2017, http://www.abhloukkos.ma/abhl/index.php/fr/gouvernance/preparation-des-contrats-de-nappes

[680] Cf. Chapitre 3, II.C, p.253.

des accords de financement passés avec la Banque Mondiale dans le Tadla[681], ou avec le Fonds Vert pour le Climat dans le Saïss[682].

L'ambiguïté du consensus ainsi obtenu repose également sur la forme même prise par celui-ci. En effet cette circulaire interministérielle a l'avantage de mettre en avant des problèmes de « coordination intersectorielle » qui constituent un euphémisme contribuant à masquer les fortes divergences existantes entre l'Eau et l'Agriculture et les objectifs de politiques publiques respectivement prônés par ces deux secteurs. Une telle recherche de consensus relève également d'une approche pragmatique, permettant de minimiser le conflit mais aussi aux acteurs de ces deux secteurs de ne pas apparaître comme une source de ce conflit. Les acteurs de l'Eau s'orientent alors vers une approche tournée vers la négociation pour mieux montrer leur volonté de coordination avec les acteurs de l'Agriculture. Par ailleurs, les acteurs de ce dernier secteur ne refusent pas ces négociations, qui sont également des temps de dialogue jouant en leur faveur. En effet, dans l'attente d'éventuelles mesures visant à réduire l'utilisation des eaux souterraines, le *statu quo* est largement favorable aux intérêts du secteur agricole dont les plans de développement reposent sur l'encouragement du recours à l'irrigation. Ce développement repose en outre sur le développement de techniques d'irrigation localisée, théoriquement plus économes, mais dont le développement conduit en réalité à une augmentation globale de la consommation de ressources en eau[683].

## I.D. Une nouvelle dénomination des contrats comme réaffirmation des contradictions

L'observation de la mise en œuvre des contrats de nappe que nous menons constitue un point d'observation du regard porté par leurs propres promoteurs sur ces instruments. Les différents moments de révision de la politique de l'eau (réformes législatives, publication de décrets et de circulaires) constituent en effet autant d'occasions, pour les acteurs chargés de la mise en œuvre de ces instruments, de pallier ce qu'ils perçoivent comme leur insuffisance. C'est le cas de l'ambition participative affichée dans les projets de contrats de nappe. Si la circulaire de 2013 réitère cette ambition, elle ne précise pas pour autant les modalités de choix des

[681] On pense notamment aux financements de la Banque Mondiale dans le Tadla constitué d'un don à l'ABH de l'Oum Errabia pour la réalisation d'un contrat de nappe et d'un prêt à l'ORMVA Tadla pour la conversion en goutte-à-goutte des superficies irriguées du périmètre, cf. Chapitre 3, I.D, p.238.

[682] En contrepartie de la réalisation du projet de contrat de nappe dans le Saïss, le Fonds Vert pour le Climat prévoit un don et un prêt pour la réalisation des équipements nécessaires à l'acheminement des eaux du barrage du M'dez destinées à irriguer la plaine du Saïss, cf. Chapitre 3, II.B, p.250.

[683] Cf. Chapitre 2, III.C, p.200.

« représentants des différents usagers de la nappe[684] ». En réalité, la question du contenu des contrats de nappe n'est pas abordée dans la circulaire. Dans la pratique, le contrat de nappe signé (Souss) et les contrats en projet (Saïss, Tadla) ne prévoient pas de réelle participation des usagers[685], mais seulement la réalisation d'aménagements par l'État, comme le rappelle *Ahmed*, responsable au sein du ministère de l'Eau.

> *« La circulaire, je ne crois pas que ce soit quelque chose d'extraordinaire. Ce qui est sûr c'est que, jusqu'à aujourd'hui, les projets de contrat de nappe existants énoncent les responsabilités et les engagements de l'État. Or, à mon avis, ce ne devrait pas être l'objectif. L'objectif ce n'est pas ça. Là on fait un contrat de nappe et dedans on trouve "l'État va faire, va faire et va faire ça et ça". Pour les usagers, on met une phrase et c'est tout. C'est mon avis personnel.[686] »*

Cette critique, qui n'est effectivement pas le discours officiellement porté par le ministère de l'Eau et les agences de bassin, vient rappeler la logique aménagiste et distributive des contrats de nappe. Nous pouvons également voir à travers cette remarque une éventuelle volonté de l'État et des acteurs publics de ne pas assumer seuls les responsabilités des projets de contrat de nappe en associant, bien que de manière extrêmement limitée et superficielle, les usagers[687].

Toujours est-il que le maintien de la dualité entre objectifs affichés et dispositifs concrètement mis en œuvre contribue à l'entretien de contradictions importantes, et probablement aussi à la faible institutionnalisation des instruments de politique publique dont il est question. Ces divergences sont entretenues par la réforme de la loi sur l'eau intervenue en 2016[688]. Dans les faits, cette réforme législative est largement limitée, puisqu'une grande partie des dispositions prévues par la loi de 1995 n'ont pas été modifiées, ou alors de manière très limitée, comme l'explique *Najib*, ancien responsable au sein du ministère de l'Eau.

---

[684] « Méthodologie de l'élaboration des contrats de nappe » (en arabe), Circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, n°5338, 19 décembre 2013, en ligne, consultée le 26 novembre 2017, http://www.abhloukkos.ma/abhl/index.php/fr/gouvernance/preparation-des-contrats-de-nappes

[685] Pour l'analyse détaillée du contenu des contrats de nappe, cf. Chapitre 3, p.209.

[686] Entretien avec *Ahmed*, responsable au sein du ministère de l'Eau, *Rabat*, 23 septembre 2016

[687] Cf. Chapitre 3, I.B, p.217.

[688] *Loi sur l'eau 36-15*, promulguée par le dahir n° 1-16-113 du 10 août 2016, consultée le 5 janvier 2018, http://www.water.gov.ma/wp-content/uploads/2016/01/Loi_sur_leau_BO_Fr.pdf

*« Cette nouvelle loi, en fait elle reprend, j'allais dire, 98 % de ce qui existait avant, bien sûr.*[689] *»*

Les principales nouveautés concernent l'organisation institutionnelle et plus précisément l'administration des agences de bassin. Cette dernière est en effet revue dans une logique de recherche d'efficacité, sans néanmoins être substantiellement modifiée. En effet, là où auparavant un seul comité était chargé de la gestion administrative mais aussi de la définition des orientations stratégiques des agences de bassin, ces deux missions sont dorénavant assurées par deux comités distincts[690], ceci dans le but d'améliorer l'opérationnalité des agences de bassin.

En ce qui concerne la gestion des eaux souterraines, l'idée de contrat de nappe est dorénavant directement intégrée à la loi[691] dans laquelle il est question, plus exactement de « contrat de gestion participative » défini par l'article 115 de la nouvelle loi.

> *« Ce contrat de gestion fixe, notamment, le plan d'action, ses objectifs, sa durée, les modalités de son financement, les droits et les obligations des usagers de l'eau, de l'agence de bassin hydraulique, de l'administration et des différents partenaires concernés. Il fixe, également, les règles et le cadre permettant aux usagers de l'eau de participer à la gestion et au contrôle de l'utilisation des eaux.*[692] *»*

Cette nouvelle appellation, tout comme la définition qui en est donnée, est représentative des ambiguïtés sur lesquelles reposent ces « contrats de gestion participative ». Le dispositif tel que décrit par la loi est une forme hybride entre un « plan de gestion » classique et centralisé permettant d'aligner différents objectifs sectoriels et un « contrat de nappe » orienté vers l'idée de participation des usagers à la régulation des ressources en eau souterraine. Cette ambiguïté permet en réalité de répondre à deux impératifs distincts, voire contradictoires : celui de l'État central marocain d'une part, visant à imposer une gestion nationale et uniforme des eaux souterraines, et d'autre part celui des organisations internationales qui prônent la participation des usagers dans la gestion des nappes d'eau souterraine.

Cela s'inscrit dans la lignée de la logique de « bon élève » portée par le Maroc et reposant sur la reprise d'un grand nombre de standards internationaux. Pour autant, l'utilisation

---

[689] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016

[690]« Article 88 », *loi sur l'eau 36-15*, promulguée par le dahir n° 1-16-113 du 10 août 2016, portant création des conseils de bassin hydraulique.

[691] Rappelons que la notion de « contrat de nappe » n'était pas présente dans la loi de 1995, mais émane des PDAIREs établis au niveau de chaque bassin versant par les ABHs.

[692] Paragraphe 2, article 115, sous-section 3 « Contrats de gestion participative », section 4 « Préservation des eaux souterraines », Chapitre VII « Planification de l'eau », *Loi sur l'eau 36-15, Ibid.*

du vocabulaire porté par les institutions internationales est également un moyen de rechercher des éléments de consensus dans un domaine marqué par d'importantes divergences sectorielles. En effet, dans le contexte d'un affichage important du respect des normes et standards internationaux, la légitimité véhiculée par un tel vocable est mobilisée par les acteurs de l'Eau pour défendre les intérêts de ces nouveaux contrats de nappe.

Finalement, la nouvelle formule de « contrat de gestion participative » par la réforme de la loi sur l'eau de 2016 permet donc de faire tenir ensemble deux standards internationaux, à savoir la gestion intégrée de l'eau entre plusieurs secteurs et l'injonction participative. Ce faisant, elle maintient cependant et renforce les ambiguïtés caractérisant la politique de gestion des eaux souterraines.

## II. La transversalité inachevée d'une politique environnementale

L'existence d'un consensus ambigu n'efface pas entièrement les conflits sectoriels conduisant les acteurs de la production de ces politiques à la recherche de formes de coordination intersectorielle. Nous interrogeons ici cette quête de transversalité qui caractérise la politique de gestion des eaux souterraines en montrant que celle-ci s'opère selon différentes modalités, tout en restant largement inachevée du fait de la prédominance des logiques sectorielles et « verticales », empêchant l'émergence d'une véritable politique environnementale.

En premier lieu, nous montrons que les résultats de cette coordination intersectorielle engendrent paradoxalement un renforcement des divergences sectorielles (II.A), et rappellent l'opposition existantes entre les paradigmes dominants respectivement les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture (II.B). Cette logique de sectorisation conduit ensuite à interroger la conception du rôle des administrations publiques, et en particulier le rôle qu'elle joue en matière de représentation des intérêts (II.C). Cette situation se conjugue enfin à une très faible institutionnalisation des problématiques environnementales au sein des administrations publiques (II.D).

### II.A. Du problème de coordination au renforcement des logiques sectorielles

La circulaire interministérielle de 2013 témoigne, en creux, de la faiblesse institutionnelle des agences de bassin hydraulique, qui ne sont pas complètement reconnues comme les instances privilégiées de l'intégration des différentes politiques sectorielles. La loi de 1995 prévoit que « les orientations générales de la politique nationale en matière d'eau et de

climat » doivent être formulées par le Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC)[693]. Composé pour moitié de représentants de l'État et d'établissements publics, et pour l'autre moitié de représentants des usagers, de représentants d'établissements d'enseignement et de recherche et d'associations professionnelles et scientifiques, le CSEC apparaît dans la loi de 1995 comme la garantie de la mise en œuvre d'une gestion « intégrée » des ressources en eau. En réalité, comme le rappelle *Redouane*, responsable national de l'ONEE, le CSEC, qui ne s'est pas réuni officiellement depuis 2001, est largement concurrencé par la commission interministérielle sur l'eau existante depuis le début des années 2000 et plusieurs fois remodelée.

> *« On avait le Conseil Supérieur l'Eau [et du Climat] à partir des années 2000. Mais ensuite, le gouvernement socialiste [1998-2002] avait créé une commission interministérielle, dont on se demande à quoi elle sert. Elle a ensuite été dissoute sous le gouvernement suivant, pour cause de double emploi. Maintenant elle vient d'être recréé, entre parenthèses, 'redynamisée' par le nouveau gouvernement. Elle regroupe tous les ministères qui sont en relation avec l'eau : eau, agriculture, intérieur, santé, haut-commissariat aux eaux et forêts. Elle a été mise en place pour discuter des projets, mais moi franchement, je suis contre. Parce que c'est le travail du Conseil Supérieur de l'Eau [et du Climat], c'est lui qui est censé faire ce travail. Pour moi c'est la seule aberration sur les aspects institutionnels, c'est cette commission qui a été abrogée mais qui revient, qui a été remis en place les dernières années ou l'année dernière, c'est une aberration ![694]»*

Cette « aberration » institutionnelle, telle que la qualifie *Redouane*, est en réalité le résultat des divergences entre les politiques sectorielles et des réactions gouvernementales face à ce qui apparaît comme le facteur de blocages, qui constitue un nouveau problème public au sein même du processus de production de la politique de l'eau, à savoir un problème de coordination intersectorielle. Le chef du gouvernement Abdelilah Benkirane a relancé fin 2014 l'idée de Commission Interministérielle de l'Eau en présentant un projet de décret en conseil de gouvernement[695] pour lequel un avis favorable avec réserves a été émis[696]. Malgré le fait que

[693] Cf. Article 13, section I, chapitre IV de la *Loi sur l'eau 10-95 promulguée par le dahir n° 1-95-154 du 16 août 1995*, consultée le 29 novembre 2017, http://www.sgg.gov.ma/BO/fr/1995/bo_4325_fr.pdf

[694] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

[695] « Gestion des ressources hydriques. Vers la création de la commission interministérielle de l'eau », *Le Matin*, 7 octobre 2014, en ligne, consulté le 29 avril 2021, https://lematin.ma/journal/2014/gestion-des-ressources-hydriques_vers-la-creation-de-la-commission--interministerielle-de-l-eau/210158.html

[696] Compte-rendu du conseil du gouvernement du 13 juin 2019, en ligne, consulté le 29 avril 2021, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/conseil_gouvernement/CR/2019/CR_CG_13.06.19_Fr.pdf?ver=2019-05-22-171116-313

ce décret n'a jamais été officialisé par une parution au Bulletin Officiel, une première réunion de la commission a eu lieu en février 2015. La ministre de l'Eau Charafat Afilal est alors revenue sur les objectifs de cette commission à travers la déclaration suivante.

> *« Après une période de paralysie quasi-complète de cette commission, qui a duré plus de huit ans, nous avons jugé nécessaire de réactiver cette importante instance de coordination. La Commission Interministérielle de l'Eau vient ainsi répondre à des contraintes réelles de manque, voire d'absence de convergence entre les différentes stratégies sectorielles existantes*[697]*. »*

Cette déclaration vient acter un problème de divergences entre les objectifs des politiques portés par les secteurs, bien que la ministre ne les nomme pas précisément, de l'Eau et de l'Agriculture. L'objectif formellement affiché par le gouvernement à la réunion de cette commission est la recherche d'une forme de compromis permettant de présenter officiellement le Plan National de l'Eau lors d'une prochaine réunion du CSEC[698], qui n'a finalement jamais eu lieu. En effet, alors que le décret fixant les modalités d'organisation du CSEC prévoit que ce dernier se réunit « au moins une fois par an[699] », celui-ci n'a pas tenu de réunion depuis l'année 2001[700]. Selon ce même décret, la composition du conseil est pléthorique puisqu'il rassemble au minimum 80 personnes ; dont plusieurs ministres, directeurs de départements ministériels, directeurs d'offices et d'agences publics ainsi que de représentants des élus locaux et des usagers de l'eau, des personnalités issues du monde universitaire.

La réunion de la commission, présentée comme préalable à la réunion du CSEC, est bien le signe que les divergences sectorielles que nous documentons sont un facteur de blocage dans la proclamation officielle des objectifs de la politique de l'eau. Alors qu'il est prévu par la loi de 1995 que le CSEC valide le Plan National de l'Eau (PNE), ce dernier ne l'a cependant jamais fait jusqu'alors. À rebours de l'esprit de cette loi, les objectifs de la politique de l'eau sont donc en réalité déterminés par le ministère de l'Eau, dans le cadre de négociations intersectorielles. Dans la pratique, pour les acteurs de la mise en œuvre de ces politiques, cela

---

[697] « Le plan national de l'eau examiné par la commission interministérielle de l'eau », *Parti du Progrès et du Socialisme (site internet)*, 3 février 2015, en ligne, consulté le 29 avril 2021, https://ppsmaroc.com/fr/6270/

[698] « Après avoir discuté des différents axes du projet du PNE, il a été décidé de la mise en place d'un comité en charge de la hiérarchisation des priorités et de l'examen approfondi des mécanismes de financement à déployer. L'étape suivante sera la tenue de la 10ème session du Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat, événement majeur lors duquel le PNE sera dévoilé dans son intégralité. », *Ibid.*

[699] Décret n°2-96-158 du 20 novembre 1996 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'eau et du climat, Bulletin Officiel n°4436 du 5 décembre 1996

[700] « Maroc : Le Conseil supérieur de l'eau et du climat ressuscité après 16 ans d'inactivité ? », *Yabiladi*, 6 octobre 2017, en ligne, consulté le 29 avril 2021, https://www.yabiladi.com/articles/details/58153/maroc-conseil-superieur-l-eau-climat.html

se traduit par une situation paradoxale décrite par *Redouane* lorsque nous évoquons la mise en œuvre du PNE et des PDAIREs.

> *« Les plans directeurs, le plan national ce sont des dispositions légales validées par le conseil supérieur de l'eau. Il a fallu 6 à 8 ans pour que tous les plans directeurs puissent être achevés. Le plan national a pris 3 à 4 années parce qu'il y a des négociations, des concertations, une large concertation. Maintenant il est chez le chef du gouvernement, puis il faut qu'il soit validé par le conseil [supérieur de l'eau et du climat] pour qu'il soit publié. Ce sont des dispositions légales, qui prennent un peu de temps. Mais ce qui est intéressant, heureusement, c'est qu'on n'attend pas qu'il soit validé pour* (rires) *le mettre en œuvre. Mais parfois il y a des problèmes, c'est qu'ils finissent par être dépassés puis qu'ils prévoient par exemple des projets pour 2010 ! Mais le projet en réalité il est déjà en train d'être appliqué. Voilà c'est ça qui est problématique avec le temps qui passe*[701]*. »*

La situation décrite avec quelques pointes d'humour par *Redouane* donne concrètement à voir les problématiques auxquelles sont confrontés les agents publics en charge de la politique de gestion des eaux souterraines, à savoir de participer à la mise en œuvre de mesures alors que les plans censés prévoir ces actions n'ont pas officiellement été actés.

Après une réunion de la commission interministérielle de l'eau en février 2015, celle-ci ne se réunit plus. Le sujet d'une commission interministérielle consacrée aux problématiques de gestion de l'eau n'est dès lors plus d'actualité au sein du gouvernement jusqu'à l'automne 2017. À cette période, le gouvernement El Othmani[702] commence à faire face à diverses critiques directement liées aux questions d'approvisionnement en eau dans certaines parties du pays. En effet, le mouvement de protestation initié dans la région du Rif au nord du pays, à l'automne 2016 et à l'origine de manifestations régulières tout au long de l'année 2017, dénonce la corruption touchant les projets de réalisation de nouveaux aménagements[703]. L'amélioration de l'approvisionnement en eau potable dans la région fait partie des revendications portées par les manifestants. En outre, plusieurs « manifestations de la soif » ont lieu dans la province de Zagora au sud du pays à la fin de l'été et à l'automne 2017, donnant lieu à l'arrestation de

[701] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

[702] Après les élections législatives d'octobre 2016, Abdelilah Benkirane, chef du gouvernement sortant et à la tête du PJD, parti arrivé en tête lors de ces élections, échoue à former un nouveau gouvernement. Un autre dirigeant du même parti, Saâdeddine El Othmani est alors chargé de former un nouveau gouvernement qui entre en fonction en avril 2017.

[703] « Au Maroc, les manifestations dans le Rif se déroulent en direct sur les écrans », Le Monde, 28 juillet 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, http://www.lemonde.fr/big-browser/article/2017/07/28/au-maroc-internet-permet-de-voir-en-direct-sur-les-ecrans-les-manifestations-dans-le-rif_5166190_4832693.html

plusieurs manifestants[704]. En réaction, le roi Mohammed VI a demandé au gouvernement la création d'une commission d'enquête pour pallier les différents problèmes d'approvisionnement en eau[705]. Trois jours plus tard, le chef du Gouvernement déclarait que « la *question de l'eau revêt[ait] désormais un caractère stratégique pour le gouvernement suite aux instructions royales* » et annonçait la réunion de la commission interministérielle sur l'eau. Réunie quelques jours plus tard, cette commission « accouch[ait] d'une nouvelle commission[706] » comme le souligne, non sans ironie, un journaliste de *TelQuel* dans un article détaillant la composition et les objectifs de cette nouvelle commission, qui épouse en réalité les contours de la précédente commission interministérielle de l'eau.

> *« Saadeddine El Othmani a décidé la création d'une commission technique chargée d'élaborer, dans les plus brefs délais, un plan d'urgence recensant les cas de déficit en eau et proposant des solutions pour accélérer les investissements en matière d'eau potable et d'eau d'irrigation. La commission proposera également de renforcer les mécanismes de gouvernance dans le but de s'assurer de l'efficacité de la mobilisation des ressources hydriques pour garantir l'approvisionnement en eau potable et en eau d'irrigation, indique un communiqué du gouvernement. Elle comprend les représentants des ministères de l'Intérieur, de l'Économie, de l'Agriculture, de l'Équipement, du Transport, et de l'Eau, outre l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE), précise la même source[707]. »*

L'extrait de cet article de presse reprend les éléments de langages diffusés par le gouvernement et décrit les objectifs généraux de la politique portée par le ministère de l'Eau, à savoir la réalisation d'investissements et le renforcement des mécanismes de gouvernance. Ce second point, tout comme la composition de la nouvelle commission rappelle l'importance accordée à la question de la coordination entre les secteurs telle que promue par le modèle de la GIRE.

Finalement, par ces différentes déclarations et propositions de réunion de commissions, le gouvernement acte l'existence d'un problème de coordination intersectorielle tout en en

[704] « Dans le Sud marocain, des "manifestations de la soif" contre les pénuries d'eau », *Le Monde*, 13 octobre 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/13/dans-le-sud-marocain-des-manifestations-de-la-soif-contre-les-penuries-d-eau_5200650_3212.html

[705] « Le roi Mohammed VI charge une commission d'enquêter sur les pénuries d'eau », *TelQuel*, 2 octobre 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, https://telquel.ma/2017/10/02/roi-mohammed-vi-attire-lattention-ministres-les-penuries-deau_1563209

[706] « La commission interministérielle sur l'eau accouche d'une nouvelle commission », *TelQuel*, 19 octobre 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, https://telquel.ma/2017/10/19/commission-interministerielle-leau-accouche-dune-nouvelle-commission_1565310

[707] *Ibid.*

faisant le nouveau *mantra* de la politique de l'eau, qui apparaît comme le signe d'une certaine impossibilité à agir hors du cadre de ces négociations intersectorielles internes au gouvernement. Face à des évènements conjoncturels ayant trait à la politique de l'eau, le gouvernement ne semble pouvoir apporter que des réponses ponctuelles, issues de négociations entre les départements de l'Eau et de l'Agriculture, démontrant la faiblesse des instruments de la politique de l'eau. La réunion de telles commissions participe même finalement à légitimer l'idée d'un échec de la politique de l'eau, concomitante à la très faible institutionnalisation des procédures prévues par la loi de 1995.

### II.B. Des conversions à la préservation différenciées selon les secteurs

En partie initié par des injonctions internationales à la préservation des ressources naturelles, la politique mise en œuvre est marquée par des contradictions entre des objectifs internationaux de préservation de la ressource et des objectifs plutôt nationaux consistant à développer l'offre de ressource en eau. L'existence d'objectifs contradictoires ne se résume pas à un tel décalage entre échelon international et national mais est également la conséquence de divergences sectorielles. Nous avons montré qu'un consensus ambigu émergeait de ces différences, permettant aux acteurs de s'accorder sur un contenu aménagiste des contrats de nappe, tout en s'appuyant sur la dimension apparemment consensuelle d'un instrument technique d'irrigation localisée (goutte-à-goutte), permettant de mettre en avant des économies de ressources en eau[708].

Les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture font en réalité l'objet de « conversions différenciées » à des nouveaux objectifs de préservation de ressources en eau. Dans le secteur de l'Eau, cette conversion est en cours, comme nous l'avons montré à travers l'émergence d'un nouveau paradigme gestionnaire[709] mettant en avant la nécessité de rationaliser les usages des ressources en eau. Cette conversion en termes d'objectifs de politique publique s'accompagne d'une conversion institutionnelle qu'il s'agit d'analyser plus en détails. Au niveau de l'Agriculture, cette conversion est également en cours mais reste largement cantonnée au niveau discursif. En effet, nous avons vu que lorsque celle-ci se traduit par des actions concrètes telle que l'encouragement aux pratiques d'irrigation localisée « goutte-à-goutte », elle est mise au service d'un objectif plus général de développement de l'agriculture irriguée passant par l'augmentation des superficies irriguées[710].

[708] Cf. Chapitre 2, III.C, p.200.
[709] Cf. Chapitre 1II, p.112.
[710] Cf. Chapitre 2, III.C, p.200.

Le secteur de l'Eau a longtemps été marqué par un paradigme développementaliste consistant à développer les ressources en eau, en particulier à travers la très médiatisée « politique des barrages », cela participant au développement économique du pays. La loi sur l'eau de 1995 participe à l'introduction et à l'institutionnalisation du paradigme gestionnaire, faisant émerger l'idée de la nécessité de préserver les ressources naturelles. Ce changement ne s'opère toutefois pas de façon radicale dans la mesure où les anciens objectifs ne sont pas pour autant reniés mais plutôt précisés, rationalisés, comme le démontre le discours d'*Idriss*, responsable au sein d'une agence de bassin.

> *« La politique ancienne [de l'eau] du Maroc a donné ses limites en fait, parce que la composante de la gestion de la demande n'était pas présente, on s'attaquait beaucoup plus à l'offre. […] C'est vrai qu'il y a beaucoup d'insuffisances, mais ça reste quand même un modèle*[711]*. »*

La lecture des propos tenus par *Idriss* rappelle que l'ancienne politique de l'eau, largement orientée vers l'offre et les grands aménagements hydrauliques n'est pas totalement remise en cause, mais est revue à l'aune du paradigme gestionnaire. Cette ambiguïté dans les objectifs de la politique de l'eau constitue le contexte dans lequel sont développées et mis en œuvre des aspects concrets et pratiques de la politique au niveau des agences de bassin. Ces institutions, nous l'avons vu, sont issues de la transformation des anciennes directions régionales de l'Hydraulique. Le changement institutionnel observé ici correspond bien à une « conversion » dans le sens où une ancienne institution est « redéployée et redirigée vers de nouveaux objectifs et de nouvelles fonctions » (Streeck et Thelen 2005a, p. 26). Ce modèle de la conversion, tel que défini par les auteurs, se caractérise par une « construction institutionnelle, dans la mesure où elle a lieu à travers des négociations politiques, qui implique des compromis », conduisant à l'existence d' « ambiguïtés dans les règles [institutionnelles] qui fournissent un espace de contestation politique autour de la manière dont les règles doivent être interprétées et appliquées » (*Ibid.*). Ce sont en partie ces ambiguïtés, qui se traduisent parfois par de véritables contradictions, qui permettent de constituer le « consensus ambigu » précédemment décrit[712], qui caractérise la mise en œuvre des contrats de nappe et plus généralement la politique de gestion des eaux souterraines, dont les règles proposées par les agences de bassin sont largement contestées par les acteurs de la politique agricole.

[711] Présentation d'*Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, Conférence organisée à l'École de Gouvernance et d'Économie, *Rabat*, 28 avril 2016

[712] Cf. Chapitre 4, III, p.301.

Nous remarquons que la conversion du secteur de l'Eau, bien que non achevée, est cependant bien à l'œuvre. Pour autant, les nouveaux objectifs cohabitent avec d'anciens dont la prégnance est parfois toujours importante, conduisant à des situations contradictoires au sein même des différentes institutions du secteur de l'Eau. Du côté de l'Agriculture cependant, cette conversion est à la fois plus récente et largement limitée à des éléments discursifs. Nous l'avons vu, alors que certains projets de développement des pratiques irrigués sont justifiés par des arguments de préservation de la ressource[713], les discours des fonctionnaires de ce département ne s'appuient pas sur ce type de justification, ils sont au contraire largement orientés vers le développement économique, ce qui se traduit par des objectifs plus concrètement liés à la production et à la valorisation agricole, comme en témoignent les propos de *Yahya*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture.

> *« L'irrigation est en augmentation avec les subventions du Plan Maroc Vert. [Cependant,] on a beaucoup misé sur la production, maintenant il faut penser à la vente, la commercialisation, la valorisation[714]. »*

Les propos de *Hassan*, également fonctionnaire du ministère de l'Agriculture mais qui adopte cependant une vision très critique de la politique portée par son ministère, vont également dans ce sens.

> *« La question, c'est la politique du ministère de l'Agriculture [qui est plutôt axée vers] la production et la valorisation. Économiser l'eau, pour eux, c'est la valoriser[715]. »*

Dès lors, es nouveaux impératifs gestionnaires de la politique de l'eau sont interprétés, au niveau du ministère de l'Agriculture, comme une possibilité de renforcer le développement de la production agricole. En ce sens, ce secteur n'est pas dans une dynamique de conversion à de nouveaux objectifs de préservation des ressources en eau mais plutôt de renforcement d'objectifs, déjà anciens, de développement économique.

Si les contradictions sectorielles à l'œuvre constituent non seulement des éléments essentiels de compréhension de la mise en œuvre des contrats de nappe[716], celles-ci influent également très concrètement sur le travail quotidien des fonctionnaires en charge de la politique

---

[713] « Diagnostic de la situation actuelle de l'agriculture irriguée au niveau de la plaine de Saïss », Étude de faisabilité de la sauvegarde de la plaine irriguée de Saïss située dans les régions de Fès-Boulemane et Meknès-Tafilalet, Rapport Mission 1, Compagnie d'Aménagement Agricole et de Développement Industriel (Aadi), Ministère de l'Agriculture, version définitive, Fès, juillet 2012

[714] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015

[715] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[716] Cf. Chapitre 4, II, p.287.

de l'eau qui sont bien conscients de ces divergences importantes. Lors d'un atelier de coopération entre la délégation de l'Union Européenne au Maroc et l'ABH du Sebou, lorsque est évoquée la notion d' « échec », à propos du projet de contrat de nappe dans le Saïss, *Ibtissam*, une des responsables de l'ABH du Sebou rappelle et souligne le contexte de divergences entre les objectifs des politiques de l'Eau et de celles de l'Agriculture.

> *« Oui, on a bien deux politiques sectorielles différentes entre l'Eau et l'Agriculture, mais quelles sont les solutions ? C'est bien pour cela que l'on porte le projet de contrat de nappe pour la gestion de la nappe de Fès-Meknès*[717]*. »*

Les divergences entre les différents objectifs sectoriels sont donc formellement appréhendées par les acteurs de ces mêmes politiques, et font partie des difficultés qu'ils prennent en compte dans leur travail au quotidien. Puisqu'elles ne font généralement pas l'objet d'un arbitrage en amont, ces contradictions se révèlent pleinement à l'occasion de la mise en œuvre des politiques publiques. Certains arbitrages interviennent alors à cette occasion, donnant lieu à une sélection entre différents objectifs de politique publique. Notons cependant que cette sélection reste partielle puisqu'il ne s'agit évidemment pas d'une suppression de certains aspects de politique publique, mais plutôt de leur mise en retrait, quand d'autres aspects sont quant à eux mis en œuvre. C'est le cas des contrats de nappe, mis en retrait au profit de la politique de développement agricole portée à travers le Plan Maroc Vert.

Ces différences institutionnelles sont enfin également nettement visibles si l'on s'intéresse au processus d' « agencification » (Benamouzig et Besançon 2008) qui touche les deux secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Au niveau de l'Eau, les agences de bassin créées par la loi de 1995 constituent les nouvelles institutions en charge de la politique de l'Eau au niveau de chaque bassin versant. Elles ont alors aussi bien la charge des aspects réglementaires que des aspects de planification et de gestion des ressources en eau, source de complexité de leurs missions[718]. Le processus d'agencification dans le secteur de l'Eau est mis au service de la conversion du secteur dans le sens où les agences sont chargées d'intégration des différentes politiques sectorielles dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de gestion de l'eau.

Au sein du secteur de l'Agriculture, le processus d'agencification ne répond pas à un tel objectif d'intégration mais plutôt de renforcement de la politique sectorielle de développement agricole, dans une logique de recherche d'efficacité. Le ministère de l'Agriculture demeure en charge de la mise en œuvre des réglementations et de la détermination de la politique agricole

[717] Atelier « Délimitation des eaux souterraines dans le Sebou », *Programme réussir le statut avancé. Jumelage gouvernance et GIRE au Maroc »*, *Fès*, 20-22 septembre 2016

[718] Cf. Chapitre 1, p.98.

aux différents échelons. Parallèlement, l'Agence pour le Développement Agricole (ADA), créée dès 2008 concomitamment à la mise en œuvre du Plan Maroc Vert dès 2008, est chargée de la distribution des subventions du Fonds de Développement Agricole (FDA). C'est donc une agence spécialement dédiée à une mission spécifique qui a été créée, celle-ci ne vient pas remplacer l'organisation classique du ministère de l'Agriculture mais prend en charge la mise en œuvre d'une politique spécifique, à savoir celle du Plan Maroc Vert. Notons également que la distribution du FDA s'opère à travers des guichets uniques présents dans chacune des directions provinciales de l'Agriculture (DPA) et destinés aux demandes de subventions agricoles.

Finalement, les contradictions observées en matière de politique de gestion de l'eau sont non seulement liées à la cohabitation d'objectifs contradictoires entre secteurs, mais également parfois à l'intérieur même des secteurs engagés dans une logique de conversion institutionnelle. Ces divergences en termes d'objectifs se traduisent également par des trajectoires institutionnelles sectorielles différentes, donnant à voir des logiques d'agencification largement différenciée. En effet, alors que les agences du secteur de l'Eau sont dédiées à l'intégration des politiques sectorielles selon les principes de la GIRE, celle de l'Agriculture est entièrement consacrée à la mise en œuvre d'une politique sectorielle.

### II.C. Des administrations dédiées en priorité à la défense des intérêts sectoriels

La mise en œuvre des politiques de gestion des eaux souterraines remet en cause la définition de l'action administrative. Dans une réflexion sur le rôle des administrations publiques, Philippe Bezes (2014) met en avant trois formes de pouvoirs qui permettent de caractériser ces dernières :

- un pouvoir de *mise en forme*, qui s'exprime à travers l'adaptation des textes généraux à des circonstances particulières et la participation à la traduction technique des principes généraux, permettant par exemple aux hauts-fonctionnaires d'orienter les politiques publiques (Jobert et Muller 1987a ; Hassenteufel 1990 ; Bezes 2009),
- un pouvoir de *mise en œuvre*, lié à aux modalités concrètes de l'application des normes, marquées par des ambiguïtés et des incertitudes, offrant un pouvoir d'interprétation important aux bureaucrates entrant directement en contact avec les usagers (Lipsky 1980 ; Dubois 1999 ; Spire 2012),
- et enfin un *pouvoir d'intermédiation* lié au rôle d'interface des administrations publiques entre les usagers et groupes d'intérêt et les instances politiques, dont l'action et les intérêts peuvent parfois être coordonnés dans le cadre de la coproduction de politiques publiques (Jobert et Muller 1987b).

C'est cette troisième forme de pouvoir de l'administration publique qui nous intéresse ici, et plus particulièrement la conception que les administrations se font des relations avec les différents groupes d'intérêt et la mise en pratique concrète de celle-ci. Il est ainsi question de la modalité des relations entre l'administration chargé d'un secteur particulier et des groupes d'intérêts privés de ce même secteur. Nous pouvons schématiquement définir deux conceptions du rôle de l'administration publique : d'une part une position d'organisateurs et de régulateurs du secteur dont ils ont la charge, et d'autre part une position de défense des intérêts de ce secteur, nous pensons ici non seulement aux intérêts propres au secteur administratif mais aussi et surtout aux intérêts du secteur économique afférent. Si l'on en croit les paroles de *Taher*, ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture devenu consultant dans le privé, c'est cette seconde position qui domine au niveau de notre cas d'étude.

> *« Dans tous les ministères il y a une confusion. Que ce soit au niveau des ministres ou des fonctionnaires, il y a une confusion. Les gens de l'eau considèrent que les relations avec les agriculteurs, c'est du ressort du ministère de l'agriculture, c'est-à-dire qu'ils confondent agriculteurs et ministère, alors que le ministère c'est un représentant, c'est une entité étatique. [En réalité, ce qu'il se passe c'est que] le ministre de l'Agriculture se considère comme étant le défenseur des agriculteurs, le ministre de l'Industrie se considère comme le défenseur des industriels et le ministère de l'Eau se retrouve entre tous ces mondes-là. […] Finalement il n'y a pas de solidarité gouvernementale sur les aspects de l'eau, parce qu'il [« le fonctionnaire de l'eau »] se trouve en conflit avec son collègue de l'Agriculture, qui au lieu de porter le chapeau de ministère, de défenseur de la collectivité nationale, ensemble dans son entier, il prend le chapeau de défenseur des lobbys agricoles. C'est la même chose avec le ministère de l'Industrie. Ils ont eu beaucoup de mal à faire passer les arrêtés de rejets industriels et cætera, parce que le ministère de l'Industrie, pour lui, il faut qu'il défende les industriels, et on retrouve la même chose pour le ministère de l'Agriculture, il défend les agriculteurs*[719]*. »*

Les observations de *Taher* rejoignent et complètent nos conclusions sur la production et la mise en œuvre des contrats de nappe, mettant en avant l'importante sectorisation de la production des politiques publiques[720]. Ce phénomène de sectorisation n'a en réalité pas seulement des implications en termes d'organisation de l'action publique, à savoir une forte verticalisation des relations entre les acteurs étant donné que le centre est amené à trancher les

[719] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.
[720] Cf. Chapitre 4, II, p.287.

éventuels conflits entre les secteurs, mais également dans le mode d'organisation de la représentation des intérêts. En reprenant la distinction entre corporatisme et pluralisme, nous voyons ici que ce ne sont pas ici institutionnalisées des formes de régulation néo-corporatiste puisque la représentation des intérêts sectoriels émane directement des autorités publiques et non pas d'une relation institutionnalisée entre les représentants des intérêts privés et l'administration étatique, à l'instar de la situation française avec le syndicat majoritaire FNSEA[721]. Il ne s'agit pas pour autant d'une forme pluraliste de représentations des intérêts d'un même secteur dans le sens où chaque administration sectorielle ne considère pas l'existence d'une pluralité d'intérêts mais adopte plutôt une vision uniforme des intérêts du secteur, émanant des acteurs du secteur les plus influents, non pas par leur institutionnalisation en association ou en syndicat, mais plutôt par la proximité sociale avec les acteurs de l'administration, comme nous pouvons le voir dans le cas des « grands » agriculteurs, considérés comme plus dignes d'intérêts que les « petits *fellahs*[722] » tant par l'administration agricole que par les représentants du secteur de l'eau. Finalement, cette conception du rôle de l'administration s'accommode particulièrement bien des caractéristiques néo-patrimoniales de l'État marocain, caractérisé par une faible distinction du public et du privé, allant de pair avec une faible autonomisation des autorités étatiques (Saaf 1992). Les différents secteurs donnent donc à voir une représentation uniforme de leurs intérêts. Lorsqu'ils entrent en concurrence entre eux, tel que nous l'observons à l'occasion de la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux souterraines, la régulation s'opère au niveau central. Comme nous avons pu le voir dans le cas de certains projets d'aménagement hydraulique, les acteurs administratifs de chaque secteur s'en remettent aux arbitrages gouvernementaux, qui opèrent la sélection entre les différents intérêts sectoriels. C'est alors la définition de l'intérêt général qui est en jeu, et celle-ci s'opère exclusivement au niveau central.

À cet égard, il convient de remarquer par ailleurs que le terme d' « intérêt général » n'a été mobilisé par aucun de nos enquêtés au cours des entretiens réalisés[723]. Cela interroge directement sur le sens que l'administration et les fonctionnaires donnent à leurs activités,

[721] Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

[722] À propos de cette distinction, cf. Chapitre 1, III.C, p.146.

[723] En réalité, le terme d' « intérêt du pays » a été mobilisé au cours d'un seul entretien, réalisé totalement inopinément mais également de manière très informelle. Alors que je me trouvais sur la route du retour d'une journée d'enquête de terrain à Fès, à la hauteur du péage de l'autoroute, j'ai pris en auto-stop un militaire pour rejoindre sa caserne à Meknès. Notre discussion, en arabe dialectal marocain, a rapidement porté sur mon sujet de recherche, et nous avons évoqué le projet du barrage du M'dez, dans la province de Séfrou, dont mon passager était originaire. Nous avons parlé du barrage en construction et de l'expropriation en cours de certains terrains. Évoquant alors les oppositions de certains habitants au projet, le militaire s'est cependant assez rapidement « repris », affirmant en réalité que ces oppositions n'avaient pas lieu d'être puisque la construction du barrage relevant de « l'intérêt du pays » (« *maslahat al-bilad* » en dialecte) qui était en jeu (Carnet de terrain, Trajet Fès-Meknès, 14 avril 2016).

notamment à la lueur de la théorie wébérienne sur l'administration légale-rationnelle dont l'activité tout entière est censée correspondre à une certaine idée de l'intérêt général. À travers l'analyse de notre cas d'étude, il ressort en réalité que les administrations publiques, plutôt que de se référer à un horizon régulateur d' « intérêt général », forment une sorte de zone-tampon séparant d'un côté les intérêts privés sectoriels et de l'autre le pouvoir politique décisionnaire, au niveau central donc. L'action de l'administration consiste à relayer les demandes sociales émanant de ces acteurs privés vers le pouvoir central, et inversement, à organiser et promouvoir la mise en place de grands projets étatiques par le pouvoir central en faveur des acteurs privés.

Il s'agit donc d'un rapport transactionnel à l'État, se traduisant plus concrètement par une vision utilitariste de l'administration par les administrés, comme l'explique *Nassim*, fonctionnaire de l'agence du bassin de l'Oum Errabia, lorsque nous évoquons les difficultés liées au prélèvement des redevances liées à l'utilisation de l'eau par les usagers agricoles.

> *« Pour les redevances ça va, on a parfois des retards mais ça va. Avec les irrigants parfois on doit discuter, parce que lui il nous dit 'je vous paie alors il faut construire un barrage', il nous demande souvent 'qu'est-ce que vous faites pour moi avec l'argent ?'*[724]*. »*

*Nassim* pointe ici du doigt la question du rapport entre l'administration et ses administrés, cette remarque étant à mettre en lien avec un épisode de manifestations conséquentes à l'augmentation du montant des redevances au sein de l'ORMVA Tadla, rapporté par un de ses responsables[725]. Cette question transparaît ici à l'aune de celle du consentement et à l'acceptabilité sociale de l'impôt, sa légitimité auprès des administrés apparaissant conditionnée à l'octroi de ressources, d'aménagements de la part de l'État par l'intermédiaire des administrations. L'expérience des fonctionnaires de terrain, dans la mesure où ils sont directement au contact avec les administrés, permet de lire en creux le rapport intéressé que les administrés entretiennent avec l'administration. Réciproquement, une telle vision contribue à entretenir, du côté des responsables de l'administration, une vision de leur rôle en tant que défenseurs des intérêts du secteur qui les concerne. Dans ce cadre, la question de la représentation des différents intérêts se pose, et plus précisément de la défense d'intérêts qui ne font pas l'objet d'une institutionnalisation forte en tant que secteur spécifique, nous pensons par exemple aux intérêts environnementaux, et plus particulièrement encore à ceux relatifs à la protection des ressources en eaux.

[724] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

[725] Nous renvoyons aux propos rapportés par *Yahya* à sujet, cf. Chapitre 3, I.B, p.217.

En somme, nous considérons que les secteurs administratifs opèrent, plus qu'une simple organisation de leur secteur, une véritable défense des intérêts du secteur qu'il représentent. Ils portent en cela un héritage néo-patrimonial qui s'intègre à une organisation légale et « moderne » de l'État et de l'administration publique. Nous l'avons vu, les concurrences entre intérêts sectoriels sont régulées par des arbitrages, plutôt que par la construction d'un intérêt général, au niveau central. Ces observations nous conduisent dès lors à interroger, dans un tel contexte, l'organisation de la représentation des intérêts environnementaux.

## II.D. La faible représentation des intérêts environnementaux

Au cours de notre entretien avec *Taher*, un ancien fonctionnaire du ministère l'Agriculture, devenu consultant privé en génie rural, ce dernier nous a fait part de ses observations quant au rôle et au fonctionnement des administrations publiques.

> *« Alors qu'en principe on n'est pas dans cette logique-là [d'administrations publiques qui organisent la défense des intérêts sectoriels privés] ! Mais bon il y a les lobbys agricoles ils ont leur porte-parole, bon ils font leur boulot. [Normalement,] le ministre [devrait] justement être là pour être un garde-fou, tout en préservant leurs intérêts [des agriculteurs], c'est préserver les intérêts de la collectivité nationale, que ce soit sur le plan environnemental ou sur le plan… Et bien même les aspects environnementaux, ils sont maintenant complètement massacrés en matière de réglementation*[726]*. »*

Au-delà de la vision critique portée par *Taher* à propos du fonctionnement du ministère de l'Agriculture, sa remarque réitère l'idée d'une absence de référence à une forme d'intérêt général, ou plutôt d' « *intérêts de la collectivité nationale*[727] », dans le travail quotidien des administrations publiques. À travers cette remarque est posée la question de la représentation des intérêts environnementaux, dans un contexte de très forte sectorisation de l'organisation administrative. Nous avons précédemment abordé la question de la représentation des intérêts environnementaux dans un chapitre consacré à la construction du problème de surexploitation des eaux souterraines[728], en montrant que celle-ci émanait moins de fortes demandes sociales en faveur de la protection des ressources naturelles, que de demandes internationales assez peu coercitives mais influant largement sur la mise à l'agenda du problème de surexploitation des eaux souterraines. À cet égard, nous avons montré que cette mise à l'agenda était

[726] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.
[727] *Ibid.*
[728] Cf. Chapitre 2, III.

principalement organisée par l'administration publique, selon le modèle de l' « anticipation » (Garraud 1990). Il convient dès lors d'interroger la prise en charge des problématiques environnementales par les pouvoirs publics, et donc de s'intéresser à son organisation administrative, et en premier lieu à la place qu'elles occupent dans la hiérarchie gouvernementale ainsi que son évolution au fil du temps. Le tableau suivant répertorie les différents rattachements des secteurs de l'Environnement et de l'Eau et leur évolution depuis leur apparition.

**Tableau 19 – Évolution des rattachements ministériels des secteurs de l'Environnement et de l'Eau (de 1992 à 2021)**

| Gouvernements | Dénominations des ministères | Nom des ministres |
|---|---|---|
| Lamrani V & VI *1992 – 1994* | Sous-secrétariat d'État auprès du ministre d'État à l'Intérieur chargé de l'Environnement | Chaouki Sarghini |
| Filali I *1994 - 1995* | | |
| Filali II *1995 – 1997* | Ministère de l'Environnement | Noureddine Benomar Alami |
| | Secrétariat d'État chargé de l'Environnement* | Houssein Tijani |
| Filali III *1997 – 1998* | Ministère de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement | Abdelaziz Meziane Belfkih |
| El-Youssoufi I & II *1998 – 2002* | Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat | Mohammed Al-Yazghi |
| Jettou I *2002 – 2007* | Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement | |
| | Secrétariat d'État chargé de l'Eau | Abdelkebir Zahoud |
| | Secrétariat d'État chargé de l'Environnement | Mohammed El-Morabit |
| El Fassi I *2007 – 2012* | Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement | Amina Benkhadra |
| | Secrétariat d'État chargé de l'Eau et de l'Environnement | Abdelkebir Zahoud |
| Benkirane I *2012 – 2013* | Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement | Fouad Douiri |
| Benkirane II *2013 – 2017* | Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement | Abdelkader Amara |
| | Ministère délégué à l'Environnement | Hakima El Haïté |
| | Ministère délégué à l'Eau | Charafat Afilal |
| El OthmaniI & II *2017 - 2021* | Ministère de l'Énergie, des Mines et du Développement Durable/Environnement[729] | Aziz Rabbah |
| | Secrétariat d'État chargé du Développement Durable | Nezha El Ouafi |
| | Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau | Abdelkader Amara |
| | Secrétariat d'État chargé de l'Eau *Suppression en août 2018* | Charafat Afilal |

** Les décalages indiquent un rattachement du ministère ou secrétariat d'État à celui du dessus*

[729] La dénomination « Ministère de l'Énergie, des Mines et du Développement Durable » est utilisée dans le gouvernement El Othmani I (2017-2019) puis celle de « Ministère de l'Énergie, des Mines et de l'Environnement » dans le second gouvernement El Othmani II (à partir de 2019).

Le tableau montre que si la notion d' « environnement » apparaît pour la première fois au sein de la hiérarchie gouvernementale en 1992, celle de l' « eau » apparaît quant à elle à partir de 2002. Les questions environnementales ont été rattachées au ministère de l'Intérieur (1992-1997) avant d'être regroupées avec l'Équipement et l'Agriculture dans un ministère dirigé par Abdelaziz Meziane Belfkih [730] pendant une courte période (1997-1998). Les problématiques de l'eau et de l'environnement sont ensuite rattachées au ministère de l'Aménagement du Territoire, nouvelle dénomination du secteur de l'Équipement dans les gouvernements suivants (1998-2007). Plus tard, ces secteurs sont rattachés au ministère en charge de l'Énergie et des Mines pendant une dizaine d'années (2007-2017), avant une configuration originale à partir de 2017, où le secteur de l'Environnement (renommé « développement durable ») reste rattaché à l'Énergie et aux Mines, alors même que le secteur de l'Eau est de nouveau rattaché à celui de l'Équipement. Enfin, le secrétariat d'État chargé de l'Eau est finalement supprimé en août 2018.

La place du « secteur » de l'Environnement au sein de la hiérarchie gouvernementale démontre sa faible institutionnalisation. Toujours rattaché au ministère de l'Équipement ou à celui de l'Énergie, les problématiques environnementales ne sont pas envisagées, d'un point de vue ministériel, indépendamment d'autres questions directement liées à la production de grands aménagements et équipements, hydrauliques notamment.

D'un point de vue administratif, le département de l'environnement s'organise uniquement au niveau central et n'est pas doté de directions territoriales. Notons cependant qu'il existe, depuis 1994, un observatoire national de l'environnement, qui s'est vu adjoindre des observatoires régionaux dès 2007. Pour autant, ces instances ont principalement une vocation informative, dont les missions s'organisent principalement autour de la production de rapports et de recommandations en matière de protection de l'environnement. Directement rattachés aux conseils régionaux, leur développement est assez chaotique, à l'image du projet de « régionalisation avancée[731] ». La politique de protection de l'environnement au Maroc s'organise également autour d'une « Charte nationale de l'environnement et du développement durable » impulsée par le roi en 2009 et transcrite au sein d'une loi-cadre[732]. Cependant, les nouvelles compétences des régions sont non seulement formulées de manière « embrouillée et imprécise » (Hamdaoui 2017), mais le texte s'en tient à des principes très généraux en matière

[730] Cf. Chapitre 1, II.A, p.113.

[731] Cf. Chapitre 4, I.A, 269.

[732] *Dahir n°1-14-09 du 6 mars 2014 portant promulgation de la loi-cadre n°99-12 portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable*, Bulletin Officiel n°6240 du 20 mars 2014

de protection de l'environnement, ne prévoyant ni la fixation d'objectifs spécifiques, ni les moyens concrets d'une éventuelle mise en œuvre.

Alors que cette charte ne fait pas mention des observatoires régionaux de l'environnement, ceux-ci font néanmoins constamment l'objet de relances, voire de nouvelles « créations[733] », selon la communication officielle, démontrant par ici que ces observatoires relèvent plus souvent de quelques rapports émis par les services des régions, plutôt que de véritables institutions ayant une existence tangible. C'est ce que confirme *Ibtissam* au cours de notre entretien, lorsque nous évoquons les liens entre la politique de l'eau et celle de la protection de l'environnement.

> *« Ils ont créé les services de l'environnement, les observatoires de l'environnement, au niveau régional. Maintenant ils sont en train de penser à créer une direction pour regrouper tout ce qui est [relatif à] l'environnement dans une seule entité. Mais ce n'est pas encore très développé, enfin jusqu'à maintenant [ça ne l'est pas] encore[734]. »*

Ces différentes observations nous permettent de comprendre que le secteur de l'Environnement est encore très peu institutionnalisé, la protection des ressources naturelles n'est donc pas portée par une administration publique dédiée. Cela participe en conséquence à la permanence d'une perception des eaux souterraines en tant que *ressource économique* plutôt qu'en tant que *ressource naturelle* ou de *patrimoine à préserver*, tel que nous l'avons lors de notre analyse de la construction du problème public de surexploitation[735]. Cela se traduit par une priorisation des objectifs d'action publique, s'appuyant sur une conception des ressources comme utiles d'un point de vue économique et social plutôt que comme des ressources environnementales à préserver par une gestion plus raisonnée.

Cette faible institutionnalisation des problématiques environnementales, aux niveaux gouvernemental et administratif, conduit également à un faible développement du secteur entendu au sens large : alors que peu d'associations ou groupes civils militent en faveur de la protection de l'environnement[736], on retrouve également peu de formations universitaires relatives à cette thématique[737], et peu d'entreprises ou de cabinets de conseil s'intéressent

---

[733] « Création de 12 observatoires de l'environnement pour un coût de 80 millions de dirhams », *Le 360*, 25 février 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://fr.le360.ma/societe/creation-de-12-observatoires-de-lenvironnement-pour-un-cout-de-80-millions-de-dirhams-157533

[734] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016

[735] Cf. Chapitre 2, II.D, p.186.

[736] « Y a-t-il un mouvement écologiste au Maroc ? », *Enass Media*, 14 avril 2022, en ligne, consulté le 8 mai 2022, https://enass.ma/2022/04/14/y-a-t-il-un-mouvement-ecologiste-au-maroc/

[737] À cet égard, lors d'une conférence de la ministre de l'Environnement à laquelle nous avons insisté, un étudiant de l'EHTP (École Hassania des Travaux Publics) a souligné que les cours suivis au sein de sa formation d'ingénieur étaient largement tournés vers des pratiques aménagistes, les problématiques environnementales

spécifiquement à ces questions. Finalement, la politique environnementale au Maroc se résume souvent à des mesures de sensibilisation et de communication « par moments[738] » comme le montre l'exemple de la mesure « *zero mika*[739] » mise en œuvre à l'été 2016 en application d'une loi promulguée en 2015 interdisant la production et l'usage de sacs en plastique[740]. Cette mesure coïncide en réalité avec la tenue de la COP 22 à Marrakech en novembre 2016. La mesure ayant été prise dans une certaine précipitation, certains commerçant ont été pris de cours, et ont finalement obtenu le droit d'écouler les stocks déjà constitués[741].

Pour revenir à notre analyse des hiérarchies gouvernementales, et plus spécifiquement au secteur de l'Eau, on peut remarquer que la dénomination « eau » apparaît en 2002 avec la création d'un Secrétariat d'État en charge de l'Eau, faisant suite à la promulgation de la loi sur l'eau de 1995 et coïncidant plus précisément avec la période de mise en œuvre des agences de bassin hydraulique tel que prévu par cette loi. Rattaché au ministère de l'Équipement jusqu'en 2007, il est ensuite rattaché pendant une dizaine d'années au ministère de l'Énergie et des Mines (2007-2017), cela étant à mettre en lien avec la volonté de fusion des deux offices publics respectivement en charge de la production de l'électricité et de l'eau, fusion réalisée en 2012[742]. En 2017, alors que le Secrétariat chargé de l'Environnement reste rattaché au ministère de l'Énergie et des Mines, celui de l'Eau est de nouveau rattaché à l'Équipement, jusqu'à sa suppression à l'été 2018, marquant un retour du département chargé de l'Eau dans le giron direct du ministre de l'Équipement. Cette reprise en main du secteur, par ailleurs à présent détaché du secrétariat d'État à l'Environnement, renforce nos constats précédemment établis quant à la persistance d'une vision aménagiste du secteur de l'Eau au sein du gouvernement. La déconnexion ministérielle entre Eau et Environnement est alors représentative d'une faible

n'étant que peu traitées au sein des cours proposés au sein de l'école, *Conférence de Hakima El Haite (ministre de l'Environnement) relative à la préparation de la COP 22*, Ministère de l'Environnement, École de Gouvernance et d'Économie, Rabat, 2 mai 2016.

738 Nous reprenons ici l'expression utilisée par Nadia Hachimi Alaoui (Hachimi Alaoui 2016)

739 « *Mika* » signifiant « plastique » en dialecte marocain, on peut traduire ce slogan par « Zéro plastique ».

740 Dahir n°1-15-148 du 7 décembre 2015 portant promulgation de la loi 77-15 portant interdiction de la fabrication, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation et de l'utilisation des sacs en matières plastiques, Bulletin Officiel n°6422 du 17 décembre 2015.

741 À cet égard, l'association « Zero Zbel » (« zéro déchet » en dialecte marocain) a publié une enquête montrant que les résultats de sa mise en œuvre sont relativement limités. En effet, si l'interdiction est largement respectée par les grandes surfaces, l'utilisation des sacs en plastiques est encore monnaie courante au sein des marchés marocains, les vendeurs préférant généralement s'exposer à une amende plutôt que d'abandonner leur offre de sacs en plastique à leurs clients (cf. « Enquête loi 'Zéro Mika' : résultats d'enquête sur l'usage des sacs en plastique au Maroc », *Zero Zbel*, 26 juin 2020, en ligne, consulté le 9 avril 2021). On peut également noter comme conséquence paradoxale de cette mesure un développement du marché noir et une augmentation conséquente du prix des sacs en plastique, participant à un bilan contrasté de son adoption (cf. « 'Zéro mika' : Le jour où le Maroc y a cru », *L'Économiste*, 7 novembre 2016, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.leconomiste.com/article/1004564-zero-mika-le-jour-ou-le-maroc-y-cru)

742 À partir de 2012, l'ONEE (Office National de l'Électricité et de l'Eau potable) est créé, il résulte de la fusion de l'ONE (Office National de l'Électricité) et de l'ONEP (Office National de l'Eau Potable).

prise en compte de la dimension environnementale de la politique de l'eau. Par ailleurs, si les objectifs du secteur de l'Eau sont partiellement des objectifs environnementaux, ils ne peuvent cependant compter sur une alliance et le soutien d'une administration de l'Environnement dont l'existence est encore embryonnaire.

Sans pour autant être parfaitement claires, les raisons de la suppression du secrétariat d'État spécifiquement chargé de l'Eau annoncée le 20 août 2018 par le cabinet royal semblent plurielles. Les justifications officielles de ce limogeage orientent vers des retards dans la réalisation de certains projets relatifs à l'alimentation en eau potable, sans que soient explicitement désignés lesdits projets[743]. En tout état de cause, ce limogeage pourrait constituer une réponse politique aux dernières manifestations liées aux problèmes d'approvisionnement en eau observés depuis l'automne précédent, qui se sont notamment exprimées à travers des « manifestations de la soif » dans la région de Zagora, évoquées dans une sous-section précédente[744]. Ce limogeage a probablement également des soubassements politiques directement liés à la coalition parlementaire soutenant le gouvernement. En effet, la ministre en charge de l'Eau, Charafat Afilal était l'une des dernières représentantes de son parti[745] au sein du gouvernement jusqu'à cette date, son éviction du gouvernement préfigurant une sortie de la coalition gouvernementale du PPS, son parti politique[746]. Cette évolution est confirmée par le remaniement ministériel d'octobre 2019, marquant le début du second gouvernement El Othmani, auquel le PPS n'apporte pas son soutien[747]. En outre, selon les observateurs de la vie politique au sein des médias marocains, ce limogeage ministériel s'explique peut-être également par les fortes divergences, voire un contexte conflictuel, observées entre la secrétaire d'État et son ministre de tutelle, Abdelkader Amara, ministre de l'Équipement, qui aurait lui-même œuvré en faveur de ce limogeage[748]. Toujours est-il que ces considérations politiques relatives à la coordination ministérielle, mais tenant également aux relations entre les

[743] « Suppression du secrétariat d'État chargé de l'Eau », *Médias24*, 20 août 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.medias24.com/MAROC/Les-plus-de-Medias-24/185342-Suppression-du-secretariat-d-Etat-charge-de-l-eau.html

[744] Cf. ce chapitre, sous-section II.A, p.333.

[745] La ministre Charafat Afilal est affiliée au PPS, « Parti du Progrès et du Socialisme », parti situé à gauche de l'échiquier politique et a pris part aux différents gouvernements depuis 1998, d'abord en tant que composante de l'alliance de la « *Koutla* » composée de l'USFP, de l'Istiqlal et du PPS (gouvernements El Youssoufi, Jettou, El Fassi) puis en tant qu'allié indépendant, suite à des divergences au sein de la *Koutla* après les législatives de 2011, dans les gouvernements Benkirane et El Othami I.

[746] « Charafat Afilal virée de l'exécutif : la sainte colère du PPS contre El Othmani », *Le 360*, 24 août 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://fr.le360.ma/politique/charafat-afilal-viree-de-lexecutif-la-sainte-colere-du-pps-contre-el-othmani-172974

[747] « Remaniement ministériel : Le PPS se retire de la majorité gouvernementale », *Yabiladi*, 2 octobre 2019, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.yabiladi.com/articles/details/83883/remaniement-ministeriel-retire-majorite-gouvernementale.html

[748] « Limogeage de Charafat Afilal : nouvelles révélations », *Le 360*, 2 septembre 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://fr.le360.ma/politique/limogeage-de-charafat-afailal-nouvelles-revelations-173589

différentes personnalités ministérielles, sont peut-être à même d'expliquer un limogeage, mais pas la suppression pure et simple du secrétariat d'État, à la tête duquel aurait très bien pu être nommée une nouvelle personnalité. Ce constat renforce l'idée d'une volonté politique du ministre de l'Équipement de reprendre directement en main ce département ministériel, confirmant par ailleurs la prédominance des objectifs aménagistes en matière de politique de l'eau.

Ces différentes observations font écho aux difficultés de mise en œuvre de la politique de la gestion des eaux souterraines tenant au contexte conflictuel entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture et contribuant à l'existence d'importantes contradictions au sein de cette politique. Ces conflits ne suffissent cependant pas à expliquer les difficultés de mise en œuvre observées, qui tiennent également à la faible institutionnalisation du secteur environnemental, et plus précisément à l'absence d'une administration spécifiquement dédiée aux problématiques environnementales. L'existence d'un ministère et d'une administration centrale dédiés à ces questions n'est en effet pas complétée par une administration déconcentrée dédiée, dont l'institutionnalisation a constitué, dans d'autres contextes, un point d'appui essentiel de la mise en œuvre de politiques environnementales (Lascoumes et Le Bourhis 1997). En ce qui concerne plus spécifiquement la gestion de l'eau, la faiblesse institutionnelle des agences de bassin ne permet pas de contrecarrer un tel constat.

En somme, les producteurs de la politique de gestion des eaux souterraines, et des politiques environnementales de manière plus générale, sont contraints de se focaliser sur des questions de « coordination intersectorielle », ceci dans le but de mettre en place de telles politiques, quand bien même leur mise en œuvre n'est que partielle et limité aux vues des objectifs initialement fixés. Par ailleurs, l'importante sectorisation de la politique de l'eau ainsi que l'existence de différents objectifs et instruments d'action publique contradictoires, influent directement sur la mise en œuvre d'une politique publique au sein de laquelle les eaux souterraines sont essentiellement vue à travers leur qualité de ressource utile au développement de l'agriculture irriguée. Cette conception influe également directement sur la mise en œuvre des aspects réglementaires relatifs à l'accès aux eaux souterraines, dont nous allons voir qu'elle est propice à une forme de « laisser-faire » dans l'accès aux ressources en eaux souterraines.

## III. Une politique de laisser-faire : des eaux souterraines en libre accès ?

La question de la régulation de l'accès aux eaux souterraines, juridiquement organisée par la loi sur l'eau de 1995, n'est pas traitée de manière directe par les contrats de nappe que nous avons étudiés. Elle l'est cependant de manière indirecte dans les sens où les contrats prévoient une diminution de l'utilisation des eaux souterraines et prévoient pour cela un

renforcement de la sensibilisation des usagers quant à leur utilisation. En cela, les contrats de nappe reposent implicitement sur l'idée que les normes prévues par la loi de 1995 sont respectées. Nous voulons ici nous pencher sur l'analyse de la mise en œuvre des mesures de régulation de l'accès à l'eau souterraine prévues par la loi. Nous interrogeons ici les capacités administratives de régulation des eaux souterraines des agences de bassin hydrauliques, elles-mêmes créées par la loi de 1995. Nous avons fait état des difficultés, en termes de moyens humains et financiers, mais aussi de reconnaissance dans le paysage institutionnel administratif qu'elles rencontrent[749]. En effet, alors qu'elles rencontrent des difficultés financières en partie liées aux difficultés de recouvrement des redevances liées à l'utilisation du domaine public hydraulique, ces dernières sont également prises dans le conflit existant entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Ces dernières rencontrent également certaines difficultés en ce qui concerne la régularisation des points de prélèvements sur les nappes souterraines, comme nous l'explique *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou.

> *« Le problème c'est qu'une grande partie des gens ne sont pas autorisés. On a l'inventaire des gens, on a l'inventaire exhaustif de toutes les personnes [autorisées, mais seulement] 30 à 40 % sont autorisés, le reste [ne le sont pas][750]. »*

L'agence de bassin du Sebou considère donc qu'un tiers seulement environ des points de prélèvements sur la nappe du Saïss sont régularisés, et donc officiellement portés à sa connaissance. On retrouve des chiffres assez similaires dans la plaine du Tadla[751]. D'un point de vue technique, il convient en outre de rappeler que la seule connaissance du nombre de points d'eau n'est pas assez précise pour connaître la nature et le volume des prélèvements (Kuper et al. 2016, p. 590). Les normes existantes en matière de régulation des prélèvements en eau souterraine ne sont donc appliquées que dans une moindre mesure, les agences de bassin hydrauliques ne disposant pas d'une connaissance exhaustive des usages des eaux souterraines dont elle est chargée de la gestion.

Par ailleurs, cette application limitée et partielle des règles conduit à un décalage entre les normes et les pratiques, tout en favorisant un contexte d'incertitudes où les différents acteurs n'ont pas une visibilité claire des règles du jeu. Nous considérons que l'entretien de telles incertitudes permet la pratique d'arbitrages (Leveau 1985 ; Waterbury 1975). Si ces pratiques ne sont pas nouvelles au Maroc, ces décisions arbitraires participent elles-mêmes à leur tour à la formation et au renforcement d'un contexte d'incertitudes (Hibou 1996). En effet, si les

[749] Cf. Chapitre 1, II.D, p.129.

[750] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.

[751] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015.

normes existent mais ne sont que très peu appliquées, tout le pouvoir revient à l'agent d'autorité publique qui a tout loisir de faire appliquer, quand bon lui semble, telle ou telle modalité législative ou réglementaire. Ces pratiques renforcent *in fine* le pouvoir de l'administration publique puisque c'est elle qui décide, en pratique, des règles qu'il convient de respecter, sans pour autant avoir à prétendre à une égalité de traitement des différents usagers.

Cette application arbitraire et parcellaire des normes en matière d'accès aux eaux souterraines conduit en réalité à une situation de « laisser-faire » faisant finalement elle-même office de véritable politique en la matière, malgré l'existence de normes législatives et réglementaires destinées à organiser leur régulation. Elle est en ce sens caractéristique de l'interventionnisme sélectif de l'État tenant au fait que les normes existantes ne sont pas toujours appliquées, ou seulement de manière parcellaire, ce qui participe à l'entretien d'incertitudes propices à des pratiques d'arbitrage.

Nous revenons dans un premier temps sur la procédure bureaucratique en matière d'autorisation des prélèvements en eau souterraine (III.A), avant de voir que la régularisation des points d'eau, de manière paradoxale, a largement été permise par la conditionnalité qu'elles constituent à l'obtention de subventions distribuées dans le cadre des politiques de développement agricole (III.B). Ensuite, nous montrons que les dispositions réglementaires de contrôle, prévoyant notamment la mise en place d'une police de l'eau, sont inopérantes du fait d'un manque conséquent de moyens humains (III.C). Enfin, nous répertorions diverses pratiques de contournement des règles existantes, en montrant en quoi celles-ci finissant par constituer une nouvelle norme (III.D).

## III.A. Une mise en œuvre bureaucratique des procédures d'autorisation

La mise en œuvre des procédures d'autorisation d'utilisation de l'eau souterraine prévues par la loi sur l'eau de 1995 est une mission des agences de bassin hydraulique. En leur sein, cette mission est réalisée par les services « Domaine Public Hydraulique » (DPH) qui sont en charge de la délivrance de toutes les autorisations liées à l'utilisation du domaine public hydraulique, dont font partie les eaux souterraines. Les détails de la procédure sont explicités par une circulaire de 1998[752]. Pour faire une demande d'autorisation, les agriculteurs doivent déposer un dossier auprès de l'agence de bassin et s'acquitter d'une somme allant de 1 000 à 1 500 dirhams[753], selon que l'ouvrage est un puits ou un forage, et cela pour chacune des

[752] Circulaire n° 149/DAAJ du 14 septembre 1998 relative à l'application du décret n° 2-97-489 du 4 février 1998 relatif à la délimitation du domaine public hydraulique à la correction des cours d'eau et à l'extraction des matériaux, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

[753] Soit l'équivalent d'environ 90 à 135 euros.

autorisations : l'autorisation de creusement et celle de prélèvement[754]. Le prix à payer pour le dépôt d'une demande d'autorisations de creusement et de prélèvement d'un forage coûte ainsi 3 000 dirhams[755]. Les dossiers, déposés à l'agence de bassin, sont ensuite transférés à la *qiadat*, représentation locale du ministère de l'Intérieur concernée par le forage. Celle-ci est chargée de mener une enquête publique qui consiste en l'affichage de la demande de forage durant deux semaines, période pendant laquelle les habitants du village peuvent, s'ils s'estiment possiblement lésés, émettre des objections à la réalisation dudit forage[756]. Cependant, selon les dires des fonctionnaires rencontrés en charge de ces enquêtes, il est extrêmement rare que des objections soient faites[757]. Nous considérons que plusieurs facteurs peuvent expliquer cela : le fait que tous les habitants d'un *douar* ne consultent pas les panneaux d'affichage de la *qiadat* au moins une fois toutes les deux semaines, que le voisinage du futur puits ou forage ne se rende pas compte de son impact avant que celui-ci ne soit réalisé, qu'une objection pourrait entraîner des conflits de voisinage et enfin qu'un tel recours auprès de l'administration (et en particulier auprès du représentant du ministère de l'Intérieur) peut en lui-même être dissuasif.

Après la réalisation de cette enquête publique, les dossiers de demande d'autorisation sont instruits par une commission locale coordonnée par la *qiadat*. La commission est composée d'un représentant du ministère de l'Intérieur, d'un élu de la commune concernée, d'un représentant du « service eau[758] » régional, d'un représentant de l'agence de bassin, et d'un représentant de la direction provinciale de l'Agriculture. Au sein de cette commission, il n'y a pas non plus de coordination entre les secteurs, comme nous l'explique *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture pourtant personnellement opposé aux politiques productivistes défendues par son ministère, qu'il considère comme menaçant les ressources en eau du pays.

[754] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

[755] Soit environ 270 euros. A titre de comparaison, au 1er janvier 2018, le salaire minimum marocain était de 2570 dirhams par mois (soit environ 233 euros).

[756] Entretien avec *Zouhair*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Intérieur, *Bittit*, 7 mai 2013.

[757] Entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, *Muhaya*, 22 avril 2013 ; entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, *Aït Boubiedman*, 24 avril 2013.

[758] Les « services eau » sont des services déconcentrés du ministère de l'Eau au niveau régional, ils sont physiquement situés dans les locaux des directions régionales de l'Équipement. Ils sont un reliquat des anciennes directions régionales de l'Hydraulique dont la très grande majorité des compétences ont été transférées aux agences de bassin hydraulique à leur création. Ces services ont conservé quelques compétences réglementaires que n'ont pas les agences de bassin, mais leurs activités sont très réduites du fait de moyens très limités, Entretien avec *Sofiane*, responsable au sein du Service Eau, *Meknès*, 11 juin 2013, Entretien avec *Abdallah*, responsable au sein du Service Eau, *Fès*, 3 juin 2013.

> *« Le représentant de la DPA [direction provinciale de l'Agriculture] ne sait rien, il n'a pas d'informations sur la nappe ou autre. Il n'a aucun document de l'agence sur la hauteur de la nappe, les zones d'interdiction, et cetera. L'agence ne communique pas les documents.*[759] *»*

Finalement, la commission émet un avis consultatif qui n'est pas contraignant pour l'agence de bassin, laquelle décide en dernier recours de l'octroi ou non de l'autorisation de creusement et de prélèvement. Cette procédure bureaucratique apparaît finalement assez complexe et s'appuie sur différentes administrations, parfois physiquement éloignés les unes des autres, mais également dans leurs objectifs. Leur intervention apparaît dès lors comme un moyen d'orienter l'instruction en fonction de leurs objectifs respectifs (contrôle du territoire pour les représentants de l'Intérieur, encouragement au développement des pratiques irriguées pour l'Agriculture, contrôle de l'utilisation du domaine public hydraulique selon les normes en vigueur pour l'ABH). Nous pouvons également voir dans une telle complexité procédurale d'une part une manière d'équilibrer les pouvoirs de chaque administration, mais également un moyen de diluer les responsabilités, dans une logique d'évitement d'un blâme éventuel des unes envers les autres.

Au niveau du contenu de l'autorisation de prélèvement, l'agence de bassin hydraulique définit un débit moyen annuel en fonction de la superficie de la surface irriguée, étonnamment sans prendre en compte le type de culture pratiquée, comme l'explique *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou.

> *« Oui, il y a [des différences de débit], ça dépend des forages, ça dépend des zones. Mais nous on parle volume, on définit un volume de 4 000 mètres cubes par hectare et par an. [C'est utile car] la redevance est payée en volume*[760]*. »*

L'agence se sert donc d'un indicateur théorique pour évaluer approximativement la consommation des eaux souterraines et l'utilise également pour procéder au calcul des redevances liées aux prélèvements en eau souterraine. Toutes les autorisations de prélèvements sont donc délivrées pour un débit de 4 000$m^3$/an/hectare dans une logique de simplification bureaucratique, qui ne peut dès lors correspondre à la réalité des prélèvements effectués. Un décret complétant la loi de 1995 prévoit l'installation de compteurs au niveau des points de

[759] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013.
[760] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016.

prélèvement[761] mais dans les faits, rares sont les installations qui en sont équipées, comme le rappelle *Najib*, ancien directeur d'agence de bassin, aujourd'hui retraité.

> *« Pour le moment, les agences se battent toutes seules et ne travaillent que sur la sensibilisation, il n'y a pas d'autre levier. Notre problème, c'est tout ce qui est comptable, les volumes consommés, je parle de nappe. Rares sont les gens qui ont un compteur !*[762] *»*

Si aucun compteur n'est installé, la loi prévoit alors que le calcul de la redevance se fait à partir du débit autorisé[763]. Dans la réalité, les agences de bassin pratiquent donc cette règle. Le recouvrement est cependant soumis à d'autres problématiques telles que celles liées à l'éparpillement des redevables et aux faibles moyens humains de l'agence de bassin ne lui permettant pas de procéder au recouvrement des redevances individuelles. Celles-ci ne sont donc recouvrées que dans le cas de grands périmètres irrigués où des accords entre les ABH et les ORMVA permettent de déléguer le recouvrement à ces derniers[764]. Enfin, il convient de toute manière rappeler la faiblesse du montant de la redevance fixé par arrêté ministériel[765], qui s'élève à 0,02 dirham par mètre cube. Selon le débit autorisé par l'agence de bassin du Sebou, la redevance s'élève donc à 80 dirhams[766] par an et par hectare. Il n'est donc pas exagéré de parler de montant dérisoire en ce qui concerne la redevance d'eau utilisée à des fins d'irrigation, expliquant que le coût de recouvrement de la redevance par l'ABH soit plus élevé que les recettes envisagées.

### III.B. Une régularisation permise par les subventions agricoles

Selon *Farhat*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, la procédure de régularisation des puits et des forages est opérante et fonctionne, il en veut pour preuve le nombre de dossier traités au sein de l'agence dans laquelle il officie.

---

[761] Décret n°2-97-414 du 4 février 1998 relatif aux modalités de fixation et de recouvrement de la redevance pour utilisation de l'eau du domaine public hydraulique, Bulletin Officiel n°4558 du 5 février 1998.

[762] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016.

[763] « Article 7 », Décret n°2-97-414 du 4 février 1998 relatif aux modalités de fixation et de recouvrement de la redevance pour utilisation de l'eau du domaine public hydraulique, Bulletin Officiel n°4558 du 5 février 1998

[764] Cf. Chapitre 1, II.D, p.129.

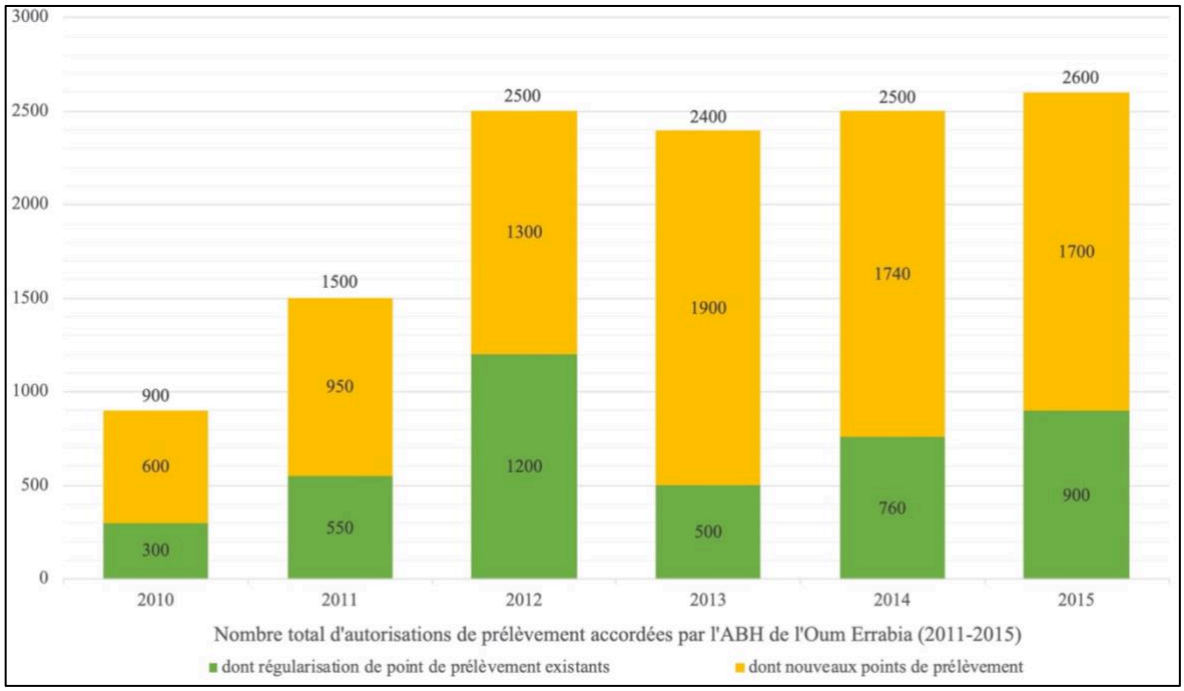
[765] « Article 1 », Arrêté conjoint du Ministre de l'Économie et des Finances, du Ministre de l'Équipement et du Ministre de l'Agriculture, du développement Rural et des Pêches Maritimes n° 548-98 du 21 août 1998 relatif aux redevances d'utilisation de l'eau du domaine public hydraulique pour l'irrigation, Bulletin Officiel n°4622 du 17 septembre 1998

[766] Soit environ 7,2 euros.

*« Ça a marché puisque l'agence traite actuellement 7 000 dossiers par an alors qu'il y a trois ou quatre ans on était entre 3 000 et 4 000 dossiers par an*[767]*. »*

Le nombre de dossiers apparaît relativement important, même s'il convient de rappeler que la mise en œuvre des procédures de régularisation est récente, elle apparaît en effet après la création des agences de bassin au début des années 2000. En outre, le nombre de demandes d'autorisation cité par *Farhat* correspond aux demandes relatives à tout le territoire du bassin hydraulique géré par l'agence du Sebou, d'une superficie de 40 000 km². Dans le Tadla également le service du domaine public hydraulique traite, ces dernières années, environ 2 500 demandes par an[768], pour un bassin hydraulique d'une superficie de 48 000 km². Dans cette région également, les demandes d'autorisation de prélèvement ont augmenté à la faveur de la mise en œuvre du Plan Maroc Vert lancé en 2008, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Figure 16 – Autorisations de prélèvement accordées par l'agence de bassin hydraulique de l'Oum Errabia (2011 – 2015)**




*Source : réalisation personnelle, à partir des données de l'ABH de de l'Oum Errabia, 2016*

Le « succès » de la procédure d'autorisation est cependant très relatif, comme en témoigne la nécessité pour les pouvoirs publics de prolonger plusieurs fois le délai de régularisation. En effet la loi sur l'eau de 1995 prévoit que les personnes ayant acquis des droits de prélèvement sur le domaine public hydraulique avant cette date disposent d'un délai de cinq

[767] Entretien avec *Farhat*, responsable au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

[768] Entretien avec *Badreddine*, Agence de Bassin Hydraulique de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 16 février 2016.

ans pour les déclarer à l'agence de bassin hydraulique afin de procéder à leur régularisation[769]. Cependant, plusieurs années ont été nécessaires à la mise en place des agences de bassin, ainsi qu'à l'effectivité des procédures de régularisation. Ce délai a en conséquence été prolongé plusieurs fois. La dernière prolongation connue date d'octobre 2013[770], et ce pour une durée de deux ans[771].

Finalement, au niveau de la plaine du Saïss, l'agence du Sebou considère que seuls 30 à 40 % des points de prélèvements sur la nappe sont régularisés[772]. Vingt ans après la promulgation de la loi, la majorité des points d'eau existants ne sont pas régularisés et ne sont donc pas non plus – de fait – officiellement répertoriés par l'ABH. Cette dernière estime cependant qu'il y aurait 9 000 points d'eau sur la plaine du Saïss[773], soit une moyenne d'environ 4 par km². Il convient d'ajouter à cela les puits et forages qui ont pu être également creusés dans cet intervalle de temps. Pour autant, il y a bien eu une augmentation très conséquente des demandes d'autorisation de prélèvements sur les nappes souterraines depuis l'année 2008, comme l'explique *Sofiane*, responsable au sein du service eau de Meknès.

> *« 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[774]. »*

En effet, dans l'immense majorité des cas, les demandes d'autorisation des points d'eau de la part des agriculteurs sont en réalité réalisées dans le but d'obtenir des subventions du Plan Maroc Vert. Nous l'avons vu, ce dernier prévoit des subventions à hauteur de 80 %[775] des frais pour le creusement d'un forage, l'équipement d'une motopompe et l'installation d'un système d'irrigation en goutte-à-goutte[776]. L'obtention de ces subventions est cependant conditionnée à l'obtention préalable des autorisations de creusement et de prélèvement auprès de l'agence de

---

[769] « Article 6 », Chapitre II, Droits acquis sur le domaine public hydraulique, *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n° 10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995

[770] Entretien avec *Ibtissam*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 14 avril 2016

[771] Notification de prolongation du délai de régularisation des points de prélèvement en eau jusqu'au 3 octobre 2015 (en arabe), ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, 3 octobre 2013

[772] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016

[773] « Contrat de la nappe Fès-Meknès : Défi et Stratégie pour un Développement Durable », *ABH du* Sebou, Conférence « Ressources en eau souterraine au Maghreb : Quels instruments pour une gestion durable ? », *Journées scientifiques Maghrébines*, IAV Hassan II, Rabat, 8 mai 2017

[774] Entretien avec *Sofiane*, responsable au sein du Service Eau, *Meknès*, 11 juin 2013

[775] Ce taux est porté à 100 % dans le cas d'une exploitation de moins de 5 hectares.

[776] Le montant global de la subvention est cependant limité à des plafonds fixés par l'Agence de Développement Agricole.

bassin hydraulique. La régularisation des points d'eau est donc directement permise par la mise en œuvre du Plan Maroc Vert et l'installation d'un système d'irrigation par goutte-à-goutte, une technique d'irrigation localisée souvent présentée comme économe en eau, une affirmation dont nous avons cependant pointé les limites. Finalement, la régularisation des points de prélèvements sur les nappes d'eau souterraine est effectuée au travers d'une politique de développement agricole dont les objectifs sont formellement opposés à ceux d'une politique de « préservation » des ressources en eau souterraine.

La question de l'application des normes en matière de régulation de l'accès à l'eau souterraine s'inscrit également dans le conflit précédemment décrit entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Lorsque nous évoquons le projet de nouveau périmètre irrigué dans le Saïss, *Amal*, une fonctionnaire du ministère de l'Agriculture responsable du suivi de ce projet met en avant la possibilité d'utiliser ce projet pour « mettre en œuvre » les mesures prévues par la loi sur l'eau.

> *« On a travaillé avant [sur les mesures réglementaires liées à l'utilisation de l'eau souterraine], mais le projet [de périmètre irrigué], c'est une bonne occasion pour [les] mettre en œuvre. Tout prélèvement doit être soumis à des autorisations, avec des quotas. […] La loi l'exige, d'ailleurs, sauf que, je ne sais pas si vous avez vu un peu les problèmes au Maroc, c'est partout dans le monde. La nappe, c'est difficile à gérer. Il y a des gens qui ne disposent pas d'autorisation. [L'idée ici,] c'est juste appliquer la loi, mais d'une façon plus spécifique à ce projet, via des accompagnements et non pas décréter une loi qui reste ici, à Rabat, que personne n'applique. Il faut que tout le monde s'inscrive dans ce projet, et connaisse un peu les droits et les obligations.*[777] »

L'idée développée ici par cette représentante du ministère de l'Agriculture consiste finalement à conditionner, de manière paradoxale, l'application des mesures de régulation de l'accès aux eaux souterraines à la création d'un nouveau périmètre irrigué, à travers le projet de « préservation de la plaine irriguée du Saïss » prévoyant de nouveaux apports en eau de surface sur la plaine. Néanmoins, une telle conditionnalité n'est pas prévue par le projet en l'état actuel, ni concrètement envisagé par ses instigateurs[778]. L'argument déployé ici relève en réalité avant tout d'éléments discursifs relevant de la stratégie du secteur de l'Agriculture : sans s'opposer aux objectifs généraux prônés par le secteur de l'Eau, aucune mesure n'est concrètement mise en œuvre pour aller dans ce sens. Il convient dès lors de s'intéresser plus

[777] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016

[778] *Étude de faisabilité de la sauvegarde de la plaine irriguée de Saïss située dans les régions de Fès-Boulemane et Meknès-Tafilalet*, Compagnie d'Aménagement Agricole et de Développement Industriel (Aadi), ministère de l'Agriculture, 2012-2015 (trois rapports)

précisément aux questions de mises en œuvre concrète de la régulation des eaux souterraines que nous voulons pour intéresser, en commençant par porter un regard sur le travail de la police de l'eau prévue par la loi de 1995.

### III.C. Des prélèvements non contrôlés : une police de l'eau inopérante

La problématique de la régulation de l'accès aux eaux souterraines ne saurait se limiter aux procédures d'autorisation. En effet, il convient également de se pencher sur les mécanismes existants de contrôle, de dissuasion et de sanction. Dans le Saïss, l'agence de bassin hydraulique n'autorise pas les forages dont la profondeur est supérieure à 100 mètres. Cette règle est bien connue des agriculteurs, comme nous l'explique *Mouhsine*, agriculteur dans la province d'El-Hajeb.

> *« Tout le monde dit [que son forage est profond de] 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. Le mien est à 130 mètres.*[779] *»*

Cette situation est loin d'être isolée. On retrouve des témoignages similaires au niveau de toute la plaine du Saïss, et de tout le pays (Kuper et al. 2016). Nous cherchons dès lors à expliquer, ou tout du moins à comprendre, ces situations d'illégalité. À cet égard, cette première observation écarte l'idée d'une méconnaissance des règles par les agriculteurs. Il convient alors d'interroger les moyens de contrôle et de sanction des agences de bassin. La loi de 1995 prévoit l'instauration d'une police de l'eau chargée de contrôler les différentes règles relatives à l'utilisation du domaine public hydraulique et de sanctionner au besoin[780]. Le contrôle du respect de la profondeur limite des forages fait donc partie de ses missions. *Farhat*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, nous explique que la police de l'eau est en réalité inopérante.

[779] Entretien avec *Mouhsine*, agriculteur au sein d'une coopérative agraire, *El-Hajeb*, 1er mai 2013

[780] « Articles 104 à 123 », Chapitre XIII, Police de l'eau – Infractions et sanctions, *Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n° 10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995

*« 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.[781] »*

Nous comprenons ici que les activités de contrôle et de sanction ne sont pas une priorité pour l'agence de bassin du Sebou. Une première raison évoquée est celle de la faiblesse des moyens humains. Il est vrai que les agences de bassin sont déjà faiblement dotées en personnel. En effet, moins d'une cinquantaine de fonctionnaires travaille à l'agence de bassin du Sebou dont les compétences, extrêmement larges et variés, se déploient sur un territoire de 40 000 km². Le service en charge du domaine public hydraulique est constitué, pour sa part, de deux ingénieurs, quatre techniciens et un personnel administratif[782]. Cette faiblesse des moyens humains est également remarquée au sein des « services eau » représentations locales du ministère de l'Eau, en charge des dossiers d'autorisation de prélèvement mais aussi de la mission de police de l'eau, comme l'indique *Sofiane*, responsable du « service eau » de Meknès.

*« Ici, il y a seulement deux personnes qui s'occupent des demandes d'autorisation dans le service. Ce n'est pas suffisant avec l'augmentation du nombre de dossiers à traiter[783]. »*

Il convient d'ajouter à la faiblesse de ces moyens humains et financiers, une faible volonté de ces acteurs de réaliser la mission de police de l'eau. Si cette seconde cause est en partie liée à la première, elle présente également quelques caractéristiques propres. D'abord, nous l'avons vu précédemment, les acteurs de la politique de l'eau, de manière générale, ne croient pas à l'efficacité de mesures de contrôle des prélèvements en eau[784]. De plus la mission de police de l'eau ne fait pas partie de la vocation des agents de l'agence, en ce sens elle n'apparaît pas, à leurs yeux, comme une mission « noble ». En outre, cette mission de police n'est pas non plus la plus bénéfique pour l'image de l'institution, qui pourrait en effet être négative pour les acteurs susceptibles d'être contrôlés, d'autant plus que les ABH sont déjà

[781] Entretien avec *Farhat*, responsables au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.
[782] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.
[783] Entretien avec *Sofiane*, responsable au sein du Service Eau, *Meknès*, 11 juin 2013.
[784] Cf. Chapitre 2, II.C, p.183.

largement critiquées par les acteurs du secteur agricole[785]. De fait, la construction d'ouvrages hydrauliques est par exemple largement privilégiée par rapport aux missions de police. Cela s'explique d'une part par l'intérêt technique de telles réalisations pour les ingénieurs hydrauliques en poste à l'agence de bassin et d'autre part car elle donne une visibilité, qui plus est très positive, à l'agence de bassin hydraulique.

Ces activités de police de l'eau et de contrôle des points de prélèvement sur les nappes d'eau souterraines font également l'objet d'un constat d'impossibilité, notamment en ce qui concerne les « grands » agriculteurs, comme l'explique *Taher*, retraité de la fonction publique et consultant en génie rural.

> *« Les grands agriculteurs, les gros usagers de manière générale, ceux qui ont 500 ou 1 000 hectares, il n'y a pas de raison pour qu'on ne les oblige pas à mettre un compteur, à ce que leurs prélèvements soient contrôlés. Mais généralement ce sont des gens bien connectés, l'agence n'a pas de moyens de pression sur eux. Il faut vraiment qu'ils aient une vision citoyenne eux-mêmes pour pouvoir se laisser contrôler et payer les redevances[786]. »*

Les « grands » agriculteurs sont donc ici caractérisés par les relations qu'ils entretiennent avec des membres de l'administration, et en particulier des représentants locaux du ministère de l'Intérieur, les conduisant à être « bien connectés ». C'est également ce que décrit *Sofiane*, fonctionnaire au sein de la représentation locale du ministère de l'Eau à Meknès, lors que nous évoquons les missions de police de l'eau dont le service qu'il dirige est en partie en charge.

[785] Nous considérons ici le secteur dans sa plus large acception, à savoir le secteur bureaucratique mais aussi économique.

[786] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

> *« 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*] Tu imagines,* Mohammed *[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 ne 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*[787]*. »*

Ce genre de propos n'est pas une exception, il nous a été rapporté par de nombreux fonctionnaires, appartenant à différents secteurs et au niveau de différentes régions. C'est le cas de *Houssem*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, revient par exemple sur une saisie de matériel de forage d'une entreprise ne possédant pas les autorisations nécessaires, intervenue dans la région de la Chaouia.

> *« Pour les sociétés de forage, on a eu une réunion à la* wilaya*, mais c'était seulement de l'information. Juste après cette réunion, ils ont fait une saisie de matériel de quelqu'un. Mais bon, ils ne savaient pas. En fait, il connaît le* wali *! Alors maintenant il continue de travailler. Voilà, on ne peut pas appliquer la loi si ce n'est pas uniforme, si ce n'est pas pour tout le monde pareil*[788]*. »*

Par une telle intercession, le *wali*, envoie en réalité un signal aux agents chargés des missions de police de l'eau contribuant à décrédibiliser leur travail. En retour, ces fonctionnaires font le constat de l'inapplicabilité de la loi. Cette inopérabilité dépasse finalement l'idée d'un simple manque de coordination entre le ministère de l'Eau et de l'Intérieur, mais renvoie directement aux objectifs fixés par les représentants locaux du ministère de l'Intérieur qui décident en dernier recours de l'application ou non de telle ou telle mesure.

Nous l'avons vu, l'immense majorité des autorisations de prélèvement sont demandées parce qu'elles constituent une des conditions en vue de l'obtention de subventions distribuées dans le cadre du Plan Maroc Vert. Il convient alors de voir quels sont les contrôles réalisés à l'occasion de cette procédure réalisée par le ministère de l'Agriculture. Les demandes de subvention au titre du Plan Maroc Vert sont formulées auprès d'un guichet unique situé au

[787] Entretien avec *Sofiane*, responsable au sein du Service Eau, *Meknès*, 11 juin 2013

[788] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015

niveau des directions provinciales de l'Agriculture (DPA). Prenons l'exemple de la demande la plus courante : un agriculteur qui dépose une demande de subvention pour l'installation d'un forage et d'une motopompe alimentant un système d'irrigation goutte-à-goutte[789]. Après avoir déposé un dossier auprès de la DPA, et avoir obtenu l'accord pour la subvention, l'agriculteur peut commencer à réaliser les travaux de forage et procéder à l'achat et à l'installation de son matériel d'irrigation en goutte-à-goutte. Il doit alors, à ce moment-là, faire de nouveau appel aux services de la DPA qui viendront contrôler l'effectivité des travaux[790]. En ce qui concerne le forage, alors que l'autorisation de l'agence fixe une profondeur maximale, l'agent de la DPA vérifie seulement que la profondeur du forage soit au moins équivalente à ce qui a été déclaré dans la demande de subvention[791]. Les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ne réalisent pas d'opérations de contrôle liées à l'autorisation délivrée par l'agence.

Alors que les fonctionnaires de l'Agriculture ne sont pas dotés des pouvoirs de police de l'eau dans la plaine du Saïss, ils le sont cependant dans le périmètre irrigué du Tadla. En effet, l'ORMVA du Tadla, l'office en charge de la gestion du périmètre irrigué, dépendant du ministère de l'Agriculture, est à la fois en charge de la distribution des subventions et de l'exécution des pouvoirs de police de l'eau sur le territoire couvert par le périmètre irrigué. Pourtant, les contrôles sont inexistants, comme l'affirme sans détours un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture.

> *« Il y a bien la procédure de régularisation pour les puits et les forages. Normalement il y a une enquête publique, il y a plein de choses de prévues. Mais bon, rien n'est fait, rien n'est appliqué*[792]*. »*

En outre, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture se refusent à réaliser des contrôles des prélèvements en eau souterraine, et ce pour plusieurs raisons. Ils considèrent que les eaux des nappes d'eau souterraines, tel que sur la plaine du Tadla, sont issues des retours d'irrigation et reviennent donc de droit aux agriculteurs, comme l'explique *Yahya*.

[789] « Les aides financières de l'État pour l'encouragement des investissements agricoles », *Fonds de Développement Agricole, Ministère de l'Agriculture*, avril 2017

[790] Nous avons pu observer une visite d'un agent de la DPA pour un tel contrôle dans le Saïss, *Aïn Cheggag*, 13 avril 2016.

[791] La subvention pour le forage est calculée par mètre linéaire, elle fixée de 80 % du coût total dans une limite de 2 000 dirhams (soit environ 178 euros) par mètre linéaire. Par ailleurs, l'ensemble des subventions reçues au titre de l'irrigation (creusement du forage, achat d'une motopompe, équipement en goutte-à-goutte, etc.) fait l'objet d'un plafond global de 36 000 dirhams (soit environ 3 215 euros) par hectare.

[792] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 21 septembre 2015

*« Parce que les eaux souterraines, ce sont des eaux à accès libre, donc chacun dans sa parcelle, il y a un accès libre. Globalement on est sur 40 % qui ont un accès libre à la nappe rien que dans le périmètre irrigué[793]. »*

Ils considèrent également que la réalisation de ces contrôles n'est pas de leur ressort, et plus encore, que cela nuirait à leur mission principale qui consiste à conseiller les agriculteurs, comme l'explique *Houssem*.

*« Pour la police de l'eau, nous on peut donner des informations, on est proches du terrain. Mais on ne peut pas tenir un double rôle, être proches des agriculteurs, faire nos activités de conseil et les dénoncer. Le contrôle, c'est plutôt le travail des autorités locales[794]. »*

En ce sens, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture considèrent ce type de contrôles comme impossibles à réaliser, et cela au-delà de raisons purement pratiques[795]. Se considérant comme « proches des agriculteurs », ces derniers s'identifient volontiers à eux et aux difficultés qu'ils peuvent éventuellement rencontrer. Les propos de *Yahya* traduisent l'idée que la réalisation de tels contrôles par ses services serait extrêmement difficile.

*« Quand même, la loi est là, mais on ne peut pas l'appliquer, c'est difficile l'application de la loi… Parce qu'en fait je veux dire c'est son puits à lui. [Il y a] une valeur, un investissement personnel. Tu ne peux pas lui limiter un débit, tu ne peux pas.[796] »*

En réalité, cela s'explique par des raisons directement en lien avec la conception que se font de leur métier ces fonctionnaires. En effet, leurs principales missions sont liées à la mise en œuvre de la politique de développement agricole, et consistent à encourager et valoriser les pratiques irrigués et les investissements financiers liés. Les fonctionnaires ne sont donc pas prêts à donner la priorité à une mission de contrôle des prélèvements ne correspondant ni aux objectifs de politique publique généraux de leur ministère, ni à la conception qu'ils ont de leur métier.

En somme, les pratiques observées conduisent à penser l'inopérabilité de la police de l'eau, que cela concerne les « grands » agriculteurs incontrôlable car « connectés » à l'administration *via* les responsables du ministère de l'intérieur. Les « petits » agriculteurs sont également incontrôlables, mais pour des raisons qui tiennent plus à la mansuétude des

[793] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 19 avril 2016
[794] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015
[795] Cf. Chapitre 2, II.C, p.183.
[796] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 19 avril 2016

fonctionnaires face à ce qui constitue le « gagne-pain » de ces agriculteurs. Ces pratiques renvoient à l'idée d' « indulgence » telle que décrite à propos d'un autre sujet, les contraventions pour excès de vitesse, par Claudine Pérez-Diaz. Dans ce cadre, l'auteure montre que certaines infractions apparaissent aux yeux des agents de l'État comme « vénielle[s] », dans le sens où « leurs auteurs n'appartiennent pas pour la plupart à la catégorie des véritables malfaiteurs » (Pérez-Diaz 1994, p. 402). Les agents administratifs font alors appel à des formes d' « indulgence » en abandonnant les poursuites légalement prévues, le processus reposant en réalité sur l'absence d'une réprobation morale des agents de l'État quant à certaines pratiques cependant proscrites par les normes juridiques. C'est le cas à propos des forages illicites, qui ne sont généralement pas considérés, par les agents de l'Agriculture ou de l'Intérieur, comme de véritables fautes morales sujettes à répréhension.

Ce constat d'une faible mise en œuvre de la police de l'eau a été réaffirmé par la sous-secrétaire du gouvernement chargée de l'Eau, Charafat Afilal, qui annonce à l'été 2018 travailler sur un projet de décret officiellement présenté comme une manière de « rendre opérationnelle » la police de l'eau[797]. Ce projet de décret visant à « fixer les conditions et les modalités de nomination des agents de la police de l'eau et de l'exercice de leurs fonctions[798] » a en effet été présenté lors du conseil de gouvernement du 30 août 2018[799]. Sa présentation intervient cependant 10 jours seulement après l'annonce d'une décision royale actant la suppression du Secrétariat d'État chargé de l'Eau et le limogeage de la ministre en charge, que nous avons évoquée précédemment[800]. Sans présumer d'un lien de causalité, notons cependant que ce projet de décret n'a pas été concrétisé jusqu'à aujourd'hui.

Finalement, malgré l'existence théorique d'une régulation de l'accès aux nappes d'eau souterraine, celles-ci sont en libre accès et considérées comme telles par les acteurs des politiques agricoles. Les possibilités de contrôle existent mais ne sont que très rarement appliquées, voire pas du tout appliquées dans le cas du Tadla, c'est pourquoi nous pouvons parler de véritable politique de laisser-faire dans l'accès aux nappes d'eau souterraine. Cependant, l'existence même de possibilités de contrôle participe du contexte d'incertitudes

[797] « Le Maroc aura sa police de l'eau », *Hespress*, 1er septembre 2018, en ligne, consulté le 25 février 2021, https://fr.hespress.com/11795-le-maroc-aura-sa-police-de-leau.html ; « La nouvelle police des eaux va couvrir tout le territoire national », *Médias24,* 20 décembre 2017, en ligne, consulté le 25 février 2021, https://www.medias24.com/MAROC/SOCIETE/179118-Maroc-La-nouvelle-police-des-eaux-va-couvrir-tout-le-territoire-national.html

[798] *Projet de décret n°2.18.453*, présenté lors conseil de gouvernement du 30 août 2018, ordre du jour consulté le 25 février 2021, http://www.sgg.gov.ma/Legislation/ConseilGouvernement/Lordredujour.aspx

[799] « Police de l'eau : le décret adopté en Conseil du gouvernement », *Médias24*, 30 août 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.medias24.com/MAROC/Quoi-de-neuf/185488-Police-de-l-eau-le-decret-adopte-en-conseil-du-gouvernement.html

[800] Cf. ce chapitre, sous-section II.D, p.346.

que nous évoquions plus tôt. En effet, bien que les procédures légales et règlementaires ne soient pas appliquées, leur application demeure une possibilité, et constitue une éventuelle menace pesant sur les usagers de l'eau, au premier titre desquels les agriculteurs.

### III.D. Quand le contournement de la règle devient la norme

Lorsque nous abordons la question des contrôles et de leur effectivité avec différents représentants de différentes agences de bassin, ceux-ci dénoncent quasiment systématiquement un manque de « conscience du problème[801] » de la part des usagers mais aussi une absence de réelle « de volonté politique[802] ». Ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture et ancien consultant spécialiste du génie rural, *Taher* partage également ce constat.

> *« S'il y avait un signal politique quelque part, du roi ou du chef du gouvernement comme quoi dorénavant on va essayer de régulariser, de contrôler les prélèvements et de les limiter. Bon et bien là, ils seront obligés de suivre, c'est sûr ! Mais là il n'y a pas de signal politique[803]. »*

*Taher* explique ici que les autorités locales ne reçoivent en réalité par d'injonction au contrôle de l'utilisation des eaux souterraines. Ce constat est également fait par *Farhat*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, qui rappelle que la procédure de contrôle impose la présence d'un représentant de la *qiadat*.

> *« On est obligé de passer par la* qiadat*, qui représente toutes les autorités au niveau local. Quand une infraction est constatée, on appelle le* qaïd *qui est tenu d'exécuter, sa présence [ou celle d'un de ses représentants] est exigée[804]. »*

Après avoir rappelé certaines exigences procédurales, *Farhat* en vient aux pratiques, et avance quelques raisons de l'absence de contrôle de l'accès aux nappes d'eau souterraine.

[801] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 15 mai 2015.
[802] Entretien avec *Taleb*, responsable au sein de l'ABH du Sebou, *Fès*, 31 mai 2016.
[803] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.
[804] Entretien avec *Farhat*, responsables au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

> *« Mais les* qaïds *peuvent contrôler, comme ils peuvent ne pas contrôler ou faire semblant de ne rien voir. Nous, pour l'instant, on ne peut pas assurer l'activité de la police de l'eau. Et puis il faudrait déjà convaincre les* qaïds *de l'intérêt. Bon mais là on va rentrer dans la logique des campagnes anti-corruption et tout ça* (Interrompu par la sonnerie de son téléphone, il répond à l'appel)[805]*. »*

On comprend ici que le contrôle des puits et des forages n'est pas dans l'intérêt des autorités locales. Cependant, il semblerait que l'existence de normes non appliqués puisse avoir un intérêt spécifique. Pour cela, il convient de prendre le point de vue, cette fois-ci, d'un agriculteur désireux de réaliser un forage pour irriguer sa parcelle. Dans une de ses publications, Hassan Quarouch (Quarouch et al. 2014) rapporte les propos de *Hamed*, un agriculteur de la plaine du Saïss désireux de réaliser un tel investissement, qui commence par expliquer que le *moqaddem*[806] connaît très bien ce qui se passe dans le *douar*[807] qu'il est chargé de surveiller.

> *« Tu ne peux pas faire un forage sur un coup de tête. Il faut aller voir le moqadem, si tu ne vas pas à lui, il viendra à toi. C'est comme ça, tu ne peux rien faire sans qu'il le sache. » (*Ibid.*).*

Le contexte d'incertitudes peut ensuite constituer un moyen de pression sur l'agriculteur. L'existence de normes non appliquées, ou appliquées arbitrairement, peut en effet entraîner le développement de certains actes de corruption, comme l'explique *Hamed*.

> *« Lorsque je suis allé le voir pour lui parler de mon projet il m'a dit qu'il était d'accord. Ce qui voulait dire que je pouvais lui donner de l'argent (rires). Pour la majorité des agriculteurs, la "bénédiction" du moqadem est un passage obligé. Cependant le forage reste illicite, seule l'Agence de l'eau est habilitée à donner des autorisations de forage. Les agriculteurs le savent, mais il y a un manque de confiance envers une administration dont ils retiennent qu'elle veut leur faire payer "leur eau". » (*Ibid.*)*

Ces pratiques sont non seulement permises par l'existence d'incertitudes relatives à l'application effective des normes, mais aussi par un manque de confiance des agriculteurs envers les administrations sectorielles, telle que l'agence de l'eau, établies dans les villes, dont ils ne possèdent pas les codes, ni ne partagent la même « culture professionnelle » (Muñoz, Poupeau et Razafimahefa 2019, p. 603). Cela renvoie en partie à la distinction opérée par les

[805] Entretien avec *Farhat*, responsables au sein de l'ABH Sebou, *Fès*, 19 juin 2013.

[806] Inférieur hiérarchique du *caïd* qui office à l'échelle de toute la commune, le *moqaddem* officie à l'échelle d'un *douar*.

[807] Un *douar* est un petit village, ou hameau. Chaque commune rurale est composée de plusieurs *douars*.

différents acteurs entre « grands » et « petits » agriculteurs, largement liée aux différences émanant du mode de vie urbain des premiers et rural des seconds[808].

Le représentant de l'autorité locale occupe une place centrale dans le fonctionnement administratif marocain dans son ensemble. Cette position centrale provient du fait qu'il est à la fois le représentant local de l'État, mais qu'il coordonne également toutes les administrations sectorielles au niveau local[809]. En milieu rural, que ce soient les *caïds* au niveau des communes, ou les *moqaddems* au niveau des *douars*, ces représentants de l'État jouissent d'une relation « privilégiée » avec les administrés. La littérature décrit leur rôle de renseignement sur l'ensemble des activités sociales, administratives, économiques et politique de la localité (Boudedja 2013 ; Taghbaloute 1994). Leur rôle et l'étendue du quadrillage territorial, rend très improbable l'idée que les représentants de l'autorité locale ne seraient pas informés des activités sur le territoire dont ils ont à charge la surveillance.

L'absence de connaissance et de contrôle des points de prélèvements sur les nappes souterraines n'est donc pas principalement liée à un manque de capacité administrative. Cependant, ces capacités sont inégalement réparties entre les acteurs administratifs et la coopération entre eux ne va pas de soi. Si les représentants locaux du ministère de l'Intérieur sont informés de ce qui peut se passer sur le territoire, ce n'est pas le cas des agences de bassin, qui ne possèdent que des informations parcellaires quant à l'exploitation des nappes d'eau souterraine. Les procédures mises en place par cette dernière dans le but de maîtriser l'utilisation des eaux souterraines font donc l'objet de contournements, notamment de la part d'autres administrations sectorielles.

On peut également remarquer que certains conflits sectoriels favorisent le phénomène de libre accès aux eaux souterraines. C'est le cas du conflit opposant les acteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Nous l'avons vu, les autorisations de prélèvements sont demandées par les agriculteurs auprès des agences de bassin dans la mesure où elles constituent un élément obligatoire à la demande de subventions dans le cadre du Plan Maroc Vert. Mais le refus de certaines agences d'octroyer certaines autorisations[810] alimente une situation conflictuelle entre l'administration agricole et les agences de bassin hydraulique. Dans ce contexte, les représentants des premières, conjointement avec les agriculteurs, organisent un contournement de la procédure officielle pour faire face aux refus d'autorisation des agences. *Houssem*,

[808] Cf. Chapitre 1, III.C, p.146.

[809] Ce rôle est notamment spécifié dans la Constitution de 2011 qui stipule que les gouverneurs « représentent le pouvoir central et […] assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exercent le contrôle administratif ». En outre, ils « coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale », Article 145, *Dahir n°01-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution*, Bulletin Officiel n°5964 bis du 30 juillet 2011

[810] Cf. Chapitre 4, II.B, p.291.

fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, nous explique comment s'opèrent concrètement ces opérations de contournement.

> *« De toute façon, quand l'agriculteur est devant des interdictions, il trouve des solutions nouvelles. Puisqu'il n'y a plus d'autorisation pour les nouveaux puits, les agriculteurs demandent des autorisations pour des anciens puits, avec la procédure de régularisation. Ici, on n'a pas d'historique des puits, alors l'agence est obligée de donner l'autorisation car c'est une déclaration sur l'honneur qu'il faut.*[811] *»*

L'utilisation d'une déclaration sur l'honneur permet donc, dans le cas où il n'existe pas de registres répertoriant les puits et les forages avant 1995, aux agriculteurs concernés de se voir délivrer une l'autorisation de prélèvement. Selon *Houssem*, cette procédure, qui avait vocation à rester exceptionnelle, devient la norme et constitue une autre possibilité de contournement des règles d'utilisation du domaine public hydraulique fixées par la loi sur l'eau et les agences de bassin.

Au printemps 2015 cependant, le ministère de l'Agriculture et le Fonds de Développement Agricole ont modifié la liste des pièces nécessaires dans le cadre d'une demande de subvention au titre du Plan Maroc Vert, comme nous l'explique *Hassan*, fonctionnaire chargé de l'instruction des demandes de subvention au sein d'une direction provinciale du ministère de l'Agriculture.

> *« Quoi qu'il en soit, depuis mars de cette année [2015], il y a un changement, à mon avis, il est radical pour les subventions : c'est que l'autorisation de pompage, elle n'est plus demandée. […] Pour un ancien [puits ou forage], avant mars, il y avait une procédure détaillée [à travers laquelle l'exploitant devait] prouver que celui-ci était ancien et pas nouveau. Maintenant on travaille dans le flou*[812]*. »*

Cette modification dans la procédure intervenue en mars 2015 est pointée du doigt par *Hassan* en tant que source de « flou », d'incertitude dans la mission d'instruction des dossiers de demande de subvention dont il est chargé. En réalité, cette situation a depuis été éclaircie par le ministère de l'Agriculture. En effet, cette conditionnalité a disparu des guides relatifs aux demandes de subventions agricoles édités par le ministère de l'Agriculture. Alors que l'autorisation de l'agence de bassin était nécessaire en 2011[813], elle ne l'est plus à dans le guide

[811] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015

[812] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[813] « Les aides financières de l'État pour l'encouragement des investissements agricoles », *Fonds de Développement Agricole, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, édition avril 2011

datant de 2017[814]. *Taher*, ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, résume la situation de la manière suivante.

> *« Le ministère de l'Agriculture ne veut aucune contrainte en matière d'utilisation des eaux souterraines. Avant il y avait une autorisation qui était nécessaire pour avoir les subventions. Mais ils l'ont enlevée[815]. »*

Finalement, l'analyse de la mise en œuvre des procédures liées à la régulation de l'accès au domaine public hydraulique donne à voir une situation que l'on peut qualifier de libre accès aux eaux souterraines. L'accumulation de savoirs qui découle de ces procédures ne s'ensuit que de très peu d'effets sur la régulation effective de l'accès eaux souterraines. L'application partielle et fortement limitée des mesures de régulation à leur accès donne finalement à voir une véritable volonté politique de « laisser-faire » dans l'utilisation des eaux souterraines dont l'exploitation s'est largement accélérée depuis les années quatre-vingt-dix, destinée à ne pas entraver le développement de l'agriculture irriguée. Cet interventionnisme sélectif concernant l'accès aux eaux souterraines contraste finalement très fortement avec les ambitions de contrôle de l'utilisation et de préservation des eaux souterraines affichées par les projets de contrats de nappe en particulier, et la politique de gestion des eaux souterraines plus généralement.

## Conclusion du chapitre 5 : changements discursifs et instrumentation sélective

La suppression du ministère délégué chargé de l'Eau en août 2018, concomitante au limogeage de la dernière tenante du poste, Charafat Afilal, a conduit le ministre de l'Équipement, Abdelkader Amara à reprendre directement la main sur ce département ministériel. Dans une interview donnée au journal *Le Matin* en juin 2019, le ministre revient sur la politique de gestion de l'eau et plus précisément sur l'officialisation du Plan National de l'Eau (PNE) en tenant les propos suivants.

[814] « Les aides financières de l'État pour l'encouragement des investissements agricoles », *Fonds de Développement Agricole, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, édition avril 2017

[815] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

> *« Suite à la promulgation de la nouvelle loi 36-15 sur l'eau qui a apporté des nouveautés en matière de planification de l'eau, le département de l'Eau actualise actuellement le projet de PNE établi en 2015. Le processus de préparation de cet important document se poursuit en parfaite concertation sous ma supervision avec l'ensemble des intervenants dans le secteur en vue de présenter le nouveau projet de PNE à la Commission interministérielle de l'eau vers fin 2019 et au Conseil supérieur de l'eau et du climat en 2020*[816]*. »*

Ce discours, qui est substantiellement le même que celui tenu par l'ancienne ministre quatre ans auparavant[817], donne l'impression d'une véritable spirale interminable constituée de tentatives sans cesse réitérées de réunions de multiples commissions dans une quête, vaine mais perpétuelle, d'une inflexion de la politique agricole de développement de l'irrigation.

Les divergences observées dans la mise en œuvre des différents instruments de la politique de gestion des eaux souterraines, tant dans ses aspects législatifs et réglementaires, que dans ses instruments présentés comme contractuels sans en avoir réellement la forme, sont la marque d'une certaine impuissance du secteur de l'Eau qui ne peut agir sans inflexion de la politique agricole. Le secteur de l'Agriculture est en effet engagé dans une politique de développement basée sur une exploitation maximale, mais optimisée, des ressources en eau du pays que défend un ministre tirant directement sa légitimité du Palais, tandis que d'autres en subissent les « foudres[818] ». Pour autant, les acteurs de la politique de l'Eau, au premier titre desquels le ministre en charge de ces questions, s'efforcent de mettre en avant les tentatives de changement de la politique de l'eau et de réorientation de ses objectifs. Cela relève à la fois du discours, permettant dès lors de montrer une action dans le domaine de la gestion de l'eau qui correspond aux standards internationaux dont le gouvernement marocain tient à tout prix à apparaitre comme un acteur modèle sur la scène internationale. Mais cela donne également à voir l'exhortation, de la part d'acteurs publics chargés de la gestion de l'eau dont les marges de manœuvre sont très limitées, à une exploitation plus raisonnée des ressources en eau.

Le changement est donc limité par cette incapacité à trouver un tel compromis, débouchant en lieu et place sur une forme de « compromis ambigu » autour du développement de l'irrigation localisée. La recherche d'horizontalité en matière de gestion des eaux

---

[816] « Entretien avec Abdelkader Amara, ministre de l'Équipement, du transport, de la logistique et de l'eau », *Le Matin*, 12 juin 2019, en ligne, consulté le 30 avril 2021, https://lematin.ma/journal/2019/assurer-gestion-durable-leau-maroc-construit-decennies-mode-gouvernance-sameliore-senrichit-progressivement/317528.html

[817] « Le plan national de l'eau examiné par la commission interministérielle de l'eau », *Parti du Progrès et du Socialisme (site internet)*, 3 février 2015, en ligne, consulté le 29 avril 2021, https://ppsmaroc.com/fr/6270/

[818] « Le "séisme politique" décrété par le roi marquera-t-il le retour de l'Istiqlal au gouvernement ? », *Yabiladi*, 24 octobre 2017, en ligne, consulté le 13 mai 2021, https://www.yabiladi.com/articles/details/58709/seisme-politique-decrete-marquera-t-il-retour.html

souterraines est en réalité limitée par la permanence des politiques développementalistes agricoles historiques. Malgré un changement d'ordre discursif marqué par de nouveaux objectifs « préservationnistes » désormais explicitement à l'ordre du jour, la logique *sélective* de l'interventionnisme étatique et de la mise en œuvre des différents instruments conduit à une persistance des pratiques aménagistes et développementalistes.

# Chapitre 6 – Les logiques sélectives de l'interventionnisme étatique dans le domaine hydro-agricole

Les enjeux soulevés par la politique des eaux souterraines (contrats de nappe et mesures réglementaires) ne se limitent pas spécifiquement à ces eaux mais renvoient à la politique de l'eau dans son ensemble et recoupent également ceux des politiques agricoles, et plus particulièrement les politiques d'encouragement de l'irrigation. Du fait de leur trajectoire historique spécifique [819], ces politiques hydro-agricoles constituent une porte d'entrée privilégiée pour interroger les évolutions du développementalisme dans le domaine, ainsi que les recompositions de l'État marocain. À part de l'analyse des modalités concrètes de la mise en œuvre de ces politiques, ce chapitre interroge donc les recompositions de l'État, caractérisées par un interventionnisme sélectif. Il faut entendre par là une triple sélectivité qui s'opère entre des objectifs sectoriels opposés, qui distingue différentes catégories d'usagers et qui renvoie à la pratique d'arbitrages effectués par des acteurs étatiques dont la légitimité découle du pouvoir monarchique.

La littérature s'intéressant aux caractéristiques de l'État au Maroc renvoie très régulièrement à l'idée d'une cohabitation de phénomènes de modernité et de tradition [820]. L'interventionnisme étatique au Maroc est par ailleurs caractérisé par des logiques d' « intercession » (Tozy 1989) ou de « prise de liberté avec le droit » (Hibou et Tozy 2000), qui ne sauraient cependant relever d'une « faiblesse » de l'État comme le souligne Béatrice Hibou.

> « Au Maroc, l'arbitraire et le flou des distinctions entre toléré et accepté, entre légal et illégal, entre public et privé constituent des modes de gouvernement à part entière et non pas des révélateurs d'une faiblesse de l'État. » (Hibou 1999c, p. 26)

Ces logiques s'inscrivent dans la trajectoire historique de construction du pouvoir politique au Maroc et influe sur la construction de l'État[821]. Béatrice Hibou et Mohamed Tozy proposent d'explorer la complexité de cette construction étatique à travers les deux notions idéal-typiques d'État-nation et d'État impérial (Hibou et Tozy 2015 ; Hibou et Tozy 2020). La

[819] Cf. Chapitre 1, I, p.99.

[820] Nous avons exposé cette idée en introduction, en prenant en compte la mise en garde de Béatrice Hibou et Mohamed Tozy à propos de ces type de conclusions dichotomiques relevant généralement d'une perspective culturaliste (Hibou et Tozy 2015), cf. Introduction générale, II.D, p.34. Par ailleurs, de telles conclusions sont souvent reprises et mobilisées dans les discours de certains responsables étatiques, participant à une logique transitologique (Vairel 2007) contribuant généralement à justifier l'absence ou la lenteur de certains changements politiques, économiques et sociaux.

[821] Cf. Introduction générale, II, p.20.

spécificité de l'État marocain relèverait en réalité d'une combinaison de différents éléments de chacun de ces idéaux-types. Cependant, pour éviter les écueils d'une simple dichotomie, il faut les penser conjointement, considérer que ces éléments caractérisent un même ensemble, qu'ils concurrent simultanément à la caractérisation des formes et modalités d'action actuelles de l'État. L'approche institutionnaliste de l'État et de la fabrique de l'action publique dans laquelle s'inscrit notre recherche permet de mettre en avant ces dimensions historiques sans pour autant dissocier ces éléments. La mise en œuvre de la politique de l'eau donne à voir l'existence d'institutions sectorielles historiquement différenciées. L'analyse de leurs modalités d'action, ainsi que des luttes et des conflits qui les traversent, permet de mieux caractériser les évolutions des politiques développementalistes hydro-agricoles. Une telle approche permet également de faire ressortir la complexité des modes de domination à l'œuvre, qui renvoient à un entremêlement de modes de gouvernement bureaucratique et autoritaire, rappelant en partie la domination « patrimonial-bureaucratique » telle que définie par Max Weber, au sein de laquelle logiques rationnelles et arbitraires ne sont pas incompatibles mais qui, au contraire, s'accommodent mutuellement (Weber 2013, p. 168-169).

À propos des recompositions de l'État, la littérature met généralement en exergue les évolutions néolibérales de celui-ci, desquelles résulterait une diminution régulière de l'intervention étatique (Hibou et Tozy 2020, p. 421-473). Ces logiques de « gouvernement à moindre coût » (Hibou et Bono 2016, p. 15) ou encore de « décharge » (Hibou 1999a) de l'État ne sont pas nouvelles au Maroc, mais elles s'accorderaient particulièrement bien au paradigme néolibéral, actuellement largement dominant à l'échelle mondiale. Néanmoins, en matière de politique agricole, le Plan Maroc Vert se caractérise par l'octroi de subventions conséquentes destinées à encourager le développement de l'agriculture irriguée, donnant à voir un interventionnisme étatique qui ne relève pas d'une régulation néolibérale[822] mais plutôt d'un encouragement aux investissements privés par des subventions théoriquement destinées à tous les agriculteurs[823]. Sur le plan institutionnel, la politique de l'eau est certes caractérisée par l'existence d'agences spécifiques, conçues dans une logique d'autonomie vis-à-vis de la tutelle ministérielle, qui peine cependant à prendre concrètement forme[824]. Les instruments de la politique de l'eau, tels que les contrats de nappe, relèvent quant à eux d'une logique néo-managériale[825] mais leur mise en œuvre donne à voir la persistance d'un interventionnisme

[822] Selon Foucault, la figure centrale du néolibéralisme est la concurrence (Foucault 2004b). Les politiques actuelles de développement agricole au Maroc, tel que portées par le Plan Maroc Vert, ne s'appuient en effet pas sur de tels ressorts, mais relèvent plutôt d'incitations économiques directes, via la distribution de subventions.

[823] Cf. Chapitre 1, III.B, p.142.

[824] Cf. Chapitre 1, II, p.112.

[825] Cf. Chapitre 4, III.D, p.311.

étatique fort, en matière de production des aménagements hydrauliques notamment[826]. Nous considérons finalement qu'une analyse en termes de sélectivité de l'interventionnisme étatique est à même de restituer la complexité des recompositions de l'État observées. Notre analyse permet de mettre au jour certaines recompositions sélectives du développementalisme en matière hydro-agricole, qui s'articule autour des hypothèses suivantes.

- L'interventionnisme de l'État en matière hydro-agricole consacre une sélection des producteurs de l'action publique, en renforçant la légitimité d'une élite technocratique experte, caractérisée par sa proximité au palais royal. Ce phénomène consacre une cohabitation de plusieurs formes de légitimité sur laquelle repose la production de l'action publique.
- Ensuite, les politiques de développement agricole consacrent un interventionnisme conséquent de l'État et s'inscrivent dans la lignée des logiques développementalistes. Pour autant, leur mise en œuvre opère une sélection des cibles de l'action publique, qui s'articule autour de nouvelles logiques d'encouragement à l'entreprenariat et aux investissements privés, et constituent en cela un facteur de renforcement de certaines inégalités sociales.
- Enfin, les processus de sélection des objectifs d'action publique et de leur hiérarchisation met au jour les contraintes qui pèsent sur les acteurs de la mise en œuvre de l'action publique et participent au renforcement de logiques attentistes de leur part.

À travers ce chapitre, nous détaillons la logique d'interventionnisme sélectif de l'État en caractérisant les modes de sélection des producteurs de l'action publique (I). Nous observons ensuite les processus de sélection des cibles de l'action publique en matière hydro-agricole, favorisant l'entretien d'une base sociale rurale (II), avant d'analyser les processus de sélection des objectifs et des normes dans un contexte de contradictions entre différentes politiques sectorielles (III).

## I. La sélection des producteurs de l'action publique : technocratie et expertisation des politiques publiques

Notre lecture de l'État par l'action publique conduit à l'observer et à le penser à travers les institutions dans lesquelles et par lesquelles il se matérialise. La notion d'interventionnisme sélectif que nous déployons permet de le caractériser et de mettre en avant certaines de ses singularités. Nous observons par exemple une intervention directe du pouvoir monarchique

[826] Cf. Chapitre 3, p.209.

dans certains projets d'action publique, comme nous avons pu le voir à travers la logique de grands projets d'aménagements encouragés, et parfois directement organisés, par le palais royal[827]. Ces interventions complètent et interfèrent parfois avec l'action publique portée plus classiquement par le gouvernement et les administrations publiques, sans pour autant les remplacer. En somme, nous considérons que l'État marocain, à travers ses politiques hydro-agricoles, donne à voir une entité singulière, définie autour d'un développementalisme aujourd'hui remanié, devenu plus sélectif que dirigiste, empruntant certaines caractéristiques néo-managériales, et composant avec certaines caractéristiques autoritaires du régime.

L'interventionnisme étatique que nous observons repose sur une sélection partielle des producteurs de l'action publique, visible à travers le rôle toujours plus important des « technocrates » dans le fonctionnement de l'État. L'importante extraversion de ces derniers (Vermeren 2011a) influe directement sur la production des politiques publiques dans le domaine, dont certains instruments sont directement puisés dans les standards internationaux, et relèvent d'une expertise spécifique. De fait, ils contribuent à marginaliser le rôle d'autres acteurs politiques (élus, représentants des usagers, administrations locales) dans l'élaboration de l'action publique en matière hydro-agricole.

Dans cette section, nous revenons en premier lieu sur le phénomène d'hybridation des légitimité traditionnelle et légal-rationnelle dans lequel s'inscrit la mise en œuvre de l'action publique hydro-agricole (I.A). Nous montrons ensuite comment les technocrates du régime constituent les acteurs privilégiés de la production de l'action publique (I.B), avant d'exposer comment s'opère plus concrètement la sélection des producteurs de l'action publique à travers la pratique d'arbitrages ponctuels et imprévisibles (I.C).

## I.A. Une hybridation des légitimités traditionnelle et légale-rationnelle

Notre analyse de la mise en œuvre des politiques hydro-agricoles ne conclut pas à la cohabitation de deux formes étatiques mais plutôt à l'hybridation de deux types de légitimité, traditionnelle d'une part et légale-rationnelle d'autre part. C'est à travers l'imbrication de la première forme de légitimité directement liée à la figure monarchique, et de la seconde liée à l'organisation administrative d'un État qui revêt toutes les apparences légales et pratiques des préceptes l'État de droit, que s'opère concrètement la fabrique de l'action publique au Maroc. Cette hybridation est à l'origine d'une forme de domination originale, qui est à rapprocher de la notion wébérienne de domination « patrimoniale-bureaucratique ». Dans sa lecture des écrits de Max Weber, Béatrice Hibou rappelle à cet égard que l'arbitraire dont est empreint la relation

[827] Cf. Introduction générale, II.D, p.34 et Chapitre 3, I, p.211.

de domination au sein du régime patrimonial n'est pas « unidirectionnel et univoque », mais revêt au contraire une importante complexité en produisant « des effets en retour [… et en] laiss[ant] la place aux conflits et aux rapports de force qui eux-mêmes sont instables et réversibles. En outre, cet arbitraire n'est pas incompatible avec la rationalisation […] au point que Weber parle à ce propos d'un État et d'un exercice du pouvoir "patrimonial-bureaucratique" » (Hibou 2014, p. 10).

Il convient dès lors de revenir plus en détail sur ces deux formes de légitimité sur lesquelles reposent l'État marocain. La légitimité traditionnelle renvoie directement à la figure monarchique, pilier essentiel de l'État si l'on en croit sa devise officielle[828], et à ce titre à certaines caractéristiques autoritaires du fonctionnement de l'État marocain. Cette domination et supériorité monarchique, et plus largement du *makhzen*, est inscrite dans le fonctionnement même de l'État, à travers des dispositifs légaux entretenant et réactivant des pratiques ancestrales relevant directement des caractéristiques de la légitimité traditionnelle, comme le rappelle Béatrice Hibou.

> « [La loi] est aussi un dispositif qui masque la domination, qui marque l'obligation légale de l'obéissance. Ainsi, le droit marocain apparaît non pas comme une exception, mais comme l'exemple heuristique d'un certain exercice de la domination par usage du droit : la réinvention du *makhzen* et la réhabilitation de la *bay'a* (acte d'allégeance) par Hassan II ont réduit la place du droit positif en le transformant en "simple mise en forme institutionnelle de l'autorité historique qui préexistait à l'État lui-même" (Tozy 1999). Ainsi, le pouvoir du droit se trouve explicitement encadré par les principes, supérieurs, de l'allégeance et de la soumission » (Hibou 2011a, p. 110).

Cette forme de légitimité traditionnelle repose notamment sur un référentiel religieux, directement lié à la fonction du monarque qui est aussi le « commandeur des croyants ». Le pouvoir traditionnel est également entretenu par des pratiques concrètes, qui influent sur la vie politique et administrative, comme peuvent en témoigner les « colères royales » qui sont là non seulement pour rappeler la domination de l'institution monarchique, mais également pour entretenir le rôle de décideur et de moteur de changement qu'occuperait par le roi. Dans le cas de l'existence de conflits, la figure royale apparaît toujours au-dessus, et est à ce titre mobilisée en tout dernier recours. La logique d'arbitrage s'étend ainsi jusqu'à l'arbitrage ultime du monarque, et repose précisément sur l'existence de cet ultime et incontestable arbitrage. Pour autant, ces interventions royales ne peuvent constituer une pratique quotidienne, le risque serait

[828] « Dieu, la Patrie, le Roi » est la devise officielle de l'État au Maroc.

alors d'être assimilé à un acteur politique banal. C'est également la rareté de ces interventions qui façonne leur importance et l'imaginaire de la puissance du pouvoir royal. Ces pratiques se traduisent également dans des attitudes spécifiques, comme l'explique Pierre Vermeren en rappelant que le monarque se place par exemple volontairement au-dessus de ses sujets et n'accorde aucun entretien à la presse marocaine (Vermeren 2011b, p. 53). Il n'existe pas de négociation ou de discussion possible avec l'institution monarchique, qui se considère pour autant comme ayant le devoir d'écouter le peuple, d'entendre ses revendications, et éventuellement de lui « octroyer » de nouveaux droits ou encore une nouvelle constitution.

Cette légitimité traditionnelle cohabite avec une légitimité légale-rationnelle, directement liée à la construction et au fonctionnement de l'État actuel, de sa bureaucratisation. On retrouve en effet une organisation administrative de l'État, délimitée en plusieurs secteurs chapeautés par des ministres issus d'un gouvernement formé à la suite des élections législatives régulières[829], et au sein de laquelle officie la fonction publique, les fonctionnaires étant choisis en fonction de leurs compétences. Si l'administration étatique marocaine reprend la majorité des critères standards de la bureaucratie wébérienne, il convient cependant de s'attarder sur les principes qui guident l'action administrative. Nous avons en effet précédemment remarqué que la notion d' « intérêt général » était très peu souvent mobilisée par les acteurs administratifs[830] alors que ce grand principe abstrait est généralement considéré comme celui guidant l'action de l'administration légale-rationnelle. Dans le cas de l'État marocain, et conséquemment à l'hybridation des légitimités traditionnelle et légale-rationnelle, c'est ainsi moins le respect d'un grand principe abstrait qui guide l'action administrative, que les grands principes fixés par le monarque. De manière concrète, il est tout à fait courant, à l'occasion de la fête du Trône[831], jour férié, que tous les fonctionnaires soient convoqués au sein de leur administration[832] pour écouter le traditionnel discours du roi qui fixe alors les priorités de l'action de l'État pour l'année à venir. Les instructions royales, énoncées à l'occasion de ce type de rituel, font donc figure de principes généraux auxquels doit se référer l'action des administrations étatiques.

Pour autant, cette fixation des grands principes de l'action administrative et de l'intervention étatique par le monarque ne constitue pas un acte de domination absolue (Catusse et Vairel 2010, p. 16), mais fonctionne à travers le recours aux arbitrages, précédemment mise en avant. C'est à travers ses arbitrages, et parfois aussi le fait de ne pas se prononcer, que le

[829] Tel que nous l'avons décrit dans le cas des secteurs de l'Eau et de l'Agriculture, cf. Chapitre 1, p.98.

[830] Cf. Chapitre 5, II.C, p.342.

[831] La fête du Trône célèbre l'anniversaire de l'intronisation du monarque Mohammed VI, elle est donc fêtée chaque 30 juillet depuis 1999. La traditionnelle cérémonie de la *bay'a* (acte d'allégeance des principaux dignitaires du royaume) a généralement lieu le lendemain.

[832] Entretien avec *Abid*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 21 mars 2013

monarque participe finalement à la formulation d'une forme originale d'intérêt général de l'État au Maroc. Cette logique historique, si elle peut être rattachée à la logique impériale découlant de la conscience du pouvoir impérial central de ne pas pouvoir contrôler de manière absolue et entière l'entièreté du territoire et des sujets, gouverne par des pratiques ponctuelles, arbitrales et souvent arbitraires. Pour autant, dans le cadre de l'État marocain actuel, ces pratiques sont directement intégrées à l'administration étatique fonctionnant par ailleurs selon des principes de la légitimité légale-rationnelle. C'est ainsi que les fonctionnaires de la *wilaya* conçoivent leur rôle comme celui d'un « chien de berger[833] » guidant l'action administrative au niveau d'un territoire spécifique.

Dans une logique inverse, cette hybridation se traduit par une adaptation du *makhzen* à certaines logiques bureaucratiques. Le palais royal est en effet composé de différents conseillers du roi, parfois considérés comme des « courtisans subiss[ant] ses humeurs selon son bon plaisir » (Vermeren 2011b, p. 47), occupant cependant une fonction qui ressemblent à celle des ministres, pour laquelle ils reçoivent une rémunération équivalente. Au niveau des territoires, nous l'avons vu, les *walis* en tant que relais de l'institution monarchique, sont intégrés à la hiérarchie du ministère de l'Intérieur, dont la nomination du titulaire reste en pratique une prérogative exclusive du roi et échappe généralement aux tractations auxquelles prennent part les différents partis de la coalition gouvernementale issue des élections législatives[834]. Au sein des différents gouvernements, le ministre de l'Intérieur jouit généralement d'une position spécifique qui le place directement, bien que cela soit officieux, sous la responsabilité du monarque, sans que cette relation ne passe par son hiérarchique supérieur officiel, le chef du gouvernement.

Par ailleurs, le *makhzen* s'accommode également tout à fait de certains des principes de la bureaucratisation tels que définis par Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, et notamment ceux du nouveau management public et plus particulièrement des partenariats publics-privés. Il n'est pas rare de voir certains de ces partenariats s'opérer entre l'État et des entreprises privées, y compris contrôlées par la famille royale. C'est le cas du partenariat public-privé pour la distribution d'eau dans le périmètre irrigué d'El-Guerdane dans la région du Souss (Houdret 2012, p. 289) ou de celui de nouveau périmètre irrigué dans le Saïss. De tels partenariats entre l'État et des entreprises marocaines privées mais contrôlées par la famille royale ne sont pas l'unique apanage des projets hydro-agricoles, mais caractérisent également d'autres secteurs comme celui des télécommunications (Hibou et Tozy 2002).

[833] Entretien avec *Abdelhamid*, responsable de la *wilaya* de la région de Meknès – Tafilalet, *Meknès*, 22 mai 2013

[834] Sur les 8 ministres de l'Intérieur recensés depuis l'intronisation de Mohammed VI jusqu'à 2020, un seul d'entre eux était encarté dans un parti politique, qui plus est réputé assez proche du pouvoir royal.

Finalement, cette hybridation des légitimités traditionnelle et légale-rationnelle caractérise le fonctionnement de l'État marocain et les processus de fabrique de l'action publique. Cette cohabitation des légitimités ne s'opère donc pas de manière parallèle et indépendante mais au contraire de manière tout à fait concomitante et intégrée. En somme, on observe une véritable hybridation de ces deux types de légitimité, qui influe directement sur les acteurs de la mise en œuvre de l'action publique qui agissent en répondant conjointement à ces deux types de légitimité qui apparaissent parfois comme des impératifs contradictoires. C'est le cas des fonctionnaires en charge des missions de police de l'eau[835] qui doivent à la fois faire respecter les mesures réglementaires d'accès au domaine public hydraulique, tout en prenant en compte l' « incontrôlabilité » de certains exploitants agricoles[836]. Mais c'est plus généralement le cas des agents publics, qui répondent à la fois de leur autorité hiérarchique, tout en étant parallèlement tenus de rendre compte régulièrement de leur action aux représentants du ministère de l'Intérieur[837]. Tout cela contribue en somme à favoriser des logiques attentistes de la part de ces agents, nous y reviendrons[838].

## I.B. La sélection par le palais de la légitimité experte par les technocrates-managers du régime

Le fonctionnement concret de l'État et la mise en œuvre de l'action publique s'opèrent à travers hybridation des légitimités traditionnelle et légale-rationnelle. Cette intégration des légitimités, si elle renvoie à des processus complexes que nous avons tenté de mieux définir, s'articule principalement autour d'une expertisation de la production de l'action publique. Les technocrates jouent un rôle fondamental au sein de ce processus, qui passe notamment par l'importation de standards internationaux, convoyant une forme de légitimité experte et faussement dépolitisée[839]. En ce sens, le pouvoir monarchique met en exergue une apparente dépolitisation de l'élaboration de l'action publique, alors que les préceptes et instruments d'action publique mobilisés par les technocrates ne sont pas neutres. Cette dépolitisation n'est en effet qu'apparente dans le sens où les instruments d'action publique mobilisés par les technocrates sont porteurs de sens. Les politiques hydro-agricoles traduisent en effet une vision aménagiste et développementaliste de l'interventionnisme étatique. Les standards internationaux font également l'objet de mobilisations stratégiques, comme dans le cas des

[835] Cf. Chapitre 5, III.A, p.354 et entretien avec *Sofiane*, responsable au sein du Service Eau, *Meknès*, 11 juin 2013

[836] Cf. Chapitre 2, II.C, p.183 et Chapitre 5, III.C, p.361.

[837] Cf. Chapitre 4, I.B, p.276 et entretien avec *Abid*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Fès*, 21 mars 2013

[838] Cf. ce chapitre, III.C, p.413.

[839] Nous y reviendrons plus tard ans ce chapitre, III.A, p.406.

injonctions participatives, spécifiquement encouragées dans le cadre des politiques d'ajustement structurel des années 1980 et 1990[840]. Leur mise en œuvre, à travers les politiques de gestion des équipements d'irrigation, s'opère selon une logique de décharge participative de l'État (Mayaux et Massot 2019). Cette décharge stratégique est pourtant sélective, l'État organisant son désengagement seulement de manière partielle, qui accompagne en réalité la « réaffirmation actuelle d'un État développeur qui centralise les décisions et concentre les ressources » (*Ibid.*, p. 84).

Les technocrates qui mobilisent ces standards sont généralement directement liés au palais royal, ils constituent une « technocratie palatale » (Desrues 2007). Celle-ci officie non seulement directement au niveau du palais royal mais investit également le gouvernement, comme en témoigne, nous l'avons vu, les parcours respectifs d'Abdelaziz Meziane Belfkih ou d'Aziz Akhannouch. Depuis le ministère de l'Équipement dans les années 1990, le premier mobilisait en effet les standards internationaux en matière de gestion de l'eau, en mettant en œuvre les principes de la GIRE au Maroc. Le second, depuis le ministère de l'Agriculture à partir de la fin des années 2000, mobilise les préceptes internationaux de modernisation de l'agriculture à travers une intensification des pratiques agricoles [841], dont celui du développement de l'irrigation localisée.

Ces pratiques témoignent de l'articulation qui existe entre l'action publique et le fonctionnement du régime politique, reposant sur une hybridation des différentes légitimités plutôt que sur leur opposition. En effet, l'institution monarchique (ou *makhzen*) s'appuie sur l'expertise portée par les technocrates pour développer des projets d'action publique contribuant au renouvellement de sa légitimité. En ce sens, les technocrates que nous évoquons ici, sont tour-à-tour considérés comme « ingénieurs-managers du roi » (Vermeren 2011b, p. 81) ou « héritiers et jokers du roi » (*Ibid.*, p. 84) du fait de l'expertise qu'ils mobilisent au service de la production de l'action publique, tout autant que par leur position spécifiquement liée à l'institution monarchique. De cette manière, ces technocrates participent finalement à l'entretien et au renouvellement de la légitimité traditionnelle sur laquelle repose une partie, conséquente, du régime politique marocain.

Cette logique n'est pas antinomique aux pratiques autoritaires que nous avons décrites précédemment, mais s'insère au contraire dans ces dernières dans la mesure où les technocrates dépendent directement du pouvoir monarchique. Les technocrates sont privilégiés par le pouvoir monarchique qui les considère « compétents, apolitiques [et] à même de relever les

[840] Cf. Chapitre 1, III.A, p. 139.

[841] Regroupement des surfaces agricoles, utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires, recours accru à la mécanisation, etc.

défis économiques et sociaux du pays » (Hibou 2011a, p. 132). Leur mise en avant accompagnerait dès lors un « mouvement de décrédibilisation de l'administration et du gouvernement, jugé tous deux partisans, politisés et incompétents » qui accompagnerait une logique de « survalorisation des structures technocratiques censées être objectives et compétentes » (*Ibid.*). L'auteure explique ici que le processus de développement de la technocratie au Maroc est non seulement directement lié à l'institution monarchique, mais participe également au processus de décrédibilisation des acteurs de la vie politique partisane et électorale. Ce « patronage » royal de la vie politique permet à la fois d'écarter certains acteurs qui ne seraient pas considérés comme assez loyaux, mais également de mettre en avant des figures technocratiques, acquises aux intérêts du pouvoir monarchique, porteuses d'une légitimité experte. Dans un tel schéma, les acteurs de la vie politique partisane sont largement dévalorisés et décrédibilisés.

Notons à cet égard que Abdelaziz Meziane Belfkih, promoteur de la réforme de la loi sur l'eau de 1995, qui a occupé plusieurs postes ministériels, n'a jamais été élu[842]. Le cas d'Aziz Akhannouch est très spécifique puisque ce dernier dispose non seulement des faveurs du monarque, mais également d'une assise politique locale. En effet, il a occupé la fonction de président du conseil régional du Souss-Massa-Drâa (2003-2007) avant d'être nommé ministre de l'Agriculture (2007-2021). En tant que ministre de l'Agriculture, il a résisté à tous les changements de coalition gouvernementale depuis sa nomination en 2007. Dans une interview donnée à des journalistes au printemps 2016, alors que les prochaines élections législatives allaient avoir lieu au mois d'octobre suivant, ce dernier déclare qu'il « arrête la politique » en précisant qu'il ne briguera pas un nouveau mandat de député, mais conservera sa fonction ministérielle[843]. Cette déclaration est intéressante dans la mesure où elle sous-entend que des fonctions ministérielles, tout au moins le poste de ministre de l'Agriculture, ne sont pas considérées comme étant des fonctions « politiques ». La valeur accordée par le ministre à sa fonction est emblématique de la dépolitisation que nous évoquons, dans le sens où il considère que son rôle n'est pas politique, que ses décisions ne relèvent donc pas du débat public. En réalité, ce discours constitue une manière d'expliciter le fait que sa responsabilité est dès lors liée, non pas aux électeurs, mais directement à la personne du roi, en charge des nominations ministérielles. Sans pour autant considérer que le rôle de ministre est réduit à celui d'un simple « exécutant » (Vermeren 2011b, p. 47) des volontés royales, le discours porté par Aziz

[842] « Abdelaziz Meziane Belfkih n'est plus », *Le Matin*, 10 mai 2010, en ligne, consulté le 7 juin 2021, https://lematin.ma/express/2010/Deces_Abdelaziz-Meziane-Belfkih-n-est-plus/132923.html

[843] « Akhannouch : "Je quitte la scène politique cet été" », *Le 360*, 2 mai 2016, en ligne, consulté le 7 juin 2021, https://fr.le360.ma/politique/akhannouch-je-quitte-la-scene-politique-cet-ete-70717

Akhannouch est caractéristique d'une vision managériale de l'action publique (Eymeri-Douzans 2018 ; Pollitt et Bouckaert 2011).

Une recomposition de l'État s'opère autour de telles figures technocratiques qui viennent remplacer, dans plusieurs domaines et de responsabilités politiques et administratives, à la fois la police et l'armée mais aussi les hommes politiques, pour reprendre les propos de Béatrice Hibou. Cette recomposition est également documentée dans la littérature, en pointant notamment l'importance des technocrates formés au sein d'écoles d'ingénieurs en France, parmi lesquels se distinguent plus particulièrement ceux passés par l'école des Ponts et Chaussées[844], qui sont nombreux à occuper des fonctions importantes, tant administratives que politiques, au Maroc. À cet égard, Pierre Vermeren considère que, bien que non formalisés, ce « corps » de technocrates, qui s'est notamment constitué autour de la personnalité de Abdelaziz Meziane Belfkih[845], constitue un véritable « État dans l'État » (Vermeren 2011b, p. 78). Leur proximité avec l'institution monarchique est souvent forte, et est à mettre en relation avec une certaine distance vis-à-vis de la vie politique partisane, en faisant notamment des candidats de choix pour le poste de ministre de l'Intérieur. Longtemps occupé par Driss Basri (1979-1999) sous le règne de Hassan II, et notamment connu pour son rôle dans la répression autoritaire qui a caractérisé les « années de plomb » au Maroc, il est remplacé à l'arrivée au pouvoir de Mohammed VI (Vermeren 2002, p. 37). Depuis lors, sept ministres de l'Intérieur se sont succédé jusqu'à aujourd'hui, quatre d'entre eux étant issus d'une formation d'ingénieur dont trois formés à l'école des Ponts et Chaussées. L'occupation de cette fonction par ces ingénieurs technocrates témoigne de cette recomposition technocratique de l'État, qui s'exprime jusqu'au niveau des domaines les plus régaliens.

Cependant, cette recomposition semble actuellement marquée par un changement dans les profils de ces technocrates. Les profils d'ingénieurs évoluent progressivement vers des caractéristiques plus entrepreneuriales (Catusse 2008), qui ne remplacent pas les compétences techniques mais viennent les compléter. Alors que les technocrates-ingénieurs qui ont largement eu voix au chapitre à partir des années 1990 ont réalisé des carrières exclusivement au sein de l'administration publique, comme ce fut le cas pour Abdelaziz Meziane Belfkih[846], l'actuel ministre de l'Agriculture Aziz Akhannouch est quant à lui titulaire d'un diplôme en

[844] L'école nationale des Ponts et Chaussées (Champs-sur-Marne, France), fondée en 1747 est une école d'ingénieurs membre de la Conférence des Grandes Écoles, formant notamment les futurs cadres techniques d'encadrement au sein de la fonction publique française, regroupés au sein du corps du même nom, fusionné en 2008 avec celui du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, portant création du corps des « ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts ».

[845] « Les ingénieurs issus des grandes écoles françaises se taillent la part du lion, notamment ceux qui ont fait l'École des Ponts et Chaussées en France, recrutés et protégés par, A. M. Belfqih » (Vermeren 2011b, p. 79)

[846] « Abdelaziz Meziane Belfkih n'est plus », *Le Matin*, 10 mai 2010, en ligne, consulté le 7 juin 2021, https://lematin.ma/express/2010/Deces_Abdelaziz-Meziane-Belfkih-n-est-plus/132923.html

administration des affaires[847] de l'université de Sherbrooke[848]. Cela explique probablement son appétence plus grande pour les cabinets de conseils internationaux privés auxquels fait largement recours le ministre, selon *Hassan*, ancien cadre du ministère de l'Agriculture.

> *« [Aziz Akhannouch], j'ai l'impression qu'il croit les grands bureaux [de conseil], pour lui la bible c'est Mc Kinsey, BCG[849], Valliance, ces gros bureaux de consulting internationaux. Il ne croit qu'en eux, il leur fait tellement confiance que pour toutes ses études stratégiques, c'est eux qui le conseillent. Il fait d'avantage confiance à ces gens qui ne sont pas du domaine [agricole], mais qui sont plus experts en consulting, en stratégie. Ce sont des gens très performants, ils font une bonne analyse, mais bon ce n'est pas suffisant, ce sont des solutions qui ne sont pas réalistes, qui ne sont pas adaptées au contexte. Alors oui, ils sont très bons, il y du vrai travail derrière, mais bon, un bureau d'étude parfois il veut aller dans le sens du poil. Quand un ministre veut faire quelque chose, ils essaient de lui donner les arguments pour le faire. Quand c'est lui qui te paye, tu ne vas pas aller contre ![850] »*

Le recours à des cabinets de conseil privés dans la production des politiques, agricoles tout du moins, apparaît en effet comme un phénomène nouveau ici décrit par *Hassan* mais également relevés par d'autres observateurs de la vie politique et administrative marocaine[851]. Le profil du ministre Akhannouch ainsi que le recours accentué aux cabinets de conseil internationaux sont à mettre en lien avec un mouvement plus global de diffusion des préceptes du Nouveau Management Public (NMP), prônant notamment une gestion publique s'inspirant des méthodes de management issues du secteur privé (Eymeri-Douzans 2018 ; Pollitt et Bouckaert 2011 ; Robert 2007).

Cette importation des principes du NMP va de pair avec un changement dans la formation des technocrates-ingénieurs qui sont reçoivent de plus en plus de formations en gestion des affaires, initialement conçues pour la gestion des entreprises privées. Ce changement n'est pas seulement visible au niveau de l'échelle la plus haute de la fonction publique, mais également au niveau des cadres de la fonction publique opérant à un niveau plus régional. L'ancien cadre de l'ABH du Sebou, par la suite récompensé par une nomination en

[847] Souvent désigné par son acronyme anglophone MBA pour « *Master of Business Administration* ».

[848] L'université de Sheerbrooke est une université publique d'enseignement en langue français, située dans la province du Québec au Canada.

[849] *Boston Consulting Group*

[850] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[851] « Consultmania. Au Maroc aussi, les cabinets de conseil sont rois », *Courrier International*, 23 mai 2022, en ligne, consulté le 9 juin 2022, https://www.courrierinternational.com/article/consultmania-au-maroc-aussi-les-cabinets-de-conseil-sont-rois

tant que gouverneur de province a par exemple effectué une telle formation, et plus spécifiquement un MBA de spécialisation au sein de l'école française des Ponts et Chaussées[852]. Au cours de notre entretien avec *Idriss*, un responsable de l'ABH de Bouregreg-Chaouia, ce dernier nous a expliquer préparer un tel diplôme[853], tandis que *Farid*, cadre de l'ONEE de Fès, nous a également fait part de son envie de se consacrer à un tel projet[854]. Finalement, en complément d'une formation d'ingénieur, le diplôme du MBA, apparaît finalement être le nouveau sésame pour gravir les échelons au sein de l'administration publique au Maroc. Le profil du ministre Akhannouch est emblématique d'un mouvement plus global d'infusion d'un nouveau paradigme gestionnaire relevant du NMP au sein de l'administration publiques marocaines.

En matière de production de l'action publique, on observe donc un phénomène d'appropriation de l'expertise par les technocrates, dont la proximité du palais détermine l'ordre de priorité de l'application de ces derniers. Finalement, les figures de la « technocratie palatale » (Desrues 2007) marocaine sont les acteurs concrets de l'imbrication des légitimités légale-rationnelle, à travers la légitimité de l'expertise qu'ils mobilisent, et traditionnelle, à travers leur proximité avec le pouvoir monarchique. Se faisant, ces figures étatiques et leurs activités sont des marqueurs essentiels des recompositions de l'interventionnisme étatique. Les transformations des profils des élites technocratiques, dont les carrières étatiques ne sont plus linéaires mais entremêlent de plus en plus expériences sphères publiques et privées (Gobe 2015), permettent d'éclairer les recompositions managériales du développementalisme étatique que nous décrivons.

### I.C. Une sélection par la pratique d'arbitrages ponctuels et imprévisibles

La sélectivité des producteurs de l'action publique peut également être observée à l'aune des relations de pouvoir et de domination entre les secteurs de l'Eau et de l'Agriculture. Cette relation est dépendante des équilibres et compromis gouvernementaux, eux-mêmes sous-tendus par des jeux de pouvoir largement déterminés par le palais royal. En effet, la légitimité des différents ministres ne découle pas toujours de la coalition gouvernementale formée à partir des résultats aux dernières élections législatives et de la composition subséquente de la chambre des représentants. Certains ministres sont moins liés à cette légitimité élective qu'à celle découlant de leur lieu au palais royal.

[852] « Biographie de M. Aziz Bouignane, gouverneur de la province de Rehamna », *MAP Express*, 25 juin 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, http://www.mapexpress.ma/actualite/societe-et-regions/biographie-de-m-aziz-bouignane-gouverneur-de-la-province-de-rehamna/

[853] Entretien avec *Idriss*, responsable au sein de l'ABH Bouregreg-Chaouia, *Benslimane*, 15 mai 2015

[854] Entretien avec *Farid*, responsable au sein de l'ONEE, *Fès*, 8 décembre 2015.

Dans les années 1990, à la fin du règne de Hassan II, Abdelaziz Meziane Belfkih jouissait d'une telle position en tant que ministre de l'Équipement, et à ce titre artisan central de la loi sur l'eau de 1995. Sous le règne de Mohammed VI, le ministre de l'Agriculture (2007-2021) Aziz Akhannouch occupe une telle position, jouissant d'un fauteuil inamovible malgré les différents changements de majorité et de chef du gouvernement depuis cette date. La relation de proximité entretenue par ce dernier avec le monarque est de notoriété publique, les deux personnages mettant en avant les liens personnels qui les unissent[855]. Cet état de fait rend extrêmement compliqué pour le chef du gouvernement d'affirmer une quelconque autorité sur son ministre. La hiérarchie gouvernementale et la légitimité issue des élections sont en réalité court-circuitées par l'entremise du palais royal, qui a par ailleurs pour habitude de promouvoir des personnalités au sein du gouvernement.

La prépondérance politique des personnalités ministérielles engendre dès lors une prépondérance de leur secteur d'attribution respectif. Dans les années 1990, le secteur de l'Équipement, dont dépendait alors celui de l'Eau, occupait en effet une position dominante, qui a permis l'adoption d'une nouvelle loi sur l'eau en 1995[856]. Depuis la fin des années 2000, le ministère de l'Agriculture dirigé par Aziz Akhannouch lui ravit progressivement cette position, le Plan Maroc Vert constituant l'un des principaux instruments de cette domination. Cette intercession du pouvoir royal dans l'action du gouvernement influe directement sur la production de l'action publique, dans le sens où celle-ci est largement renforcée sous l'impulsion de telles figures ministérielles dotées d'une légitimité monarchique, et plus concrètement de moyens d'action élargis.

Plus récemment, en matière de politique de développement rural, la création du Fonds de Développement Rural (FDR), doté d'un budget très important[857], a donné lieu à une controverse politique. Celle-ci a eu lieu avant les élections législatives de 2016, alors que le gouvernement était dirigé par Abdelilah Benkirane, et comptait parmi ses ministres Aziz Akhannouch en tant que ministre de l'Agriculture. À l'occasion du vote du projet de loi de finance pour l'année 2016, la responsabilité ministérielle de la gestion de l'important Fonds de Développement Rural (FDR) a fait l'objet d'un bras de fer entre le chef du gouvernement et le

[855] Le roi a en effet été invité à prendre le *ftour*, repas marquant le moment de rupture du jeûne à la fin d'une journée du mois de Ramadan, chez le ministre Aziz Akhannouch à deux reprises, en 2013 et en 2016, cf. « Le roi Mohammed VI prend le f'tour chez Akhannouch », *TelQuel*, 23 juin 2016, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2016/06/23/le-roi-mohammed-vi-prend-le-ftour-chez-akhannouch_1503381

[856] Cf. Chapitre 1II.A, p.113.

[857] Inauguré en 2018, le Fonds de Développement Rural (FDR) fait partie d'un plan plus large de « lutte contre les disparités sociales et territoriales » et prévoit des investissements ciblant les zones rurales, et ce dans plusieurs domaines tels que l'éducation, la santé ou le transport notamment. Pour l'année 2018, le fonds était doté de 3,4 milliards de dirhams (soit environ 300 millions d'euros).

ministre de l'Agriculture[858]. C'est finalement ce dernier, Aziz Akhannouch, qui a obtenu l'ordonnancement du FDR, renforçant l'idée d'une volonté de lier développement rural et développement agricole[859]. Si la proximité des échéances électorales n'est sans doute pas anodine dans la chronologie de cette polémique, cette dernière confirme néanmoins la prépondérance de la légitimité monarchique sur la hiérarchie gouvernementale

De fait, la légitimité de l'action publique en matière hydro-agricole repose sur le soutien, qu'il soit exprimé ou non de manière directe, de l'institution monarchique. Le conflit sectoriel opposant l'Eau et l'Agriculture et la domination actuelle de ce second secteur directement liée à la figure du ministre de l'Agriculture, Aziz Akhannouch, est là pour le prouver[860]. Le rôle du palais royal ne se limite pas seulement à celui d'un garant du bon fonctionnement des institutions politiques, il intervient également régulièrement et directement dans le fonctionnement concret de l'administration ainsi que dans les processus de fabrique de l'action publique.

Cette implication de l'institution monarchique dans l'organisation gouvernementale ne fonctionne pas seulement à travers une logique de renforcement du pouvoir de certains acteurs, mais également dans le sens contraire, consacrant un affaiblissement de certains acteurs. La pratique des « colères royales[861] » est à ce titre très éloquente. Nous pouvons citer l'exemple du limogeage de plusieurs personnalités gouvernementales [862], hauts-fonctionnaires et directeurs d'offices publics à l'automne 2017[863]. Une telle pratique a été réitérée à l'été 2018 avec la décision royale, précédemment décrite[864], de l'éviction de la ministre chargée de l'Eau Charafat Afilal. Ces « colères royales » constituent pour le pouvoir monarchique un moyen de réaffirmer régulièrement son pouvoir, et le rôle prédominant qu'il occupe dans l'espace politique marocain, en tant que figure centrale du régime politique et garant du bon fonctionnement de l'État et de ses administrations. De telles colères ne se résument pas à de simples limogeages de personnalités ministérielles, mais il existe également une volonté de la

[858] « Crise ouverte entre Akhannouch et Benkirane », *Medias24*, 22 octobre 2015, en ligne, consulté le 1er février 2018, https://www.medias24.com/NATION/POLITIQUE/158984-Crise-ouverte-entre-Akhanouch-et-Benkirane.html

[859] « Fonds de développement rural, Benkirane lâche la signature », *L'Économiste*, 23 octobre 2015, en ligne, consulté le 1er février 2018, http://leconomiste.com/article/979094-fonds-de-developpement-rural-benkirane-lache-la-signature

[860] Cf. Chapitre 1, III, p.138.

[861] « Maroc : du bon usage des colères royales », *Jeune Afrique*, 14 novembre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.jeuneafrique.com/mag/489404/politique/maroc-du-bon-usage-des-coleres-royales-de-mohammed-vi/

[862] « Séisme politique au Maroc : le roi Mohammed VI limoge plusieurs ministres », *Bladi*, 24 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.bladi.net/roi-limoge-ministres-maroc,49864.html

[863] « Ali Fassi Fihri, le spécialiste de l'énergie court-circuité par le Hirak », *TelQuel*, 28 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/10/28/ali-fassi-fihri_1566160

[864] Cf. Chapitre 5, II.D, p.346.

part du pouvoir monarchique d'affirmer sa domination, en entretenant des logiques de pouvoir à la fois traditionnelles et autoritaires à travers des pratiques d'allégeances et de discrédits. Une disgrâce « royale » a ainsi concerné l'ancien ministre de l'Intérieur Mohamed Hassad, limogé en octobre 2017, à l'instar de huit autres membres du gouvernement. Si les causes de ces limogeages sont multifactorielles[865], cette disgrâce apparaît en partie liée à un évènement en particulier. En effet, deux ans plus tôt, en mars 2015, alors que le ministre Hassad attendait la venue du monarque pour l'inauguration d'un programme d'action publique concernant les marchands ambulants, le palais royal a annulé l'évènement au tout dernier moment, sans prévenir le ministre plus en avant, faisant savoir par voie de presse que le monarque considérait le projet « insatisfaisant[866] ».

Ces pratiques ont des conséquences directes en matière de production de l'action publique car, dans une logique de sanctions en cascade, ces colères royales ont également des répercussions sur les membres de l'administration. Les limogeages de ministres de l'automne 2017, décidés par le roi selon les prérogatives constitutionnelles en matière de nomination des membres du gouvernement, ont été suivis par une décision du chef du gouvernement de mettre fin aux fonctions de sept secrétaires généraux de ministères et de trois directeurs centraux au sein de différents ministères[867]. Si les dispositions légales sont ici respectées, il convient de rappeler que cela s'opère dans le contexte d'un régime politique où la critique de la monarchie n'est pas permise[868]. Le jeu politique n'est ainsi pas complètement ouvert mais verrouillé par une institution monarchique inamovible et occupant une place centrale au sein de l'appareil étatique. Si le pouvoir monarchique ne relève pas de l'absolutisme, il s'appuie cependant sur ces éléments de domination forts qui permettent de réaffirmer régulièrement la prépondérance de l'institution et de rappeler la logique d'allégeance qui lie les sujets à leur monarque. Cité par le journal *TelQuel*, un dirigeant public résume la situation prévalant au sein de l'administration publique au Maroc dans les termes suivants.

[865] « Mohamed Hassad : portrait d'un serviteur de l'État sanctionné "pour l'exemple" », *TelQuel*, 29 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/10/29/mohamed-hassad-portrait-dun-serviteur-letat-sanctionne-lexemple_1566468

[866] « Le roi annule le lancement d'un programme pour les marchands ambulants », *TelQuel*, 25 mars 2015, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2015/03/25/roi-annule-lancement-dun-programme-les-marchands-ambulants_1439882

[867] « Les secrétaires généraux de sept ministères limogés », *TelQuel*, 13 novembre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/11/13/les-secretaires-generaux-sept-ministeres-limoges_1568449

[868] Selon la logique, issus du discours du Trône du 30 juillet 2007, établissant des trois « lignes rouges » que constituent les trois sujets ne pouvant être remis en question ou faire l'objet de débat : la monarchie, l'intégrité territoriale et l'islam (Vermeren 2011b, p. 56).

> « “Quand tu fais quelque chose de bien, c’est à mettre au crédit de la monarchie. Quand tu te rates, c’est de ta faute. C’est le sacerdoce d’un commis de l’État”, nous résumait un jour un important dirigeant public[869]. »

Nous pouvons toutefois nuancer ces propos, rapportés par le journal *TelQuel,* en rappelant que ce fonctionnement ne repose pas seulement sur une logique de sanction, mais également sur une logique de rétribution. Les promotions au sein de l’administration peuvent en effet également être le fait de décisions du palais royal, notamment à travers la compétence du roi de nomination des *walis*, représentants locaux du ministère de l’Intérieur et chargé de la coordination de toutes les administrations au sein d’une préfecture, d’une province ou d’une région. C’est le cas d’Aziz Bouignane, remarqué par ses années de services au sein d’une agence de bassin hydraulique[870], qui a été nommé *wali* par le roi, exerçant depuis des responsabilités dans plusieurs provinces du royaume[871].

Finalement, ces pratiques de sanction et de rétribution constituent une prérogative majeure du palais royal et de ses représentants au niveau local, permettant au souverain d’affirmer et de réaffirmer régulièrement son pouvoir en influant directement, mais de manière ponctuelle cependant, sur la fabrique de l’action publique. En cela, l’institution monarchique (ou *makhzen*), comprenant non seulement du roi mais également des divers conseillers du palais et des différents *walis*[872] en tant que représentants locaux, constitue un acteur actif et à part entière de la vie politique et administrative du pays, non seulement en tant que garant du bon fonctionnement des institutions politiques, mais également en tant qu’acteur décisionnaire faisant figure d’arbitre de dernier ressort. Ce rôle d’arbitrage n’est certes pas absolu, mais relève tout de même de caractéristiques autoritaires en ce qu’il est à la fois immuable et exercé de manière ponctuelle et relativement imprévisible, sans justification plus détaillée.

L’intervention du palais et de ses réseaux dans la mise en œuvre de l’action publique ne s’inscrit pas nécessairement dans les registres de la contrainte, de la coercition ou encore de l’usage de la force, mais repose au contraire sur un mode de domination spécifique, reposant sur différentes techniques de gouvernement. Dans son essai consacré à l’analyse des processus

---

[869] « Édito - Le Hirak avait raison », *TelQuel*, 28 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/10/28/edito-hirak-avait-raison_1566402

[870] Ingénieur diplôme de l’École Hassania des Travaux Publics (Casablanca) et des Ponts et Chaussées (Paris), Aziz Bouignane a intégré le ministère de l’Eau en 1995. Il a exercé des responsabilités au sein de la division de la planification et de la gestion des ressources en eau de l’ABH du Sebou (2002-2013) puis été directeur de l’ABH de la Moulouya (2013-2015), cf. « Biographie de M. Aziz Bouignane, gouverneur de la province de Rehamna », *MAP Express*, 25 juin 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, http://www.mapexpress.ma/actualite/societe-et-regions/biographie-de-m-aziz-bouignane-gouverneur-de-la-province-de-rehamna/

[871] Nommé *wali* de la province de Taourirt en 2016, Aziz Bouignane est maintenant *wali* de la province de Rhamna depuis 2017.

[872] Sur l’organisation de l’administration territoriale et des pouvoirs déconcentrés, cf. Chapitre 4, I, p.267.

de domination politique, Béatrice Hibou trace en effet une voie à l'analyse des caractéristiques et du fonctionnement des régimes autoritaires dont les logiques de pouvoir ne renvoient généralement pas « un contrôle absolu mais [à] des convergences et des opportunités circonstancielles », la domination politique s'insérant généralement « dans les rouages économiques quotidiens, dans les conflits et la formation de compromis ou d'arrangements moins structurés entre acteurs » (Hibou 2011a, p. 186). La mise en œuvre des politiques hydro-agricoles donnent en effet à voir des conflits mais également une construction de compromis et d'arrangements entre les différents acteurs sectoriels.

À travers la notion de « gouvernement par moment », Nadia Hachimi Alaoui décrit un phénomène d'interventions ponctuelles mais non prévisibles du *wali* dans la mise en œuvre de la politique de transport urbain à Casablanca (Hachimi Alaoui 2016). Dans le cas des politiques hydro-agricoles, le pouvoir du *wali* est également important comme nous avons pu le voir dans la mise en œuvre des contrats de nappe[873], mais les acteurs qui occupent un rôle d'arbitre sont les représentants du ministère de l'Agriculture, dirigé par le ministre Aziz Akhannouch. Dans les deux cas cependant, on peut remarquer que la légitimité des acteurs « arbitres » provient du palais royal. Si les arbitrages sont opérés de manière ponctuelle et souvent imprévisible, le mode de gouvernement apparaît lui cependant moins ponctuel que permanent, dans le sens où ces arbitrages peuvent intervenir à tout moment.

Finalement, les responsables locaux du ministère de l'Intérieur, également représentants du palais royal au niveau local, occupent une position stratégique d'arbitre, et mobilisent ce rôle en cas de situation conflictuelle. Le fait d'arbitrer, de réguler des conflits est une des caractéristiques primaires du processus de gouvernement. Gouverner revient finalement toujours à arbitrer. Néanmoins, dans un contexte marqué par des incertitudes sur l'application des normes[874], l'arbitrage recouvre une dimension particulièrement stratégique. La capacité d'arbitrage des acteurs engendre une forme spécifique de pouvoir mobilisée par certains acteurs pour asseoir leur domination. Concrètement, le fait qu'il existe d'importantes différences entre les normes existantes et leur application engendre des asymétries de pouvoir entre les acteurs dont l'action est contrainte par ces incertitudes, et ceux qui sont au contraire chargés des arbitrages. C'est dans un tel contexte que le recours aux arbitrages constitue une véritable technique de gouvernement, relevant d'un mode d'intervention sélectif et ponctuel.

[873] cf. Chapitre 4, I, p.267.

[874] Cf. Chapitre 5, p.318.

## II. La sélection des cibles de l'action publique : une politique distributive reproduisant les inégalités

L'analyse des politiques hydro-agricoles offre un point d'observation pertinent des recompositions de l'interventionnisme étatique dont les orientations générales restent inchangées, mais dont les modalités sont profondément remaniées. L'analyse de leur mise en œuvre, et en particulier des politiques de développement agricole, vient souligner les rapports privilégiés que le pouvoir politique entretient avec les milieux ruraux et agricoles, dont le soutien au régime relève d'une trajectoire historique (Leveau 1985). Dès lors, l'interventionnisme sélectif se décline également à travers une sélection des cibles des politiques hydro-agricoles. Ces dernières encouragent par ailleurs les investissements privés, et sont marquées par une recherche d'efficacité économique.

Pour commencer, il s'agit de revenir sur les transformations de l'interventionnisme étatique en matière de développement agricole, dont les modalités actuelles sont désormais plus incitatives que dirigistes (II.A). Ces politiques consacrent la distribution d'une « manne » que constituent les subventions agricoles, laquelle participe à l'entretien d'une base sociale rurale (II.B). Cette distribution s'opère cependant de manière sélective, favorisant les « grands » agriculteurs, dont les pratiques sont considérées comme plus vertueuses par les agents publics (II.C).

### II.A. Un interventionnisme étatique moins dirigiste et plus incitatif

La politique de gestion de l'eau est largement dominée par les politiques de soutien à l'irrigation, passant à la fois par la production d'aménagements hydrauliques ou de formes de soutien à certaines pratiques agricoles à travers l'octroi de subventions. Celles-ci font partie de politiques de développement agricole, dont les objectifs sont plus globalement orientés vers le développement de l'économie rurale. En cela, ces politiques s'inscrivent dans une logique distributive adressée au monde rural, concernant à la fois de grands agriculteurs exploitants mais également des entrepreneurs et investisseurs désireux d'investir dans le secteur agricole.

Le lien qui existe entre les politiques agricoles et le développement rural n'est pas nouveau (Alexandre 2004). Ces politiques s'inscrivent dans une longue tradition de soutien réciproque de la monarchie et du monde rural (Waterbury 1975 ; Leveau 1985) dont une des traductions concrètes est la politique du millions d'hectares irrigués prônée par le roi Hassan II. Depuis lors, l'irrigation agricole joue un rôle très important dans l'économie marocaine dans

son ensemble[875]. Enfin, plus récemment, le ministère de l'Agriculture ne cache pas que les ambitions du Plan Maroc Vert ne se limitent pas au secteur agricole, mais espère que le plan aura « un impact considérable sur la croissance, la mise à niveau et l'augmentation du revenu agricole comme moteur de lutte contre la pauvreté rurale[876] ». Tous ces exemples renforcent l'idée d'une imbrication très forte des politiques agricoles et du développement rural. Toujours est-il que les pouvoirs publics marocains affichent, sans équivoque, une politique de soutien au monde agricole et rural, qui encourage fortement la pratique de l'agriculture irriguée, dont le développement récent s'opère en grande partie à partir de l'exploitation des eaux souterraines[877].

Les phénomènes de « décharge » de l'État marocain mis en avant dans la littérature, puisqu'ils sont généralement observés à partir de ses marges, conduisent certains auteurs à ne pas penser l'État comme acteur central de la production de l'action publique, et plus précisément du « gouvernement du social » (Hibou et Bono 2016). Pour autant, l'État est bien présent dans l'élaboration de l'action publique et occupe une place importante, que l'on peut qualifier de centrale, dans nombre de domaines d'action publique. Si l'État central fait parfois preuve d'interventions ponctuelles dans le cas de politiques locales de transport par exemple (Hachimi Alaoui 2016), il est largement interventionniste lorsqu'il s'agit de la fourniture de biens de première nécessité où il subventionne et intervient directement sur les prix de certains produits (Schehl 2016). Le phénomène de « décharge » de l'État (Hibou 1999a), qui apparaît par ailleurs comme le corollaire d'une évolution néolibérale de l'État (Hibou et Tozy 2020), ne qualifie que dans une mesure très limitée l'intervention de l'État marocain dans le domaine hydro-agricole.

Le développement de l'accès à eaux souterraine est historiquement venu combler les lacunes de la distribution bureaucratisée de l'eau de surface par l'État. En reprenant la distinction établie par Jouve (2006), nous pouvons considérer que l'eau souterraine, qualifiée d' « eau privée » est additionnée par les agriculteurs à « l'eau de l'État », majoritairement constituée de ressources en eau de surface acheminée jusqu'aux parcelles agricoles par d'importants aménagements hydrauliques (barrages, conduites, périmètres irrigués). Eau privée et eau de l'État constituent deux formes d'accès à la ressource qui cohabitent et que les agriculteurs irrigants mobilisent simultanément. En ce sens, le développement de l'accès à l'eau souterraine a permis une forme de « décharge indirecte » (Hibou 1999b) de l'État, les irrigants

[875] En effet, 75 % des exportations agricoles sont issues de l'agriculture irriguée, représentant 45 % du PIB agricole, qui représente lui-même 20 % du PIB national (Alexandre 2004, p. 57).

[876] « La stratégie du Plan Maroc Vert », *Ministère de l'Agriculture*, non daté, en ligne, consulté le 1er février 2018, http://www.agriculture.gov.ma/pages/la-strategie

[877] Cf. Chapitre 2, I.B, p.161.

profitant de l'eau de l'État, souvent moins couteuse, tant qu'elle est disponible, mais pouvant se rabattre sur leur accès privé aux ressources souterraines en cas de défaillance. Néanmoins, cette forme de décharge indirecte fait également l'objet d'une récupération par l'État, qui intervient directement dans le domaine en encourageant ces pratiques à travers le développement progressif d'une politique de subvention de l'accès à ces formes d'irrigation initiée dans les années 1990, et particulièrement renforcée par le Plan Maroc Vert lancé en 2008[878].

Parallèlement, les politiques de développement agricole ont connu une évolution marquée par un passage progressif de politiques de modernisation dirigistes à des politiques d'aménagement accompagnées de mesures incitatives. Ces politiques sont aménagistes dans le sens où elles perpétuent la « mission hydraulique » (Molle, Mollinga et Wester 2009) à travers des politiques destinés à augmenter l'offre de ressources en eau par la construction de nouveaux aménagements (barrages, périmètres irrigués, station de traitement de l'eau potable). En cela, elles s'inscrivent dans un mouvement observé à l'échelle mondiale consacrant un « (re)tour de l'infrastructure dans les politiques de gestion de eau » (Crow-Miller, Webber et Molle 2017; Ghiotti et Molle 2008). Nous observons un tel projet dans la plaine du Saïss, concernée par la création d'un nouveau périmètre irrigué sur la plaine, à partir des eaux collectées par le barrage du M'dez[879]. Le projet prévoit que le périmètre ne concernera, non pas toute une zone géographique prédéterminée mais, au sein d'une telle zone, tous les agriculteurs se déclarant intéressés et s'engageant à l'avance à travers un « un accord préétabli, sur des quantités et sur des prix[880] ». Ce type de gestion diffère largement des aménagements de type dirigiste tel que le périmètre irrigué du Tadla par exemple, où un office public est chargé de la gestion du périmètre, comme le précise *Amal*, une des responsables du ministère de l'Agriculture chargée du suivi de ce projet.

[878] Cf. Cf. Chapitre 1, III, p.138.

[879] Cf. Chapitre 3, I.C, p.225.

[880] Entretien avec *Hicham*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

> *« Toute intervention de l'État doit absolument se faire en concertation, avec des accords, parce que sinon, si l'État vient avec tout son poids et s'impose, là, ils ne vont carrément pas utiliser le réseau et se rabattre sur la nappe. C'est ça, le défi du projet*[881]*. »*

En ce sens, une logique de « décharge » de l'État semble aujourd'hui être à l'œuvre dans les nouveaux projets d'irrigation collective[882], mais celle-ci reste limitée dans la mesure où les aménagements sont bien réalisés et financés par l'État, qui s'appuie pour cela sur certaines aides internationales, mais ne relevant pas d'une initiative privée. L'État ne veut cependant désormais plus assumer la charge de la gestion des réseaux, ni celle de la distribution de l'eau. Il mobilise alors le secteur privé en faisant pour cela appel à des partenariats publics-privés pour la gestion de ces nouveaux périmètres. Pour autant, l'État reste bien l'acteur central de la production de l'action publique et plus particulièrement des aménagements hydrauliques, en consacrant des investissements publics massifs, tout en mobilisant, sur certains aspects seulement, les acteurs privés. En cela, une telle hybridation est tout à fait caractéristique d'objectifs développementalistes, qui s'appuie cependant sur certaines techniques de gouvernement néo-managériales.

La politique de développement agricole, et le Plan Maroc Vert plus spécifiquement, encourage le développement de l'irrigation à partir d'eaux souterraines, à travers l'octroi de subventions individuelles, pour le creusement de puits et de forage, en conditionnant cela à l'installation d'un système de localisation localisée par « goutte-à-goutte » également subventionné[883]. De cette manière, le Plan Maroc Vert vise à inciter certaines pratiques, à encourager les investissements privés dans le secteur agricole, l'administration vante également les atouts des entrepreneurs et des investisseurs privés. Les agents de l'État considèrent que leur rôle consiste à appuyer et encourager les investissements privés. *Amal* nous rappelle que c'est une des missions principales de l'Agence de Développement Agricole (ADA), chargée de la mise en œuvre du Plan Maroc Vert.

[881] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016

[882] C'est également le cas dans le cadre de projets concernant le dessalement de l'eau de mer ou la réutilisation des eaux usées en vue d'une utilisation pour l'irrigation, récemment inclus dans la nouvelle version de la loi sur l'eau telle que réformée en 2016.

[883] Cf. Chapitre 1, III.B, p.142.

> *« L'ADA [Agence de Développement Agricole] soutient les investisseurs directement, pour installer leur projet, elle les accompagne sur l'irrigation*[884]*. »*

Nous observons bien ici une redéfinition du rôle de l'État à travers les politiques hydro-agricoles. Là où il intervenait auparavant de manière relativement dirigiste en fixant les prix et en imposant des assolements (Kuper et al. 2003 ; Jouve 2006), l'État encourage désormais les investissements privés et la productivité agricole dans un environnement économique où les règles de libre marché sont censées s'appliquer. L'intervention de l'État dans le domaine hydro-agricole relève simultanément de la réalisation de grands aménagements hydrauliques ainsi que d'encouragements à l'investissement privé, caractérisant un mode de recomposition de l'interventionnisme étatique. Les politiques de développement actuelles ne cherchent dorénavant plus à imposer certaines pratiques mais plutôt à les encourager, à travers des incitations financières.

L'analyse de la fabrique de l'action publique en matière de gestion de l'eau et la logique d'interventionnisme sélectif permettent de rendre compte de certaines caractéristiques de l'interventionnisme. D'une part, l'action publique dans le domaine hydro-agricole s'opère autour de logiques distributives, comme nous pouvons le voir avec la distribution des subventions agricoles dans le cadre du Plan Maroc Vert, permettant d'entretenir une base sociale rurale de manière directe (investisseurs agricoles) et indirecte (populations rurales censées bénéficier des retombées économiques positives du développement du secteur agricole). D'autre part, elle s'opère également autour de grands projets d'aménagement décidés par l'État mais dont la mise en œuvre relève désormais parfois, et de plus en plus, de partenariats public-privé[885]. Enfin, l'intervention de l'État quant aux pratiques des agriculteurs, à la fois en tant qu'exploitants et usagers de l'eau, est avant tout incitative et indirecte dans le sens où elle ne cherche pas à prescrire directement certains comportements, mais vise plutôt à encourager certaines pratiques présentées comme « modèles » par les agents de l'État, et parfois subventionnées. En outre, plutôt qu'elle ne recherche une forme de conformité et de respect de normes et de procédures, cette politique s'inscrit dans une recherche d'efficacité économique. Enfin, elle encourage une subjectivation nouvelle de l'agriculteur, en tant qu'entrepreneur qui saurait mettre à profit non seulement ses propres compétences, mais également mobiliser au mieux les subventions et incitations proposés par l'État à cet effet. Finalement,

[884] Entretien avec *Amal*, responsable au sein du ministère de l'Agriculture, *Rabat*, 1er juin 2016
[885] Cf. Chapitre 3, I.C, p.225.

l'interventionnisme de l'État dans le domaine hydro-agricole ne disparaît pas, mais se recompose, en étant notamment désormais plus incitatif.

## II.B. Une sélection par la distribution d'une « manne » : l'entretien d'une base sociale rurale

Le Plan Maroc Vert ne constitue pas uniquement un plan d'aide au secteur agricole, il s'agit d'une véritable politique de distribution de ressources au monde rural dans son ensemble, comme nous l'explique *Nourreddine*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture.

> *« Je peux vous dire que la zone de Meknès, le taux de matériel est satisfaisant. Normalement on doit arrêter les subventions sur le matériel. On a des agriculteurs qui ont quatre hectares et qui ont trois tracteurs ! Qu'est-ce qu'il va faire avec trois tracteurs ? Sur quatre hectares, ou six hectares ? C'est une société de location ! [886] »*

Ces politiques sont présentées comme des politiques de gestion de la demande en eau, vouées à diminuer les pressions sur la ressource en eau. En réalité, il n'en est rien et le développement de l'irrigation constitue un moyen d'augmenter la valeur des productions agricoles, à travers des phénomènes d'intensification ou la pratique de cultures à plus forte valeur ajoutée, comme nous l'explique *Yayha*, agent de l'office d'irrigation du Tadla.

> *« L'eau souterraine c'est une eau de complément par rapport aux eaux de surface, notamment pour faire des dotations, la sècheresse, etc. Et puis c'est un moyen aussi d'intensification, parce qu'il y a derrière un investissement qui est évident et ça donne aussi une valeur à la terre[887]. »*

Du point de vue du ministère de l'Agriculture, le développement et l'encouragement de l'utilisation des eaux souterraines est explicitement lié à une volonté d'intensifier les pratiques de l'agriculture irriguée. Nous pouvons remarquer que les ressources en eau souterraine constituent non seulement une opportunité de développement de l'économie agricole, mais également un enrichissement plus global du monde rural dans le sens où l'accès à l'eau souterraine est également un facteur d'augmentation de la valeur du foncier agricole. C'est le cas sur la plaine du Saïss, où les terres agricoles s'échangent à des prix très élevés comme nous l'explique *Hassan*, fonctionnaire au ministère de l'Agriculture.

[886] Entretien avec *Nourreddine*, responsable au sein de la DRA de Meknès, *Meknès*, 12 avril 2016
[887] Entretien avec *Yahya*, responsable au sein de l'ORMVA Tadla, *Fqih Ben Salah*, 19 avril 2016

*« Le prix à l'hectare il est très cher, il est plus cher qu'en France. 50 000 euros l'hectare, ce n'est pas un prix économique*[888]*. »*

L'augmentation des prix du foncier, dans la plaine du Saïss notamment, s'explique par l'arrivée de nouveaux investisseurs (Gameroff et Pommier 2012). Ces derniers sont intéressés par ce type d'investissements non seulement car les eaux souterraines sont devenues plus facilement exploitables, grâce à l'amélioration des techniques et à leur démocratisation, mais aussi car les politiques publiques favorisent leur arrivée, comme le laisser-faire dans l'accès à la nappe, et les subventions dans le cadre du Plan Maroc Vert (Petit, Kuper et Ameur 2018). De tels investissements sont également encouragés par la défiscalisation dont fait l'objet le secteur agricole depuis 1984[889]. Par ailleurs, le fait que les redevances, dont les montants sont par ailleurs faibles[890], prévues pour l'utilisation de l'eau dans un cadre individuel ne sont pas toujours recouvrées par les agences de bassin, rendent également les investissements agricoles attrayants.

Les intérêts agricoles sont par ailleurs représentés au sein de la Chambre des conseillers, chambre haute du Parlement marocain, composée de représentants élus au suffrage indirects par les élus locaux mais aussi des Chambres professionnelles et agricoles. Nous avons pu nous entretenir avec l'un d'entre eux, *Abdelkarim*, élu de la Chambre d'Agriculture de Fès et représentant au sein de la Chambre des conseillers et lui-même exploitant. Nous avons abordé la question de la fin de la défiscalisation du secteur agricole[891], dont il était alors question puisque les mesures de défiscalisation prises en 1984 pour une période de 30 ans, allaient arriver à leur terme l'année suivante. La presse évoquait à l'époque une possible fiscalisation du secteur.

[888] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

[889] En 2014, le principe de défiscalisation dans le secteur a été reconduit pour les exploitations dont le chiffre d'affaire ne dépasse pas 10 millions de dirhams (environ 880 000 euros), cf. « Fiscalité : une deuxième catégorie d'agriculteurs passe à la caisse en 2016 », *Le 360*, 4 octobre 2015, en ligne, consulté le 1er février 2018, http://fr.le360.ma/economie/fiscalite-une-2eme-categorie-dagriculteurs-passe-a-la-caisse-en-2016-53249

[890] Cf. Chapitre 5, III.A, p.354.

[891] Et ce malgré un entretien relativement difficile à mener, notamment car il me reprochait à plusieurs reprises de lui poser des questions « trop politiques ».

> *« Oui, le gouvernement en parle, notamment le ministère des Finances, selon certaines rumeurs. Ça rentre dans le cadre de la politique d'austérité, ils coupent les dépensent et cherchent de nouvelles recettes. Mais à la Chambre des conseillers, ça ne passera jamais. Il n'y a pas un parti qui défend les agriculteurs plus que les autres, car de toute façon tous les élus viennent du milieu rural, on est tous des agriculteurs !* (rires). *Je dirais qu'environ la moitié d'entre nous sommes concernés directement, en tant qu'agriculteurs. Quoi qu'il en soit, un tel projet sera refusé par les agriculteurs. »* [892]

En somme, les eaux souterraines, ainsi que les subventions du Plan Maroc Vert, constituent une véritable « manne » (Hibou et Tozy 2002) distribuée par les pouvoirs publics. Cette logique distributive est renforcée par le laisser-faire qui caractérise l'accès aux eaux souterraines[893], ressources sur lesquelles se repose en grande partie l'actuel développement de l'irrigation agricole. Les politiques hydro-agricoles, à travers un fort interventionnisme de l'État, contribuent donc à entretenir une base sociale rurale. Pour autant, ces avantages ne sont pas octroyés à l'ensemble du monde rural de manière uniforme, mais consacrent et entretiennent au contraire les inégalités existantes.

### II.C. Des procédures inégales conduisant à la sélection des « grands » agriculteurs

La politique distributive du Plan Maroc Vert vise théoriquement l'ensemble des agriculteurs désireux de développer leur activité à travers un changement de pratiques en matière d'irrigation. Pour autant cette distribution s'opère selon des logiques inégalitaires, que les notions de « petits » et de « grands » agriculteurs permettent d'éclairer[894]. La mobilisation de ces catégories permet en effet d'expliciter des relations entre les acteurs, notamment entre administrant et administré. L'identification à une catégorie, que celle-ci soit réelle ou supposée, influent directement sur les pratiques des acteurs et leurs interactions. Elle conduit à des différences de traitement par les agents publics selon qu'un agriculteur soit perçu comme appartenant à l'une ou l'autre catégorie, Ces perceptions sont en réalité nettement défavorables aux « petits » agriculteurs en matière de distribution des aides agricoles, et participent de fait à la reproduction des inégalités sociales entre les agriculteurs, et dans le monde rural plus généralement. Pour rappel, cette distinction, mobilisée par les acteurs eux-mêmes, est en grande

[892] Entretien avec *Abdelkarim*, représentant à la Chambre des conseillers et élu Chambre d'Agriculture de Fès, *Fès,* 20 juin 2013

[893] Cf. Chapitre 5, III, p.352.

[894] Cf. Chapitre 1, III.C, p.146.

partie liée aux superficies agricoles ainsi qu'aux capacités d'investissement financier dont ils disposent.

Nous l'avons vu, les agents du ministère de l'Agriculture apprécient et valorisent en effet le comportement des « grands » agriculteurs, contrairement aux « petits » agriculteurs dont ils sont socialement plus éloignés et dont ils considèrent les pratiques difficilement maîtrisables, les agents du ministère de l'Agriculture apprécient la rationalité qu'ils perçoivent des « grands » agriculteurs. Il existe en effet une compréhension mutuelle entre les fonctionnaires et les « grands » agriculteurs. Ces derniers sont des investisseurs ou entrepreneurs agricoles. Ils proviennent de milieux sociaux différents, et sont en réalité issus de la notabilité rurale, ou d'une élite urbaine désireuse d'investir dans le domaine agricole, achetant alors des terres agricoles, généralement pour y planter des arbres fruitiers, permettant un retour intéressant vis-à-vis de leur investissement initial (Petit, Kuper et Ameur 2018). Cette distinction influe directement les relations au sein de l'administration, nous avons pu l'observer directement au sein d'une de nos visites dans les locaux d'une direction locale du ministère de l'Agriculture. Dans l'attente d'un entretien avec un agent public[895], nous avons pu observer la différence de traitement faite par certains agents du guichet unique qui tendaient à favoriser les intermédiaires dans l'ordre de passage. Ces intermédiaires sont, de fait, missionnés par les agriculteurs dotés des moyens financiers permettant de recourir à leurs services, une logique tendant à favoriser les plus « grands » agriculteurs au détriment des « petits ». Enfin, cette distinction est parfois opérée par les agriculteurs eux-mêmes, tel que le prouve cet extrait d'entretien réalisé avec plusieurs agriculteurs de la plaine du Saïss.

> *« Les fonctionnaires de l'agence sont loin de nous, ils ne savent pas ce qui se passe ici. Ils ne connaissent pas nos problèmes, les problèmes des petits agriculteurs[896]. »*

La distinction faite entre « grands » et « petits » agriculteurs par les agents publics est ici doublement opérante. Elle l'est dans le sens où elle façonne les relations entre l'administration et les administrés, mais également car elle produit des effets concrets en matière d'application des normes, tel que nous l'avons précédemment montré à propos de l'application de mesures réglementaires liées à l'accès aux eaux souterraines[897]. Il s'agit désormais de voir en quoi cette distinction est également opérante en matière d'accès aux subventions agricoles.

---

[895] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013

[896] Entretien avec trois exploitants agricoles de la plaine du Saïss, *Bittit*, 13 avril 2016

[897] Cf. Chapitre 5, III.C, p.361.

Les agents publics considèrent les « grands » agriculteurs comme mieux éduqués, et faisant à ce titre un usage rationnel des ressources en eau, contrairement aux « petits »[898]. Cette vision n'est pas spécifique aux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, nous la retrouvons en effet également au sein du secteur de l'Eau comme le prouvent les propos de *Najib*, ancien directeur d'une agence de bassin hydraulique, au moment où nous évoquons la possibilité légale pour un propriétaire de s'opposer au creusement d'un puits ou d'un forage sur un terrain proche du sien, au motif qu'il lèserait son propre accès à l'eau.

> *« Oui, parfois ce sont des gens assez avancés sur le plan intellectuel qui viennent voir, qui viennent réclamer. Mais sinon, chacun creuse à côté de l'autre, sans qu'il ait le moindre souci[899]. »*

*Najib* explique ici que cette possibilité est rarement utilisée, et lorsqu'elle l'est ce n'est que par une certaine catégorie de personne, qu'il considère comme plus éduquée que les autres. Par ces propos, *Najib* définit également deux catégories d'usagers de l'eau, voire deux catégories de citoyens, distingués en fonction de leur niveau d'éducation. Cette distinction est à mettre en parallèle d'un phénomène plus général de défiance réciproque entre les agriculteurs et les agents publics. C'est ce que traduisent par exemple les propos de *Najib* lorsque nous parlons des inventaires des prélèvements effectués au niveau des nappes d'eau souterraine.

> *« On en fait des inventaires. Vous savez inventaire, vous envoyez des enquêteurs sur le terrain, ils vous ramènent de l'information et Dieu sait hein ! Parce que l'agriculteur c'est vraiment quelqu'un qui est méfiant, par nature. Dès qu'il reçoit des gens en col blanc, [il se dit que] derrière ça il y a des impôts ! On va commencer : combien d'hectares, lui il pense redevance, il pense ceci… C'est pour dire que les résultats des enquêtes, on ne les prend pas pour argent comptant[900]. »*

Ici, les agriculteurs auxquels *Najib* fait référence sont bien les « petits » agriculteurs, perçus comme moins rationnels que les « grands » investisseurs. Ces propos traduisent une nouvelle fois la distance sociale qu'il existe entre les agents publics et les « petits » agriculteurs. Cette méfiance est par ailleurs réciproque. Les agriculteurs rencontrés n'ont en effet pas été avares de critiques envers des fonctionnaires qu'ils considèrent éloignés de leurs préoccupations.

---

[898] Cf. Chapitre 1, III.C, p.146.

[899] Entretien avec *Najib*, ancien responsable du ministère de l'Eau, *Rabat*, 11 février 2016

[900] *Ibid.*

Par ailleurs, les demandes de subvention prévues par le Plan Maroc Vert nécessitent certains investissements initiaux. Celles-ci doivent en effet être accompagnées d'un « dossier technique », comprenant des informations techniques, une « note de calcul du projet, un plan détaillé à l'échelle du projet et les devis estimatifs des équipements, des matériels et des aménagements[901] ». La note de calcul et le plan détaillé doivent être réalisés, depuis 2014, par une société ou un bureau d'étude officiellement agrémenté par l'État, à la suite de la mobilisation de l'Association Marocaine de l'Irrigation par Aspersion et Goutte-à-goutte (AMIAG) comme nous l'explique *Hamid*, qui est à la fois exploitant agricole, responsable d'une société d'aménagement hydro-agricole et responsable régionale de l'AMIAG.

> *« Pour le moment non [il n'y a pas besoin d'être habilité pour la réalisation du dossier technique de demande de subvention]. Mais un nouveau décret-loi est passé au mois de janvier, on attend maintenant le décret d'application. Il prévoit une classification de toutes les sociétés qui interviennent dans le domaine. Quand ce sera publié au Bulletin Officiel, ce sera une nouvelle pièce obligatoire dans le dossier de demande de subventions. Ce décret il a été élaboré par une association, dont je fais partie en tant que responsable de la région Fès-Meknès. C'est l'AMIAG, une association nationale ouverte à toutes les sociétés qui veulent adhérer. Notre interlocuteur c'est le ministère de l'Agriculture, au niveau central. On a eu 3 ou 4 réunions avec eux. On a préparé des amendements et proposé ce décret. Le but c'est de mieux décompter les sociétés dans le domaine et aussi de fermer les brèches par rapport aux personnes non-habilitées. Cela donne plus de légitimité aux projets de reconversion encouragés par l'État ».*

Le montage du dossier s'est donc progressivement complexifié à la suite de l'action de cette association d'équipementiers hydro-agricoles. Cette complexification est à la fois dans l'intérêt des équipementiers et bureaux d'études qui élargissent ainsi leur clientèle potentielle, mais également dans celui de l'administration en charge du traitement des dossiers de demande de subventions qui seront dès lors majoritairement déposés en bonne et due forme. À travers cette coopération avec les entreprises privées du secteur hydro-agricole et une association comme l'AMIAG, le ministère de l'Agriculture vise non seulement à rationaliser la distribution des aides financières en principes ouvertes à tous les agriculteurs, mais participe également à l'exclusion des acteurs agricoles qui ne disposent pas de moyens suffisants pour candidater, considérés comme peu légitime pour recevoir les aides car n'étant pas dotés de capacités

[901] « Les aides financières de l'État pour l'encouragement des investissements agricoles », *Fonds de Développement Agricole, Ministère de l'Agriculture*, avril 2017, p.12-13

d'investissement conséquentes[902]. De fait, cette expertisation de l'action publique est à l'origine d'une complexification qui s'opère au détriment des acteurs qui ne maîtrisent par les « bons » codes techniques et ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour établir de telles études. Une telle mesure entretient de fait les inégalités sociales existantes et participe à l'exclusion des « petits » agriculteurs (Kadiri et El Farah 2013 ; Billaud et al. 2006), finalement considérés comme administrativement et financièrement non-efficients.

Cette complexification des dossiers de demande de subvention doit être mise en parallèle avec les lenteurs administratives relatives à la constitution des dossiers, consistant notamment à regrouper plusieurs documents administratifs. Ces lenteurs sont dénoncées par les différents agriculteurs rencontrés lors de nos entretiens[903]. Face à cette complexité, nombre d'agriculteurs ont alors recours à des intermédiaires, chargés de déposer les dossiers mais aussi et surtout de suivre l'avancée de celui-ci tout au long de son parcours administratif, comme nous l'explique *Abdelaziz*, agriculteur sur la plaine du Saïss.

> *« Il y en a oui [des agriculteurs qui demandent des subventions], il y en a qui ont la patience, car il faut avoir beaucoup de patience. Je connais des gens, ce sont des amis à moi, ils ne vont plus à l'administration. Il y a des gens spéciaux qui se chargent de tout, ils vont chez les directeurs, ils font du porte-à-porte, c'est un métier à part entière. Je connais pas mal de gens, ici, qui font ce métier, qui sont des intermédiaires. Beaucoup ont été des fonctionnaires d'État qui ont pris la retraite. Ils sont partis mais ils ont [gardé leurs] contacts, il connaît monsieur untel, untel et untel. "Bonjour ça va ? J'ai un dossier…" et ça coule ! Donc pour ton dossier, tu lui donnes par exemple 2 000 dirhams, et il se charge de tout jusqu'à l'arrivée de l'argent [de la subvention][904]. »*

L'accès à ce type d'intermédiaire, et le coût supplémentaire qu'il représente, conduit également à un renforcement des inégalités quant à la sollicitation des subventions du Plan Maroc Vert. Il convient enfin de noter que les équipements subventionnés doivent faire l'objet d'une avance de frais puisque la subvention est versée après l'installation du matériel[905], renforçant en cela le capital financier nécessaire pour recourir aux demandes de subventions. Cette évolution doit être pensée conjointement avec le recul observé de l'interventionnisme

[902] Entretien avec *Nourreddine*, responsable au sein de la DRA de Meknès, *Meknès*, 12 avril 2016

[903] Entretien avec *Mouhsine*, agriculteur au sein d'une coopérative agraire, *El-Hajeb*, 1er mai 2013, Entretien avec trois exploitants agricoles de la plaine du Saïss, *Bittit*, 13 avril 2016, Entretien avec *Abdelaziz*, agriculteur exploitant de la plaine du Saïss, *Aïn Taoujdate*, 13 avril 2016

[904] Entretien avec *Abdelaziz*, agriculteur exploitant de la plaine du Saïss, *Aïn Taoujdate*, 13 avril 2016

[905] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 2 décembre 2015.

étatique en matière de conseil agricole. Celui-ci s'est en effet considérablement amoindri depuis les années 1990 à la faveur des politiques d'ajustement structurel[906].

Finalement, ces différences de perception des différents agriculteurs se conjuguent à l'existence de marges de manœuvre pour les agents publics (Dubois 1999) pour conduire à des inégalités de traitement entre les citoyens (Spire 2012), en fonction du niveau de capital social, culturel et économique des demandeurs, tel que perçu par les agents publics. Ce traitement inégalitaire s'additionne à d'autres facteurs tel que celui de la capacité d'investissement initial des exploitants agricoles, mais aussi les politiques foncières en faveur des investisseurs, ou encore la nécessité de creuser plus profondément pour atteindre les eaux souterraines dont le niveau baisse (Ameur, Kuper et Dugue 2018). La combinaison de ces différents facteurs conduit alors à un mouvement progressif d'éviction des « petits » agriculteurs à la faveur de l'installation des « grands » agriculteurs investisseurs (Petit, Kuper et Ameur 2018 ; Ouassissou et al. 2019). Cela correspond finalement à l'objectif principal de la politique de développement agricole, consistant à transformer le type d'agriculture pratiquée. Il s'agit en effet d'abandonner un modèle d'agriculture vivrière marquée par la polyculture pour adopter un modèle plus intensif et spécialisé, selon les standards de la modernisation agricole (Faysse 2015). Plus simplement, ces politiques viseraient le passage de la figure du « paysan » à celle l' « agriculteur ». Une telle stratégie est souvent limitée par la question des capacités d'investissement financiers des agriculteurs en question, qui constitue un facteur déterminant dans cette évolution (Kuper et al. 2016 ; Petit, Kuper et Ameur 2018). En cela, l'accès à l'eau souterraine, comme la politique de développement agricole, sont non seulement facteurs de développement économique, mais également vecteurs d'un renforcement de certaines inégalités sociales au sein du monde rural

## III. La sélection des objectifs et des normes dans un contexte d'incertitude

La politique hydro-agricole actuellement déployée au Maroc s'inscrit dans une double logique aménagiste et distributive et témoigne d'un interventionnisme sélectif qui s'opère à un double niveau. Il s'agit en premier lieu d'une sélectivité en termes d'objectifs d'action publique. À travers une politique de modernisation, l'État intervient pour encourager le développement agricole, au détriment d'une intervention ciblant le contrôle de l'accès aux eaux souterraines. La poursuite d'objectifs de préservation des ressources en eau souterraine et la mise en œuvre de contrats de nappe s'inscrit dans ce contexte de fortes contradictions.

[906] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015

Une seconde forme de sélectivité s'opère à travers une application partielle et différenciée des normes en matière de régulation de l'accès à l'eau et de distribution des subventions agricoles, contribuant à l'existence d'incertitudes pesant autant sur les usagers de la ressource que sur les agents publics en charge des politiques hydro-agricoles. Le contexte d'incertitudes, qui caractérise en particulier la régulation de l'accès aux eaux souterraines[907], marque également les politiques de développement agricole qui consistent en une distribution de subventions pour l'équipement des exploitations agricoles.

Cette double sélectivité est source d'incertitudes qui influent directement sur le travail quotidien des agents publics, en particulier au sein du secteur de l'Eau. Ces incertitudes résultent à la fois de la différence entre les objectifs affichés et ceux effectivement poursuivis, mais aussi entre les normes existantes sur le plan théorique et leur mise en œuvre pratique, qui n'est pas toujours effective.

Il s'agit en premier lieu de montrer en quoi la mobilisation de standards internationaux, caractérisés par une apparente « dépolitisation », est en réalité vectrice de consensus ambigus qui contribuent à l'entretien d'incertitudes (III.A). Ces incertitudes sont en partie liées à des phénomènes d'application partielle et différenciée de certaines normes, et constituent en cela un mode de sélection des objectifs d'action publique (III.B). Enfin, nous décrivons comment le manque de lisibilité qui pèse sur les acteurs de la mise en œuvre des politiques hydro-agricoles favorise en retour des logiques attentistes de leur part (III.C).

## III.A. La mobilisation de standards internationaux « dépolitisés »

La fabrique de la politique de gestion des eaux souterraines repose en partie sur la mobilisation de différents standards internationaux, qui constituent une véritable boîte à outils d'une administration marocaine marquée, nous l'avons vu, par une forte extraversion[908]. Le recours aux standards internationaux est également valorisé par les organisations internationales, et s'inscrit dans la logique de « bon élève » du Maroc sur le plan international. Un tel recours est en conséquence utile dans l'accès à des financements internationaux permettant de financer certains projets d'aménagement.

Les standards internationaux participent à un « double processus de dépolitisation et d'extension du contrôle bureaucratique étatique » (Ferguson 1990, p. 267) et s'accommodent particulièrement bien, en ce sens, à l'hybridation des légitimités traditionnelle et légale-rationnelle que nous décrivions précédemment. Cette dépolitisation est largement entretenue

[907] Cf. Chapitre 5, III, p.352.
[908] Cf. Chapitre 3, II, p.246.

par les discours et les pratiques des organisations internationales, qui participent généralement à leur diffusion en les présentant comme des instruments techniques d'apparence neutres (Mosse 2004 ; Petiteville 2017). Cette dépolitisation n'est en réalité qu'apparente, d'autant plus qu'elle engendre des effets en matière de sélection des acteurs de l'action publique (Le Naour et Massardier 2013). Elle conduit en effet à une bureaucratisation et à un renforcement du rôle des administrations dans la mise en œuvre de l'action publique, au détriment de celui des élus ou des citoyens. Pour autant, les standards internationaux mobilisés par les acteurs technocratiques restent politiques dans le sens où ils sont porteurs de valeurs, de représentations spécifiques du monde, voire de marqueurs idéologiques particuliers, renvoyant bien souvent à des préceptes néo-managériaux.

Cette dépolitisation apparente est également entretenue par le phénomène de « prolifération d'instruments » (Lascoumes et Le Galès 2005c, p. 25), que nous observons dans le cas des politiques hydro-agricoles marocaines[909]. Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès reviennent sur ces questions dans leur ouvrage consacré à l'instrumentation de l'action publique.

> « Plusieurs travaux récents ont rendu compte des logiques de dépolitisation structurées par certains types d'instruments [et] plus généralement par les logiques de quantification, par l'émergence de "technotables" dans le cadre des procédures de contractualisation de l'action publique locale ou par l'élaboration de solutions techniques fondées sur des analyses d'experts pour agir en situation de crise sanitaire et environnementale ou pour le traitement de problèmes émergents. » (Halpern, Lascoumes et Le Galès 2014, p. 47)

Les auteurs décrivent ici comment les standards internationaux, parce qu'ils véhiculent une technisation importante des instruments d'action publique, contribuent à une forme de dépolitisation apparente des enjeux qu'ils portent. À travers leur technicisation, les standards internationaux participent, non pas à éliminer, mais à éviter les enjeux les plus politiques, qui sont dès lors masqués par des questions procédurales. Dans le cas des contrats de nappe analysés, il semblerait en effet que la production de données relatives à l'usage des eaux souterraines ou la recherche de participation des différents usagers, tel que le prévoit le modèle de GIRE, viennent supplanter des négociations relatives aux objectifs généraux des politiques hydro-agricoles. C'est le cas de la question des usages de l'eau, certains acteurs mettant en avant l'exportation dont fait l'objet cette eau à travers l'exportation des produits agricoles qu'elles contribuent à produire. De fait, *Hassan*, agent du ministère de l'Agriculture

[909] Cf. Chapitre 5, I.B, p.323.

relativement critique vis-à-vis des politiques portées par son ministère, considère que les politiques de développement agricole participent à ce phénomène d'exportation de l'eau en dehors du pays.

> *« On fait des projets, mais on ne parle pas des vrais problèmes. Et le vrai problème, c'est qu'on exporte de l'eau pour une poignée de devise qui ne rembourse même pas les intrants. Les vergers par exemple, la majorité de leur production elle est destinée à l'exportation. On fait les mêmes erreurs sans faire une vraie évaluation du problème. Les aspects techniques, on en parle, c'est facile de parler technique, mais les grandes questions politiques on n'en parle pas, alors que tout est politique*[910] *».*

Lors de la mise en œuvre d'instruments et standards internationaux, ce dont « on parle » pour reprendre les termes utilisés par *Hassan*, sont les aspects techniques, qui permettent de faire consensus et ce dont « on ne parle pas » sont les aspects plus politiques, renvoyant directement aux orientations générales des politiques hydro-agricoles. Nous l'avons vu, les politiques portées par le secteur de l'Eau d'une part et de l'Agriculture d'autre part, renvoient à des objectifs contradictoires, entre préservation des ressources en eau et développementalisme agricole. Ne pas évoquer ces questions politiques constitue finalement une manière de ne pas ouvrir la boîte de pandore, et de conserver une forme de consensus reposant sur des non-dits[911]. À ce propos, Patrick Hassenteufel rappelle que la dépolitisation, telle que celle véhiculée par certains standards internationaux, peut également être vectrice de consensus.

> « La dépolitisation passe aussi par la production d'un consensus politique sur la base de principes présentés comme neutres mais le plus souvent polysémiques et ambigus » (Hassenteufel p.183)

Nous avons vu dans le cas de la politique de gestion des eaux souterraines, et en particulier avec les contrats de nappe, que le recours à de tels instruments internationaux, qui plus est détournés de leurs objectifs initiaux, est à la base de la production d'un « consensus ambigu[912] ». Ces ambiguïtés n'empêchent cependant pas une domination de certains acteurs, dans notre cas le secteur de l'Agriculture, porté par le ministre de l'Agriculture Aziz Akhannouch, dont la légitimité provient directement de l'institution monarchique.

Cette forme de consensus permis par une dépolitisation apparente s'appuie également sur l'idée de « modernité » que véhiculent les standards internationaux, notamment dans le cas

[910] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013

[911] Cf. Chapitre 3, I.B, p.217.

[912] Cf. Chapitre 4, III, 301.

des politiques hydro-agricoles, participation à reproduire une « utopie moderniste de l'aménagement » qui perdure (Alexandre 2004, p. 174) qui passe par des formes de « fascination technologique » pour ces aménagements de la part de ceux qui participent à leur production (El Faïz 2001b). C'est le cas de plusieurs techniques en matière hydro-agricole tel que les grands aménagements permettant le transfert des eaux de surface, les techniques d'irrigation localisée ou goutte-à-goutte, mais aussi les projets de dessalement de l'eau de mer ou de recharge artificielle des nappes souterraines[913]. Ce consensus autour de l'idée de modernité tient également au prestige véhiculé par la dimension spécifiquement internationale de certains standards, tels que les contrats de nappe[914].

Dans un contexte où « l'action publique est traversée par des dynamiques permanentes de politisation et de dépolitisation » (Hassenteufel 2011, p. 182), la mise en œuvre des standards internationaux en matière de politique hydro-agricole au Maroc agit comme un facteur de dépolitisation. En effet, puisqu'ils reposent sur une légitimité experte liée à des aspects techniques, le recours à de tels standards permet en quelque sorte de contourner les négociations sectorielles tout autant que les débats publics. Ce phénomène de dépolitisation par les standards internationaux va de pair, au Maroc, avec la valorisation de la technocratie experte[915], qui s'inscrit dans un contexte de décrédibilisation de la vie politique électorale par un pouvoir monarchique intervenant régulièrement dans celle-ci à travers des jeux de nomination et de destitution[916].

Pour autant, cette dépolitisation n'est qu'apparente, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, la production et la circulation de standards internationaux relève généralement d'institutions internationales, qui résultent également de trajectoires historiques et institutionnelles spécifiques, et sont souvent porteuses de marques idéologiques spécifiques[917]. Les standards internationaux font par ailleurs l'objet de processus d'appropriation qui répondent, nous l'avons vu dans notre cas d'étude, aux logiques institutionnelles dans lesquelles ils s'insèrent[918]. Enfin, les différents instruments font l'objet d'une sélection et d'une hiérarchisation qui ne se limite pas au moment de la décision politique, mais se poursuit tout au long de la mise en œuvre de l'action publique. De fait, ce processus de sélections des

[913] Cf. Chapitre 3, II.D, p.256.

[914] Cf. Chapitre 3, II.C, p.253.

[915] Cf. ce chapitre, I.B, p.382.

[916] Cf. ce chapitre, I.C, p.387.

[917] On pense notamment aux travaux de Dezalay et Garth (1998) autour du « consensus de Washington » qui retracent la construction d'un consensus néolibéral au sein des institutions financières internationales. C'est plus particulièrement le cas des politiques de l'eau et du modèle de GIRE duquel découle la loi marocaine sur l'eau de 1995, cf. Chapitre 1, II, p.112.

[918] Cf. Chapitre 3, p.209.

instruments, et des objectifs liés, s'opère de manière relativement discrète[919]. Plus concrètement sur ce troisième point, dans le cas des politiques hydro-agricole marocaines, les instruments de gestion de l'eau (contrats de nappe, GIRE) sont supplantés par des instruments techniques et financiers d'encouragement au développement agricole, à une meilleure efficience de l'irrigation (conversion à l'irrigation localisée « goutte-à-goutte ») et à une augmentation de l'offre de ressources en eau (barrages hydrauliques, périmètre irrigués, dessalement de l'eau de mer).

Finalement, différents instruments d'un même domaine d'action publique cohabitent tout en étant partiellement contradictoires. La tentative d'intégration de ces derniers dans une logique transversale à travers les projets de contrats de nappe fait ressortir les divergences sectorielles dans lesquelles ils s'inscrivent. Dès lors s'opère une logique sélective, tenant principalement à l'entrecroisement d'objectifs sectoriels différenciés, et opérant une priorisation des objectifs de développement agricole par rapport à ceux prônant la préservation des ressources en eau[920]. La mise en œuvre de la politique hydro-agricole s'opère donc dans une logique d'interventionnisme sélectif relativement discret, répondant aux logiques institutionnelles dans lesquelles elle s'insère. Enfin, cette dépolitisation n'est qu'apparente et constitue plutôt un moyen pour écarter les controverses publiques dont pourrait faire l'objet la hiérarchisation de certains instruments de la politique de gestion de l'eau. Puisque ces controverses ne s'opèrent qu'au sein d'arènes spécialisées et feutrées, elles ne donnent publiquement pas à voir les désaccords sectoriels marquant la mise en œuvre de la politique de l'eau. L'analyse de l'application concrète de certaines normes permet cependant de mettre au jour les logiques sélectives qui sont à l'œuvre.

### III.B. Une sélection des objectifs par une application partielle des normes

Lorsque nous revenons sur les règles en matière de subventions du Plan Maroc Vert dans le cadre d'un renouvellement d'un matériel d'irrigation dégradé, *Hassan*, agent local du ministère de l'Agriculture chargé de l'instruction des dossiers de subventions dans le cadre du Plan Maroc Vert, nous explique les subtilités de cette procédure spécifique.

[919] Cf. Chapitre 2, p.152.

[920] Cf. Chapitre 5, I, p.320.

> *« C'est incroyable les subventions, c'est pour tout le monde, et il n'y a plus de plafond [comme c'était le cas avant]. Lorsque je bénéfice de la subvention, je dois garder l'investissement pendant 5 ans. Mais [en tant qu'exploitant], après 8 ans, je peux tout enlever et demander à nouveau la subvention. La commission visite alors mon exploitation et je dis que le matériel est dégradé. Donc, il y a un trou là-dessus car la question "dégradé, pas dégradé", c'est relatif. Mais légalement je peux bénéficier à nouveau des subventions 8 ans après [une première demande][921]. »*

Ces propos viennent confirmer l'existence d'incertitudes en matière de distribution concrète des subventions agricoles, qui rappellent les incertitudes observées dans le cadre des mesures de régulation des points de prélèvement sur les nappes souterraines[922]. Se faisant, *Hassan* rappelle ici le pouvoir discrétionnaire dont disposent les agents publics dans l'appréciation des normes, et souligne par la même occasion la complexité de celles-ci. Mais ces incertitudes ne caractérisent pas seulement des cas où les agents publics disposent d'un pouvoir d'appréciation des normes, ces derniers sont parfois eux-mêmes directement concernés par ces incertitudes.

Nous pouvons mettre en lien ce phénomène d'application différenciée des normes avec les pratiques de corruption observée au sein des administrations. Lors de notre entretien avec *Hassan*, nous avons également abordé ce sujet, en évoquant la présence, dans toutes les administrations publiques, de petites affichettes indiquant « non à la corruption », qui constituent un des aspects concrets de la politique de lutte contre la corruption dans les administrations publiques.

> *« Ces affiches sont apparues il y a 2 ou 3 ans mais ça n'a rien fait, il n'y a rien eu de spécifique. Bien sûr que la corruption existe, et certains en profite ! Mais c'est aussi lié aux habitudes des gens [usagers]. Moi aussi, quand je finis un dossier ou je débloque un truc, et bien sans rien demander, parfois les gens ils te posent un billet sur le bureau. Alors il faut que j'explique que je n'en veux pas, qu'on ne peut pas faire comme ça[923]. »*

Les pratiques de corruption dont il est ici question se jouent dans les interactions entre les agents publics et les usagers et correspondent à des dons financiers liés à un échange de faveurs. Ces pratiques ne se limitent pas uniquement aux interactions au niveau des guichets,

[921] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013
[922] Cf. Chapitre 5, III, p.352.
[923] Entretien avec *Hassan*, fonctionnaire au sein du ministère de l'Agriculture, *Meknès*, 21 mai 2013

mais ont également lieu à des niveaux hiérarchiques supérieurs. Les agents directement en lien avec les usagers sont en effet parfois dépassés, dans l'application de certaines règles, par leur hiérarchie. *Houssem*, agent du ministère de l'Agriculture nous explique avoir vu une procédure de saisie de matériel de forage annulée, selon lui par les relations entretenues entre le foreur en question et le *wali* de la province[924].

Les affichettes rappelant l'interdiction de la corruption présentes dans les locaux des administrations publiques s'intègrent à la politique anti-corruption promue par le gouvernement marocain. En effet, cette problématique de la corruption est officiellement reconnue depuis l'accession au trône de Mohammed VI en 1999 et a depuis lors fait l'objet de plusieurs mesures et stratégies gouvernementales, notamment à travers le « Programme de lutte contre la corruption » inauguré en 2005, et la création de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) en 2007, remplacée par l'Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption (INPPLC) en 2014[925]. La littérature s'intéressant à cette politique de lutte contre la corruption met en avant le paradoxe qui la caractérise.

> « Nous avons déjà souligné le paradoxe que soulève la question de la corruption au Maroc : d'un côté, un discours politique fort contre ses méfaits et une assise juridique et réglementaire relativement suffisante pour l'endiguer, et, de l'autre côté, une résistance active de ceux qui en bénéficient, une tolérance sociale en hausse constante et des pratiques de corruption persistantes largement visibles, mesurables et reconnues par les acteurs. […] La volonté de l'État se réduit largement à un discours politique déconnecté des faits. […] La problématique de la lutte contre la corruption au Maroc semble fonctionner comme un "système des mythes par la norme juridique" […] c'est-à-dire "un texte réglementaire qui donne l'impression de fonctionner, mais que ni les prescripteurs ni les chargés de son administration n'ont l'intention d'appliquer" (Reisman 1979, p. 31) » (El Mesbahi 2013, p. 95)

Ainsi, selon Kamal El Mesbahi, cette mise en œuvre peu effective d'une politique anti-corruption n'est concrètement pas à même de contrer un phénomène consistant en la pratique de certains passe-droits, que ceux-ci soient obtenus en échange d'une rétribution financière ou à travers un réseau de connaissances interpersonnelles.

Par ailleurs, l'application sélective des normes ne s'opère pas seulement en fonction de la catégorie sociale des usagers de l'eau mais également en fonction des secteurs concernés et influe en cela directement sur la production de l'action publique. La négociation des contrats

[924] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015

[925] « Corruption : L'ICPC devient INPPLC », *Aujourd'hui Le Maroc*, 12 juin 2014, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://aujourdhui.ma/societe/corruption-licpc-devient-inpplc-110609

de nappe offre un aperçu particulièrement intéressant sur ce phénomène. En effet, alors que le secteur industriel représente quantitativement une part minoritaire mais néanmoins importante des prélèvements en eau souterraine, celui n'est pas représenté dans le projet de contrat de nappe du Tadla. L'Office Chérifien des Phosphates (OCP), premier consommateur d'eau à usage industriel au niveau de la région n'est en effet pas partie prenante au projet porté par l'agence de bassin[926]. Un des responsables de l'ABH de l'Oum Errabia explique que les mesures concernant l'OCP ont été prises indépendamment du projet de contrat de nappe.

> *« On a déjà fait un grand pas avec l'OCP qui utilisait des eaux fossiles pour le lavage des phosphates, c'était vraiment dommage d'utiliser une eau de si bonne qualité pour les lavages. Maintenant, la totalité des eaux qu'ils utilisent sont des eaux de surface, notamment à partir d'une prise sur le barrage Aït Messaoud et du barrage complémentaire Al Ansani*[927]*. »*

Ce point est à mettre en lien au statut très spécifique dont jouit l'OCP au Maroc, en tant que plus grande entreprise du pays, majoritairement détenue par l'État marocain. L'entretien détient en effet le monopole de l'extraction et de la commercialisation du phosphate (Vermeren 2002, p. 203) dans le pays, minerai dont le Maroc dispose de la deuxième réserve la plus importante au monde. L'entreprise est ainsi le plus grand exportateur de phosphate au monde. Du fait de ce statut particulier, il est très difficilement envisageable pour l'ABH d'imposer une régulation de ses usages de l'eau à l'OCP, qui organise seule la réorientation de l'origine des ressources en eau qu'elle utilise. On retrouve ici une logique de différenciation des usagers de l'eau entre ceux qui sont contrôlables et de ceux qui ne le sont pas, comme nous l'avons précédemment remarqué à propos de certains grands exploitants de la plaine du Saïss[928]. En tout état de cause, les contradictions et incertitudes marquant les politiques hydro-agricoles constituent une contrainte pour les agents en charge de leur mise en œuvre.

### III.C. Des incertitudes favorisant des logiques attentistes de la part des agents publics

Les pratiques d'arbitrages ponctuels et imprévisibles précédemment décrits[929], influent également sur le fonctionnement de l'administration, et en particulier sur le comportement des

[926] Cf. Chapitre 3, I.D, p.238.

[927] Entretien avec *Nassim*, responsable au sein de l'ABH de l'Oum Errabia, *Beni Mellal*, 21 septembre 2015

[928] Cf. Chapitre 5, III, p.352.et en particulier les propos de *Sofiane* considérant comme impossible le contrôle des points de prélèvement d'un grand exploitant de la plaine du Saïss.

[929] Cf. ce chapitre, I.C, p.387.

fonctionnaires qui officient en son sein. Les logiques que nous avons décrites, relatives aux logiques de nomination et de destitution des membres du gouvernement, mais également des hauts-responsables de l'administration, ont des répercussions à tous les niveaux de ces administrations, dans une logique en cascade. L'exemple de la saisie du matériel de forage par les agents de police de l'eau, dont la procédure a été annulée à la suite de l'intercession du *wali*[930] prouve que les incertitudes dans l'application des normes ont à la fois des conséquences sur les usagers, dont la sanction imprévisible constitue une sorte de menace permanente, mais aussi sur les fonctionnaires tels que les agents de police de l'eau, dont les pratiques peuvent rapidement être remises en cause par une autorité supérieure. Ces pratiques ont pour conséquence le développement de stratégies attentistes de la part des agents publics. Les incertitudes à propos de l'application des normes ont donc une conséquence concrète sur la production de l'action publique, visibles à travers le développement de ce type de stratégies attentistes. À cet égard, *Taher* décrit la situation au niveau du ministère telle qu'il l'imagine à partir des témoignages de certaines de ses connaissances.

> *« En réalité, [Aziz Akhannouch, le ministre de l'Agriculture] reproduit un peu le schéma makhzénien : quand le roi dit quelque chose, on ne discute pas. On a l'impression que quand il dit une chose, impossible de le remettre en cause ! Même en tant que directeur central tu ne peux pas dire "non, attention, il ne faut pas faire ceci". Tu serais alors considéré comme quelqu'un de négatif, alors que lui il veut foncer, toi tu vas tout bloquer. Alors les gens ont peur. Ils le disent de toute façon, quand il décide, il n'y a personne au ministère qui peut le contredire.*[931] »

L'action des fonctionnaires des administrations publiques s'inscrit donc dans un contexte relativement incertain, marqué par des logiques de « colères » hiérarchiques, qui sont à rajouter à la dépendance au centre et aux arbitrages à la fois nationaux et sectoriels, tel que nous l'avons montré à propos de la fabrique des contrats de nappe[932]. Ces pratiques vont par ailleurs à l'encontre de pratiques qui se voudraient contractuelles, puisque celles-ci supposeraient une marge de manœuvre, tout au moins relative, des acteurs chargés de l'élaboration de l'action publique, ceci afin de négocier les contrats en question[933]. Au-delà des logiques de contournement de la démarche contractuelle telle qu'affichée, nous pouvons

[930] Entretien avec *Houssem*, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, *Berrechid*, 30 juin 2015

[931] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[932] Cf. Chapitre 4, p.265.

[933] Cf. Chapitre 3, I, p.211.

souligner l'impossibilité, dans un tel contexte local, de l'engagement d'une démarche contractuelle.

L'action des fonctionnaires s'inscrit donc dans une recherche permanente d'un équilibre précaire se situant dans un continuum entre l'action et l'inaction. Si ne rien faire apparaît logiquement blâmable, trop en faire l'est également, quand bien même lorsque cela s'inscrit dans les prérogatives de l'agent public, tel que le démontre l'exemple de la mise en œuvre de la police de l'eau. Cette situation d'insécurité des acteurs agissant en son sein apparaît caractéristique d'une situation autoritaire, même lorsqu'elle est marquée par une certaine « ouverture », comme l'expliquent Michel Camau et Gilles Massardier.

> « Malgré des ouvertures pluralistes, en situation « autoritaire », le sentiment de sécurité est affecté par la rigidité de procédures dont la crédibilité est sujette à caution et inhibe l'autonomie d'action ainsi que la capacité à produire le contenu des politiques publiques. Les compétences des acteurs s'exercent sur la base d'une croyance limitée dans la teneur du droit en garantie et prévision. Leur implication dans le jeu s'avère, à cet égard, problématique du fait de coûts anticipés élevés et d'une utilité attendue relativement faible. » (Camau et Massardier 2009)

Le sentiment de « sécurité » des acteurs dont il est ici question est directement liée à leur croyance dans l'application des normes existantes, comme l'expliquent les auteurs.

> « Le sentiment de "sécurité" des participants est affaire de situation et fonction de compétences. Il tient à des règles conventionnelles ou légales perçues d'une part, comme suffisamment contraignantes pour assurer des garanties crédibles et permettre la prévision, et d'autre part, comme suffisamment souples pour autoriser l'éventualité d'ajustements et convaincre de la pertinence d'une implication dans le jeu. Il renvoie en définitive à la croyance dans la "force" du droit et dans la production sociale des droits. Les situations autoritaires et démocratiques se distinguent les unes des autres sur la base de ce critère de la sécurité et corrélativement de la marge d'exercice des compétences. » (*Ibid.*).

Les caractéristiques autoritaires que nous relevons au sein de la mise en œuvre de l'action publique hydro-agricole limitent fortement l'implication des acteurs, et plus particulièrement des fonctionnaires, dans la production de l'action publique et conduisent au développement de stratégies attentistes.

Les acteurs interrogés au sujet des dysfonctionnements quant à la régulation de l'accès aux eaux souterraines, les justifient généralement par un manque de « volonté politique ». C'est

ce qu'exprime *Taher*, ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, dénonçant en la matière le manque d'un « signal politique [pouvant émaner] du roi ou du chef du gouvernement[934] ». Au cours de notre entretien, un responsable national de l'ONEE*, Redouane*, exprime la même idée à propos de la régulation des rejets polluants dans les cours d'eau

> *« C'est ça qui est un peu particulier, parce qu'il y a des rejets identifiés, il y a des margines[935]. On a beau travailler, on a beau sensibiliser les gens, il n'y a pas énormément de volonté politique pour solutionner ce problème. Parce que le problème c'est que ces gens-là... en réalité il y a un laisser-faire au niveau des autorités locales[936], donc en fait c'est un problème qui est autre que naturel.[937] »*

À travers ces deux exemples, nous pouvons voir que les acteurs des politiques de l'eau, et plus particulièrement de la régulation à son accès et des rejets polluants éventuels, mobilisent dans leur discours la notion de « volonté politique » pour désigner ce qu'il considère comme étant un problème, un frein à la mise en œuvre des mesures et normes existantes en théorie, sur le papier, mais qui ne sont pas appliquées en pratique. Ces discours relatifs au manque de volonté politique renferment en réalité une double logique de justification. En effet, à travers un premier niveau de lecture, nous pouvons considérer qu'ils permettent de justifier la non-application de certaines normes, ou encore l'absence de mise en œuvre de certains instruments de régulation par exemple. Néanmoins, un second niveau de lecture permet de considérer ces discours comme une manière d'exprimer une sorte d'impossibilité à agir, l'idée étant que certaines actions, pourtant prévues par des textes de lois, sont impossibles à entreprendre sans l'aval de certains acteurs, au premier titre desquels les représentants de l'État au niveau local, dont le *wali* est l'émanation principale.

Dans les deux cas, ces discours traduisent un sentiment d'impuissance, lié à une impossibilité à agir sans l'aval de certains acteurs clés, tels que les représentants du ministère de l'Intérieur, qui sont en réalité les acteurs concrets de situations autoritaires. Dans ce contexte, une possibilité d'action peut consister en une quête de lisibilité, tel que dans le cas de la circulaire interministérielle de 2013 relative à la mise en œuvre de contrats de nappe[938], qui constitue une recherche de compromis entre toutes les parties prenantes, y compris le ministère

[934] Entretien avec *Taher*, consultant-expert en génie rural, *Salé*, 21 décembre 2015.

[935] Les margines sont des effluents, des résidus issus de la production d'huile d'olive. Difficilement biodégradables, ils sont une source de pollution importante des eaux en aval des usines d'extraction d'huile, une activité importante dans plusieurs régions marocaines, à l'instar de la plaine du Saïss.

[936] L'expression « autorités locales » est communément utilisée au Maroc pour désigner les représentants locaux du ministère de l'Intérieur.

[937] Entretien avec *Redouane*, responsable au sein de l'ONEE, *Rabat*, 14 mars 2016

[938] Cf. Chapitre 5, I.C, p.326.

de l'Intérieur par exemple. Cependant, l'entreprise d'un tel travail nécessite des ressources importantes pour des conséquences qui apparaissent inaptes à modifier la trajectoire de l'action publique en matière de gestion des eaux souterraines. L'attentisme apparait dès lors comme une des finalités principales de l'action administrative concrète. Le processus de négociation et de tentative de signature des contrats de nappe, tel que dans le Saïss[939], est en effet suspendue à des décisions, en premier lieu du *wali*, que ne maîtrisent pas les acteurs de l'agence de bassin, pour autant considérés comme les acteurs responsables du traitement du problème de surexploitation des eaux souterraines du Saïss[940], et en conséquence de la mise en œuvre d'un contrat de nappe. Dans cette situation, les responsables des agences de bassin ne doivent cependant ni trop en faire (en appelant régulièrement à la signature du contrat) ni pas assez (comportant alors le risque d'apparaître comme irresponsable), tout en étant dans les deux cas sous la menace de sanctions. Finalement, les acteurs de la production de la politique de gestion des eaux souterraines sont insérés, et ont tout à fait conscience de l'être, dans des situations dont ils ne maîtrisent pas tous les ressorts, qui ne leur apparaissent pas « sécurisées », et face auxquelles des stratégies attentistes semblent les plus adaptées.

## Conclusion du chapitre 6 : les recompositions sélectives du développementalisme hydro-agricole

L'analyse la politique de gestion des eaux souterraines nous a conduit à replacer les instruments, tels que les contrats de nappe ou les mesures réglementaires et de contrôle, au sein du contexte institutionnel dans lequel ils sont déployés. Ces instruments s'insèrent dans des divergences sectorielles conséquentes et sont soumis aux arbitrages de certains acteurs tels que les représentants du ministère de l'Intérieur, deux phénomènes qui viennent contraindre les transformations envisagées et prônées par ces « nouveaux » instruments de politique environnementale. En effet, lorsqu'ils sont replacés dans le fonctionnement de l'État, les spécificités de ces instruments (malléabilité, capacité à organiser des négociations multi-acteurs, transversalité) sont largement remises en cause, et leurs effets finalement très limités. Les recompositions de l'interventionnisme étatique en matière de gestion de l'eau sont spécifiquement contraintes par le déploiement d'une politique de développement agricole qui s'inscrit dans une logique plus générale d'attention privilégiée apportée au milieu rural. Ce développementalisme s'appuie en grande partie sur l'encouragement aux pratiques irriguées, à

[939] Cf. Chapitre 4, II.B, p.291.
[940] Cf. Chapitre 2, p.152.

travers la valorisation de techniques, certes théoriquement plus économes en eau, mais qui entraîne un développement plus général des pratiques et des superficies irriguées.

Malgré l'existence d'incertitudes, l'interventionnisme étatique dans le domaine n'est pas faible pour autant En matière hydro-agricole, le développementalisme perdure donc à travers la production d'aménagements étatiques et la distribution de subventions mais certaines modalités de sa mise en œuvre donnent cependant à voir des pratiques néo-managériales (gestion déléguée de équipements, valorisation de nouveaux profils gestionnaires au sein des administrations publiques) mais également un encouragement à l'investissement privé et à l'entreprenariat (subventions agricoles, libre accès aux eaux souterraines). L'intervention de l'État en la matière se déploie sous des formes nouvelles, mobilisant notamment des instruments incitatifs encourageant les investissements privés, plutôt que d'organiser une gestion étatique directe. Finalement, l'analyse de la mise en œuvre des politiques hydro-agricoles permet de mettre au jour une logique d'interventionnisme sélectif de l'État : une sélectivité qui s'opère entre des objectifs sectoriels opposés, qui distingue différentes catégories d'usagers et qui renvoie à la pratique d'arbitrages effectués par des acteurs étatiques dont la légitimité découle du pouvoir monarchique.

Dans leurs conclusions, et en référence à l'expression de Rémy Leveau au sujet du « *fellah* marocains » (1985), Myriam Catusse et Frédéric Vairel sont amenés à « se demander si "l'entrepreneur" ne serait pas le nouveau défenseur du trône » (Catusse et Vairel 2003, p. 86), tout en relevant les difficultés liées à l'identification d'une telle catégorie[941]. Au-delà de la valorisation de l'entreprenariat et des investisseurs que nous observons en matière de politique agricole, les politiques hydro-agricoles marocaines donnent à voir l'affirmation d'un interventionnisme étatique sélectif, dont les impératifs gestionnaires sont de plus en plus prégnants. De fait, les recompositions de l'action publique donnent à voir une évolution du développementalisme à travers lequel l'État poursuit des politiques de modernisation, tout en cherchant, non plus à imposer des comportements dans une logique dirigiste, mais plutôt à inciter de nouvelles pratiques à travers des instruments financiers ou gestionnaires. Ce nouveau développementalisme repose également sur l'émergence de nouvelles figures technocratiques valorisant l'entreprenariat, certaines pratiques gestionnaires issues des entreprises privées. Elles

[941] Dans la suite de ses travaux, Myriam Catusse revient sur cette réflexion dans les termes suivants. « Les politiques de privatisation du secteur public marocain ont été très étroitement contrôlées par les sommets de l'État et par les grands groupes privés marocains, non sans dispute. En ce sens, elles n'ont pas engendré un nouvel entreprenariat, un "nouveau groupe social" dont on pourrait repérer clairement des intérêts propres, des manières de faire ou de se reconnaître. En revanche, elles s'accompagnent d'une part de transformation des manières de fabriquer les politiques publiques et d'autre part, de nouveaux clivages dans le champ de la compétition politique. Les règles et représentations mobilisées se transforment en validant de nouvelles figures archétypales où le monde de l'entreprise est particulièrement favorisé » (Catusse 2008, p. 321).

mobilisent également une forme d'expertise en apparence dépolitisée, s'appuyant parfois sur des standards reconnus internationalement, qui constituent un moyen de légitimer l'action publique.

# Conclusion générale

L'analyse de l'introduction des contrats de nappe, et plus globalement de la mise en œuvre d'une politique gestion des eaux souterraines, nous a conduit à caractériser l'État marocain et ses recompositions à partir de son interventionnisme sélectif. Cette notion permet de désigner un mode de gouvernement sélectionnant les producteurs, les objectifs et les cibles de l'action publique à travers la pratique d'arbitrages qui s'expriment dans un contexte d'incertitudes. Elle permet de prendre en compte les spécificités du déploiement de l'action publique au Maroc, souvent ramenée à ses dimensions arbitraires et floues, tout en signalant que ce mode de gouvernement ne révèle pas une faiblesse de l'État, mais consacre en réalité sa force.

Nous avons montré que l'analyse de niveau mésosociologique de l'action publique constitue bien une entrée privilégiée pour analyser les recompositions de l'État, alors les travaux existants se déploient majoritairement à des niveaux microsociologique ou macrosociologique. Dans le premier cas, c'est une entrée « par le bas » (au niveau du quartier en milieu urbain ou du village en milieu rural) qui est privilégiée et qui se focalise plus sur la réception de l'action publique que sur sa production et sa mise en œuvre. Dans un certain nombre de ces travaux, l'État est conçu comme une entité extérieure aux acteurs, distante, monolithique. Dans le second cas, l'action publique est observée « par le haut », souvent à travers la focale du palais royal, des institutions politiques centrales et nationales, se concentrant sur les moments de décision et de conception initiale de l'action publique. De telles analyses s'intéressent plus au le fonctionnement du régime politique, et se concentrent finalement peu sur la mise en œuvre concrète de l'action publique qui découle, en partie, de ces décisions venues du haut. Le niveau d'analyse mésosociologique que nous déployons dans notre travail permet d'explorer des angles de vue restés aveugles, à travers une entrée par l'analyse des activités concrètes de l'État au niveau des administrations locales (ABH, DPA et ORMVA principalement). Une telle approche permet notamment de faire le lien entre l'internationalisation des politiques publiques (réception et appropriation de standards internationaux), la complexité des relations au sein des administrations étatiques (verticales entre niveaux d'action nationaux et locaux principalement, et horizontales entre les secteurs), les renégociations permanentes des objectifs de l'action publique (sélection et mise en œuvre des instruments) et la mise en œuvre concrète des normes et des procédures (application partielle des normes, logiques de contournement). Cette exploration du rôle des administrations dans la mise en œuvre concrète de l'action publique est finalement encore (trop) rare dans la littérature existante consacrée à l'analyse de l'action publique au Maroc.

Pour conclure ce travail, rappelons que le sujet de la gestion des eaux souterraines reste évidemment d'une brûlante actualité au vu des prévisions scientifiques quant à l'augmentation du « stress hydrique[942] » et des effets du changement climatique, au Maroc comme ailleurs. Ensuite, l'analyse des politiques hydro-agricoles permet d'analyser les évolutions du développementalisme étatique, qui mériteraient d'être explorées à partir d'autres domaines d'action publique. Par ailleurs, nous insistons sur la nécessité de prendre au sérieux les activités de l'État et des administrations publiques au Maroc, notamment à travers une approche sociologique de l'action publique permettant de poursuivre l'analyse des recompositions de l'État. Les analyses mésosociologiques de l'action publique permettent par ailleurs d'apporter un regard complémentaire aux analyses de l'action publique se focalisant sur les pouvoirs politiques centraux, et le fonctionnement du régime politique. Dans le même temps, le développement de telles analyses de l'action publique contribuer à enrichir et renouveler les interrogations, réflexions et hypothèses concernant les régimes politiques.

## Une continuité prévisible du paradigme aménagiste

En 2022, le stress hydrique est qualifié d' « historiquement important[943] » au Maroc, les pressions sur les ressources sont toujours plus conséquentes. À cet égard, le nouveau ministre de l'Eau, Nizar Baraka, a annoncé en janvier 2022 un plan d'urgence en faveur de l'alimentation en eau potable. Ce plan prévoit plusieurs mesures d'urgence, comme des recours supplémentaires aux eaux souterraines, mais également à « l'utilisation des eaux réservées à l'agriculture dans l'approvisionnement en eau potable[944] », confirmant que cette priorité, prévue en cas de crise, est effectivement mise en œuvre. Le ministre a également rappelé dès le mois mars de cette même année qu' « un rationnement de l'eau potable [n'était] pas à exclure dans les villes[945] ». Un tel rationnement a effectivement été mis en place dès juin 2022 dans le Tadla, dans plusieurs quartiers de la ville de Beni Mellal[946], mais également en août de la même

[942] « Stress hydrique : les prévisions ne sont pas bonnes pour le Maroc », *AgriMaroc*, 10 septembre 2020, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.agrimaroc.ma/stress-hydrique-previsions-maroc/

[943] « Au Maroc, la pire sécheresse depuis 40 ans fait craindre une grave pénurie d'eau », *France Info*, 23 mars 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/le-maroc-face-a-sa-pire-secheresse-depuis-40-ans-menace-d-une-grave-penurie-d-eau_5039311.html

[944] « Deux milliards de DH pour un programme d'urgence d'approvisionnement en eau potable », *Médias24*, 15 janvier 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/01/15/2-milliards-de-dh-pour-un-programme-durgence-dapprovisionnement-en-eau-potable/

[945] « Nizar Baraka : "Un rationnement de l'eau potable n'est pas à exclure dans les villes" », *Médias24*, 4 mars 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/03/04/nizar-baraka-un-rationnement-de-leau-potable-nest-pas-a-exclure-dans-les-villes/

[946] « L'eau potable désormais sévèrement rationnée à Béni Mellal », *Médias24*, 16 juin 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/06/16/leau-potable-est-desormais-strictement-rationnee-a-beni-mellal/

année dans certaines localités de la province de Berrechid[947]. En outre, le ministre a annoncé des mesures localisées d'interdiction ou de réduction de la culture de pastèques, dans les provinces de Tata [948] et de Zagora [949] notamment, où cette culture particulièrement consommatrice en eau était largement pointée du doigt à l'occasion de « manifestations de la soif[950] » organisées par les habitants alentours. Ces évènements viennent souligner que ces mesures constituent des réponses partielles et ponctuelles, destinées à gérer les crises, plutôt que des réponses de long-terme relatives à la gestion des ressources en eau et à la rationalisation de leurs usages.

Du côté de l'actualité politique gouvernementale, Aziz Akhannouch est désormais chef du gouvernement. Il a en effet été nommé par le roi à ce poste après la victoire du parti politique qu'il dirige, le Rassemblement National des Indépendants (RNI), aux élections législatives de septembre 2021. Si son ascension politique paraissait inéluctable, notamment depuis les précédentes élections législatives et le rôle qu'il avait joué dans la nomination du gouvernement El-Othmani (Desrues 2018), sa nomination entérine la formation d'un gouvernement caractérisé par la présence et leur rôle important en son sein des « managers de sa majesté[951] », plusieurs de ses membres étant réputés proches du palais royal. La nomination de Aziz Akhannouch à la tête du gouvernement vient également appuyer l'idée d'une poursuite des objectifs de la politique agricole que nous avons analysée, plus spécifiquement à travers le plan « Génération Green 2020-2030[952] ». Ce nouveau programme est destiné à poursuivre l'action du Plan Maroc Vert (2008-2020) pour la décennie en cours. Le nouveau ministre de l'Agriculture n'est autre que Mohamed Sadiki, qui occupait les fonctions de secrétaire général de ce même ministère depuis 2013[953], période où Aziz Akhannouch le dirigeait. Dans une telle

[947] « Réduction des débits distribués d'eau potable de la province de Berrechid », *Maroc24*, 29 juillet 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.maroc24.com/fr/62459-reduction-des-debits-distribues-deau-potable-de-la-province-de-berrechid/

[948] « Nizar Baraka : "Un rationnement de l'eau potable n'est pas à exclure dans les villes" », *Médias24*, 4 mars 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/03/04/nizar-baraka-un-rationnement-de-leau-potable-nest-pas-a-exclure-dans-les-villes/

[949] « Une réduction des cultures de pastèques est envisagée à Zagora », *Médias 24*, 14 septembre 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/09/14/une-reduction-des-cultures-de-pasteques-est-envisagee-a-zagora/

[950] « Dans le Sud marocain, des "manifestations de la soif" contre les pénuries d'eau », *Le Monde*, 13 octobre 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/13/dans-le-sud-marocain-des-manifestations-de-la-soif-contre-les-penuries-d-eau_5200650_3212.html

[951] « Gouvernement Akhannouch : les managers de sa majesté », *TelQuel*, 8 octobre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://telquel.ma/2021/10/08/gouvernement-akhannouch-les-managers-de-sa-majeste_1739835

[952] « Génération Green 2020-2030 : le détail du futur plan d'exécution de la stratégie agricole », *LeMatin.ma*, 11 avril 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://lematin.ma/express/2022/generation-green-2020-2030-detail-futur-plan-dexecution-strategie-agricole/374508.html

[953] « Qui est Mohamed Sadiki, nouveau ministre de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts ? », *LeMatin.ma*, 8 octobre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022,

configuration gouvernementale, les objectifs actuels de la politique agricole sont sans doute amenés, dans un futur proche tout au moins, à rester largement inchangés.

Dans ce nouveau gouvernement, le département de l'Eau est quant à lui toujours rattaché à celui de l'Équipement, au sein d'un ministère désormais dirigé par Nizar Baraka, membre du parti de l'Istiqlal, ancien ministre de l'Économie (2012-2013) et ancien président du Conseil économique, social et environnemental (2013-2018). Nommé en octobre 2021, le ministre a annoncé dès le mois suivant sa volonté d'établir une « planification sur 30 ans[954] » de la gestion de l'eau au niveau de chaque bassin versant. Ce plan, tout comme le plan d'urgence annoncé en janvier 2022, repose toujours sur une cohabitation d'objectifs préservationnistes et aménagistes. Cela a encore récemment été confirmé par l'objectif annoncé par le ministre de construire plus d'une centaine de nouveaux « barrages collinaires[955] ». Finalement, les équilibres politiques en matière de politique hydro-agricole, et la permanence des contradictions, ne sont très vraisemblablement pas amenés à être remis en cause au cours de cette nouvelle législature.

## Poursuivre l'analyse des reconfigurations du développementalisme

Nous avons montré que le développementalisme historique en matière hydro-agricole perdure, dans des formes remaniées cependant, en partie sous l'influence de nouveaux impératifs internationaux et l'identification de nouveaux risques liées à la disponibilité de l'eau. Notre analyse des univers institutionnels de la production de ces politiques nous a permis de mettre au jour les raisons de leur permanence, mais également les changements lents, en particulier paradigmatiques, qui infusent dans certaines organisations.

Les transformations de ce développementalisme tiennent en partie à l'introduction de principes néo-managériaux, qui ne remettent cependant pas en cause l'idée d'un fort interventionnisme étatique dans le domaine hydro-agricole. Il serait particulièrement intéressant et pertinent d'établir des comparaisons avec d'autres domaines d'action publique, notamment concernant la santé et les politiques sociales liées à la figure de l'État-providence, ont la crise sanitaire récente due au Covid-19 a conduit le gouvernement a remettre l'idée de

https://lematin.ma/express/2021/mohamed-sadiki-nouveau-ministre-lagriculture-peche-maritime-developpement-rural-eaux-forets/365599.html

[954] « Nizar Baraka : « La mise en place d'un plan sur 30 ans pour les bassins hydrauliques est indispensable », *LeMatin.ma*, 1er novembre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://lematin.ma/express/2021/nizar-baraka-mise-place-plan-30-ans-bassins-hydrauliques-indispensable/366796.html

[955] « Nappes phréatiques : la stratégie de Nizar Baraka pour préserver un précieux capital hydrique du Royaume », *L'Opinion*, 7 novembre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.lopinion.ma/Nappes-phreatiques-La-strategie-de-Nizar-Baraka-pour-preserver-un-precieux-capital-hydrique-du-Royaume_a20516.html

son développement sur le devant de la scène. Une telle comparaison permettrait de tester les hypothèses d'un remaniement du développementalisme au-delà des frontières sectorielles, et de mettre au jour d'éventuels processus différenciés, constituant l'occasion de penser de nouvelles variables explicatives.

Cette analyse des reconfigurations du développementalisme pourrait également s'enrichir de comparaison transnationale, notamment en observant ses évolutions dans des contextes proches mais nourris par des évènements révolutionnaires ou contestataires récents. Il constituerait un moyen pour renouveler les interrogations à propos des liens existants entre *politics* et *policies*, en remettant sur l'ouvrage la variable politique, tout en prenant au sérieux les activités de l'État et en particulier la production de l'action publique.

## Prendre au sérieux les activités concrètes de l'État

Notre analyse des politiques hydro-agricoles au Maroc démontre tout l'intérêt que revêt une analyse de la mise en œuvre de l'action publique dans la compréhension des recompositions actuelles de l'État. Alors qu'elle est souvent délaissée en contexte autoritaire au profit d'une attention soutenue à l'égard de l'analyse du régime politique, de ses équilibres politiques et de son fonctionnement. Pourtant, les évènements politiques qui ont marqué les pays du monde arabe sont venus montrer que les phénomènes de stabilité institutionnelle pouvaient perdurer par-delà les moments révolutionnaires, et permettre d'éclairer la compréhension des moments de restauration autoritaire (Allal et Vannetzel 2017). De fait, les activités de l'État et des administrations publiques méritent, et doivent, être prises au sérieux dans l'analyse du phénomène politique, y compris en contexte autoritaire, et plus spécifiquement dans le monde arabe (Boutaleb et Dufresne Aubertin 2022). Nous rejoignons ainsi les différents appels à poursuivre ce type de travaux d'analyse de l'action publique, y compris dans de tels contextes.

Au Maroc en particulier, le développement de ce type d'analyses gagne à être encouragé, et ce malgré certaines difficultés d'accès au terrain. Ils permettent en effet de compléter les travaux existants. D'abord, ils permettent de replacer la variable politique au cœur des travaux consacrés à la gestion de l'eau. Ces travaux avaient tendance à dépolitiser l'analyse en se focalisant principalement sur les questions de gestion privée (individuelle ou groupée) des ressources en eau en délaissant parfois les dimensions collective et structurelle de la répartition des ressources. Nous l'avons notamment montré en décrivant le rôle de l'intervention de l'État dans l'encouragement au recours à l'irrigation (libre-accès aux eaux souterraines, distribution d'une manne financière à travers les subventions agricoles). Notre approche mésosociologique de l'action publique complète ensuite les travaux macrosociologiques sur l'État qui se focalisent par exemple sur les tendances à la privatisation

de l'action publique. Nous avons montré qu'un tel phénomène est souvent limité, dans notre cas à la gestion des nouveaux aménagements hydrauliques, alors que l'État finance directement leur construction et décide de leur finalité. Souvent déployées à partir des marges de l'État, de telles études ont tendance à minimiser l'importance de l'interventionnisme étatique dans certains domaines d'action publique tels que l'agriculture. Enfin, l'approche que nous développons permet de dépasser les écueils globalisants des analyses abordant le régime politique « par le haut », qui ont souvent tendance à passer sous silence les activités concrètes des administrations publiques. Ces dernières sont par ailleurs généralement uniquement envisagées dans leurs dimensions les plus répressives et autoritaires, notamment à travers les activités de contrôle social menées par les représentants locaux du ministère de l'Intérieur. L'analyse de la complexité et des difficultés de mise en œuvre concrète des mesures d'action publique, appréhendées à travers l'idée d'une application partielle et floue de certaines normes, montre au contraire une domination étatique bien moins conséquente que ne l'indiquent ces études.

Cet intérêt pour les activités étatiques concrètes permet non seulement de dépasser la dichotomie entre tradition et modernité, mais également une vision essentiellement centrée sur les activités du palais royal, souvent présenté comme un acteur omnipotent. L'analyse de la mise en œuvre de l'action publique permet à cet égard de restituer et de penser la complexité des organisations étatiques, qui sont traversées par différents intérêts sociaux et des luttes de pouvoir complexes. Si le fonctionnement des administrations publiques est effectivement marqué par la pratique d'arbitrages ponctuels et imprévisibles émanant du palais royal, leurs activités ne sauraient cependant être réduites à une réponse aux requêtes et aspirations de l'institution monarchique.

Enfin, bien que la politique électorale soit largement marquée par des interventions du pouvoir monarchique (Desrues 2018), elle ne saurait s'y résumer, en particulier au niveau local (Kadiri, Tozy et Errahj 2010). Les enjeux liés à la compétition électorale et aux alternances politiques participent eux aussi à la détermination des objectifs d'action publique dans la mesure où ils contribuent et accompagnent parfois l'émergence de nouveaux paradigmes, comme nous l'avons vu dans le cas du gouvernement El-Youssoufi (1998-2002). Une analyse attentive à ces aspects permettrait de compléter les analyses de la fabrique de l'action publique en mettant en lumière, au-delà des compétitions et des coalitions repérées au sein des sphères dirigeantes de l'administration publique, la manière dont elles se poursuivent dans les sphères politico-partisanes, et les interactions existantes entre ces différents univers institutionnels.

## Étudier le régime à partir de la fabrique de l'action publique

Une analyse des activités de l'État conduit par ailleurs à revivifier les analyses du lien existant entre politiques publiques (*policies*), compétition politique (*politics*) et régime politique (*polity*). À ce titre, l'analyse de l'action publique et des administrations publiques constitue une entrée stimulante et néanmoins peu courante, dans le cas du Maroc tout au moins et dans le monde arabe plus généralement, pour l'étude du régime politique. La mise en œuvre de l'action publique permet en effet à la fois de mettre au jour les dimensions concrètes dans lesquelles s'expriment le fonctionnement et les équilibres du régime politique, tout en contribuant à en penser les profondes aspérités, et à dépasser une analyse trop globalisante des attributs autoritaires du régime. De fait, l'analyse des activités concrètes de l'État donne à voir des espaces de compétition plus ou moins pluralistes et plus ou moins discrets qui façonnent à la fois la complexité et la singularité du régime politique.

L'étude des régimes politiques s'appuie parfois sur des comparaisons, en particulier entre pays d'une même région du monde. C'est le cas dans le monde arabe, où la diversité des régimes et des situations politiques a récemment été scrutée à la faveur d'une analyse des mouvements contestataires et révolutionnaires qui ont marqué la période des Printemps arabe et des moments de conflictualité ou de restauration autoritaire qui ont suivi (Allal et Vannetzel 2017). Nous pensons que l'analyse de l'action publique pourrait s'enrichir d'analyses comparatives menées entre différents pays, dont les hypothèses seraient nourries par des interrogations relatives à l'influence de la nature du régime politique et du contexte politique national particulier. Il serait intéressant de mobiliser la variable du régime politique, notamment celle distinguant, à grands traits, régimes républicain et monarchique. Au-delà des caractéristiques autoritaires des différents régimes, la construction des premiers reposait dès, à l'origine tout au moins, sur des discours « émancipateur », généralement lié à se référant à une idéologie socialiste. Ces registres de légitimation se sont également traduits par des actions concrètes, en particulier à travers le développement de politiques sociales par l'État. Au sein des régimes monarchiques, dont la légitimité repose sur une légitimité traditionnelle beaucoup plus forte, ce processus émancipateur semble beaucoup moins important. Il conviendrait dès lors d'interroger l'influence historique de la diffusion de telles rhétoriques émancipatrices dont les logiques historiques, tant discursives que concrètes en matière d'organisation du corps social, imprègne probablement jusqu'à aujourd'hui le développement de la pensée politique, de l'imaginaire étatique, et des projections relatives au rôle de l'État.

Dans le domaine hydro-agricole, il serait notamment intéressant d'opérer ce type de comparaison entre le Maroc et la Tunisie par exemple, dont les modèles agricoles partagent

plus d'une caractéristique. La mise en œuvre de dispositifs de gouvernance en matière de gestion de l'eau dans la Tunisie de la fin des années 1990 et du début des années 2000 se caractérisait par des phénomènes d'imbrication concrète entre l'action publique hydro-agricole et le contrôle des populations rurales par le régime (Canesse 2009). Dans une perspective proche, le déploiement d'une analyse comparée des politiques de l'eau au Maroc et en Tunisie serait l'occasion d'interroger et de comparer les relations entre administrations et administrés. Dans le cas marocain, nous avons mis en avant l'existence et l'importance de formes de « mansuétude » à propos de l'application de certaines normes adressées au milieu rural (déclaration et régulation des puits et forages, déclaration de leur profondeur etc.), qui constituent, et sont présentées comme telles par les acteurs, un des éléments permettant d'éviter la discorde sociale et politique (*siba*). À cet égard, il serait intéressant de comparer de telles pratiques entre les deux pays, et de tester l'hypothèse d'un lien entre l'existence de telles pratiques et le développement de mouvements contestataires en milieu rural.

En outre, puisque le contexte marocain n'est pas dénué de manifestations et de mouvements de mobilisation (Vairel 2014), comme dans la région du Rif au nord du pays[956], il serait intéressant d'interroger les liens entre le développement de ces mouvements et l'action publique. Nous pouvons en effet voir que les motifs de ces mobilisations pointent souvent les défaillances de l'action publique et de l'intervention de l'État. L'institution monarchique reprend régulièrement à son compte ces critiques, à travers ce que les médias décrivent comme des « colères royales » conduisant au limogeage de certains ministres ou hauts-fonctionnaires, désignés comme responsables des défaillances de la mise en œuvre de certains projets d'action publique[957]. S'il cela permet de souligner les liens existants entre fonctionnement du régime et la fabrique de l'action publique, il est surtout intéressant de souligner les jeux de responsabilisation et de déresponsabilisation que mettent au jour de tels épisodes. En effet, ces pratiques permettent à l'institution de se décharger, au détriment de responsables gouvernementaux et administratifs dont le limogeage permet autant de réaffirmer la domination du palais royal que de donner des gages aux contestataires. Enfin, cela contribue également à entretenir une rhétorique de décrédibilisation des acteurs politiques participant à la vie électorale, et parallèlement à renforcer le pouvoir des technocrates proches du palais. Le rôle de soutien au régime politique jouée par cette technocratie experte, n'est pas nouveau mais semble se renforcer dernièrement, il serait particulièrement intéressant d'interroger ces

[956] « Au Maroc, les manifestations dans le Rif se déroulent en direct sur les écrans », Le Monde, 28 juillet 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, http://www.lemonde.fr/big-browser/article/2017/07/28/au-maroc-internet-permet-de-voir-en-direct-sur-les-ecrans-les-manifestations-dans-le-rif_5166190_4832693.html

[957] Nous renvoyons plus précisément aux limogeages ministériels intervenus à l'automne 2017, Chapitre 6, I.C, p.387.

évolutions, à l'aune d'une observation plus précise de telles pratiques, et ce dans différents domaines d'action publique.

En somme, l'analyse de l'action publique constitue bien un maillon fondamental de l'analyse des phénomènes politiques, au Maroc, dans le monde arabe et ailleurs. Le développement de cette analyse dans la région, que ce soit dans une perspective monographique ou comparée, permettra de faire émerger et d'alimenter de nouveaux axes de discussions et de nouvelles hypothèses particulièrement fertiles qui viendront compléter la littérature existante consacrée à l'analyse des régimes politiques.

# Annexes

**ANNEXE 1 – TABLEAU RECAPITULATIF DES ENTRETIENS ..... 430**
**ANNEXE 2 – TABLEAU RECAPITULATIF DE L'OBSERVATION PARTICIPANTE ..... 434**
**ANNEXE 3 – GRILLE D'ENTRETIEN (NOVEMBRE 2015) ..... 435**
**ANNEXE 4 – GRILLE D'ENTRETIEN (MARS 2016) ..... 436**
**ANNEXE 5 – CARTE DES PRINCIPAUX AQUIFERES MAROCAINS ..... 437**
**ANNEXE 6 – LISTE DES CHEFS DU GOUVERNEMENT MAROCAINS DEPUIS 1967 ..... 438**
**ANNEXE 7 – PRESENTATION SUR LES CONTRATS DE NAPPE (DRPE) ..... 439**
**ANNEXE 8 – ARGUMENTAIRE DU PROJET DE CONTRAT DE NAPPE DU SAÏSS ..... 450**
**ANNEXE 9 – DETAIL DES RECETTES FINANCIERES DE L'ABH DU SEBOU (2003-2014) ..... 452**
**ANNEXE 10 – ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ABH DU SEBOU (2010-2020) ..... 453**

# Annexe 1 – Tableau récapitulatif des entretiens

Le tableau suivant récapitule les différents entretiens semi-directifs réalisés entre 2013 et 2016, classés par ordre chronologique. Il indique le pseudonyme utilisé dans le manuscrit pour désigner cet interlocuteur, sa fonction, l'organisation à laquelle il appartient, le niveau et le terrain d'analyse auxquels il se rapporte, et enfin la date et la durée de l'entretien.

| Pseudonyme | Fonction | Organisation | Niveau | Terrain d'étude | Date (jj/mm/aa) | Durée (h) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Abid*** | Ingénieur, chargé de projet | Ministère de l'Agriculture | Régional | Saïss | 21/03/13 | 1,00 |
| ***Allal et 5+*** | Agriculteurs (6) | | Communal | Saïss | 8-11/04/13 | |
| ***Fares*** | Responsable des terres collectives (Na'yb) | Ministère de l'Intérieur | Communal | Saïss | 15/04/13 | 1,50 |
| ***Ahmed*** | Foreur (syrien) | | | Saïss | 17/04/13 | |
| ***Wissam*** | Responsable d'une coopérative agraire (DPA) | Ministère de l'Agriculture | Provincial | Saïss | 19/04/13 | 1,00 |
| | Agriculteurs (12) | | | Saïss | 22-25/04/2013 | |
| ***Mahmoud*** | Foreur | | | Saïss | 24/04/13 | 0,30 |
| | Responsable des autorisations de creusement | Ministère de l'Intérieur | Communal | Saïss | 22/04/13 | 0,50 |
| | Responsable des autorisations de creusement | Ministère de l'Intérieur | Communal | Saïss | 24/04/13 | 0,50 |
| | Responsable des affaires rurales | Ministère de l'Intérieur | Provincial | Saïss | 25/04/13 | 0,50 |
| | Responsable des affaires rurales | Ministère de l'Intérieur | Cercle | Saïss | 25/04/13 | 0,75 |
| ***Mohammed*** | Agriculteur (1) | | | Saïss | 01/05/13 | 1,50 |
| ***Mouhsine et 4+*** | Agriculteurs (5) | | | Saïss | 01/05/13 | |
| ***Zouhair*** | Responsable des terres collectives | Ministère de l'Intérieur | Communal | Saïss | 07/05/13 | 1,00 |
| ***Hamza*** | Professeur d'agronomie | École Nationale d'Agriculture de Meknès | | Saïss | 15/05/13 | 0,50 |
| ***Hassan*** | Responsable subventions | Ministère de l'Agriculture | Provincial | Saïss | 21/05/13 | 3,00 |
| | Responsable des affaires intérieures | Ministère de l'Intérieur | Régional | Saïss | 22/05/13 | 0,25 |
| ***Abdelhamid*** | Responsable division environnement | Ministère de l'Intérieur | Régional | Saïss | 22/05/13 | 0,25 |
| | Responsable division développement | RADEM | Communal | Saïss | 22/05/13 | 0,30 |

| Pseudonyme | Fonction | Organisation | Niveau | Terrain d'étude | Date (jj/mm/aa) | Durée (h) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Farid*** | Responsable division développement | ONEP | Préfectoral | Saïss | 24/05/13 | 2,00 |
| ***Youssef*** | Ingénieur chargé d'études | Bureau d'étude | | Saïss | 24/05/13 | 2,00 |
| ***Aymen*** | Responsable division des ressources hydro-agricoles | Ministère de l'Agriculture | Régional | Saïss | 28/05/13 | 1,00 |
| ***Moncef*** | Professeur émérite | École Nationale d'Agriculture de Meknès | | Saïss | 29/05/13 | 1,50 |
| ***Charaf*** | Secrétaire général | Chambre d'Agriculture | Régional | Saïss | 30/05/13 | 1,50 |
| | Responsable division environnement | Ministère de l'Intérieur | Régional | Saïss | 30/05/13 | 0,30 |
| | Responsable division développement | RADEEF | Communal | Saïss | 31/05/13 | 0,50 |
| | Responsable | Ministère des Eaux et Forêts | Régional | Saïss | 03/06/13 | 1,50 |
| ***Ibrahim*** | Responsable ressources hydro-agricoles | Ministère de l'Agriculture | Régional | Saïss | 03/06/13 | 1,00 |
| ***Abdallah*** | Responsable du service « eau » | Ministère de l'Eau | Régional | Saïss | 03/06/13 | 0,30 |
| ***Zyad*** | Secrétaire général | Chambre d'agriculture | Régional | Saïss | 05/06/13 | 1,00 |
| ***Mustafa*** | Ingénieur chargé d'études | Cabinet de conseil | | National | 07/06/13 | 1,50 |
| ***Aziz*** | Responsable division développement | ONEP | Régional | Saïss | 11/06/13 | 1,00 |
| ***Malik*** | Responsable | Ministère des Eaux et Forêts | Régional | Saïss | 11/06/13 | 1,00 |
| ***Hamid*** | Responsable | Société d'aménagement hydro-agricole | Régional, National | Saïss | 17/06/13 | 1,00 |
| ***Sofiane*** | Responsable du service « eau » | Ministère de l'Eau | Régional | Saïss | 11/06/13 | 2,00 |
| ***Farhat, Farida*** | Responsables service gestion des ressources | ABH Sebou | Régional | Saïss | 19/06/13 | 2,00 |
| ***Abdelkarim*** | Élu | Chambre d'agriculture régionale, Chambre des conseillers | Régional, National | Saïss | 20/06/13 | 1,50 |
| ***Idriss*** | Responsable division ressources hydrauliques | ABH Bouregreg | Régional | Chaouia | 15/06/15 | 1,00 |
| ***Idriss*** | Responsable division ressources hydrauliques | ABH Bouregreg | Régional | Chaouia | 25/06/15 | 1,00 |
| ***Houssem*** | Responsable centre de travaux | Ministère de l'Agriculture | Provincial | Chaouia | 30/06/15 | 1,50 |

| Pseudonyme | Fonction | Organisation | Niveau | Terrain d'étude | Date (jj/mm/aa) | Durée (h) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Mohammed*** | Responsable ressources en eau | ABH Tensift | Régional | Haouz | 01/07/15 | 0,50 |
| | Stagiaire | GIZ | International | Haouz | 01/07/15 | 2,00 |
| ***Ayoub*** | Ancien directeur général de l'Hydraulique | Ministère de l'Eau | National | National | 15/09/15 | 1,50 |
| ***Salim*** | Consultant hydrogéologie | Bureau d'étude | National | National | 16/09/15 | 1,00 |
| ***Nassim*** | Secrétaire Général | ABH Oum Errabia | Régional | Tadla | 21/09/15 | 1,00 |
| ***Yahya*** | Responsable direction irrigation ORMVA Tadla | Ministère de l'Agriculture | Régional | Tadla | 21/09/15 | 1,00 |
| ***Aziz*** | Responsable direction production | ONEP | Régional | Saïss | 01/12/15 | 1,00 |
| ***Hicham*** | Responsable direction planification | Ministère de l'Agriculture | Régional | Saïss | 02/12/15 | 1,00 |
| ***Hassan*** | Ingénieur service statistique | Ministère de l'Agriculture | Provincial | Saïss | 02/12/15 | 2,50 |
| ***Mounir*** | Directeur direction provinciale | Ministère de l'Agriculture | Provincial | Saïss | 03/12/15 | 0,50 |
| ***Ibrahim*** | Responsable division planification | Ministère de l'Agriculture | Régional | Saïss | 03/12/15 | 0,50 |
| ***Farid*** | Responsable division développement | ONEP | Régional | Saïss | 08/12/15 | 1,00 |
| ***Farhat*** | Responsable service planification | ABH Sebou | Régional | Saïss | 09/12/15 | 0,30 |
| | Consultant, ingénieur-conseil | Bureau d'étude | National | Saïss | 14/12/15 | 1,00 |
| ***Ayoub*** | Ancien directeur général Hydraulique | Ministère de l'Eau | National | National | 16/12/15 | 1,75 |
| ***Taher*** | Ingénieur chargé d'études (Ex-ORMVA, ex-NOVEC) | Consultant Banque Mondiale | National | National, Tadla | 21/12/15 | 1,50 |
| ***Najib*** | Consultant (ancien directeur ABHs) | Consultant Banque Mondiale | National | National, Saïss | 11/02/16 | 1,50 |
| ***Ilias*** | Agriculteur, responsable associatif | Fédération AUEA | Régional | Tadla | 16/02/16 | 3,00 |
| ***Badreddine*** | Responsable Domaine Public Hydraulique | ABH Oum Errabia | Régional | Tadla | 16/02/16 | 1,00 |
| ***Ismail*** | Ingénieur de gestion | ONEP | Régional | Tadla | 17/02/16 | 0,50 |
| ***Nassim*** | Secrétaire Général | ABH Oum Errabia | Régional | Tadla | 17/02/16 | 1,00 |
| ***Zakaria*** | Secrétaire Général | ABH Souss | Régional | Souss | 04/03/16 | 0,30 |

| Pseudonyme | Fonction | Organisation | Niveau | Terrain d'étude | Date (jj/mm/aa) | Durée (h) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Taher*** | Ingénieur chargé d'études (Ex-ORMVA, ex-NOVEC) | Consultant Banque Mondiale | National | National, Tadla | 12/03/16 | 1,00 |
| ***Redouane*** | Responsable division planification | ONEP | National | National | 14/03/16 | 1,50 |
| ***Farida*** | Directrice | ABH Sebou | Régional | Saïss | 11/04/16 | 0,50 |
| ***Ibtissam*** | Responsable direction planification | ABH Sebou | Régional | Saïss | 11/04/16 | 0,50 |
| ***Nourreddine*** | Direction Aménagements – DRA | Ministère de l'Agriculture | Régional | Saïss | 12/04/16 | 1,00 |
| | Agriculteurs (10 + 3) | | | Saïss | 11-13/04/16 | Journée |
| ***Abdelaziz*** | Agriculteur | | | Saïss | 13/04/16 | 1,00 |
| ***Ibtissam*** | Responsable direction planification | ABH Sebou | Régional | Saïss | 14/04/16 | 1,00 |
| ***Nassim*** | Secrétaire Général | ABH Oum Errabia | Régional | Tadla | 18/04/16 | 1,00 |
| ***Yahya*** | Responsable direction irrigation ORMVA Tadla | Ministère de l'Agriculture | Régional | Tadla | 19/04/16 | 1,00 |
| ***Ilias*** | Agriculteur, responsable associatif | Fédération AUEA | Régional | Tadla | 19/04/16 | 2,50 |
| ***Bachir*** | Responsable direction administrative et financière | ABH Oum Errabia | Régional | Tadla | 20/04/16 | 1,00 |
| ***Farhat*** | Responsable service planification | ABH Sebou | Régional | Saïss | 30/05/16 | 1,00 |
| ***Taleb*** | Responsable domaine Public Hydraulique | ABH Sebou | Régional | Saïss | 31/05/16 | 1,50 |
| ***Ibtissam*** | Responsable direction planification | ABH Sebou | Régional | Saïss | 31/05/16 | 0,30 |
| ***Samir*** | Responsable direction administrative et financière | ABH Sebou | Régional | Saïss | 31/05/16 | 1,50 |
| ***Amal*** | Responsable direction planification | Ministère de l'Agriculture | National | Saïss | 01/06/16 | 1,00 |
| ***Amine*** | Responsable direction coordination ABHs | Ministère de l'Eau | National | National | 23/09/16 | 1,00 |
| ***Ahmed*** | Responsable direction planification | Ministère de l'Eau | National | National | 23/09/16 | 0,30 |
| ***Paul*** | Chercheur en hydrogéologie | | | | 17/05/17 | 0,50 |

# Annexe 2 – Tableau récapitulatif de l'observation participante

| Sujet de l'atelier / conférence | Organisations participantes | Lieu | Ville | Dates | Durée (h) | Terrain(s) d'étude concerné(s) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Atelier de préparation du contrat de nappe Tadla, rendu des rapports de travail*** | ABH Oum Errabia, Banque Mondiale, AgroConcept | ABH Oum Errabia | Beni Mellal | 25/02/16 | 3,50 | Tadla |
| ***Atelier de travail sur les paiements pour services écosystémiques*** | DRA Souss, PNUD, AgroConcept, ACTeon | DRA Souss | Agadir | 02-04/02/16 | 15,00 | Souss |
| ***Présentation Idriss (ABH Bouregreg)*** | ABH Bouregreg-Chaouia, EGE | École de Gouvernance et d'Économie | Rabat | 28/04/16 | 2,00 | National |
| ***Conférence de Hakima El Haite (ministre de l'Environnement) sur la préparation de la COP 22*** | Ministère de l'Environnement, EGE | École de Gouvernance et d'Économie | Rabat | 02/05/16 | 2,00 | National |
| ***Atelier de réflexion sur la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid*** | FAO, ABH Bouregreg-Chaouia | École Nationale des Sciences Appliquées | Berrechid | 04/05/16 | 6,00 | Chaouia |
| ***Conférence internationale sur l'Eau et le Climat*** | Ministère de l'Eau, Banque Mondiale | Hôtel Sofitel | Rabat | 11-12/07/16 | 12,00 | National, international, Saïss |
| ***Atelier de coopération sur le découpage des masses eaux souterraines*** | ABH Sebou, Union Européenne | ABH Sebou | Fès | 20-22/09/16 | 15,00 | Sebou |
| ***Conférence « Ressources en eau souterraine au Maghreb : quels instruments pour une gestion durable ? »*** | ABH Sebou, ABH Tensift, IAV, ministère de l'Eau | Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II | Rabat | 8-9-10/05/17 | 18,00 | National, Saïss, Tadla |

# Annexe 3 – Grille d'entretien (novembre 2015)

## Questionnaire – Entretiens Saïss – novembre 2015

- **Contrat de nappe dans la plaine et relations autour de l'agence de bassin**

- Objectifs du contrat de nappe : décision ? réalistes ? comment les atteindre ?
- Position de votre institution ? Quels buts ? Intérêt pour l'institution ?
- Réunions avec l'agence ? Cadre des négociations ? Quelles discussions ?
- Quelles sont les autres parties prenantes ? Leurs propres objectifs ?
- Organisation de réunion par l'agence de bassin (spécifique au contrat)

- **Projet de géo-portail d'information sur la nappe et construction des données**

- Déroulement de la réunion au printemps 2015 sur le géo-portail
- Quels objectifs ? Ambitions ? Volonté de l'agence ?
- Apport de votre institution : chiffres ? données ? intérêts pour l'agence ?
- Intérêts de votre institution ? Partage-échange de données ?
- Quelles différences entre les données des uns et des autres ?

- **Organisation du travail administratif et relations « extérieures »**

- Habitudes de travail de l'institution ? Relations avec quelles institutions ? Quel niveau ?
- Projets récents : quels objectifs ? coopération avec quels acteurs ?
- Négociations locales ou essentiellement rapports avec le centre ?
- Modalités de financement (autofinancement, ventes, subventions étatiques) ?

- **Problématique « eau » et environnement**

- Problématique principale liée à l'eau ? Eaux souterraines en particulier ?
- Conception de l'eau : ressource ? protection de la nature ? vision écologiste ?
- Quels risques/menaces/préoccupations en terme de quantité et de qualité ?
- Environnement de manière plus générale : une préoccupation importante ?
- Spécificités et problématique particulière dans la région ? Du bassin versant ?

- **Parcours de l'interviewé (études, professionnel)**

- Formation universitaire ? (école, spécialiste, durée)
- Etudes à l'étranger ? (France ? autre ?)
- Temps passé dans l'institution ? Changements de postes ?
- Evolution de carrière ? Statut ? Evolutions observées ?

**Instruments (contrats, autorisations)**

- Contrat de nappe
  - Quels sont les objectifs du contrat ?
  - Quel est son contenu ? En quoi répond t-il à ces objectifs ?
  - Quels sont les acteurs mobilisés (niveaux, secteurs) ?
  - Quelles ressources mobilisées (financement étatique, propre à l'agence, programme international etc.) ?
- Déroulement et avancée du travail en pratique
  - Réalisation de réunions, commissions, ateliers ?
  - Participation des acteurs ? Quels acteurs ? À quel titre ?
  - Rédaction de document ? Quels consensus ? Quels points de désaccord ?
  - Intervention d'un bureau d'étude ? Si oui au cours de quelles étapes (études préliminaire, diagnostic, établissement du bilan de la nappe, rédaction de rapports, organisation d'un atelier, proposition de contrat) ?
- Procédures d'autorisation
  - Règles générales d'attribution et statistiques générales.
  - Commission : composition, déroulement, documents supports.
  - Lien avec les autres acteurs, définition des différents rôles.
  - Lien avec les usagers : quels acteurs gèrent les relations de guichet ?

**Pratiques (professionnelles, institutionnelles)**

- Description du travail quotidien
  - Type de tâches, quantification
  - Répartition entre parties « procédurale » et « gestion »
- Liens avec les autres acteurs « internes »
  - Liens entre services : quelles répartition des tâches ?
  - Liens avec le niveau central ? Ministère de tutelle ?
  - Quels liens avec les usagers (AEP, agri, industriels ? Quelle représentation ?
- Liens avec les autres acteurs « externes »
  - Liens avec la sphère internationale ? Participation d'un bailleur de fond ?
  - Liens avec les acteurs d'autres secteurs (Eau, Agriculture, Intérieur)
  - Fréquence des relations et qualité (consultation, coopération, coproduction de documents, réunions communes) ?
- Evolutions des pratiques, des métiers
  - Apports de la notion de GIRE ?
  - Apports de la notion de « contat de nappe » ?
  - Ces notions sont-ils facteurs de simplification, de complexité ?
  - Evolutions des rapports entres secteurs, entre niveaux ?
  - Part de créativité, possibilité de lancer des projets
  - Compétences valorisées au sein de l'instiuttion

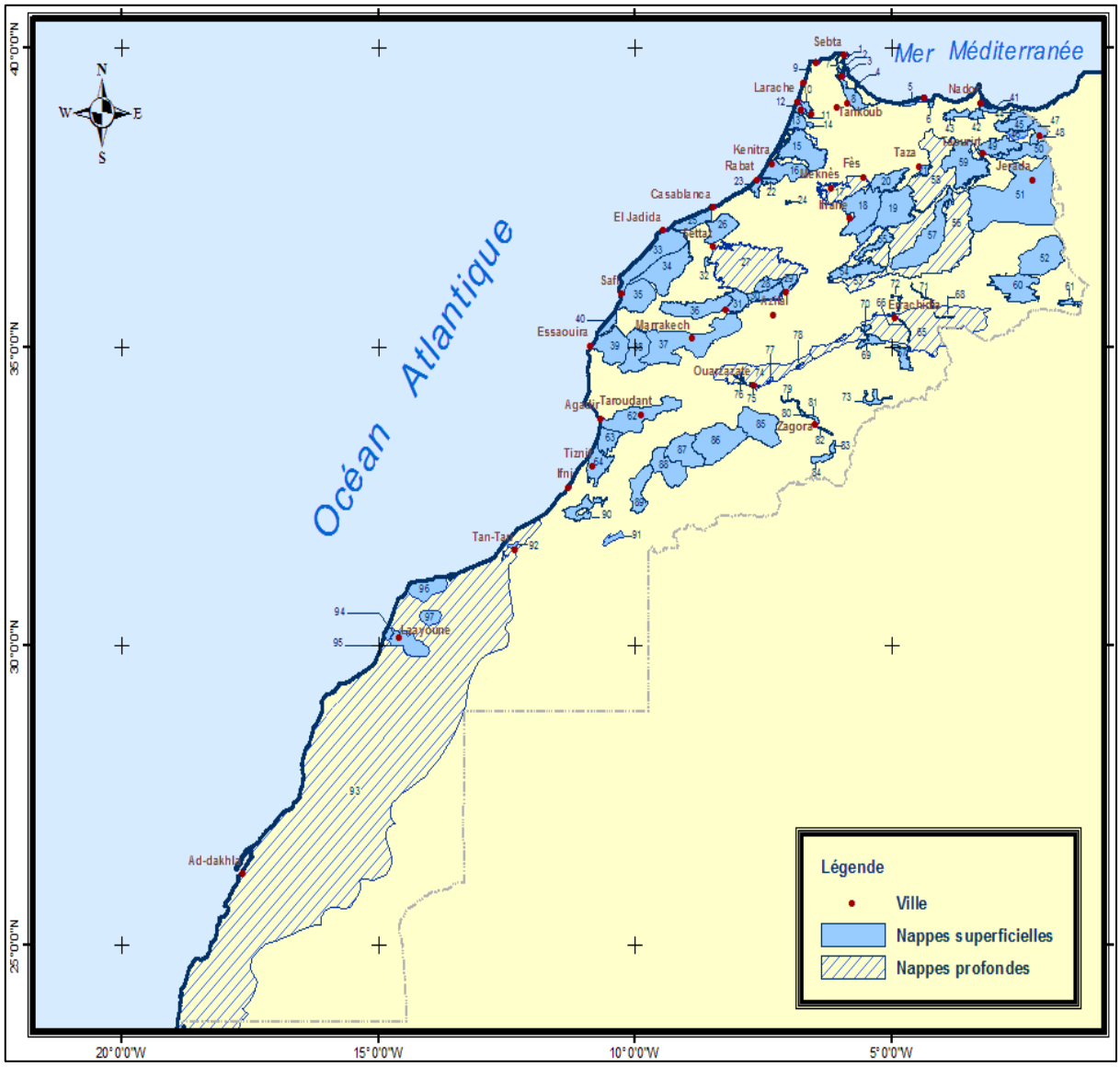
**Trajectoire professionnelle et personnelle**

- Etudes : type, niveau, langue, pays, années
- Professionnelle : public/privé, local/national, secteurs
  - Localisation géographique : lieu de travail/lieu de résidence, déplacements.
  - Formations : Maroc/à l'étranger, participation à des séminaires, colloques, conférences
- Engagement social & politique
  - Association d'anciens élèves, organisation professionnelle, associations, militantisme, parti politique.

**Représentations**

- Définition « eau » (secteur, ressource, nature)
  - Spécificité des eaux souterraines
  - Spécificité du territoire, quelles échelles de gestion est pertinente ?
- Gestion intégrée VS vision sectorielle
  - Quels changements de pratiques observés ?
  - Intersectorialité nécessaire ou facteur de complexité ?

# Annexe 5 – Carte des principaux aquifères marocains




*Source : ministère chargé de l'Eau, 2014*

# Annexe 6 – Liste des chefs du gouvernement marocains depuis 1967

| Nom | Dates | Parti politique |
|---|---|---|
| Mohamed Benhima | 1967-1969 | Front pour la défense des institutions constitutionnelles |
| Ahmed Laraki | 1969-1971 | Istiqlal |
| Mohammed Karim Lamrani | 1971-1972 | Indépendant |
| Ahmed Osman | 1972-1979 | Rassemblement National des Indépendants |
| Mohamed Maati Bouabid | 1979-1983 | Union Constitutionnelle |
| Mohammed Karim Lamrani | 1983-1986 | Indépendant |
| Azzeddine Laraki | 1986-1992 | Indépendant |
| Mohammed Karim Lamrani | 1992-1994 | Indépendant |
| Abdellatif Filali | 1994-1998 | Indépendant |
| Abderrahman Youssoufi | 1998-2002 | Union Socialiste des Forces Populaires |
| Driss Jettou | 2002-2007 | Indépendant |
| Abbas El Fassi | 2007-2011 | Istiqlal |
| Abdelillah Benkirane | 2011-2017 | Parti de la Justice et du Développement |
| Saadeddine El Othmani | 2017-2021 | Parti de la Justice et du Développement |
| Aziz Akhannouch | 2021 – actuellement | Rassemblement National des Indépendants |

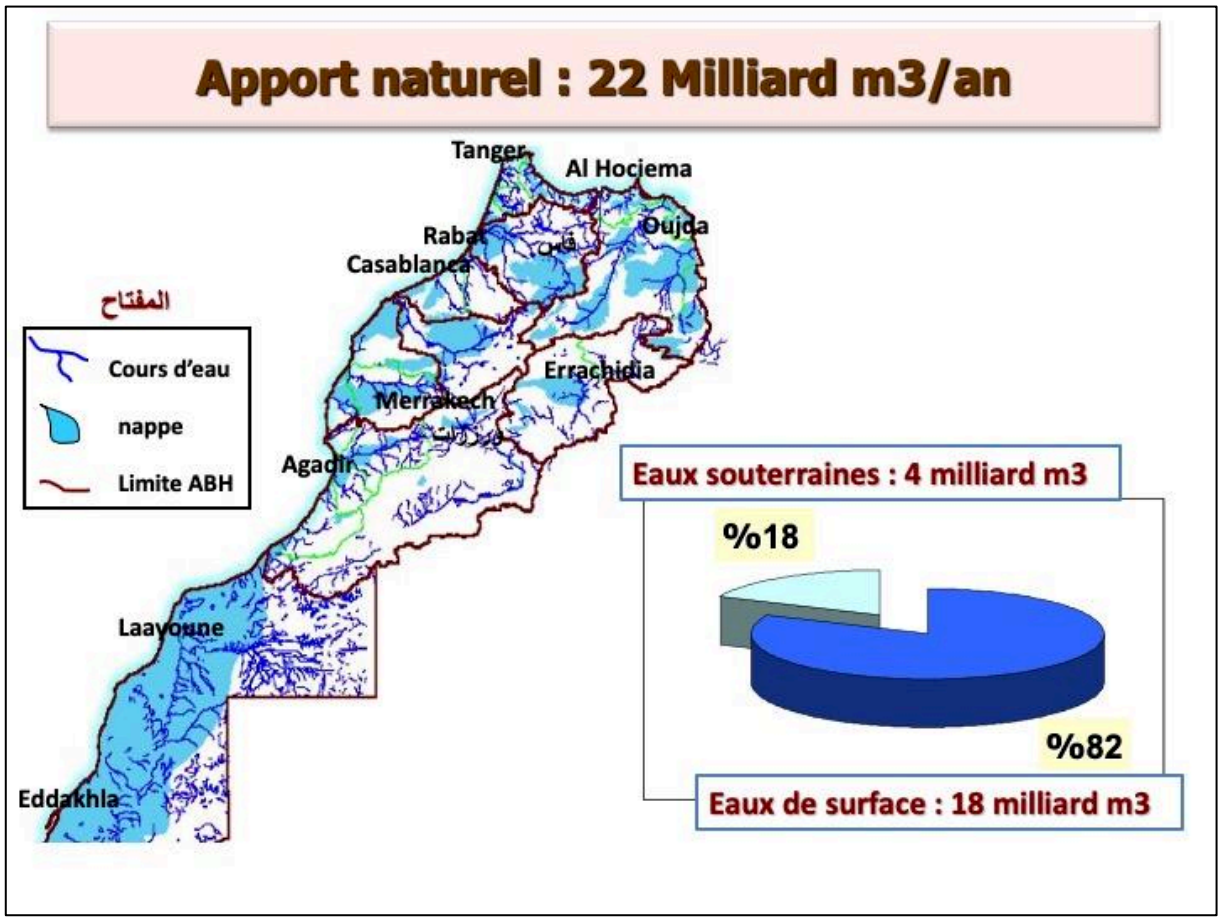
# Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE)

*« Protection des ressources en eau souterraines au Maroc (Contrat de nappe) », Présentation PowerPoint, Abdelhamid Benabdelfadel, Direction de la Recherche et de la Planification de l'Eau, Département de l'Eau, Secrétariat d'État auprès du Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargé de l'Eau et de l'Environnement, Rabat 2013. Ces diapositives ont notamment été présentées lors de l' « Atelier national sur la gestion des eaux souterraines »* qui a eu lieu à Skhirat, les 26 et 27 mars 2014.

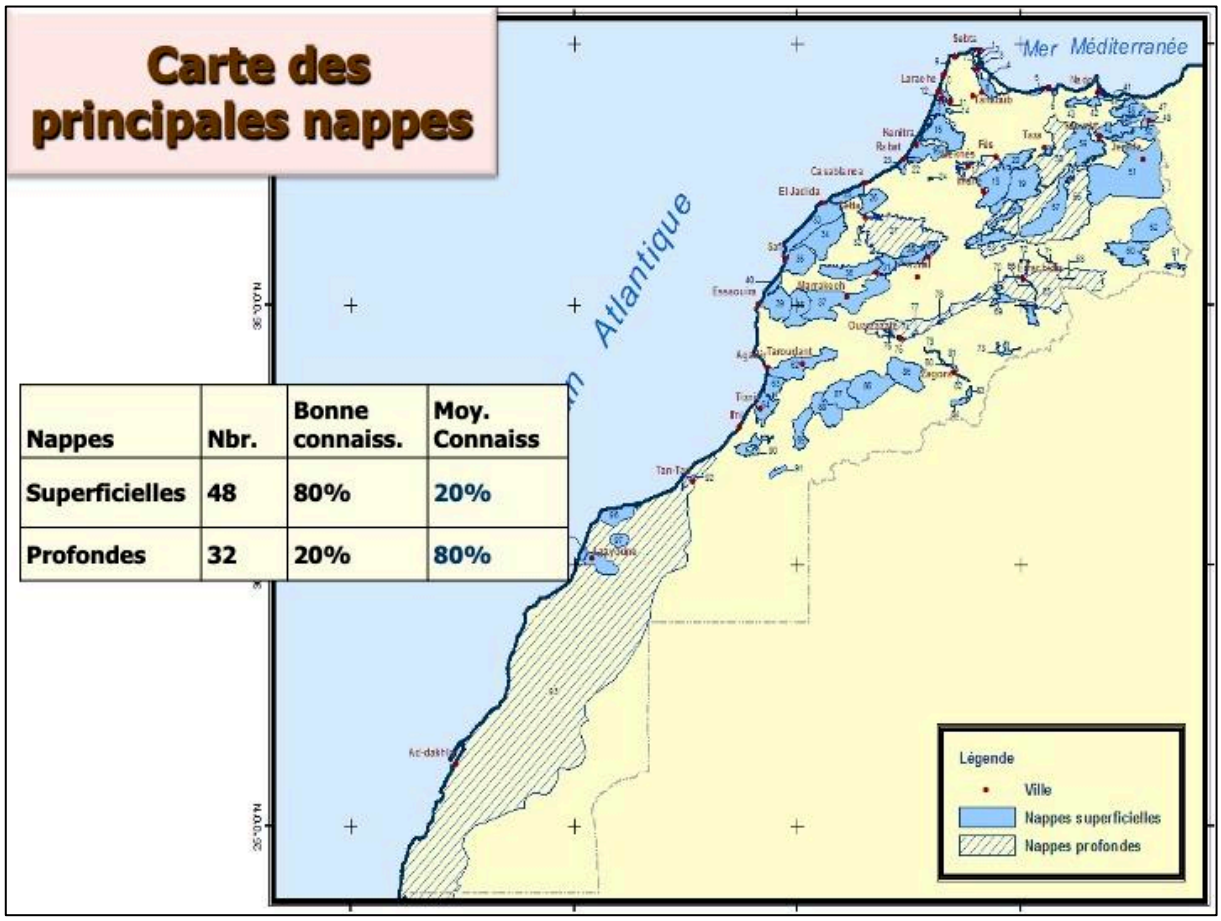
*Diapositive n°1.*

*Diapositive n°2.*

*Diapositive n°3.*

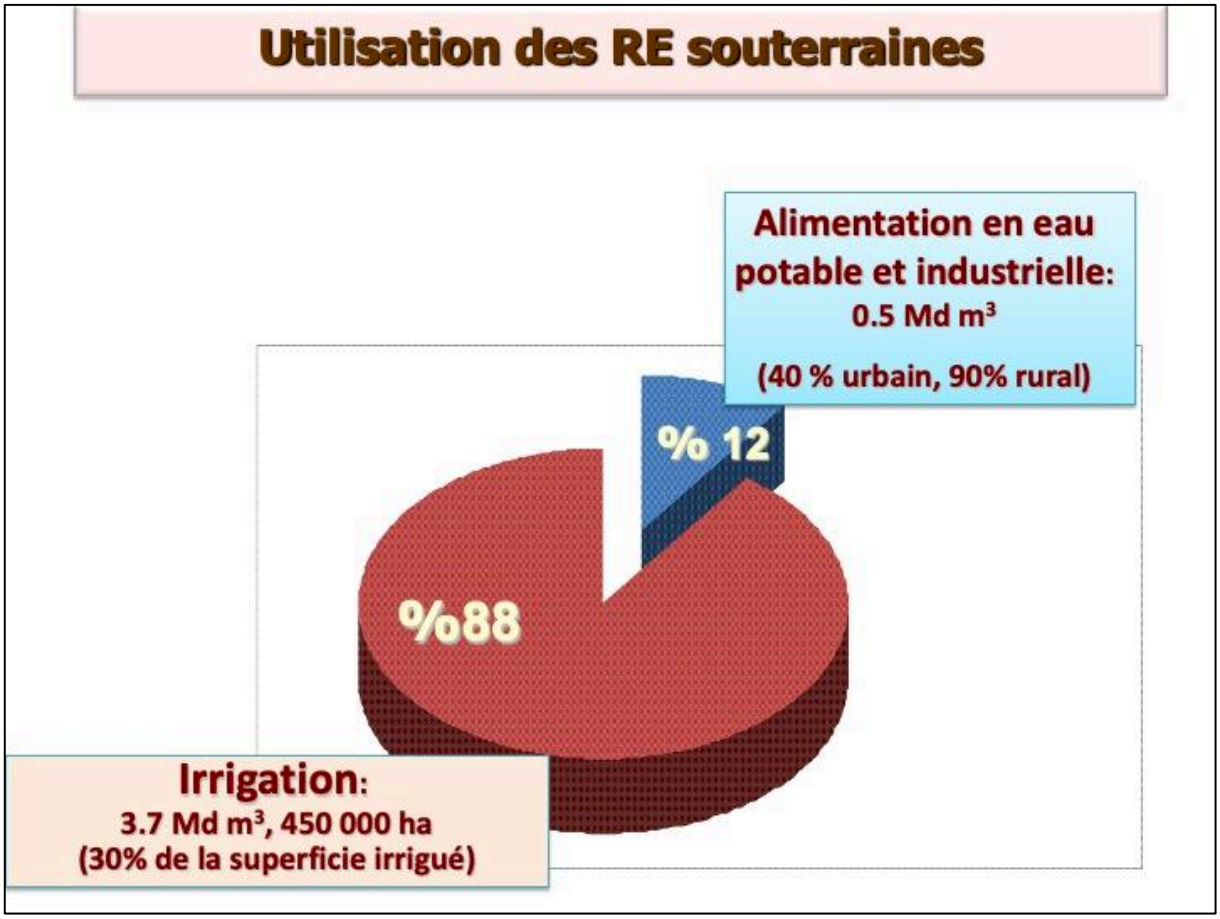



*Diapositive n°4.*




| Nappes | Nbr. | Bonne connaiss. | Moy. Connaiss |
|---|---|---|---|
| Superficielles | 48 | 80% | 20% |
| Profondes | 32 | 20% | 80% |

*Diapositive n°5.*

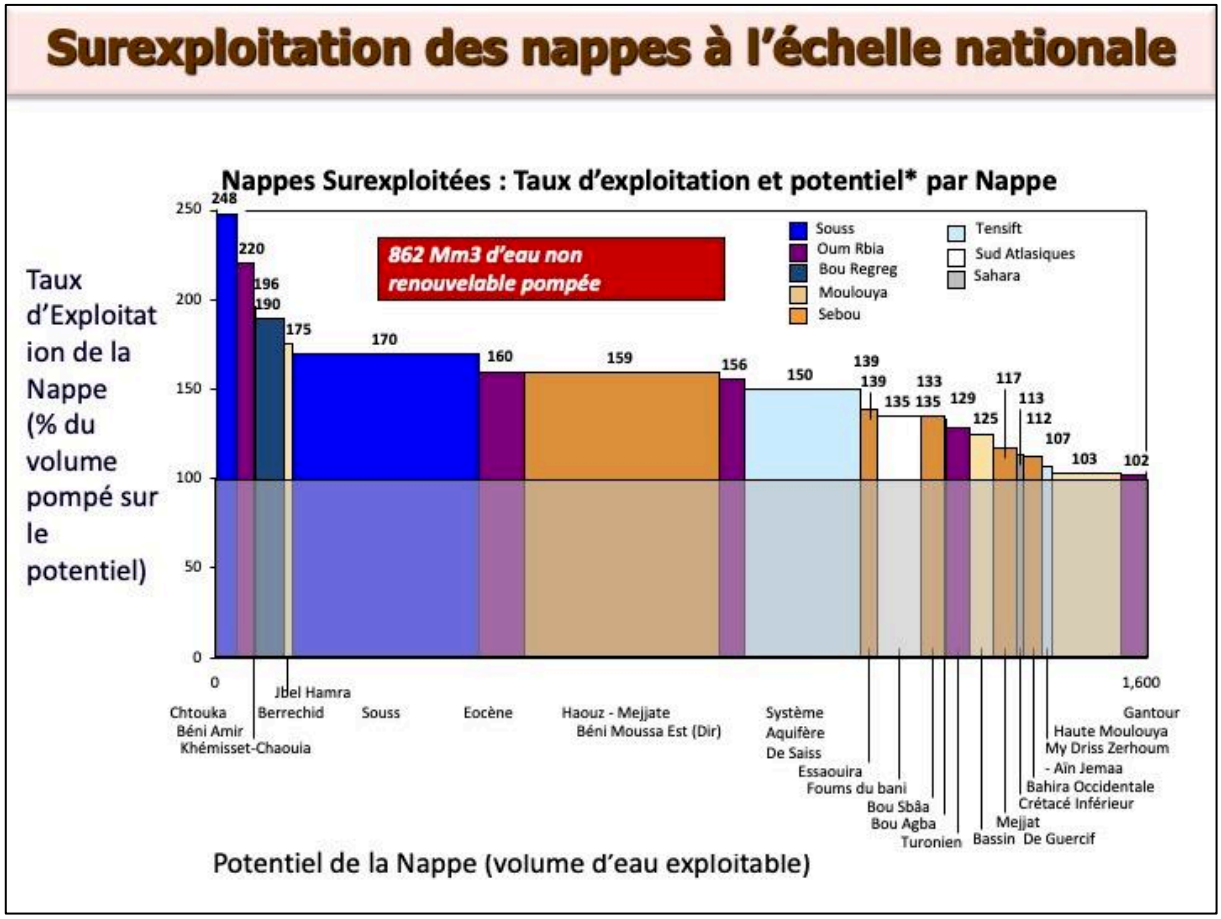



*Diapositive n°6.*

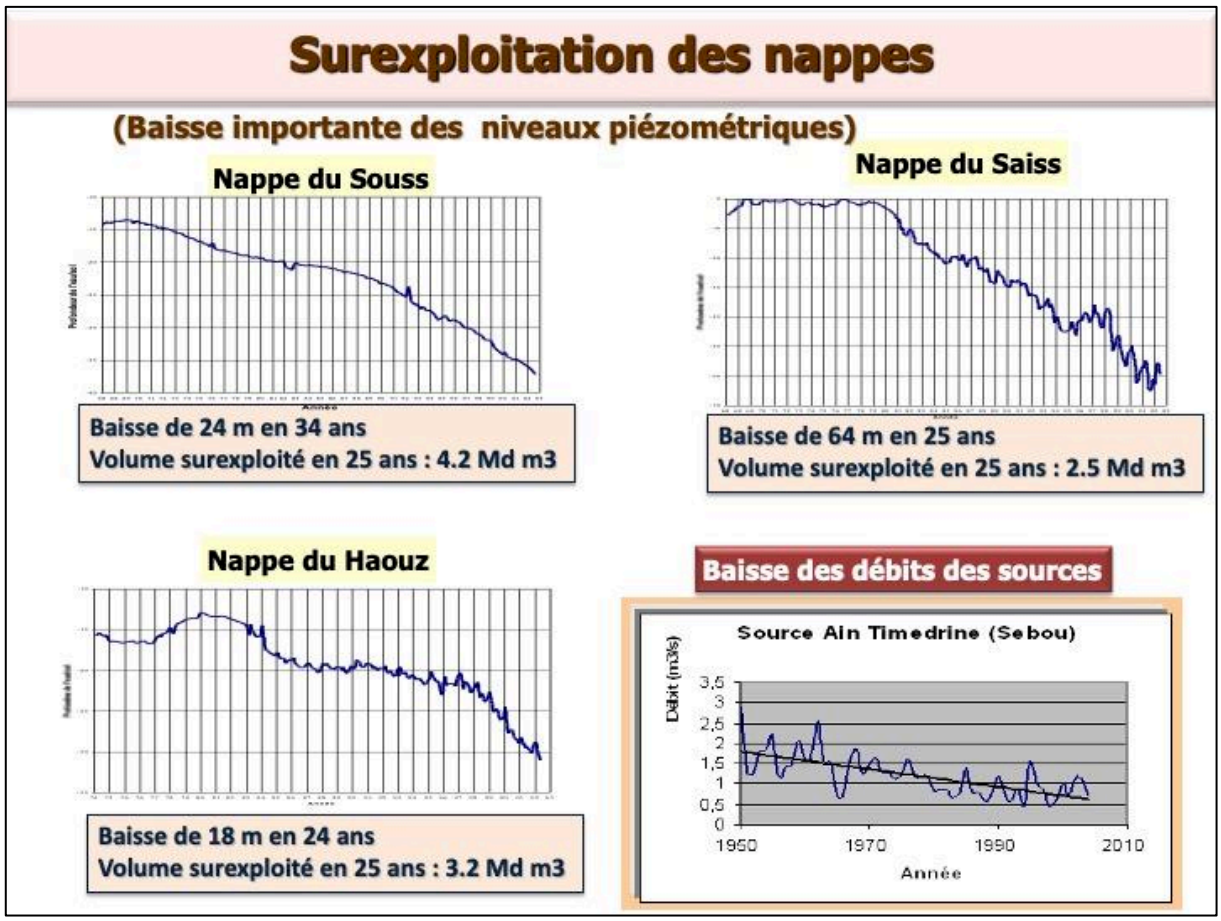
## Mobilisation des RE souterraines

| Bassins | Potentiel des ressources en eau souterraine en Mm³ | Ressource en eau souterraines exploitables en Mm3 (gestion durable) | Potentiel mobilisé en Mm³ | Volume surexploité En Mm3 |
|---|---|---|---|---|
| Bassins Loukkos, Tangérois et côtiers méditerranées | 189 | 110 | 110 | 0 |
| Moulouya, Figuig - Kert - Isly - Kiss | 512 | 407 | 462 | 55 |
| Sebou | 1 301 | 1041 | 1 143 | 102 |
| Bouregreg et la Chaouïa | 116 | 103 | 146 | 43 |
| Oum Er Rbiâa et El Jadida Safi | 406 | 335 | 457 | 122 |
| Tensift et Ksob Igouzoulen | 522 | 518 | 753 | 235 |
| Souss Massa et Tiznit Ifni | 371 | 369 | 646 | 277 |
| Drâa | 371 | 296 | 323 | 27 |
| Ziz Rhéris Guir Bouânane Maider | 301 | 208 | 208 | 0 |
| Bassins Sahariens | 17 | 17 | 18 | 1 |
| Total | 4 106 | 3404 | 4 266 | 862 |

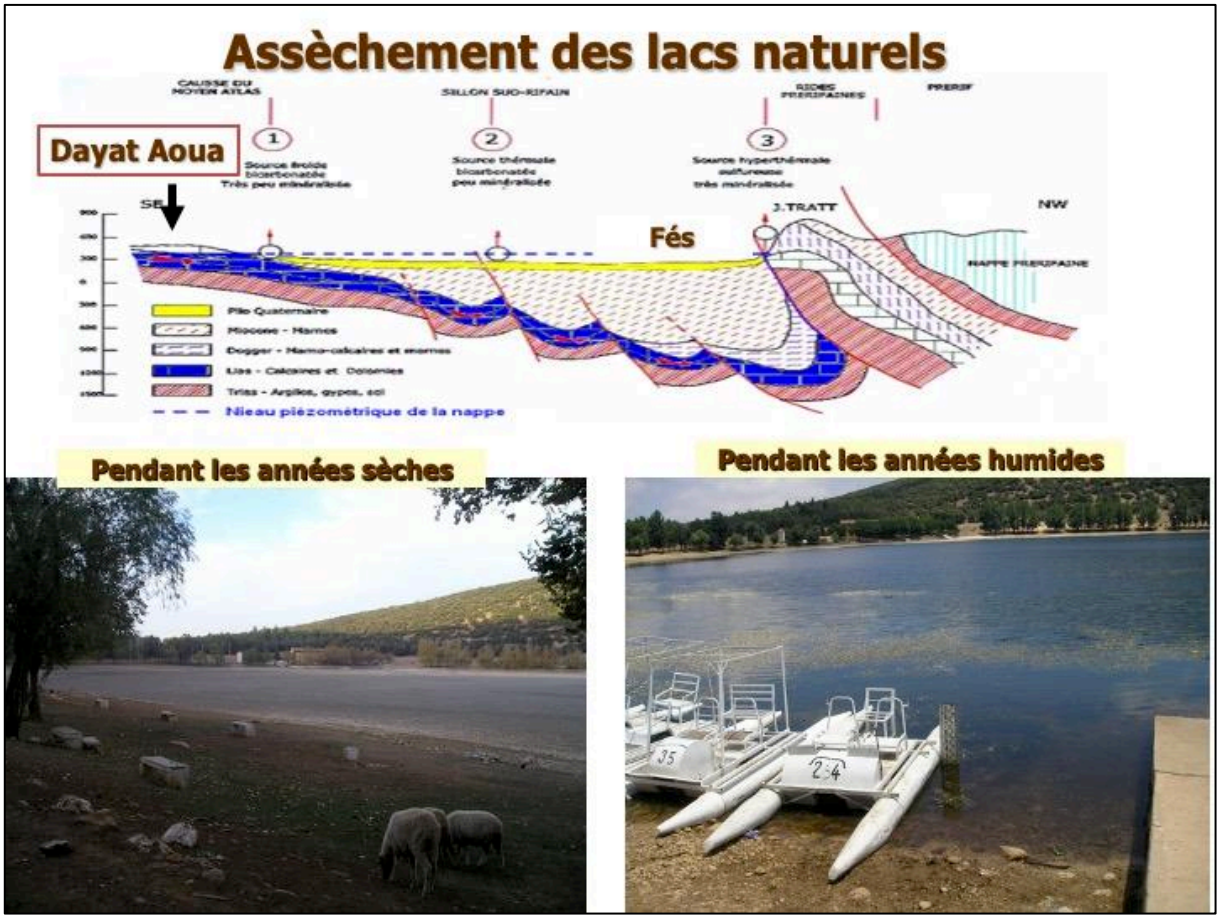
*Diapositive n°7.*




*Diapositive n°8.*




*Diapositive n°9.*




*Diapositive n°10.*

## Scénario à l'horizon 2020 si rien n'est fait

| | Souss Chtouka | Haouz Mejjat | Fès Meknès |
|---|---|---|---|
| **Accentuation de la baisse des niveaux des nappes** | 50m | 60m | 36m , chute progressive de l'artésianisme |
| **Déficit des bilans des nappes** | 2.6 Md m3 | 2.4 Md m3 | 1.2 Md m3 |
| **Superficies irriguées risquant d'être abandonnées** | 21300 ha | 6000 ha | 25000 ha |
| **D'autres conséquences** | • Augmentation du coût de pompage<br>• Assèchement des sources et disparition de la PMH<br>• Population rurale sans alimentation en eau potable<br>• Intrusion marine | | |

*Diapositive n°11.*

## D'autres contraintes

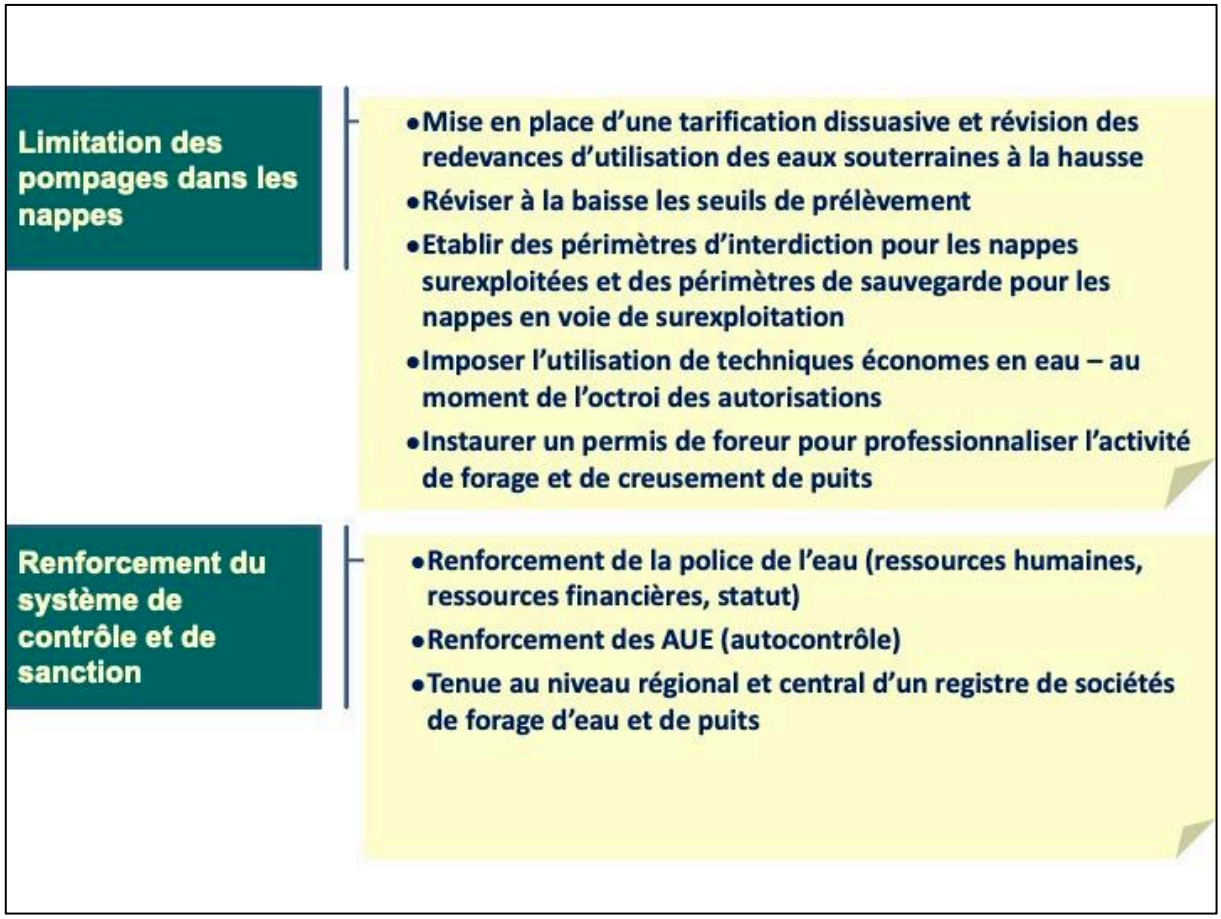
- Baisse de la recharge des nappes à cause de la succession des années sèches;
- Exposition à différentes sources de pollution : agricole, industrielle…
- Plusieurs intervenants dans la gestion de la ressource;
- Difficultés de contrôle du DPH par la police de l'Eau

*Diapositive n°12.*

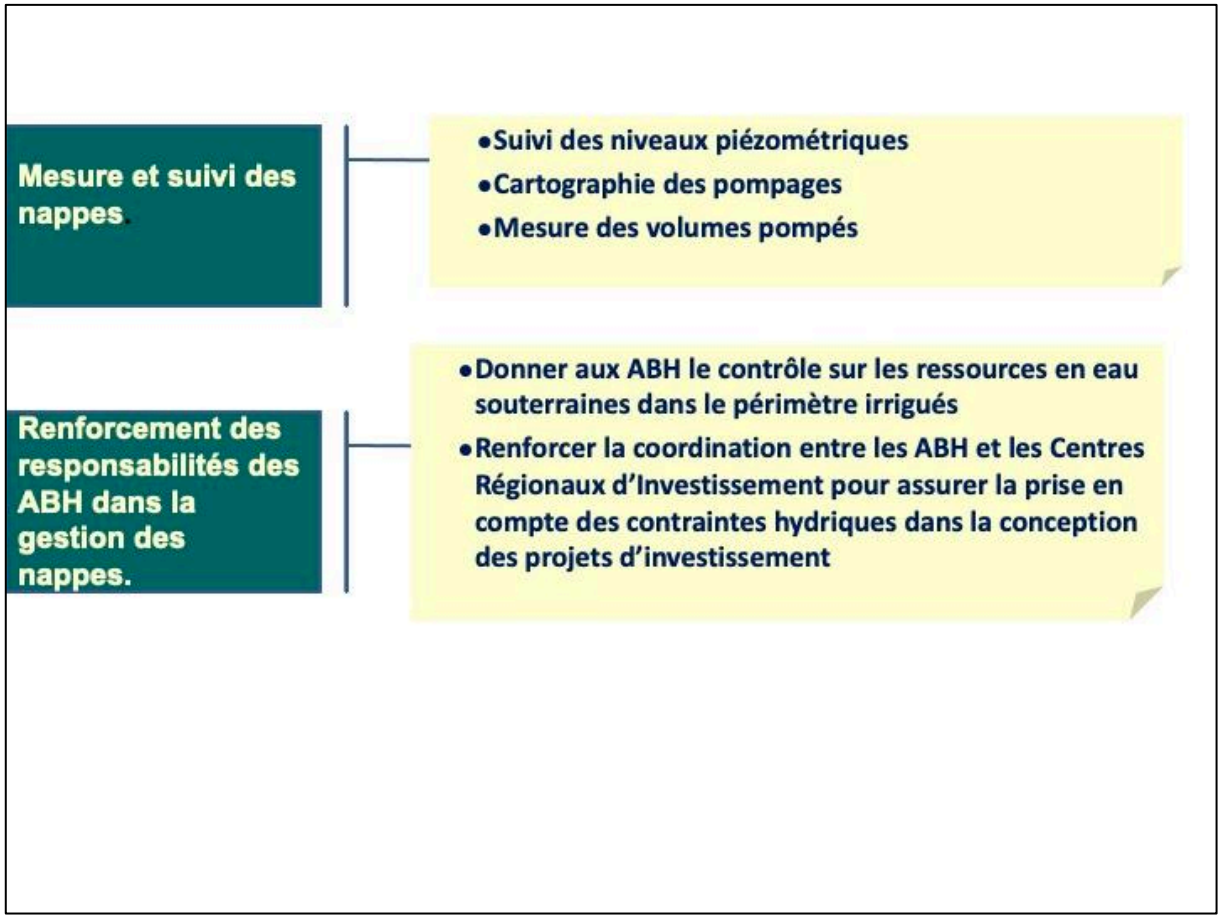
## Plan d'action : protection des ressources en eau souterraines

13

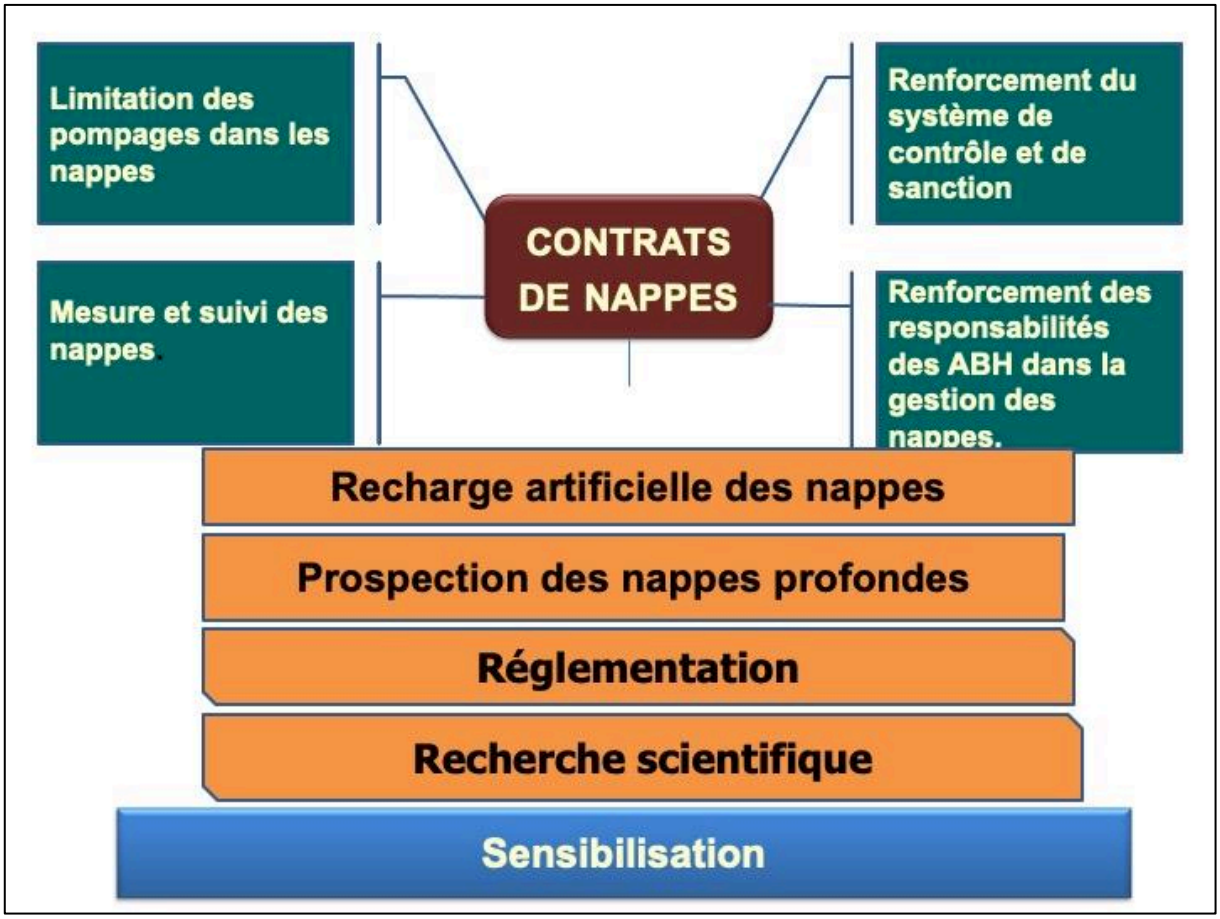
*Diapositive n°13.*




*Diapositive n°14.*

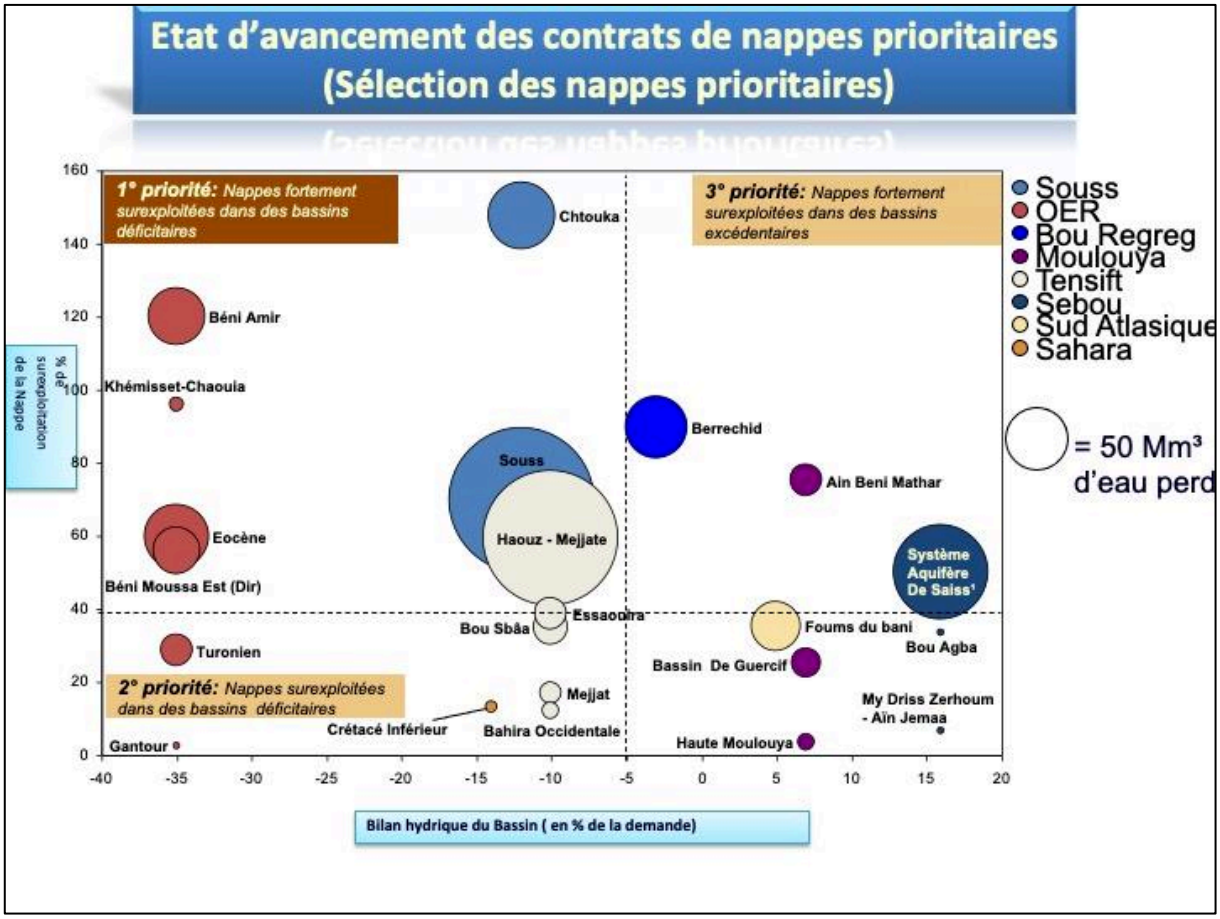



*Diapositive n°15.*




*Diapositive n°16.*

*Diapositive n°17.*




*Diapositive n°18.*

## Etat d'avancement des contrats de nappes prioritaires (Par priorité)

| | | NAPPE | Déficit en Mm3 (Surexploitation) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | OERBIA | Eocène | 46 | | | ■ | ■ |
| 1 | OERBIA | Béni Amir | 36 | | | ■ | ■ |
| 1 | OERBIA | Béni Moussa Est (Dir) | 24 | | | ■ | ■ |
| 1 | Tensift | Haouz - Mejjate | 199 | | | ■ | ■ |
| 1 | SMD | Souss | 225 | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 1 | SMD | Chtouka | 52 | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 2 | Sebou | Système aquifère de Saiss | 100 | | | ■ | ■ |
| 2 | Sebou | Mnasra | 1 | | ■ | ■ | ■ |
| 2 | Bouregreg | BERRECHID | 43 | | | ■ | ■ |
| 2 | OERBIA | Turonien | 12 | | | ■ | ■ |
| 2 | OERBIA | Gantour | 1 | | | | |
| 2 | Tensift | Bahira Occidentale | 4 | | | ■ | ■ |
| 2 | Tensift | Essaouira | 11 | | | | |
| 2 | Tensift | Bou Sbâa | 14 | | | | |
| 2 | Sak.O.E | CRETACE INFERIEUR | 2 | | | ■ | ■ |
| 3 | Sebou | Bou Agba | 1 | | | | |
| 3 | SMD | Foums des Bani | 27 | | | | |
| 3 | Moulouya | HAUTE MOULOUYA | 4 | | | | |
| 3 | Moulouya | PLAINE DE BOU HOURIA - NAIMA | 9 | | | | |
| 3 | Moulouya | PLAINE DES ANGADS | 4 | | | | |
| 3 | Moulouya | JBEL HAMRA | 11 | | | | |
| 3 | Moulouya | PLAINE DU KERTE | 6 | | | | |
| 3 | Moulouya | BASSIN DE GUERCIF | 10 | | | | |
| | | - | 850 | | | | |

*Diapositive n°19.*

## *Etat d'avancement des contrats des nappes*

| ABH | Nappe | Etude et modélisation | Périmètres de sauvegarde et d'interdiction | Création du comité de suivi | Elaboration des plans d'action | Concertation plans d'action | Signature convention | Sensibilisation | Mise en oeuvre |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tensift | Haouz et Bahira | X | / | X | X | / | | / | |
| Souss-Massa-Draa | Souss-Chtouka | X | / | X | X | X | X | X | X |
| Sebou | Mnasra | X | / | X | / | / | X | X | X |
| | Moyen Atlas- Saiss | X | / | X | / | / | | / | |
| Bou regreg _Chaouia | Berrechid | X | / | | | | | / | |
| Oum er Rbia | Tadla | X | / | X | / | / | | / | |
| | Al Bahira | X | / | X | / | / | | / | |
| Saquia El Hamra et Oued Eddahab | Crétacé inférieur Dahkla | / | | | | | | / | |

| X | Action réalisée | / | Action en cours |
|---|---|---|---|

*Diapositive n°20.*

## Prochaines étapes

- **Généraliser les contrats de nappes notamment les nappes côtières;**
- **Indicateurs de suivie**
- **Sensibilisation**
- **Réglementer le contrat de nappe**

*Diapositive n°21.*

# Annexe 8 – Argumentaire du projet de contrat de nappe du Saïss

*Nous reproduisons ci-après une traduction personnelle de l'argumentaire du projet de contrat de nappe du Saïss en date de mai 2013, cf. « Projet de convention-cadre pour la préservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès » (en arabe), Agence de bassin hydraulique du Sebou, Fès, mai 2013*

---

La plaine de Fès-Meknès fait partie du bassin hydraulique du Sebou, qui comporte une des plus importantes nappes d'eau du Maroc, où habitent environ 3 millions de personnes, représentant 52% de la population du bassin du Sebou.

Les eaux souterraines jouent un rôle principal dans le développement socio-économique de la région de Fès-Meknès, où elles sont exploitées pour l'alimentation en eau potable des villes de Fès et de Meknès en plus d'assurer l'irrigation de plus de 37 000 hectares de surface agricole.

La croissance de l'utilisation de ces ressources en eau pour l'expansion des surfaces irriguées ainsi que la sécheresse initiée dans les années 1980 ont pour conséquence une diminution des réserves en eau, le rabattement annuel (différence entre les approvisionnements et les utilisations annuels) de 100 millions de $m^3$. Le niveau de la nappe d'eau souterraine a fortement décru, en moyenne de 3 mètres par an.

Cette situation a déjà engendré une perturbation dangereuse des ressources environnementales de la région, manifestée par le tarissement de sources, une diminution de l'artésianisme et la sécheresse des rivières qui étaient approvisionnées par les eaux souterraines.

Les différentes études réalisées expliquent que, la poursuite de cette situation, en l'absence d'intervention, va conduire à une catastrophe environnementale dangereuse irréversible (sécheresse des sources et des lacs, abandon forcé de l'irrigation à cause de l'augmentation de son coût), sans oublier les conséquences désastreuses qui en découleront au niveau social et économique (chômage, exode rural).

Pour éviter ce scénario qui menace à la fois l'environnement et les activités socio-économiques de la région, le Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau du bassin du Sebou, réalisé en 2011 et caractérisant des projets importants entre les différents partenaires, recommande au groupe des mesures qui ont pour objectif de stopper la détérioration

connue par le nappe de Fès-Meknès, de stopper le déficit dont elle souffre en prenant en considération la croissance démographique et socio-économique dans le cadre du développement durable de la région.

Parmi ces mesures, nous trouvons le remplacement progressif des sources en eau souterraines par les ressources en eau de surface, dont découle le projet de transfert des eaux depuis le Haut-Sebou. De telles mesures ont déjà été adoptées dans le cadre stratégique national pour l'eau et le plan national de l'eau, des solutions qui sont inévitables afin de sauvegarder cette ressource stratégique.

Et au-delà de ces mesures, il est nécessaire de les traduire dans un plan de travail harmonieux et correspondant à ce sujet qui est un pilier principal de la politique durable de l'eau, dans lequel s'engage tous les partenaires. En plus des projets structurants comme les économies d'eau et la reconstitution des ressources en eau, le plan contient des mesures complémentaires et obligatoires incitant à la coopération, à la consultation et au développement des différents signataires.

Partant de là, les buts affichés par cet accord-cadre sont clairs, et traduisent une volonté commune et participative de conservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès, en la considérant comme une ressource stratégique dans le cadre du développement durable de la région.

# Annexe 9 – Détail des recettes financières de l'ABH du Sebou (2003-2014)

تطور المداخيل المالية للوكالة

(بالدرهم)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| إعانات الدولة | 6 000 000 | 5 000 000 | 4 000 000 | 24 000 000 | 6 000 000 | 14 800 000 | 19 700 000 | 19 000 000 | 21 588 000 | 12 550 500 | 17 496 000 | 26 570 600 |
| هبات | 0 | 797 067 | 824 626 | 222 110 | 688 856 | 253 953 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 556 043 |
| صندوق مكافحة التلوث الصناعي | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 000 000 | 0 | 0 |
| مساهمة الجماعات المحلية | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 000 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 000 000 | 0 |
| الطاقة | 15 308 058 | 14 092 140 | 15 112 260 | 1 666 160 | 5 275 740 | 4 545 020 | 6 042 240 | 21 839 040 | 0 | 37 309 960 | 8 520 740 | 4 363 100 |
| الماء الصالح للشرب | 0 | 0 | 1 367 360 | 3 606 803 | 3 178 231 | 5 603 116 | 4 016 392 | 3 223 483 | 4 155 737 | 6 239 114 | 5 044 975 | 6 063 111 |
| السقي | 0 | 0 | 0 | 8 188 047 | 6 333 807 | 3 238 100 | 6 000 000 | 3 897 763 | 8 000 000 | 7 143 288 | 7 266 133 | 6 427 841 |
| الجلب الصناعي | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 188 674 | 29 089 | 92 989 | 142 499 | 95 066 | 39 670 | 78 683 |
| القذف المنزلي | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| استعمال الملك العام المائي | 0 | 1 538 270 | 1 189 190 | 1 426 530 | 3 004 183 | 5 430 962 | 2 788 848 | 8 378 113 | 12 489 445 | 16 013 612 | 13 717 172 | 13 107 044 |
| الفوائد البنكية | 142 897 | 568 798 | 549 438 | 865 939 | 869 413 | 870 470 | 1 146 884 | 1 731 220 | 1 449 597 | 1 237 027 | 1 582 275 | 722 438 |
| مداخيل عرضية | 23 185 | 131 819 | 121 619 | 31 766 | 335 340 | 54 582 | 50 976 | 332 564 | 0 | 2 511 | 80 000 | 1 319 817 |
| مجموع المداخيل الذاتية | 15 474 140 | 16 331 027 | 18 339 867 | 15 785 245 | 18 996 714 | 19 930 924 | 20 074 429 | 39 495 172 | 26 237 278 | 68 040 578 | 36 250 965 | 32 082 034 |
| مجموع المداخيل | 21 474 140 | 22 128 094 | 23 164 493 | 40 007 355 | 26 685 570 | 34 984 877 | 39 774 429 | 58 495 172 | 47 825 278 | 95 591 078 | 56 746 965 | 59 208 677 |

*Source : ABH Sebou, non daté, collecté 31 mai 2016*

# Annexe 10 – Évolution des effectifs de l'ABH du Sebou (2010-2020)

ROYAUME DU MAROC
AGENCE DU BASSIN HYDRAULIQUE DU SEBOU

## EVOLUTION DES EFFECTIFS ENTRE 2010 ET 2020

| Grade | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | | 2017 | | | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Effectifs au 01/01 | entrées | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées* | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées* | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées* | sorties | Effectifs au 01/01 | entrées* | sorties | Effectifs au 31/12 |
| Ingénieurs | 10 | | 2 | 8 | 1 | 1 | 8 | | | 8 | 1 | 1 | 8 | 3 | | 11 | 1 | 1 | 11 | 4 | | 15 | 2 | 1 | 16 | 2 | 1 | 17 | 1 | 1 | 17 | 1 | | 18 |
| Administrateurs | 5 | | | 8 | | 1 | 13 | | | 13 | | | 13 | | | 13 | 2 | | 15 | | 1 | 14 | | | 14 | | | 14 | | | 14 | | 14 |
| Techniciens | 59 | 1 | 2 | 58 | | 6 | 52 | | 6 | 46 | | 5 | 41 | | 3 | 38 | 4 | 2 | 40 | 3 | 8 | 35 | 4 | 3 | 36 | 4 | 7 | 33 | 4 | 2 | 35 | 4 | 3 | 36 |
| Adjoint techniques | 84 | | 5 | 79 | | 5 | 74 | | 3 | 71 | | 3 | 68 | 1 | 1 | 68 | | 5 | 63 | | 1 | 62 | | 6 | 56 | | 2 | 54 | 1 | 7 | 48 | 1 | 3 | 46 |
| **Total :** | **158** | **1** | **9** | **150** | **9** | **12** | **147** | **0** | **9** | **138** | **1** | **9** | **130** | **4** | **4** | **130** | **7** | **8** | **129** | **7** | **10** | **126** | **6** | **10** | **122** | **6** | **10** | **118** | **6** | **10** | **114** | **6** | **6** | **114** |

**OBSERVATIONS**

*** : Entrées 2016 à 2020 : 6 postes de recrutement/an**

Effectifs au 1er janvier

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ingénieurs | 10 | 8 | 8 | 8 | 8 | 11 | 11 | 15 | 16 | 17 | 17 |
| Administrateurs | 5 | 8 | 13 | 13 | 13 | 13 | 15 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| Techniciens | 59 | 58 | 52 | 46 | 41 | 38 | 40 | 35 | 36 | 33 | 35 |
| Adjoints Techniques | 84 | 79 | 74 | 71 | 68 | 68 | 63 | 62 | 56 | 54 | 48 |
| **Total** | **158** | **150** | **147** | **138** | **130** | **130** | **129** | **126** | **122** | **118** | **114** |




*Source : ABH Sebou, non daté, collecté 31 mai 2016*

# Sources

*Les différentes sources sont présentées ci-dessous, classés selon les instituions desquelles elles proviennent, les articles de presse sont regroupés dans une seule et même catégorie. Les références sont ensuite classées dans un ordre chronologique, de la plus récente à la plus ancienne.*

## ABH Bouregreg – Chaouia

« Diagnostic de la gouvernance inclusive de la nappe de Berrechid », *Atelier de réflexion sur la gouvernance de la nappe de Berrechid*, ABHBC & FAO, 2 mai 2016, Berrechid.

## ABH Oum Errabia

« Ressource en eau souterraine du bassin de l'Oum Er-Rbia. Situation actuelle et perspectives d'avenir », Présentation de Nassim, secrétaire général de l'ABH de l'Oum Errabia, *Contrat des nappes de la Tadla – Journée de démarrage*, Programme AGIRE, GIZ, Beni Mellal, 23 juin 2011

« Catalogue de mesures pour des plans d'actions des contrats de nappe », Présentation de *Nassim*, secrétaire général de l'ABH de l'Oum Errabia, *Contrat des nappes de la Tadla – Journée de démarrage, Programme AGIRE, GIZ*, Beni Mellal, 23 juin 2011

*Contrat des nappes de la Tadla – Journée de démarrage*, Programme AGIRE, GIZ, Beni Mellal, 23 juin 2011

*Mission pour le Contrat de Gestion Inclusif des Eaux Souterraines dans le Tadla*, projet de la Banque Mondiale, ABH Oum Errabia, Beni Mellal, 25 février 2015

« Étude d'opérationnalisation de la méthodologie de mise en œuvre du contrat de nappe profonde du Tadla », *Projet d'appui à l'ABH OER pour la mise en place d'un contrat de nappe, Banque Mondiale, Prêt de Politique de Développement Croissance Verte*, décembre 2015.

## ABH Sebou

« Mise en place d'une convention pour une gestion participative et durable des ressources en eau souterraine du système aquifère du Moyen Atlas – Saïss », Appel d'offres n°92-2010, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, 2010

Plan Directeur d'Aménagement des Ressources en Eau (PDAIRE), *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, septembre 2011

« Étude d'actualisation du plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eau du bassin hydraulique de Sebou », Note de synthèse, *Agence de bassin hydraulique du Sebou*, Fès, septembre 2011

« Collecte de données, diagnostic de la situation existante et projection des tendances d'évolution futures », *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 1, TGR Consult, ABH Sebou*, version définitive, octobre 2011

« Nappe Fès – Meknès. Gestion et perspectives », Présentation de *Farida*, directrice de l'ABH du Sebou, *Atelier de démarrage du projet ANR Groundwater Arena*, IAV Hassan II, Rabat, 6-8 mars 2012

« 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, ABH Sebou*, version définitive, septembre 2012

« Projet de convention-cadre pour la préservation des eaux de la nappe Fès-Meknès », *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 3, TGR Consult, ABH Sebou*, version provisoire, octobre 2012

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

« Document sans titre », Note interne sur la situation de la nappe Fès-Meknès en vue de demandes d'autorisation de prélèvement à partir des eaux souterraines, *ABH du Sebou*, Fès, non daté (obtenu en mai 2016)

« Contrat de la nappe Fès-Meknès : Défi et Stratégie pour un Développement Durable », *ABH du* Sebou, Conférence « Ressources en eau souterraine au Maghreb : Quels instruments pour une gestion durable ? », *Journées scientifiques Maghrébines*, IAV Hassan II, Rabat, 8 mai 2017

## ABH Souss

« Convention cadre pour la préservation et le développement des ressources en eau dans le bassin hydraulique du Souss-Massa », *Royaume du Maroc*, 20 décembre 2007, 20 pages.

« Gestion intégrée et participative des ressources en eau dans le bassin du Souss Massa », Présentation PowerPoint, *Agence de bassin hydraulique du Souss Massa et Drâa*, mars 2011

« La gestion participative des ressources en eau dans le bassin du Souss Massa Drâa », *Agence de bassin hydraulique du Souss Massa et Drâa*, Agadir, 19 juin 2014

## Agence Française de Développement (AFD)

« Gestion de la demande en eau dans les pays Méditerranéens. Gestion de la demande en eau. Étude de cas du Maroc », Rapport Principal Final, Plan Bleu, *Agence Française de Développement*, décembre 2012, 226 p.

« Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs », Notes techniques, n°18, *Agence Française de Développement*, juillet 2016, 236 p.

« Comment faire face à la surexploitation des eaux souterraines ? », *The Conversation*, 18 mars 2018, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://theconversation.com/comment-faire-face-a-la-surexploitation-des-eaux-souterraines-93503

« Surexploitation des eaux souterraines : une révolution silencieuse », Tribune, *Site internet de l'AFD*, 19 mars 2018, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://www.afd.fr/fr/surexploitation-des-eaux-souterraines-une-revolution-silencieuse

## Articles de presse

- **2022**

« Une réduction des cultures de pastèques est envisagée à Zagora », *Médias 24*, 14 septembre 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/09/14/une-reduction-des-cultures-de-pasteques-est-envisagee-a-zagora/

« Réduction des débits distribués d'eau potable de la province de Berrechid », *Maroc24*, 29 juillet 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.maroc24.com/fr/62459-reduction-des-debits-distribues-deau-potable-de-la-province-de-berrechid/

« L'eau potable désormais sévèrement rationnée à Béni Mellal », *Médias24*, 16 juin 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/06/16/leau-potable-est-desormais-strictement-rationnee-a-beni-mellal/

« Consultmania. Au Maroc aussi, les cabinets de conseil sont rois », *Courrier International*, 23 mai 2022, en ligne, consulté le 9 juin 2022, https://www.courrierinternational.com/article/consultmania-au-maroc-aussi-les-cabinets-de-conseil-sont-rois

« Y a-t-il un mouvement écologiste au Maroc ? », *Enass Media*, 14 avril 2022, en ligne, consulté le 8 mai 2022, https://enass.ma/2022/04/14/y-a-t-il-un-mouvement-ecologiste-au-maroc/

« Génération Green 2020-2030 : le détail du futur plan d'exécution de la stratégie agricole », *LeMatin.ma*, 11 avril 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://lematin.ma/express/2022/generation-green-2020-2030-detail-futur-plan-dexecution-strategie-agricole/374508.html

« Au Maroc, la pire sécheresse depuis 40 ans fait craindre une grave pénurie d'eau », *France Info*, 23 mars 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/maroc/le-maroc-face-a-sa-pire-secheresse-depuis-40-ans-menace-d-une-grave-penurie-d-eau_5039311.html

« Nizar Baraka : "Un rationnement de l'eau potable n'est pas à exclure dans les villes" », *Médias24*, 4 mars 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/03/04/nizar-baraka-un-rationnement-de-leau-potable-nest-pas-a-exclure-dans-les-villes/

« Deux milliards de DH pour un programme d'urgence d'approvisionnement en eau potable », *Médias24*, 15 janvier 2022, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://medias24.com/2022/01/15/2-milliards-de-dh-pour-un-programme-durgence-dapprovisionnement-en-eau-potable/

« Le secteur énergétique marocain toujours dépendant du privé », *Orient XXI*, 2 janvier 2022, en ligne, consulté le 9 juin 2022, https://orientxxi.info/magazine/le-secteur-energetique-marocain-toujours-dependant-du-prive

- **2021**

« Le Groupe OCP va construire une STEP à Kasbat Tadla », *Hespress*, 22 décembre 2021, en ligne, consulté le 27 septembre 2022, https://fr.hespress.com/239581-le-groupe-ocp-va-construire-une-step-a-kasbat-tadla.html

« Nappes phréatiques : la stratégie de Nizar Baraka pour préserver un précieux capital hydrique du Royaume », *L'Opinion*, 7 novembre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.lopinion.ma/Nappes-phreatiques-La-strategie-de-Nizar-Baraka-pour-preserver-un-precieux-capital-hydrique-du-Royaume_a20516.html

« Nizar Baraka : "La mise en place d'un plan sur 30 ans pour les bassins hydrauliques est indispensable" », *LeMatin.ma*, 1er novembre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://lematin.ma/express/2021/nizar-baraka-mise-place-plan-30-ans-bassins-hydrauliques-indispensable/366796.html

« Gouvernement Akhannouch : les managers de sa majesté », *TelQuel*, 8 octobre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://telquel.ma/2021/10/08/gouvernement-akhannouch-les-managers-de-sa-majeste_1739835

« Qui est Mohamed Sadiki, nouveau ministre de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts ? », *LeMatin.ma*, 8 octobre 2021, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://lematin.ma/express/2021/mohamed-sadiki-nouveau-ministre-lagriculture-peche-maritime-developpement-rural-eaux-forets/365599.html

« Aziz Akhannouch & family », *Forbes*, en ligne, consulté le 28 septembre 2021, https://www.forbes.com/profile/aziz-akhannouch/

« Maroc : le journaliste Omar Radi condamné à six ans de prison », *Libération*, 19 juillet 2021, en ligne, consulté le 29 juillet 2021, https://www.liberation.fr/international/afrique/maroc-le-journaliste-omar-radi-condamne-a-six-ans-de-prison-20210719_FMLKV45WHVGHPGLY4RFXTPL6NQ/

« Programme électoral : Akhannouch dévoile son contrat politique », *Les inspirations Écos*, 7 juin 2021, en ligne, consulté le 10 juin 2021, https://leseco.ma/lapolitique/programme-electoral-akhannouch-devoile-son-contrat-politique.html

« Au Maroc, les ratés de la stratégie solaire », *Le Monde*, 6 mai 2021, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/05/06/au-maroc-les-rates-de-la-strategie-solaire_6079389_3212.html

« Maroc : Mustapha Bakkoury, portrait d'un favori brusquement tombé de son piédestal », *Jeune Afrique*, 5 mai 2021, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.jeuneafrique.com/1157412/economie/maroc-mustapha-bakkoury-portrait-dun-favori-brusquement-tombe-de-son-piedestal/

« Errachidia. Le creusement de puits entre Goulmima et Tadighoust fait polémique », *Médias24*, 13 avril 2021, en ligne, consulté le 9 octobre 2021, https://medias24.com/2021/04/13/errachidia-le-creusement-de-puits-entre-goulmima-et-tadighoust-fait-polemique/

- **2020**

« Stress hydrique : bientôt la soif à Casablanca ? », *TelQuel*, 7 décembre 2020, en ligne, consulté le 9 octobre 2021, https://telquel.ma/2020/12/07/bientot-la-soif-a-casablanca_1704170

« Stress hydrique : les prévisions ne sont pas bonnes pour le Maroc », *AgriMaroc*, 10 septembre 2020, en ligne, consulté le 22 septembre 2022, https://www.agrimaroc.ma/stress-hydrique-previsions-maroc/

« Enquête loi 'Zéro Mika' : résultats d'enquête sur l'usage des sacs en plastique au Maroc », *Zero Zbel*, 26 juin 2020, en ligne, consulté le 9 avril 2021, http://www.zerozbel.ma/wp-content/uploads/2018/06/Enquête-sur-lusage-des-sacs-plastiques-et-des-alternatives-aux-sacs-plastiques-Association-Zero-Zbel-Juin-2018-.pdf

- **2019**

« Remaniement ministériel : Le PPS se retire de la majorité gouvernementale », *Yabiladi*, 2 octobre 2019, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.yabiladi.com/articles/details/83883/remaniement-ministeriel-retire-majorite-gouvernementale.html

« Mohamed Hassad : Fin de disgrâce ? », *L'Économiste*, 29 juin 2019, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.leconomiste.com/flash-infos/mohamed-hassad-fin-de-disgrace

« Entretien avec Abdelkader Amara, ministre de l'Équipement, du transport, de la logistique et de l'eau », *Le Matin*, 12 juin 2019, en ligne, consulté le 30 avril 2021, https://lematin.ma/journal/2019/assurer-gestion-durable-leau-maroc-construit-decennies-mode-gouvernance-sameliore-senrichit-progressivement/317528.html

« Un projet titanesque pour réhabiliter la plaine du Saïss », *L'Économiste*, 16 avril 2019, en ligne, consulté le 14 mai 2019, https://leconomiste.com/article/1043818-un-projet-titanesque-pour-rehabiliter-la-plaine-du-saiss

« Impôts locaux : pourquoi une réforme », *L'Économiste*, 28 février 2019, en ligne, consulté le 9 juin 2019, https://www.leconomiste.com/article/1041475-impots-locaux-pourquoi-une-reforme

- **2018**

« Les travaux de construction du barrage M'dez affichent un taux d'avancement de 40% », *Le Matin*, 4 novembre 2018, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://lematin.ma/journal/2018/travaux-construction-barrage-mdez-affichent-taux-davancement-40/304114.html

« Limogeage de Charafat Afilal : nouvelles révélations », *Le 360*, 2 septembre 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://fr.le360.ma/politique/limogeage-de-charafat-afailal-nouvelles-revelations-173589

« Le Maroc aura sa police de l'eau », *Hespress*, 1er septembre 2018, en ligne, consulté le 25 février 2021, https://fr.hespress.com/11795-le-maroc-aura-sa-police-de-leau.html

« Police de l'eau : le décret adopté en Conseil du gouvernement », *Médias24*, 30 août 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.medias24.com/MAROC/Quoi-de-neuf/185488-Police-de-l-eau-le-decret-adopte-en-conseil-du-gouvernement.html

« Charafat Afilal virée de l'exécutif : la sainte colère du PPS contre El Othmani », *Le 360*, 24 août 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://fr.le360.ma/politique/charafat-afilal-viree-de-lexecutif-la-sainte-colere-du-pps-contre-el-othmani-172974

« Suppression du secrétariat d'État chargé de l'Eau », *Médias24*, 20 août 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.medias24.com/MAROC/Les-plus-de-Medias-24/185342-Suppression-du-secretariat-d-Etat-charge-de-l-eau.html

« Maroc : qu'est-ce que le mouvement contestataire 'al Hirak' ? », *RTL*, 28 juin 2018, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.rtl.fr/actu/international/maroc-qu-est-ce-que-le-mouvement-contestataire-al-hirak-7793909049

« Agriculture intégrée et durable. Mini big-bang attendu dans le Souss », *Le Matin*, 9 avril 2018, en ligne, consulté le 1er mai 2018, https://lematin.ma/journal/2018/mini-big-bang-attendu-souss/290495.html

« Création de 12 observatoires de l'environnement pour un coût de 80 millions de dirhams », *Le 360*, 25 février 2018, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://fr.le360.ma/societe/creation-de-12-observatoires-de-lenvironnement-pour-un-cout-de-80-millions-de-dirhams-157533

« Le Maroc veut dissiper les craintes d'une pollution de son eau potable », *L'Express*, 7 février 2018, en ligne consulté le 9 octobre 2021, https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/le-maroc-veut-dissiper-les-craintes-d-une-pollution-de-son-eau-potable_1983023.html

- **2017**

« La nouvelle police des eaux va couvrir tout le territoire national », *Médias24*, 20 décembre 2017, en ligne, consulté le 25 février 2021, https://www.medias24.com/MAROC/SOCIETE/179118-Maroc-La-nouvelle-police-des-eaux-va-couvrir-tout-le-territoire-national.html

« Document inédit : tout savoir sur la régionalisation avancée », *TelQuel*, 24 novembre 2017, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://telquel.ma/2017/11/24/regionalisation-expliquee-aux-nuls/

« Maroc : du bon usage des colères royales », *Jeune Afrique*, 14 novembre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.jeuneafrique.com/mag/489404/politique/maroc-du-bon-usage-des-coleres-royales-de-mohammed-vi/

« Les secrétaires généraux de sept ministères limogés », *TelQuel*, 13 novembre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/11/13/les-secretaires-generaux-sept-ministeres-limoges_1568449

« Station de dessalement : 3,8 milliards pour le projet de Chtouka », *L'Économiste*, 9 novembre 2017, en ligne, consulté le 22 mai 2018, http://www.leconomiste.com/article/1019904-station-de-dessalement-3-8-milliards-pour-le-projet-de-chtouka

« Akhannouch fait le point sur les milliards du Fonds de développement rural », *TelQuel*, 2 novembre 2017, en ligne, consulté le 1er février 2018, https://telquel.ma/2017/11/02/akhannouch-fait-le-point-sur-les-milliards-du-fonds-de-developpement-rural

« Après le séisme politique, El Otmani veut réactiver la régionalisation avancée », *TelQuel*, 31 octobre 2017, en ligne, consulté le 14 novembre 2017, https://ledesk.ma/2017/10/31/apres-le-seisme-politique-el-otmani-veut-reactiver-la-regionalisation-avancee/

« Mohamed Hassad : portrait d'un serviteur de l'État sanctionné 'pour l'exemple' », *TelQuel*, 29 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/10/29/mohamed-hassad-portrait-dun-serviteur-letat-sanctionne-lexemple_1566468

« Ali Fassi Fihri, le spécialiste de l'énergie court-circuité par le Hirak », *TelQuel*, 28 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/10/28/ali-fassi-fihri_1566160

« Édito - Le Hirak avait raison », *TelQuel*, 28 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2017/10/28/edito-hirak-avait-raison_1566402

« Le "séisme politique" décrété par le roi marquera-t-il le retour de l'Istiqlal au gouvernement ? », *Yabiladi*, 24 octobre 2017, en ligne, consulté le 13 mai 2021, https://www.yabiladi.com/articles/details/58709/seisme-politique-decrete-marquera-t-il-retour.html

« Séisme politique au Maroc : le roi Mohammed VI limoge plusieurs ministres », *Bladi*, 24 octobre 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.bladi.net/roi-limoge-ministres-maroc,49864.html

« La commission interministérielle sur l'eau accouche d'une nouvelle commission », *TelQuel*, 19 octobre 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, https://telquel.ma/2017/10/19/commission-interministerielle-leau-accouche-dune-nouvelle-commission_1565310

« Développement industriel et préservation des ressources hydriques. Le groupement OCP vise l'autosuffisance », *Le Matin*, 16 octobre 2017, en ligne, consulté le 21 mai 2018, https://lematin.ma/journal/2017/le-groupe-ocp-vise-lautosuffisance/279925.html

« Dans le Sud marocain, des "manifestations de la soif" contre les pénuries d'eau », *Le Monde*, 13 octobre 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/13/dans-le-sud-marocain-des-manifestations-de-la-soif-contre-les-penuries-d-eau_5200650_3212.html

« Maroc : Le Conseil supérieur de l'eau et du climat ressuscité après 16 ans d'inactivité ? », *Yabiladi*, 6 octobre 2017, en ligne, consulté le 29 avril 2021, https://www.yabiladi.com/articles/details/58153/maroc-conseil-superieur-l-eau-climat.html

« Le roi Mohammed VI charge une commission d'enquêter sur les pénuries d'eau », *TelQuel*, 2 octobre 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, https://telquel.ma/2017/10/02/roi-mohammed-vi-attire-lattention-ministres-les-penuries-deau_1563209

« Au Maroc, les manifestations dans le Rif se déroulent en direct sur les écrans », *Le Monde*, 28 juillet 2017, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, http://www.lemonde.fr/big-browser/article/2017/07/28/au-maroc-internet-permet-de-voir-en-direct-sur-les-ecrans-les-manifestations-dans-le-rif_5166190_4832693.html

« À Aghbala, l'addition salée du raccordement au réseau d'eau potable ne passe pas », *TelQuel*, 28 juillet 2017, en ligne, consulté le 1er août 2017, https://telquel.ma/2017/07/28/aghbala-laddition-salee-du-raccordement-au-reseau-deau-potable-passe-pas

« El Otmani promet de résoudre le stress hydrique en douze mois », *Le Desk*, 25 juillet 2017, en ligne, consulté le 31 juillet 2017, https://ledesk.ma/2017/07/25/el-otmani-promet-de-resoudre-le-stress-hydrique-en-douze-mois/

« Al Hoceima : les raisons du mécontentement de Mohammed VI », *Le 360*, 26 juin 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://fr.le360.ma/politique/al-hoceima-les-raisons-du-mecontentement-de-mohammed-vi-125097

« Biographie de M. Aziz Bouignane, gouverneur de la province de Rehamna », *MAP Express*, 25 juin 2017, en ligne, consulté le 23 mai 2021, http://www.mapexpress.ma/actualite/societe-et-regions/biographie-de-m-aziz-bouignane-gouverneur-de-la-province-de-rehamna/

« Plan Maroc Vert : 36 milliards de dirhams d'investissements depuis 9 ans », *Le 360*, 10 mai 2017, en ligne, consulté le 1er juin 2018, http://fr.le360.ma/economie/plan-maroc-vert-36-milliards-de-dirhams-dinvestissements-depuis-9-ans-118593

« Le Haut-Commissariat des eaux et forêts sera-t-il supprimé ? », *Médias24*, 9 mai 2017, en ligne, consulté le 9 mars 2020, https://www.medias24.com/MAROC/NATION/POLITIQUE/173209-Le-Haut-Commissariat-des-eaux-et-forets-sera-t-il-supprime.html

« Eaux et forêts : Premier couac du gouvernement », *L'Économiste*, 12 avril 2017, en ligne, consulté le 9 mars 2020, https://www.leconomiste.com/article/1010924-eaux-et-forets-premier-couac-du-gouvernement

« Agriculture : deux projets d'irrigation reçoivent un financement de plus de 200 M€ », *Médias24*, 7 avril 2017, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://www.medias24.com/MAROC/ECONOMIE/ECONOMIE/172403-Agriculture-Deux-projets-d-irrigation-recoivent-un-financement-de-plus-de-200-M€.html

« Les eaux et forêts rattachés au ministère de l'Agriculture ? », *Ecologie.ma*, 5 avril 2017, en ligne, consulté le 9 mars 2020, https://ecologie.ma/ministere-des-eaux-et-forets/

« Le taux de remplissage des barrages estimé à 54,6% », *Le Matin*, 14 février 2017, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://lematin.ma/express/2017/le-taux-de-remplissage-des-barrages-estime-a-54-6-/267128.html

- **2016**

« 'Zéro mika' : Le jour où le Maroc y a cru », *L'Économiste*, 7 novembre 2016, en ligne, consulté le 9 avril 2021, https://www.leconomiste.com/article/1004564-zero-mika-le-jour-ou-le-maroc-y-cru

« Au Maroc, le "parti du roi" en campagne contre le "parti de Dieu" », *Orient XXI*, 4 octobre 2016, en ligne, consulté le 1er février 2018, https://orientxxi.info/magazine/au-maroc-le-parti-du-roi-en-campagne-contre-le-parti-de-dieu,1501

« Le roi Mohammed VI prend le f'tour chez Akhannouch », *TelQuel*, 23 juin 2016, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2016/06/23/le-roi-mohammed-vi-prend-le-ftour-chez-akhannouch_1503381

« Akhannouch : "Je quitte la scène politique cet été" », *Le 360*, 2 mai 2016, en ligne, consulté le 7 juin 2021, https://fr.le360.ma/politique/akhannouch-je-quitte-la-scene-politique-cet-ete-70717

- **2015**

« Au Maroc, la sécheresse pointe le bout de son nez », *Le Huffington Post Maghreb*, 25 décembre 2015, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://www.huffpostmaghreb.com/2015/12/25/secheresse-maroc_n_8876560.html

« Pluies tardives au Maroc : les céréaliculteurs s'installent dans la perspective d'une campagne moyenne », *Médias24*, 30 novembre 2015, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, https://www.medias24.com/ECONOMIE/ECONOMIE/159973-Pluies-tardives-au-Maroc-Les-cerealiculteurs-s-installent-dans-la-perspective-d-une-campagne-moyenne.html

« Fonds de développement rural, Benkirane lâche la signature », *L'Économiste*, 23 octobre 2015, en ligne, consulté le 1er février 2018, http://leconomiste.com/article/979094-fonds-de-developpement-rural-benkirane-lache-la-signature

« Crise ouverte entre Akhannouch et Benkirane », *Médias24*, 22 octobre 2015, en ligne, consulté le 1er février 2018, https://www.medias24.com/NATION/POLITIQUE/158984-Crise-ouverte-entre-Akhanouch-et-Benkirane.html

« Akhannouch va gérer le programme royal pour le monde rural », Khalid Trikti, *Médias24*, 19 octobre 2015, en ligne, consulté le 23 mai 2016, http://www.medias24.com/ECONOMIE/ECONOMIE/158864-Akhannouch-va-gerer-le-programme-royal-pour-le-monde-rural.html

« 6,5 Milliards de DH pour le développement d'Al-Hoceima », *L'Économiste*, 18 octobre 2015, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://www.leconomiste.com/flash-infos/65-milliards-de-dh-pour-le-developpement-d-al-hoceima

« Fiscalité : une deuxième catégorie d'agriculteurs passe à la caisse en 2016 », *Le 360*, 4 octobre 2015, en ligne, consulté le 1er février 2018, http://fr.le360.ma/economie/fiscalite-une-2eme-categorie-dagriculteurs-passe-a-la-caisse-en-2016-53249

« Agriculture : la Banque mondiale prête 1,5 milliard de dirhams au Maroc », *TelQuel*, 10 juillet 2015, en ligne, consulté le 17 décembre 2017, https://telquel.ma/2015/07/10/nouveau-pret-banque-mondiale-lagriculture

« Le roi annule le lancement d'un programme pour les marchands ambulants », *TelQuel*, 25 mars 2015, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://telquel.ma/2015/03/25/roi-annule-lancement-dun-programme-les-marchands-ambulants_1439882

« Le plan national de l'eau examiné par la commission interministérielle de l'eau », *Parti du Progrès et du Socialisme (site internet)*, 3 février 2015, en ligne, consulté le 29 avril 2021, https://ppsmaroc.com/fr/6270/

- **2014**

« Lancement de l'élaboration du contrat de nappe du bassin du Haouz-Mejjat », *Le Matin*, 20 décembre 2014, en ligne, consulté le 13 mai 2019, https://lematin.ma/journal/2014/atelier-de-marrakech_lancement-de-l-elaboration-du-contrat-de-nappe--du-bassin-du-haouz-mejjat/214361.html

« Un nouveau rapport alarme sur le stress hydrique au Maroc », *TelQuel*, 16 octobre 2014, en ligne, consulté le 1er août 2017, https://telquel.ma/2014/10/16/nouveau-rapport-alarme-stress-hydrique-au-maroc_1419441

« Gestion des ressources hydriques. Vers la création de la commission interministérielle de l'eau », *Le Matin*, 7 octobre 2014, en ligne, consulté le 29 avril 2021, https://lematin.ma/journal/2014/gestion-des-ressources-hydriques_vers-la-creation-de-la-commission--interministerielle-de-l-eau/210158.html

« Corruption : L'ICPC devient INPPLC », *Aujourd'hui Le Maroc*, 12 juin 2014, en ligne, consulté le 23 mai 2021, https://aujourdhui.ma/societe/corruption-licpc-devient-inpplc-110609

- **2013**

« La culture de la pastèque au banc des accusés, une catastrophe écologique plane sur Zagora », *Libération* (Maroc), 24 décembre 2013, en ligne, consulté le 26 juin 2020, https://www.libe.ma/La-culture-de-la-pasteque-au-banc-des-accuses_a45218.html

- **2012**

« Agriculture : un vrai pilier du PIB, mais… », *L'Économiste*, 25 avril 2012, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://www.leconomiste.com/article/893747-agriculture-un-vrai-pilier-du-pib-mais

- **2010**

« Abdelaziz Meziane Belfkih n'est plus », *Le Matin*, 10 mai 2010, en ligne, consulté le 7 juin 2021, https://lematin.ma/express/2010/Deces_Abdelaziz-Meziane-Belfkih-n-est-plus/132923.html

## Banque Mondiale

« Le Maroc met en place des systèmes d'irrigation durables pour dynamiser son agriculture », *Site internet de la Banque Mondiale*, 25 juillet 2018, en ligne, consulté le 15 mai 2019, https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2016/02/18/growing-morocco-s-agricultural-potential1

## Comptes-rendus de conseil du gouvernement

Compte-rendu du conseil du gouvernement du 13 juin 2019, en ligne, consulté le 29 avril 2021, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/conseil_gouvernement/CR/2019/CR_CG_13.06.19_Fr.pdf?ver=2019-05-22-171116-313

Compte-rendu du conseil du gouvernement du 2 octobre 2014, en ligne, consulté le 29 avril 2021, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/conseil_gouvernement/CR/2014/crcg_021014_Fr.pdf

## Discours royaux

« Discours du trône du 3 mars 1968 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Éditions du CNRS, n°7, 1968, pp. 732-750

Discours royal adressé à la Nation, 6 mars 2011, en ligne, consulté le 14 novembre 2017, https://www.leconomiste.com/content/texte-integral-du-discours-adresse-par-sm-le-roi-la-nation-le-09-mars-2011

Discours royal à l'occasion du 40ème anniversaire de la Marche Verte, 6 novembre 2015, en ligne, consulté le 14 novembre 2017, http://www.maroc.ma/fr/activites-royales/discours-de-sm-le-roi-loccasion-du-40eme-anniversaire-de-la-marche-verte

## FAO (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture)

Base de données AQUASTAT, *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, en ligne, consulté le 27 juin 2020, http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=fr

« Initiative régionale pour faire face à la pénurie d'eau dans la région du Proche Orient et Afrique du Nord. Évaluation Nationale Maroc », FAO, septembre 2014, en ligne, consulté le 8 octobre 2021, http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-durable/economie-durable/agriculture/pratiques-agricoles/irrigation/initiative-regionale-pour-faire-face-a-la-penurie-d-eau-dans-la-region-du-proche-orient-et-afrique-du-nord-evaluation-nationale-maroc-septembre-2014

« Irrigation goutte-à-goutte », *Réseau Africain pour le Développement de l'Horticulture (RADHORT)*, édité par la FAO, 2012, 8 p., en ligne, consulté le 10 avril 2020, http://www.fao.org/documents/card/fr/c/5d178a53-92cc-4c45-87bc-591d3b76598a/

## Fonds Vert pour le Climat

« Maroc – Projet de Sauvegarde de la plaine du Saïss », Étude et Plan d'Action Environnemental et Social, *Fonds Vert pour le Climat*, 30 septembre 2016

## GIZ (Agence de développement allemande)

« À propos d'AGIRE », *Site web du projet AGIRE*, consulté le 31 août 2017, https://www.agire-maroc.org

## Global Water Partnership

Foster Stehen et al., « Groundwater Resource Accouting critical for effectve management in a 'changing world' », Sustainable Groundwater Mangement, Concept & Tools, *Briefing Note Series*, n° 16, 2009, en ligne, consulté le 22 juin 2016, http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/groundwater-resource-accounting-critical-for-effective-management-in-a-changing-world-gw-mate-2009.pdf

## Haut-Commissariat au Plan

« Monographie Régionale de Tadla Azilal », *Haut-Commissariat au Plan, Direction Régionale de Tadla Azilal*, septembre 2010, 136 pages.

## Human Right Watch

« Maroc : Les lignes rouges restent rouges. Le nouveau code de la presse réalise quelques avancées, mais la liberté d'expression reste largement restreinte par le code pénal », *Human Right Watch*, 5 mai 2017, en ligne, consulté le 30 novembre 2020, https://www.hrw.org/fr/news/2017/05/04/maroc-les-lignes-rouges-restent-rouges

## Ministère de l'Agriculture

« Le Programme National d'Économie et de Valorisation de l'Eau en Irrigation », Présentation de Mohamed Belghiti, Administration du Génie Rural, Ministère de l'Agriculture, *Journée Mondiale de l'Alimentation*, Rabat, 14 novembre 2008

« Les aides financières de l'État pour l'encouragement des investissements agricoles », *Fonds de Développement Agricole, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, édition avril 2011

« Diagnostic de la situation actuelle de l'agriculture irriguée au niveau de la plaine de Saïss », *Étude de faisabilité de la sauvegarde de la plaine irriguée de Saïss située dans les régions de Fès-Boulemane et Meknès-Tafilalet, Rapport Mission 1, Compagnie d'Aménagement Agricole et de Développement Industriel (Aadi), Ministère de l'Agriculture*, version définitive, *Fès*, juillet 2012

« 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), Ministère de l'Agriculture*, version définitive, *Fès*, août 2013

Intervention de Aziz Akhannouch, ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

« Analyse agro-socio-économique : étude de la situation actuelle de l'agriculture dans la zone du projet et voies de développement futur », *Étude de structuration et de dévolution du projet de PPP pour la construction et l'exploitation des infrastructures d'irrigation dans la plaine du Saïss*, Rapport R2, *Ministère de l'Agriculture*, *Rabat*, novembre 2015

« L'Agriculture marocaine en chiffres », *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, 2015, en ligne, consulté le 28 juillet 2017, http://www.agriculture.gov.ma/sites/default/files/agriculture-en-chiffres-2012.pdf

« Les aides financières de l'État pour l'encouragement des investissements agricoles », *Fonds de Développement Agricole, Ministère de l'Agriculture*, avril 2017

« 20 milliards de DH pour le Plan Maroc Vert », *L'Économiste*, 3 novembre 2018, en ligne, consulté le 2 août 2018, https://www.leconomiste.com/article/20-milliards-de-dh-pour-le-plan-maroc-vert

« La stratégie du Plan Maroc Vert », *Ministère de l'Agriculture*, non daté, en ligne, consulté le 1er février 2018, http://www.agriculture.gov.ma/pages/la-strategie

« Approches de mise en œuvre des deux piliers du PMV », *Agence pour le Développement Agricole*, non daté, en ligne, consulté le 28 septembre 2018, https://www.ada.gov.ma/fr/approches-de-mise-en-oeuvre-des-deux-piliers-du-pmv

« L'économie de l'eau », *Ministère de l'Agriculture*, non daté, en ligne, consulté le 10 avril 2020, http://www.agriculture.gov.ma/pages/economie-de-leau

## Ministère de l'Eau

« Stratégie Nationale de Développement du Secteur de l'Eau », Note de synthèse, Secrétariat d'État auprès du *Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, Département de l'Eau*, janvier 2010.

« Méthodologie de l'élaboration des contrats de nappe » (en arabe), *Circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime*, n°5338, 19 décembre 2013, en ligne, consultée le 26 novembre 2017, http://www.abhloukkos.ma/abhl/index.php/fr/gouvernance/preparation-des-contrats-de-nappes

Intervention de Charafat Afilal, ministre déléguée chargée de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

*Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, ministère chargé de l'Eau, Agence Française de Développement, *Skhirat*, 26-27 mars 2014

« Processus de planification et gestion des eaux souterraines au Maroc : bilan et perspectives », Présentation du ministère délégué chargé de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, Skhirat, 26-27 mars 2014

« État d'avancement de processus de la mise en place des contrats de nappe à l'échelle nationale », Présentation du ministère délégué chargé de l'Eau, *Atelier national sur la gestion des eaux souterraines*, Skhirat, 26-27 mars 2014

Présentation de Samira El Houat, Directrice de l'ABH du Sebou, « Session 1 : Vulnérabilité de l'eau aux changements climatiques », *Conférence Internationale sur l'Eau et le Climat. Sécurité hydrique pour une justice climatique*, Rabat, 10 – 11 juillet 2016

## Organisation des Nations-Unies

*Agenda 21*, Sommet de la Terre, Organisation des Nations Unies, *Rio de Janeiro*, 1992

*Déclaration du millénaire de l'organisation des Nations unies*, Organisation des Nations Unies, *New York*, 8 septembre 2000

*Programme de développement durable à horizon 2030*, Organisation des Nations Unies, *New York*, 25 septembre 2015

## ORMVA Tadla

« Monographie », Site internet, *Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Tadla*, en ligne, consulté le 4 mai 2018, http://ormva-tadla.ma/monographie

## Plan Bleu

Chohin-Kuper A., Garzón Delvaux P. A., Strosser P. (2014). *Approche économique de la gestion de la demande en eau en Méditerranée : instruments économiques*, Plan Bleu, Valbonne. (Les Cahiers du Plan Bleu 15)

## Régime Autonome Multi-Services d'Agadir (RAMSA)

« Système d'alimentation », site internet de la Régime Autonome Multi-Services d'Agadir (RAMSA), en ligne, consulté le 29 avril 2019, http://www.ramsa.ma/Accueil/EspaceTechnique/EauPotable/Systèmedalimentation.aspx

## TAFRA (centre de recherche sur l'État de droit au Maroc)

« Le Maroc vote. Les élections législatives en chiffres (1963 – 2011) », *Tafra & TelQuel Média*, octobre 2016, en ligne, consulté le 1er février 2018, http://tafra.ma/le-livret-le-maroc-vote-est-en-ligne/

« La responsabilité des élus dans le cadre de la régionalisation avancée », *Tafra & TelQuel Média*, novembre 2017, en ligne, consulté le 18 décembre 2017, http://tafra.ma/Livret_Tafra_2.pdf

## Textes de loi (constitutions, lois et décrets)

*Constitution marocaine de 1962*, en ligne, consulté le 9 juin 2019, http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1962.htm

*Dahir portant loi n°1-84-46 du 21 mars 1984 exonérant de tout impôt les revenus agricoles*, Bulletin Officiel n°3727 du 4 avril 1984

*Dahir n°1-87-12 du 21 décembre 1990 portant promulgation de la loi n°02-84 relative aux associations d'usagers des eaux agricole*s, Bulletin Officiel n°4081 du 16 janvier 1991

*Constitution marocaine de 1992*, en ligne, consulté le 9 juin 2019, http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1992.htm

*Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi n°10-95 sur l'eau*, Bulletin Officiel n°4325 du 20 septembre 1995

*Constitution marocaine de 1996*, en ligne, consulté le 9 juin 2019, http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1996.htm

*Décret n°2-96-158 du 20 novembre 1996 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'eau et du climat*, Bulletin Officiel n°4436 du 5 décembre 1996

*Décret n°2-97-414 du 4 février 1998 relatif aux modalités de fixation et de recouvrement de la redevance pour utilisation de l'eau du domaine public hydraulique*, Bulletin Officiel n°4558 du 5 février 1998

*Circulaire n° 149/DAAJ du 14 septembre 1998 relative à l'application du décret n° 2-97-489 du 4 février 1998 relatif à la délimitation du domaine public hydraulique à la correction des cours d'eau et à l'extraction des matériaux*, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

*Arrêté conjoint du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre de l'Équipement et du ministre de l'Agriculture, du développement Rural et des Pêches Maritimes n° 548-98 du 21 août 1998 relatif aux redevances d'utilisation de l'eau du domaine public hydraulique pour l'irrigation*, Bulletin Officiel n°4622 du 17 septembre 1998

*Dahir n°1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant Charte Communale*, Bulletin Officiel n°5058 du 21 novembre 2002

*Dahir n°1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution*, Bulletin Officiel n°5964 bis du 30 juillet 2011

*Dahir n°1-14-09 du 6 mars 2014 portant promulgation de la loi-cadre n°99-12 portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable*, Bulletin Officiel n°6240 du 20 mars 2014

*Dahir n°1-15-148 du 7 décembre 2015 portant promulgation de la loi 77-15 portant interdiction de la fabrication, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation et de l'utilisation des sacs en matières plastiques*, Bulletin Officiel n°6422 du 17 décembre 2015.

*Dahir n°1-15-83 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n°111-14 relative aux régions*, Bulletin Officiel n°6440 du 18 février 2016

*Dahir n°1-16-113 du 10 août 2016 portant promulgation de la loi relative à l'eau n°36-15*, Bulletin Officiel n°6506 du 6 octobre 2016

*Projet de décret n°2.18.453 visant à fixer les conditions et les modalités de nomination des agents de la police de l'eau et de l'exercice de leurs fonctions*, présenté lors conseil de gouvernement du 30 août 2018, ordre du jour consulté le 25 février 2021, http://www.sgg.gov.ma/Legislation/ConseilGouvernement/Lordredujour.aspx

## World Resources Institute

"Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040", *World Resources Institute*, 26th August 2015, online, consulted the 1st August 2017, http://www.wri.org/blog/2015/08/ranking-world's-most-water-stressed-countries-2040

# Bibliographie


ABDELMOUMNI Fouad, 2013, « Le Maroc et le Printemps arabe », *Pouvoirs*, 2013, vol. 145, n° 2, p. 123-140.

ABITBOL Michel, 2014, *Histoire du Maroc*, Paris, Perrin (coll. « Tempus »), 824 p.

ADDI Lahouari, 2013, *Deux anthropologues au Maghreb: Ernest Gellner & Clifford Geertz*, Paris, Éditions des Archives contemporaines, 288 p.

AÏT MOUS Fadma, 2011, « Les enjeux de l'amazighité au Maroc », *Confluences Méditerranée*, 2011, vol. 78, n° 3, p. 121.

AKESBI Najib, 2013, « L'Agriculture marocaine, entre les contraintes de la dépendance alimentaire et les exigences de la régulation sociale. », *Maghreb - Machrek*, 2013, n° 215, p. 31-56.

AKESBI Najib, 2005, « Evolution et perspectives de l'agriculture marocaine » dans *50 ans de développement humain au Maroc, perspectives 2025 : rapports thématiques*, Rabat, Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc (coll. « Cinquante ans de Développement Humain au Maroc »), p. 85-198.

ALEXANDRE Olivier, 2004, *La réforme de la gestion de l'eau sous l'angle territorial. L'exemple de la région de Marrakech, Maroc*, Thèse de doctorat en géographie, Université Joseph Fournier, Grenoble, 503 p.

ALLAL Amin, 2010, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée », *Critique internationale*, 2010, vol. 48, n° 3, p. 97-116.

ALLAL Amin, 2007, « « Développement international » et « promotion de la démocratie » : à propos de la « gouvernance locale » au Maroc », *L'Année du Maghreb*, 2007, III, p. 275-296.

ALLAL Amin et BENNAFLA Karine, 2011, « Les mouvements protestataires de Gafsa (Tunisie) et Sidi Ifni (Maroc) de 2005 à 2009 », *Revue Tiers Monde*, 2011, HS, n° 5, p. 27-45.

ALLAL Amin et VANNETZEL Marie, 2017, « Des lendemains qui déchantent ? Pour une sociologie des moments de restauration », *Politique africaine*, 2017, n° 146, p. 5-28.

ALLAN Tony, 2007, « Rural economic transitions: groundwater use in the Middle East and its environmental consequences. » dans Mark Giordano et Karen Villholth (eds.), *The agricultural groundwater revolution: opportunities and threats to development*, Wallingford, CABI, p. 63-78.

ALLAN Tony, 2003, « IWRM/IWRAM: a new sanctioned discourse? », *SOAS Water Issues Study Group*, 2003, n° 50, (coll. « Occasional Paper »), p. 27.

AMEUR Fatah, KUPER Marcel et DUGUE Patrick, 2018, « L'exploitation des eaux souterraines dans le Saiss : la course que certains abandonnent », *Alternatives Rurales*, 2018, n° 6, p. 21-34.

AMEUR Fatah, KUPER Marcel et HAMMANI Ali, 2017, « Méthodes d'estimation et d'extrapolation des pompages des eaux souterraines par l'intégration des pratiques

locales : cas de la plaine du Saiss au Maroc », *Revue Marocaine des Sciences Agronomiques et Vétérinaires*, 2017, vol. 5, nº 1, p. 52-63.

BADIE Bertrand, 1992, *L'Etat importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard (coll. « L'espace du politique »), 334 p.

BARON Catherine, PETIT Olivier et ROMAGNY Bruno, 2011, « Le courant des "common-pool resources", un bilan critique » dans Tarik Dahou, Mohamed Elloumi, François Molle, Maher Gassab et Bruno Romagny (eds.), *Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée*, Paris, Karthala (coll. « Hommes et Sociétés »), p. 29-52.

BARONE Sylvain, 2012, « La recherche partenariale contre le travail scientifique ? Retour d'expériences comparatives », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, Vol. 19, nº 2, p. 79-97.

BARTHE Yannick, 2006, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.

BARTHE Yannick, 2000, *La mise en politique des déchets nucléaires : l'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, politique générale et stratégies, environnement, Paris, ENMP, Paris.

BAUMGARTNER Frank R. et JONES Bryan D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 316 p.

BAYART Jean-François, 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, vol. 5, nº 1, p. 97-120.

BAYART Jean-François, 1996a, « L'historicité de l'État importé » dans Jean-François Bayart (ed.), *La greffe de l'État*, Paris, Éditions Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), p. 11-39.

BAYART Jean-François, 1996b, *La greffe de l'État*, Paris, Éditions Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), 408 p.

BAYART Jean-François, 1989, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard (coll. « L'espace du politique »), 439 p.

BEAUD Stéphane, 1996, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l' "entretien ethnographique" », *Politix*, 1996, vol. 9, nº 35, p. 226-257.

BEAUD Stéphane et WEBER Florence, 2010, *Guide de l'enquête de terrain*, 4e édition., Paris, La Découverte (coll. « Repères »), 336 p.

BECKER Howard S., 2002, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte (coll. « Repères »), 360 p.

BEKKARI Lahssan, 2009, *Dynamiques institutionnelles des systèmes d'irrigation communautaires au Moyen Atlas (Maroc): De la communauté à l'association des irrigants*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 312 p.

BELHAJ Abdessamad, 2006, « L'usage politique de l'islam : l'universel au service d'un État. Le cas du Maroc », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 2006, vol. 37, nº 2, p. 121-139.

BEN MLIH Abdellah, 1988, *Structures politiques du Maroc colonial d'un « état » sultanien à un « état » sédimental*,Université Panthéon-Assas, Paris, 503p. p.

BENAMOUZIG Daniel et BESANÇON Julien, 2008, « Les agences de nouvelles administrations publiques ? » dans Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (eds.), *Politiques publiques 1 : La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

BENCHENNA Abdelfettah, KSIKES Driss et MARCHETTI Dominique, 2017, « La presse au Maroc : une économie très politique: Le cas des supports papier et électronique depuis le début des années 1990 », *Questions de communication*, 2017, nº 32, p. 239-260.

BENHADDOU Ali, 2009, *Les élites du royaume. Enquête sur l'organisation du pouvoir au Maroc*, Paris, Riveneuve, 210 p.

BENHADI Ahmed, 1976, « La politique marocaine des barrages », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1976, vol. 14, p. 275-293.

BENNAFLA Karine et EMPERADOR BADIMON Montserrat, 2010, « Le "Maroc inutile" redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa », *Politique africaine*, 2010, vol. 4, nº 120, p. 67-86.

BENNANI-CHRAÏBI Mounia, 2016, « Politisations différentielles et acculturations mutuelles en contexte autoritaire: Ethnographie d'une inversion du cens électoral », *Politix*, 2016, vol. 113, nº 1, p. 141-169.

BENNANI-CHRAÏBI Mounia, 2010, « Quand négocier l'ouverture du terrain c'est déjà enquêter. Obtenir la passation de questionnaires aux congressistes de partis marocains », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, vol. 17, nº 4, p. 93.

BENNANI-CHRAÏBI Mounia et JEGHLLALY Mohamed, 2012, « La dynamique protestataire du Mouvement du 20 février à Casablanca », *Revue française de science politique*, 2012, vol. 62, nº 5, p. 867-894.

BENOUNICHE Maya, KUPER Marcel, HAMMANI Ali et BOESVELD Harm, 2014, « Making the user visible: analysing irrigation practices and farmers' logic to explain actual drip irrigation performance », *Irrigation Science*, 2014, vol. 32, nº 6, p. 405-420.

BENOUNICHE Maya, KUPER Marcel et HAMMANI Ali, 2014, « Mener le goutte à goutte à l'économie d'eau : ambition réaliste ou poursuite d'une chimère ? », *Alternatives Rurales*, 2014, nº 2, p. 36-47.

BERTHOUD Gérald, 1995, « Que nous dit l'économie ? » dans Serge Latouche (ed.), *L'économie dévoilée. Du budget familial aux contraintes planétaires*, Paris, Autrement (coll. « Mutations »), p. 61-73.

BESSAOUD Omar, 2016, « Les réformes agraires postcoloniales au Maghreb : un processus inachevé », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2016, 4/4 bis, nº 63-4/4 bis, p. 115-137.

BESSAOUD Omar, 2008, « Les organisations rurales au Maghreb. Leur rôle dans le développement : un essai d'évaluation », *Économie rurale*, 2008, nº 303-304-305, p. 8-21.

BEZES Philippe, 2014, « Administration » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), p. 38-48.

BEZES Philippe, 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France (coll. « Le Lien social »), 522 p.

BEZES Philippe et MUSSELIN Christine, 2015, « Chapitre 5 - Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), p. 125-151.

BEZES Philippe, PALIER Bruno et SUREL Yves, 2018, « Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, nº 6, p. 961-965.

BIERSCHENK Thomas et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2014a, « Ethnographies of public services in Africa: an emerging research paradigm » dans Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, p. 35-65.

BIERSCHENK Thomas et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (eds.), 2014b, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, 440 p.

BILLAUD Jean-Paul, GANA Alia, HARFF Yvette, RIVIERE-HONEGGER Anne, BADACHE Laurine et PUECH Daniel, 2006, « Crise hydraulique et inégalités face au risque Recherche préliminaire », Montpellier, France, Cirad.

BONO Irene, 2017, « Approcher, détourner, écarter le regard. L'observation du politique au prisme de ses représentations hégémoniques » dans Khalid Mouna, Catherine Therrien et Leïla Bouasria (eds.), *Terrains marocains. Sur les traces de chercheurs d'ici et d'ailleurs*, Rabat, Centre Jacques-Berque, La croisée des chemins (coll. « Description du Maghreb »), p. 53-66.

BONO Irene, 2016, « Conflitti fondatori e frontiere nazionali in Marocco. Per un approccio discreto alla statualità », *Afriche e Orienti*, 2016, XVIII, nº 2-3, p. 78-96.

BONO Irene, 2014, « Indigenti responsabili e giovani occupabili. Il governo neoliberale di chi ≪merita≫ assistenza in Marocco », *Meridiana*, 2014, nº 79, p. 127-150.

BONO Irene, 2009, « Pauvreté, exception, participation. Mobilisations et démobilisations dans le cadre de l'INDH au Maroc » dans Myriam Catusse, Blandine Destremau et Eric Verdier (eds.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection sociale*, Paris, Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), p. 229-250.

BOUARFA Sami et KUPER Marcel, 2012, « Groundwater in Irrigation Systems: From Menace to Mainstay », *Irrigation and Drainage*, 2012, vol. 61, p. 1-13.

BOUDEDJA Karima, 2013, *Les acteurs et le développement local : outils et représentations. Cas des territoires ruraux au Maghreb*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paul Valéry - Montpellier III, Montpellier.

BOUDERBALA Negib, 1984, *La question hydraulique. Petite et moyenne hydraulique au Maroc*, Rabat, Bulletin économique et social du Maroc, 396 p.

BOUIGNANE Aziz et SERRHINI Nourredine, 2015, « Enjeux et perspectives d'une gestion durable de la nappe de Fez-Meknès », *Alternatives Rurales*, 2015, nº 3, p. 136-141.

BOUJROUF Saïd et GIRAUT Frédéric, 2000, « Des territoires qui s'ignorent ? : dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc », *Montagnes Méditéranéennes*, 2000, nº 12, p. 61-69.

BOUJROUF Saïd et HASSANI Elmostafa, 2008, « Toponymie et recomposition territoriale au Maroc : Figures, sens et logiques », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 2008, nº 5, p. 40-52.

BOURBLANC Magalie, 2018, « Sous-traiter au sein de l'administration publique de l'eau en Afrique du Sud: Les métamorphoses d'un réseau de politique publique », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 7, nº 2, p. 75-94.

BOURBLANC Magalie, 2011, « Des instruments émancipés. La gestion des pollutions agricoles des eaux en Côtes-d'Armor au prisme d'une dépendance aux instruments (1990-2007) », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, nº 6, p. 1073-1096.

BOUSSAGUET Laurie, 2009, « Les « faiseuses » d'agenda. Les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, nº 2, p. 221-246.

BOUSSAGUET Laurie et JACQUOT Sophie, 2009, « Mobilisations féministes et mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, nº 2, p. 173-181.

BOUTALEB Assia et DUFRESNE AUBERTIN Laurence, 2022, « Bringing the administration back in. Plaidoyer pour une analyse des administrations dans le monde arabe », *Mondes arabes*, 2022, vol. 1, nº 1, p. 71-96.

BREDEHOEFT John D., 2002, « The Water Budget Myth Revisited: Why Hydrogeologists Model », *Groundwater*, 2002, vol. 40, nº 4, p. 340-345.

BRUN Matthieu, 2019, *Microsociologie politique comparée de la mémoire du développement en milieu rural à Madagascar (Itasy) et au Maroc (Souss Massa Drâa)*, These de doctorat en science politique, Université de Bordeaux, , nº 2019BORD0314, Bordeaux.

BUCHS Arnaud, 2006, *Observer, caractériser et comprendre la pénurie en eau. Une approche institutionnaliste de l'évolution du mode d'usage de l'eau en Espagne et au Maroc*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Grenoble, Grenoble, 642 p.

CAMAU Michel, 1999, « La Transitologie à l'épreuve du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1999, vol. 38, p. 3-9.

CAMAU Michel, 1996, « 3. Politique dans le passé, politique aujourd'hui au Maghreb » dans *La greffe de l'État*, Paris, Éditions Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), p. 63-93.

CAMAU Michel et MASSARDIER Gilles, 2009, *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala (coll. « Science politique comparative »), 374 p.

CANCES Anne Laure, 2005, *Diagnostic des systèmes de production du périmètre irrigué du Tadla (Maroc). Quels sont les facteurs de transformation et de différenciation des exploitations agricoles et leur influence sur leur évolution ?*, Mémoire d'ingénieur agronome, Ecole nationale supérieure d'agronomie et des industries alimentaires (ENSAIA), Vandoeuvre-lès-Nancy, 149 p.

CANESSE Aude-Annabelle, 2009, « Gestion des ressources naturelles et système institutionnel de gouvernance en Tunisie », *Maghreb - Machrek*, 2009, vol. 202, nº 4, p. 49-64.

CAPANO Giliberto, 2019, « Reconceptualizing layering. From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs », *Public Administration*, 2019, vol. 97, nº 3, p. 590-604.

CATUSSE Myriam, 2013, « Au-delà de « l'opposition à sa Majesté » : mobilisations, contestations et conflits politiques au Maroc », *Pouvoirs*, 2013, vol. 145, nº 2, p. 31-46.

CATUSSE Myriam, 2010, « Maroc : un fragile état social dans la réforme néolibérale » dans *L'Etat face aux "débordements" du social au Maghreb. Formation, travail et protection*, Paris, Karthala (coll. « Hommes et Sociétés: Sciences économiques et politiques »), p. 121-148.

CATUSSE Myriam, 2008, *Le temps des entrepreneurs ? Politique et transformation du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve et Larose (coll. « Connaissance du Maghreb »), 348 p.

CATUSSE Myriam et VAIREL Frédéric, 2010, « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique africaine*, 2010, vol. 4, nº 120, p. 5-24.

CATUSSE Myriam et VAIREL Frédéric, 2003, « "Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre". Métamorphoses et continuité du régime marocain », *Maghreb-Machrek*, 2003, p. 73-91.

CAUNE Hélène, 2014, « Blame avoidance (Évitement du blâme) » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), p. 114-123.

CEFAÏ Daniel, 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 1996, vol. 14, nº 75, p. 43-66.

CEFAÏ Daniel et TERZI Cédric (eds.), 2012, *L'expérience des problèmes publics. Perspectives pragmatistes*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (coll. « Raisons pratiques »), vol.22, 380 p.

CHAUVEAU Jean-Pierre, LE PAPE Marc et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques » dans Gérard Winter (ed.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala - IRD (coll. « Économie et développement »), p. 145-162.

CHEVALLIER Jacques, 2004, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol. 111, nº 3, p. 473.

CINI Michelle, 1996, « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, nº 3, p. 457-473.

CLEMENT Jean-François, 1995, « Les effets sociaux du programme d'ajustement structurel marocain », *Politique étrangère*, 1995, vol. 60, nº 4, p. 1003-1013.

CONCA Ken, 2006, *Governing water: Contentious transnational politics and global institution building*, Cambridge, MA, MIT Press, 486 p.

CONTAMIN Jean-Gabriel, 2010, « Cadrages et luttes de sens » dans Olivier Fillieule, Éric Agrikoliansky et Isabelle Sommier (eds.), *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, p. 55-75.

COPANS Jean, 2001, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, 2001, vol. 4, nº 20, p. 11-26.

CORCUFF Philippe, 2004, « Sociologie et engagement : nouvelles pistes épistémologiques dans l'après-1995 » dans Bernard Lahire (ed.), *À quoi sert la sociologie ?*, Paris, La Découverte (coll. « Sciences humaines et sociales »), p. 175-194.

CROW-MILLER Britt, WEBBER Michael et MOLLE François, 2017, « The (Re)turn to Infrastructure for Water Management? », *Water Alternatives*, 2017, vol. 10, nº 2, p. 195-207.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 436 p.

CUBERTAFOND Bernard, 2001, *La vie politique du Maroc*, Paris, L'Harmattan (coll. « Pour comprendre »), 174 p.

DAOUD Zakya et ENGLER Inea, 1981, « Agrarian Capitalism and the Moroccan Crisis », *MERIP Reports*, 1981, nº 99, p. 27-33.

DARBON Dominique, 2015, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *Quaderni*, 2015, nº 87, p. 37-50.

DARBON Dominique, 2004, « « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II ». Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique africaine*, 2004, vol. 4, nº 96, p. 163-176.

DARBON Dominique et PROVINI Olivier, 2018, « « Penser l'action publique » en contextes africains: Les enjeux d'une décentration », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 7, nº 2, p. 9-29.

DARIF Mohammed, 2012, « Morocco: A Reformist Monarchy? », *The Journal of the Middle East and Africa*, 2012, vol. 3, nº 1, p. 82-103.

DELEO Rob A., 2015, *Anticipatory Policymaking: When Government Acts to Prevent Problems and Why It Is So Difficult*, 1st edition., New York, Routledge, 256 p.

DELPEUCH Thierry, 2009, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 2009, vol. 43, nº 2, p. 153.

DENOEUX Guilain et MAGHRAOUI Abdeslam, 1998, « King Hassan's Strategy of Political Dualism », *Middle East Policy*, 1998, vol. 5, nº 4, p. 104-130.

DESRUES Thierry, 2018, « Le Maroc en 2017 : Gouverner la « Monarchie exécutive » ou les logiques de l'autoritarisme », *L'Année du Maghreb*, 2018, nº 19, p. 211-232.

DESRUES Thierry, 2007, « L'emprise de la monarchie marocaine entre fin du droit d'inventaire et déploiement de la « technocratie palatiale » », *L'Année du Maghreb*, 2007, III, p. 231-273.

DEZALAY Yves et GARTH Bryant, 1998, « Le "Washington consensus": Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1998, vol. 121, nº 1, p. 3-22.

DIAZ Pablo, 2017, « Itinéraire d'une "bonne pratique" : la Banque mondiale et les conditional cash transfers en Amérique latine et aux Philippines », *Critique internationale*, 2017, vol. 75, nº 2, p. 113-132.

DIMAGGIO Paul J. et POWELL Walter W., 1997, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, 1997, vol. 10, nº 40, p. 113-154.

DiMaggio Paul J. et Powell Walter W., 1983, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, nº 2, p. 147-160.

Doukkali Mohammed, Lejars Caroline, Mengoub Fatima Ezzahra et El Ghandour Asmaa, 2015, « What are the indirect and direct effects of irrigation policy on energy costs? A social accounting matrix assessment in Tadla (Morocco) », Montpellier.

Driouchi Ahmed, 1995, « Principaux volets des politiques agricoles au Maroc » dans Mahmoud Allaya (ed.), *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*, s.l., Montpellier : CIHEAM (coll. « Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches »), vol.14, p. 119-126.

Dubois Vincent, 2012, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 2012, VOL. 1, nº 1, p. 83-101.

Dubois Vincent, 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 220 p.

Dumoulin Laurence et Saurugger Sabine, 2010, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 2010, vol. 48, nº 3, p. 9-24.

Dye Thomas R., 1972, *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 305 p.

Easton David, 1953, *The political system: an inquiry into the state of political science*, New York, Alfred A. Knopf, 320 p.

El Faïz Mohammed, 2005, *Les maîtres de l'eau. Histoire de l'hydraulique arabe*, Arles, Actes sud, 362 p.

El Faïz Mohammed, 2001a, « Les khettaras de Marrakech : un patrimoine à préserver », *Horizons Maghrébins - Le droit à la mémoire*, 2001, vol. 45, nº 1, p. 177-179.

El Faïz Mohammed, 2001b, « La Grande Hydraulique dans le Haouz de Marrakech : fascination technologique et émergence du pouvoir des ingénieurs » dans Éric Gobe (ed.), *Les ingénieurs maghrébins dans les systèmes de formation*, Tunis, Institut de recherche sur le Maghreb contemporain, p. 213-225.

El Faïz Mohammed et Ruf Thierry, 2010, « An Introduction to the Khettara in Morocco: Two Contrasting Cases » dans Graciela Schneier-Madanes et Marie-Francoise Courel (eds.), *Water and Sustainability in Arid Regions: Bridging the Gap Between Physical and Social Sciences*, Dordrecht, Springer Netherlands, p. 151-163.

El Fassi Ayoub, 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, Economiques et Sociales – Souissi »), 260 p.

El Hachimi Mohamed, 2015, « Democratisation as a learning process: the case of Morocco », *The Journal of North African Studies*, 2015, vol. 20, nº 5, p. 754-769.

El Mesbahi Kamal, 2013, « La prévention de la corruption au Maroc, entre discours et réalité », *Pouvoirs*, 2013, vol. 145, nº 2, p. 83-97.

Elias Norbert, 1976, *La dynamique de l'Occident*, traduit par Pierre Kamnitzer, Paris, Calmann-Lévy.

EMPERADOR Montserrat, 2009, « Les manifestations des diplômés chômeurs au Maroc : la rue comme espace de négociation du tolérable », *Genèses*, 2009, vol. 77, nº 4, p. 30.

ENTMAN Robert M., 1993, « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, vol. 43, nº 4, p. 51-58.

EVANS Mark, 2009, « Policy transfer in critical perspective », *Policy Studies*, 2009, vol. 30, nº 3, p. 243-268.

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, 2018, « Les réformes administratives en Europe. Logiques managérialistes globales, acclimatations locales », *Pyramides*, 2018, vol. 15, p. 71-94.

FAURE Alain, 2014, « Territoires/territorialisation » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), p. 623-632.

FAVRE Pierre (ed.), 1992, *Sida et politique. Les premiers affrontements*, Paris, L'Harmattan, 208 p.

FAYSSE Nicolas, 2015, « The rationale of the Green Morocco Plan: missing links between goals and implementation », *The Journal of North African Studies*, 2015, vol. 20, nº 4, p. 622-634.

FERGUSON James, 1990, *The anti-politics machine: « development », depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 320 p.

FISCHER Frank et FORESTER John, 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press, 340 p.

FOFACK Rhoda, BILLAUD Jean-Paul, KUPER Marcel et PETIT Olivier, 2018, « Analyse du basculement des modes d'extraction des eaux souterraines dans le Saïss (Maroc): Vers une reconfiguration des mondes des eaux cachées ? », *Développement durable et territoires*, 2018, vol. 9, nº 2, p. 26 p.

FOFACK Rhoda et BILLAUD Jean-Pierre, 2015, « Objets sociotechniques et parcours d'innovateurs dans l'accès aux eaux souterraines au Maroc », Paris.

FOFACK Rhoda, KUPER Marcel et PETIT Olivier, 2015, « Hybridation des règles d'accès à l'eau souterraine dans le saiss (Maroc) : entre anarchie et Léviathan ? », *Études rurales*, 2015, vol. 2, nº 196, p. 127-150.

FONTAINE Joseph et HASSENTEUFEL Patrick, 2002, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique » dans *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes., Rennes, p. 9-29.

FOUCAULT Michel, 2004a, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, EHESS, Gallimard, Seuil (coll. « Hautes études »), 435 p.

FOUCAULT Michel, 2004b, *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, EHESS, Gallimard, Seuil (coll. « Hautes Études »), 368 p.

FOUILLEUX Ève, 2008, « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires » dans *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 113-146.

GAMEROFF Tatiana et POMMIER Paola, 2012, *Diagnostic agraire d'une petite région des plateaux du Saïss. Quelles dynamiques agraires à partir de conditions différenciées d'accès à l'eau?*, Mémoire de Master, AgroParisTech, Paris, 208 p.

GARRAUD Philippe, 2014, « Agenda/Émergence » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), p. 58-67.

GARRAUD Philippe, 2000, *Chômage et l'action publique : le bricolage institutionnalisé*, Paris, L'Harmattan, 242 p.

GARRAUD Philippe, 1990, « Politiques nationales : élaborations de l'agenda », *L'Année Sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.

GAUDIN Jean-Pierre, 2007, *Gouverner par contrat*, 2nde éd., Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Gouvernances »).

GAXIE Daniel (ed.), 1998, *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques juridiques »), 295 p.

GEERTZ Clifford, 1968, *Islam observed. Religious developments in Morocco and Indonesia*, New Haven & London, Yale University Press, 136 p.

GELLNER Ernest, 1981, *Muslim society*, Cambridge, Cambridge University Press (coll. « Cambridge studies in social anthropology »), 267 p.

GELLNER Ernest, 1969, *Saints of the Atlas*, London, Weidenfeld & Nicolson (coll. « Nature of human society series »), 360 p.

GHIOTTI Stéphane et MOLLE François, 2008, « Vers de nouveaux grands barrages en Méditerranée ? », *Maghreb-Machrek*, 2008, n° 196, p. 63-78.

GILBERT Claude et HENRY Emmanuel, 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 2012, vol. 53, n° 1, p. 35-59.

GOBE Éric, 2015, *Jalons pour une sociologie des ingénieurs au Maghreb*, Aix-en-Provence, Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (coll. « Livres de l'IREMAM »), 150 p.

GOBE Éric (ed.), 2001, *Les ingénieurs maghrébins dans les systèmes de formation*, Tunis, Institut de recherche sur le Maghreb contemporain.

GOFFMAN Erving, 1974a, *Les rites d'interaction*, Paris, Editions de Minuit (coll. « Le sens commun »), 230 p.

GOFFMAN Erving, 1974b, *Frame analysis: An essay on the organization of experience*, Cambridge, MA, US, Harvard University Press, 586 p.

GOODIN Robert E. (ed.), 1996, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.

GORGES Michael J., 2001, « New Institutionalist Explanations for Institutional Change: A Note of Caution », *Politics*, 2001, vol. 21, n° 2, p. 137-145.

HACHIMI ALAOUI Nadia, 2016, « Gouverner par moments. Le wali dans les transports urbains à Casablanca » dans *Le Gouvernement du Social au Maroc*, Paris, Karthala, p. 83-120.

HADIOUI Maha, FAYSSE Nicolas et KEMMOUN Hassane, 2014, « Participation des agriculteurs à la conception d'un projet de reconversion à l'irrigation localisée dans le périmètre du Tadla », *Alternatives Rurales*, 2014, n° 2, p. 96-109.

HAJER Maarten A., 2005, « Coalitions, Practives, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE » dans David Howarth et Jacob Torfing (eds.), *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*, New York, Palgrave Macmillan, p. 297-315.

HAJER Maarten A., 1993, « Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain » dans Frank Fischer et John Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press, p. 43-76.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R., 1996, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 1996, vol. 44, nº 5, p. 936-957.

HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie, 2015, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), p. 57-84.

HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (eds.), 2014, *L'Instrumentation de l'action publique*, s.l., Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), 520 p.

HAMDAOUI Samih, 2017, « La régionalisation avancée au Maroc : entre la lutte contre les changements climatiques et la protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, vol. 42, nº 3, p. 425-442.

HAMMANI A. et KUPER M., 2008, « Caractérisation des pompages des eaux souterraines dans le Tadla, Maroc », Nabeul, Tunisie, Cirad.

HAMMANI A., KUPER M., BEKKAR Y. et ZAZ H., 2006, « Exploitation des eaux souterraines dans le périmètre irrigué de Tadla (Maroc) Etat des lieux et éléments de méthodologie pour contribuer à une réflexion sur une gestion intégrée et durable des eaux souterraines et de surface », Marrakech.

HAMMOUDI Abdellah, 2001, *Maîtres et disciples : genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabes : essai d'anthropologie politique*, Paris, Maisonneuve et Larose, 280 p.

HARROP Martin (ed.), 1992, *Power and policy in liberal democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 303 p.

HASSENTEUFEL Patrick, 2011, *Sociologie de l'action publique*, 2e éd., Paris, Armand Colin (coll. « Collection U »), 406 p.

HASSENTEUFEL Patrick, 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, nº 1, p. 113-132.

HASSENTEUFEL Patrick, 1990, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, 1990, vol. 3, nº 12, p. 75-81.

HASSENTEUFEL Patrick et MAILLARD Jacques de, 2013, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 2, nº 3, p. 377-393.

HENRY Emmanuel, 2007, *Amiante, un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (coll. « Res publica »), 312 p.

HIBOU Béatrice, 2014, « De l'intérêt de lire La Domination de Max Weber aujourd'hui », *Lectures [En ligne]*, 27 mars 2014, (coll. « Les notes critiques »), p. 25.

HIBOU Béatrice, 2011a, *Anatomie politique de la domination*, Paris, Découverte, 297 p.

HIBOU Béatrice, 2011b, « Le mouvement du 20 février, le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc », *Dossiers du CERI*, 2011, p. 1-12.

HIBOU Béatrice, 2006, « Maroc : d'un conservatisme à l'autre » dans Jean-François Bayart, Romain Bertrand, Thornike Gordadze, Béatrice Hibou et Françoise Megin (eds.), *Legs colonial et gouvernance contemporaine*, Paris, Fonds d'analyse des sociétés politiques, vol.2, p. 154-196.

HIBOU Béatrice, 1999a, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 1999, vol. 1, nº 73, p. 6-15.

HIBOU Béatrice, 1999b, « Les marges de manœuvre d'un "bon élève" économique : la Tunisie de Ben Ali », *Etudes du CERI*, 1999, p. 1-33.

HIBOU Béatrice, 1999c, « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État » dans Béatrice Hibou (ed.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala (coll. « Recherches internationales »), p. 11-67.

HIBOU Béatrice, 1998, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? », *Critique internationale*, 1998, vol. 1, nº 1, p. 151-168.

HIBOU Béatrice, 1996, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc. Dissidence économique et contrôle politique », *Etudes du CERI*, 1996, p. 1-42.

HIBOU Béatrice et BONO Irene, 2016, *Le Gouvernement du Social au Maroc*, Paris, Karthala, 364 p.

HIBOU Béatrice et TOZY Mohamed, 2020, *Tisser le temps politique au Maroc: imaginaire de l'Etat à l'âge néolibéral*, Paris, Karthala, 656 p.

HIBOU Béatrice et TOZY Mohamed, 2015, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'Etat au Maroc », *Sociétés Politiques Comparées*, 2015, nº 37, p. 1-22.

HIBOU Béatrice et TOZY Mohamed, 2002, « De la friture sur la ligne des réformes. La libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, 2002, vol. 1, nº 14, p. 91-118.

HIBOU Béatrice et TOZY Mohamed, 2000, « Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc : fondement historique d'une prise de liberté avec le droit », *Tiers-Monde*, 2000, vol. 41, nº 161, p. 23-47.

HIDASS Ahmed, 1999, « La radio et la télévison au Maroc. Tutelle de l'État et contrôle du gouvernement », *Communication*, 1999, vol. 19, nº 1, p. 41-68.

HIRSCHMAN Albert O., 1970, *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 162 p.

HLAOUA Abdelaziz, 2017, « Un terrain en action. Approche praxéologique d'un ordre religieux soufi au Maroc, étude de cas de la zawiya Boutchichiya » dans Khalid Mouna, Catherine Therrien et Leïla Bouasria (eds.), *Terrains marocains. Sur les traces de chercheurs d'ici et d'ailleurs*, Rabat, Centre Jacques-Berque, La croisée des chemins (coll. « Description du Maghreb »), p. 121-149.

HOOD Christopher, 1983, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 178 p.

HOUDRET Annabelle, 2012, « The Water Connection: Irrigation, Water Grabbing and Politics in Southern Morocco », *Water Alternatives*, 2012, vol. 5, nº 2, p. 284-303.

HOUDRET Annabelle, 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 Annabelle et AMICHI Hichem, 2020, « The rural social contract in Morocco and Algeria: reshaping through economic liberalisation and new rules and practices », *The Journal of North African Studies*, 2020, p. 1-22.

HOUDRET Annabelle et BONNET Simon, 2016, « Le premier partenariat public-privé pour l'irrigation au Maroc : durable pour tous ? », *Cahiers Agricultures*, 2016, vol. 25, nº 2, p. 7.

HOUDRET Annabelle et HARNISCH Astrid, 2018, « Decentralisation in Morocco: a solution to the 'Arab Spring'? », *The Journal of North African Studies*, 2018, vol. 0, nº 0, p. 1-26.

HRABANSKI Marie et BRUN Matthieu, 2012, « La lutte contre la peste des petits ruminants au Maroc: circulation et sélection des recommandations internationales pour la santé animale », *Review of Agricultural and Environmental Studies - Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 2012, vol. 93, nº 4, p. 379-393.

IBN KHALDUN, 1997, *Discours sur l'histoire universelle (Al-Muqaddima)*, traduit par Vincent Monteil, Arles, Actes Sud (coll. « "Thesaurus" Sindbad »), 1132 p.

INGRAM Helen et FRASER Leah, 2006, « Path Dependency and Adroit Innovation: The case of Californiawater » dans Robert Repetto (ed.), *Punctuated Equilibrium and the Dynamics of US Environmental Policy*, New Haven, Yale University Press, p. 78-109.

IRAKI Aziz et TAMIM Mohamed, 2009, « Réformes institutionnelles récentes, refontes politico-administratives des territoires et nouvelles formes de gouvernance urbaine », *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, 2009, nº 17, p. 85-114.

JARI Mostafa, 2010, « Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change? Yes, Promoting Decentralized Governance? Tough Question », *Journal of Economic and Social Research*, 2010, vol. 12, nº 1, p. 9-32.

JASANOFF Sheila, 2004, *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*, London & New York, Routledge (coll. « International Library of Sociology »), 379 p.

JOBERT Bruno et MULLER Pierre, 1987a, « Chapitre IV : Deux exemples de politique sectorielle. Grands corps et professions face aux politiques » dans *L'Etat en action*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 79-100.

JOBERT Bruno et MULLER Pierre, 1987b, *L'Etat en action*, Paris, Presses Universitaires de France.

JOUVE Anne-Marie, 2006, « Les trois temps de l'eau au Maroc », *Confluences Méditerranée*, 2006, nº 58, p. 51-61.

KADIRI Zakaria, 2020, « Imprévisible et bricolée. La modernisation rurale et agricole au Maroc », *Hespéris-Tamuda*, 2020, LV, nº 4, p. 173-196.

KADIRI Zakaria et EL FARAH Fatima Zahra, 2013, *Le rural et l'agriculture au Maroc. Entre inégalités territoriales et sociales*, https://www.academia.edu/13947718 , 2 mai 2013, consulté le 8 novembre 2015.

KADIRI Zakaria, KUPER Marcel et ERRAHJ Mostafa, 2011, « Projets d'aménagement et développement territorial : le cas du périmètre irrigué du Moyen Sebou au Maroc », *Pôle Sud*, 2011, vol. 35, nº 2, p. 77-96.

KADIRI Zakaria, TOZY Mohammed et ERRAHJ Mostafa, 2010, « L'eau d'irrigation et les élections communales au Moyen Sebou. L'association des irrigants comme espace de compétition politique. » dans Mohammed Tozy (ed.), *Elections au Maroc. Entre Partis et notables (2007-2009)*, Casablanca, Maroc, Ennajah El Jadida, p. 199-227.

KHROUZ Driss, 1992, « La politique agricole du Maroc indépendant » dans Jean-Claude Santucci (ed.), *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.

KING Desmond et LE GALES Patrick, 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, nº 3, p. 453-480.

KINGDON John W., 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown and Company, vol.45, 304 p.

KOHSTALL Florian, 2014, « Les réformes de l'Université à l'heure de "l'internationalisation" : Regards croisés sur l'Égypte et le Maroc » dans Sylvie Mazzella (ed.), *L'enseignement supérieur dans la mondialisation libérale : Une comparaison libérale (Maghreb, Afrique, Canada, France)*, Rabat, Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (coll. « Maghreb et sciences sociales »), p. 39-50.

KOOIJ Saskia van der, ZWARTEVEEN Margreet et KUPER Marcel, 2015, « The material of the social: the mutual shaping of institutions by irrigation technology and society in Seguia Khrichfa, Morocco », *International Journal of the Commons*, 16 mars 2015, vol. 9, nº 1.

KUPER Marcel, AMEUR Fatah et HAMMANI Ali, 2017, « Unraveling the enduring paradox of increased pressure on groundwater through efficient drip irrigation » dans Jean-Philippe Venot, Marcel Kuper et Margreet Zwarteveen (eds.), *Drip Irrigation for Agriculture: Untold Stories of Efficiency, Innovation and Development*, London & New York, Routledge, p. 85-104.

KUPER Marcel, FAYSSE Nicolas, HAMMANI Ali, HARTANI Tarik, MARLET Serge, HAMAMOUCHE Meriem Farah et AMEUR Fatah, 2016, « Liberation or anarchy ? The Janus nature of groundwater on North Africa's new irrigation frontiers » dans Tony Jakerman, Olivier Barreteau, Randall Hunt, Jean-Daniel Rinaudo et Andrew Ross (eds.), *Integrated Groundwater Management*, Dordrecht (Netherlands), Springer, p. 583-615.

KUPER Marcel, HAMMANI Ali, CHOHIN Anne, GARIN Patrice et SAAF Mohamed, 2012, « When Groundwater Takes Over: Linking 40 Years of Agricultural and Groundwater Dynamics in a Large-Scale Irrigation Scheme in Morocco », *Irrigation and Drainage*, 2012, vol. 61, p. 45-53.

KUPER Marcel, HAMMANI Ali, ZEMZAM Said, BOUARFA Sami et THOMAS Vincent, 2003, « Stratégies d'utilisation conjuguée des eaux de surface et souterraine pour l'irrigation. Le cas du périmètre irrigué du Tadla au Maroc », s.l., Cirad - IRD - Cemagref.

LABONNE Michel, 1995, « Ajustement structurel au Maroc : le secteur agricole en transition ? » dans Mahmoud Allaya (ed.), *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*, Montpellier, CIHEAM (coll. « Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches »), vol.14, p. 297-305.

LABORIER Pascale et TROM Danny (eds.), 2003, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 540 p.

LABZAE Mehdi, 2015, « Les travailleurs du gouvernement. Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne », *Genèses*, 2015, nº 98, p. 89-109.

LACROIX Bernard et LAGROYE Jacques (eds.), 1992, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 402 p.

LACROIX Thomas, 2005, *Les réseaux marocains du développement. Géographie du transnational et politiques du territorial*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Mondes »), 257 p.

LAGROYE Jacques, BASTIEN François et SAWICKI Frédéric, 2012, *Sociologie politique*, 6ème édition., Paris, Presses et Sciences Po et Dalloz (coll. « Amphi »), 624 p.

LAHIRE Bernard, 1999, *L'invention de l' « illettrisme ». Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La Découverte (coll. « Textes à l'appui »), 370 p.

LAHLOU Ahmed, EL AMRANI Mohammed et FAYSSE Nicolas, 2011, « Vers une gestion durable des nappes : analyse de la perception des acteurs dans le cas du Saïs », *Revue HTE*, 2011, vol. 148, p. 78-79.

LANE Jan-Erik, 2009, *State management. An enquiry into models of public administration and management*, London & New York, Routledge, 183 p.

LARIEGE Julien, 2016, « Abdelilah Benkirane : l'islamisme à l'épreuve du pouvoir », *Les Cahiers de l'Orient*, 2016, vol. 124, nº 4, p. 31-40.

LAROUI Abdallah, 1970, *L'histoire du Maghreb. Un essai de synthèse*, Paris, Maspero.

LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, vol. 11, nº 42, p. 37-66.

LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, 1997, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 253 p.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, 2005a, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments » dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), p. 11-44.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, 2005b, « Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), p. 257-370.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (eds.), 2005c, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), 371 p.

LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, nº 1, p. 5.

LATOUR Bruno, 1997, « « On ne peut rien contre la fatalité des faits ». La rhétorique de l'impuissance » dans Club Merleau-Ponty (ed.), *La pensée confisquée. Quinze idées reçues qui bloquent le débat public*, Paris, La Découverte, p. 304.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, 2018, « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion: Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 7, nº 2, p. 53-73.

LAVIGNE DELVILLE Philippe et SCHLIMMER Sina, 2020, « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, 2020, vol. 27, nº 2-3, p. 9-32.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, 2017, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement*, 2017, nº 45, p. 33-64.

LAZAREV Grigori, 2012, *Les politiques agraires au Maroc 1956-2006. Un témoignage engagé*, Rabat, BabelCom (coll. « Économie critique »), 232 p.

LE NAOUR Gwenola, 2013, « Les processus de sélection entre ombres et lumières » dans *L'action publique sélective*, Paris, LGDJ (coll. « Droit et société »), p. 297-309.

LE NAOUR Gwenola et MASSARDIER Gilles (eds.), 2013, *L'action publique sélective*, Paris, LGDJ (coll. « Droit et société »), 338 p.

LECA Jean, 2019, « État » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), vol.5e éd., p. 226-239.

LEJARS Caroline et COURILLEAU Solène, 2015, « Impact of agricultural groundwater use development on an irrigated sub-sector: The case of the onion in Saïs (Morocco) », *Cahiers Agricultures*, 2015, vol. 24, nº 1, p. 1-10.

LEROY Marc, 2000, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, Paris, L'Harmattan (coll. « Administration et aménagement du territoire »), 232 p.

LEVEAU Rémy, 1993, *Le sabre et le turban: l'avenir du Maghreb*, Paris, François Bourin, 272 p.

LEVEAU Rémy, 1985, *Le fellah marocain, défenseur du trône*, Presses de Sciences Po., Paris, (coll. « Références »), 300 p.

LIDDELL James, 2010, « Notables, clientelism and the politics of change in Morocco », *The Journal of North African Studies*, 2010, vol. 15, nº 3, p. 315-331.

LINDBLOM Charles E., 1959, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, nº 2, p. 79-88.

LINDER Stephen H. et PETERS B. Guy, 1989, « Instruments of Government. Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, 1989, vol. 9, nº 1, p. 35-58.

LIPSKY Michael, 1980, *Street-level Bureaucracy*, New York, Russell Sage Fundation.

LLAMAS Manuel Ramón, 1975, « Non-economic motivations in ground water use: Hydroschizophrenia », *Ground Water*, 1975, vol. 13, nº 3, p. 296-300.

LLAMAS Manuel Ramón et MARTÍNEZ-SANTOS Pedro, 2005, « Intensive Groundwater Use: Silent Revolution and Potential Source of Social Conflicts », *Journal of Water Resources Planning and Management*, 2005, vol. 131, nº 5, p. 337-341.

LOWI Theodore J. et HARPHAM Edward K., 1997, « Political Theory and Public Policy. Marx, Weber, and a Republican Theory of the State » dans Kristen Renwick Monroe (ed.), *Contemporary Empirical Political Theory*, Berkeley, University of California Press, p. 364.

LOWNDES Vivien, 1996, « Varieties of New Institutionalism: a Critical Appraisal », *Public Administration*, 1996, vol. 74, nº 2, p. 181-197.

MAGHRAOUI Abdeslam, 2001, « Monarchy and Political Reform in Morocco », *Journal of Democracy*, 2001, vol. 12, nº 1, p. 73-86.

MAILLARD Jacques de et KÜBLER Daniel, 2015, *Analyser les politiques publiques*, 2e éd., Saint-Martin-d'Hères, Presses universitaires de Grenoble (coll. « Le politique en + »), 259 p.

MAMDOUHI Youssef 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*, 2011, N° 78, nº 3, p. 107-120.

MARCH James G. et OLSEN Johan P., 2004, « The logic of appropriateness », *ARENA Working Papers, Center for European Studies, University of Oslo*, 2004, nº 04/09, p. 28 p.

MARCH James G et OLSEN Johan P, 1994, *Institutional perspectives on governance*, University of Oslo., Oslo, Arena (coll. « WP »).

MARCH James G. et OLSEN Johan P., 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 227 p.

MARGAT Jean, 2008, *Les eaux souterraines dans le monde*, Orléans, UNESCO - BRGM.

MARGAT Jean, 1977, *De la surexploitation des nappes souterraines*, Orléans, Bureau de recherches géologiques et minières. Service géologique national.

MARKS Gary et HOOGHE Liesbet, 2005, « Contrasting visions of multi-level governance » dans *Multi-level Governance*, s.l., Oxford University Press, p. 15-30.

MASLOUHI Abderrahim El, 2009, « La gauche marocaine, défenseure du trône. Sur les métamorphoses d'une opposition institutionnelle », *L'Année du Maghreb*, 2009, V, p. 37-58.

MASSARDIER Gilles, 2003, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin (coll. « Collection U »), 302 p.

MAYAUX Pierre-Louis et MASSOT Audrey, 2019, « Entre décharge participative et État développeur : des élites rurales marocaines en quête de légitimité », *Revue Gouvernance*, 2019, vol. 16, nº 1, p. 84-109.

MERTON Robert K., 1973, *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*, Chicago, University of Chicago Press, 639 p.

MOHSEN-FINAN Khadija, 2013, « Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie », *Pouvoirs*, 2013, vol. 145, nº 2, p. 105-121.

MOHSEN-FINAN Khadija et ZEGHAL Malika, 2006, « Opposition islamiste et pouvoir monarchique au Maroc: Le cas du Parti de la Justice et du Développement », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, nº 1, p. 79-119.

MOLLE François, 2012, « La GIRE : Anatomie d'un concept » dans Frédéric Julien (ed.), *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 François, 2009, « Water and society. New problems faced, new skills needed », *Irrigation and Drainage*, 2009, vol. 58, nº S2, p. S205-S211.

MOLLE François, MOLLINGA Peter et WESTER Philippus, 2009, « Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power », *Water Alternatives*, 2009, vol. 2, nº 3, p. 297-314.

MOLLE François et TANOUTI Oumaima, 2017, « La micro-irrigation et les ressources en eau au Maroc : un coûteux malentendu », *Alternatives Rurales*, 2017, nº 5, p. 22-39.

MOLLINGA Peter P. et BOLDING Alex, 2004, « The Politics of Irrigation Reform: Research for Strategic Action » dans Peter P. Mollinga et Alex Bolding (eds.), *The Politics of Irrigation Reform: Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*, Aldershot, Ashgate, p. 291-318.

MOSSE David, 2004, « Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice », *Development and Change*, 2004, vol. 35, nº 4, p. 639-671.

MOULOUDI Hicham, 2016, « Le projet d'aménagement de la vallée du Bou Regreg à l'épreuve de l'enquête publique et des délibérations communales », *Participations*, 2016, vol. 15, nº 2, p. 221-257.

MOULOUDI Hicham, 2014, « Les projets d'aménagement des fronts d'eau de Rabat (Maroc). Systèmes d'action et stratégies d'acteurs », *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, 2014, nº 22, p. 129-130.

MOUNA Khalid, 2017, « Enquêter sur le cannabis. Vers une anthropologie à la marge » dans Khalid Mouna, Catherine Therrien et Leïla Bouasria (eds.), *Terrains marocains. Sur les traces de chercheurs d'ici et d'ailleurs*, Rabat, Centre Jacques-Berque, La croisée des chemins (coll. « Description du Maghreb »), p. 169-182.

MUKHTAROV Farhad G., 2008, « Intellectual history and current status of Integrated Water Resources Management: A global perspective » dans Claudia Pahl-Wostl, Pavel Kabat et Jörn Möltgen (eds.), *Adaptive and Integrated Water Management*, Berlin, Heidelberg, Springer Berlin Heidelberg, p. 167-185.

MULET Pascal, 2017, « Il y a un chercheur au village. Réflexions à partir d'un terraind ans le Haut Atlas maorcain » dans Khalid Mouna, Catherine Therrien et Leïla Bouasria (eds.), *Terrains marocains. Sur les traces de chercheurs d'ici et d'ailleurs*, Rabat, Centre Jacques-Berque, La croisée des chemins (coll. « Description du Maghreb »), p. 185-201.

MULLER Pierre, 1999, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique » dans Samy Cohen (ed.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France (coll. « Politique d'aujourd'hui »), p. 67-84.

MULLER Pierre et SUREL Yves, 2000, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.

MUÑOZ Joan Cortinas, POUPEAU Franck et RAZAFIMAHEFA Lala, 2019, « Un consensus paradoxal. Conservation des ressources hydriques et croissance économique en Arizona », *Revue française de science politique*, 2019, vol. 69, nº 4, p. 601-630.

NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric et GERBER Jean-David, 2009, « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *VertigO*, 2009, vol. 9, nº 1.

NAY Olivier et SMITH Andy, 2002, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions » dans Olivier Nay et Andy Smith (eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, p. 1-21.

NEVEU Erik, 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin (coll. « U : Sociologie »), 288 p.

NEVEU Erik, 1999, « L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication. langages, information, médiations*, 1999, nº 22, p. 41-58.

NORTH Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (coll. « Political Economy of Institutions and Decisions »), 152 p.

OGIEN Albert, 2010, « La valeur sociale du chiffre », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, nº 5, p. 19-40.

OSTROM Elinor, 2005, *Understanding institutional diversity*, Princeton, Princeton University Press (coll. « Princeton paperbacks »), 355 p.

OSTROM Elinor, 1991, « Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity », *American Political Science Review*, 1991, vol. 85, nº 1, p. 237-243.

OSTROM Elinor, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 158 p.

OUASSISSOU Romaïssa, KUPER Marcel, DUGUE Patrick, EL AMRANI Mohamed, HAMMANI Ali et AMEUR Fatah, 2019, « Rivalités et arrangements coopératifs pour l'accès à l'eau souterraine dans la plaine de Berrechid au Maroc », *Cahiers Agricultures*, 2019, vol. 28, nº 4, p. 1-10.

PADIOLEAU Jean-Gustave, 1982, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France (coll. « Sociologies »), 228 p.

PAGE Edward C., 2008, « The Origins of Policy » dans Robert E. Gooding, Michael Moran et Martin Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

PALIER Bruno, 2003, « Chapitre 8. Gouverner le changement des politiques de protection sociale » dans *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), p. 163-179.

PARSONS D. W., 1995, « Networks, streams, advocacy coalitions and punctuated equilibrium » dans *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, London, Edward Elgar, p. 184-207.

PASCON Paul, 1978, « De l'eau du ciel à l'eau d'état : Psychosociologie de l'irrigation », *Hommes, Terre et Eaux*, 1978, vol. 1, nº 28, p. 3-10.

PEREZ-DIAZ Claudine, 1994, « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et société*, 1994, vol. 18, nº 4, p. 397-430.

PETIT Olivier, 2009, « La politique de gestion des eaux souterraines en France », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 2009, nº 309, p. 50-64.

PETIT Olivier, KUPER Marcel et AMEUR Fatah, 2018, « From worker to peasant and then to entrepreneur? Land reform and agrarian change in the Saïss (Morocco) », *World Development*, 2018, vol. 105, p. 119-131.

PETITEVILLE Franck, 2017, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, 2017, vol. 76, nº 3, p. 9-19.

PIERSON Paul, 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, nº 02, p. 251-267.

PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, nº 5, p. 555-597.

PLANEL Sabine, 2009, « Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 2009, nº 7.

POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, 2011, *Public Management Reform: a Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 352 p.

POPP Herbert, 1984, *Effets socio-géographiques de la politique des barrages au Maroc*, Rabat, Bulletin économique et social du Maroc, 286 p.

PREFOL Pierre, 1986, *Prodige de l'irrigation au Maroc: le développement exemplaire du Tadla, 1936-1985*, Paris, Nouvelles Editions Latines, 290 p.

PRESSMAN Jeffrey L. et WILDAVSKY Aaron, 1984, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 310 p.

QUAROUCH Hassan, KUPER Marcel, ABDELLAOUI El Hassane et BOUARFA Sami, 2014, « Eaux souterraines, sources de dignité et ressources sociales : cas d'agriculteurs dans la plaine du Saïss au Maroc », *Cahiers Agricultures*, 2014, vol. 23, nº 3, p. 158-165.

RAP Edwin, 2006, « The success of a policy model: Irrigation management transfer in Mexico », *The Journal of Development Studies*, 2006, vol. 42, nº 8, p. 1301-1324.

REISMAN W. Michael, 1979, *Folded lies: Bribery, Crusades, and Reforms*, New York, Free Press, 277 p.

RIBOT Jesse C., AGRAWAL Arun et LARSON Anne M., 2006, « Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources », *World Development*, 2006, vol. 34, nº 11, (coll. « Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization »), p. 1864-1886.

RITTEL Horst W. J. et WEBBER Melvin M., 1973, « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy Sciences*, 1973, vol. 4, nº 2, p. 155-169.

RIVET Daniel, 2012, *Histoire du Maroc: de Moulay Idrîs à Mohammed VI*, Paris, Fayard, 452 p.

ROBERT Cécile, 2008, « Expertise et action publique » dans Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (eds.), *Politiques Publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), p. 368.

ROBERT Cécile, 2007, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, 2007, nº 79, nº 3, p. 7-23.

ROSE Richard et DAVIES Phillip L., 1994, *Inheritance in public policy: change without choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 257 p.

ROUSSET Michel, 1992, « Politique administrative et contrôle social » dans Jean-Claude Santucci (ed.), *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, p. 151-169.

RUF Thierry et KLEICHE-DRAY Mina, 2018, « Les eaux d'irrigation du Haouz de Marrakech : un siècle de confrontations des modèles de gestion publics, privés et communautaires », *EchoGéo*, mars 2018, nº 43.

SAAF Abdallah, 1992, « Droit et État au Maroc. De la juridisation de l'espace néo-patrimonial », *NAQD*, 1992, vol. 2, nº 3, p. 59-64.

SANTUCCI Jean-Claude, 2006, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un « pluralisme contrôlé » et les dilemmes d'un « pluripartisme autoritaire » », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 2006, nº 111-112, p. 63-118.

SANTUCCI Jean-Claude (ed.), 1992, *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 »), 438 p.

SATER James N., 2010, *Morocco. Challenges to tradition and modernity*, London, Routledge (coll. « The contemporary Middle East »), 172 p.

SCHEHL Valentine, 2016, « Du blé au pain, que régule-t-on ? L'ambiguïté comme mode de gouvernement » dans *Le Gouvernement du Social au Maroc*, Paris, Karthala, p. 121-158.

SCHLIMMER Sina, 2018, « Accaparement des terres ou investissements agricoles bénéfiques ?: La réappropriation politique d'un problème public international en Tanzanie », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 7, nº 2, p. 31-52.

SEARING Donald D., 1991, « Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism », *The American Political Science Review*, 1991, vol. 85, nº 4, p. 1239-1260.

SECKLER David William, 1996, *The new era of water resources management: from « dry » to « wet » water savings*, Colombo, Sri Lanka, International Irrigation Management Institute (coll. « Research Report »), 17 p.

SHEPPARD-SELLAM Elizabeth, 2014, « Problème public » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), p. 530-538.

SIGNOLES Aude, 2006, « Réforme de l'État et transformation de l'action publique. Analyse par les politiques publiques » dans Élizabeth Picard (ed.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin (coll. « Collection U »), p. 239-261.

SLYOMOVICS Susan, 2008, « Témoignages, écrits et silences : l'Instance Équité et Réconciliation (IER) marocaine et la réparation », *L'Année du Maghreb*, 2008, IV, p. 123-148.

SORIAT Clément, 2018, « Imposition et appropriation de la lutte contre le sida par projet au Bénin. L'instrumentation de la lutte contre le sida par projet au Bénin », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 7, nº 2, p. 95-115.

SPIRE Alexis, 2012, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'agir, 144 p.

STRANGE Susan, 1996, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, New York, Cambridge University Press, 240 p.

STREECK Wolfgang et THELEN Kathleen, 2005a, « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies » dans Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, p. 1-39.

STREECK Wolfgang et THELEN Kathleen, 2005b, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 290 p.

SWEARINGEN Will D., 1987a, *Moroccan Mirages: Agrarian Dreams and Deceptions, 1912-1986*, Princeton, Princeton University Press, 245 p.

SWEARINGEN Will D., 1987b, « Terre, politique et pouvoir au Maroc », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1987, vol. 45, nº 1, p. 41-54.

SWYNGEDOUW Erik, 1999, « Modernity and hybridity: Nature, regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890–1930 », *Annals of the Association of American Geographers*, 1999, vol. 89, nº 3, p. 443-465.

TAABNI Mohamed et JIHAD Moulay-Driss El, 2012, « Eau et changement climatique au Maghreb : quelles stratégies d'adaptation ? », *Cahiers d'Outre-Mer*, 2012, vol. 65, nº 260, p. 493-518.

TAGHBALOUTE Aziz, 1994, *Le Fellah Marocain: l'exemple d'une tribu berbère. Les Beni M'Tir du XIXe siècle jusqu'à nos jours*, Saint-Étienne, Université de Saint-Étienne, 374 p.

TANOUTI Oumaima, 2017, *La gestion intégrée des ressources en eau à l'épreuve du bassin versant: cas du bassin du Tensift au Maroc*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris Nanterre, France, 421 p.

TANOUTI Oumaima et MOLLE François, 2013, « Réappropriations de l'eau dans les bassins versants surexploités », *Études rurales*, 2013, vol. 2, nº 192, p. 79-96.

TERRASSE Henri, 1949, *Histoire du Maroc : des origines à l'établissement du Protectorat français*, Casablanca, Atlantides, vol. 2/, 401 (vol. 1) 502 (vol. 2) p.

TEWS Kerstin, BUSCH Per-Olof et JORGENS Helge, 2003, « The diffusion of new environmental policy instruments », *European Journal of Political Research*, 2003, vol. 42, nº 4, p. 569-600.

THOENIG Jean-Claude, 1998, « Politique publique et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 1998, vol. 5, nº 2, p. 295-314.

THOENIG Jean-Claude et CROZIER Michel, 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, nº 1, p. 3-32.

TOZY Mohamed (ed.), 2009, *Elections au Maroc. Entre Partis et notables (2007-2009)*, Casablanca, Maroc, Ennajah El Jadida, 274 p.

TOZY Mohamed, 1999, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences Po, 303 p.

TOZY Mohamed, 1989, « Représentation/Intercession, les enjeux de pouvoir dans les «champs politiques désamorcés» au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1989, vol. 28, p. 153-168.

VAIREL Frédéric, 2014, *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 368 p.

VAIREL Frédéric, 2007, « La transitologie, langage du pouvoir au Maroc », *Politix*, 2007, vol. 80, nº 4, p. 109-128.

VALLUY Jérôme, 1996, « Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994) », *Politiques et Management Public*, 1996, vol. 14, nº 4, p. 101-131.

VARONE Frédéric, NAHRATH Stéphane, AUBIN David et GERBER Jean-David, 2013, « Functional regulatory spaces », *Policy Sci*, 2013, nº 46, p. 311-333.

VENOT Jean-Philippe, 2017, « From obscurity to prominence. How drip irrigation conquered the world » dans Jean-Philippe Venot, Marcel Kuper et Margreet Zwarteveen (eds.), *Drip Irrigation for Agriculture: Untold Stories of Efficiency, Innovation and Development*, London & New York, Routledge, p. 16-37.

VENOT Jean-Philippe, KUPER Marcel et ZWARTEVEEN Margreet (eds.), 2017, *Drip Irrigation for Agriculture: Untold Stories of Efficiency, Innovation and Development*, London & New York, Routledge, 508 p.

VERMEREN Pierre, 2015, *Le choc des décolonisations*, Paris, Odile Jacob, 332 p.

VERMEREN Pierre, 2011a, « La formation des élites marocaines, miroir de la mondialisation ? », *Le Télémaque*, 2011, n° 39, nº 1, p. 53-66.

VERMEREN Pierre, 2011b, *Le Maroc de Mohammed VI. La transition inachevée*, Paris, La Découverte (coll. « Essais »), 336 p.

VERMEREN Pierre, 2010, *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, Paris, La Découverte (coll. « Repères »), 125 p.

VERMEREN Pierre, 2002, *Le Maroc en transition*, Paris, La Découverte (coll. « Essais »), 262 p.

VETTORETTO Luciano, 2009, « A Preliminary Critique of the Best and Good Practices Approach in European Spatial Planning and Policy-making », *European Planning Studies*, 2009, vol. 17, nº 7.

VIJGE Marjanneke J., 2013, « The promise of new institutionalism: explaining the absence of a World or United Nations Environment Organisation », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2013, vol. 13, nº 2, p. 153-176.

VIVIEN Franck-Dominique, 2003, « Jalons pour une histoire de la notion de développement durable », *Mondes en développement*, 2003, vol. 121, nº 1, p. 1-21.

WALTER Martin, 2013, *Explaining the emergence of transboundary groundwater management: the cases of Guaraní aquifer system, the Hueco and Mesilla Bolsón aquifers, and the Génévois aquifer*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques, Paris, France, 232 p.

WARIN Philippe, 1999, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, nº 1, p. 103-121.

WATERBURY John, 1975, *Le Commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, Paris, Presses Universitaires de France, 399 p.

WEAVER R. Kent, 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, nº 4, p. 371-398.

WEBER Max, 2013, *La domination (1914)*, traduit par Isabelle Kalinowski, Paris, France, La Découverte, 427 p.

WEBER Max, 1922, « Les trois types purs de la domination légitime (1922) », *Sociologie*, traduit par Elisabeth Kauffmann, trad. 2014 1922, vol. 5, nº 3, p. 291-302.

WORSTER Donald, 1985, *Rivers of Empire: Water, Aridity, and the Growth of the American West*, New York, Pantheon Books, 402 p.

WURZEL Rüdiger, ZITO Anthony R. et JORDAN Andrew, 2013, *Environmental governance in Europe: a comparative analysis of new environmental policy instruments*, Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 285 p.

ZAKI Lamia, 2007, « Le clientélisme, vecteur de politisation en régime autoritaire ? » dans Olivier Dabène, Vincent Geisser et Gilles Massardier (eds.), *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XXIe siècle*, Paris, La Découverte (coll. « Recherches »), p. 157-180.

ZIRARI-DEVIF Michèle, 2011, « Les terres collectives au Maroc », *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law Online*, 2011, vol. 15, nº 1, p. 115-130.

ZWARTEVEEN Margreet, 2017, « Decentring the Technology: Explaining the Drip Irrigation Paradox » dans Jean-Philippe Venot, Marcel Kuper et Margreet Zwarteveen (eds.), *Drip Irrigation for Agriculture: Untold Stories of Efficiency, Innovation and Development*, London & New York, Routledge, p. 38-53.

# Liste des tableaux

Tableau 1 – Prélèvements en eau par types de ressource et par secteurs au Maroc en 2019 ..... 11

Tableau 2 – Récapitulatif des principaux projets de contrats de nappe et de leur niveau de priorité selon le ministère de l'Eau ..... 60

Tableau 3 – Tableau récapitulatif des différents terrains d'étude et de leurs principales caractéristiques ..... 61

Tableau 4 – Répartition chronologique de la collecte de données empiriques ..... 65

Tableau 5 – Répartition du nombre d'enquêtés et de moments d'observation en fonction des terrains d'étude ..... 65

Tableau 6 – Répartition des enquêtés par appartenance organisationnelle ..... 73

Tableau 7 – Répartition des enquêtés selon leur échelon d'action ..... 74

Tableau 8 – Tableau récapitulatif des moments d'observation directe ..... 78

Tableau 9 – Catégorisation des données collectées lors de l'enquête de terrain ..... 82

Tableau 10 – Localisation principale durant le contrat de thèse Cifre ..... 84

Tableau 11 – Historique des fonctions ministérielles occupées par Abdelaziz Meziane Belfkih (1993 – 1998) ..... 114

Tableau 12 – Parts des subventions de l'État et des recettes propres (en %) rapportées aux recettes totales de l'ABH du Sebou (2003-2014) ..... 131

Tableau 13 – Récapitulatif des actions prévues par le contrat de nappe du Souss ..... 214

Tableau 14 – Bilan hydrologique de la nappe du Saïss et objectifs à horizon 2030 ..... 228

Tableau 15 – Comparaison de la zone d'action, des moyens financiers et humains de l'ABH de l'Oum Errabia et de l'ORMVA du Tadla ..... 244

Tableau 16 – Récapitulatif des contenus des contrats et projets de contrat de nappe du Souss, du Saïss et du Tadla ..... 258

Tableau 17 – Organisation des pouvoirs locaux (déconcentrés et décentralisés) au Maroc ..... 271

Tableau 18 – Les différents instruments de la gestion des eaux souterraines ..... 323

Tableau 19 – Évolution des rattachements ministériels des secteurs de l'Environnement et de l'Eau (de 1992 à 2021) ..... 347

# Liste des figures

Figure 1 – Carte de localisation des terrains d'étude ..... 64

Figure 2 – Carte de la nappe phréatique du Saïss ..... 67

Figure 3 – Carte des nappes phréatiques de la plaine du Tadla ..... 68

Figure 4 – Carte du périmètre irrigué du Tadla ..... 70

Figure 5 – Carte des principaux territoires irrigués du Maroc ..... 103

Figure 6 – Évolution du nombre et de la capacité des barrages en service ..... 106

Figure 7 – Carte des agences de bassin hydrauliques marocaines ..... 117

Figure 8 – Évolution des effectifs de l'ABH du Sebou (2010-2020*) ..... 132

Figure 9 – Répartition des dépenses d'investissement de l'ABH du Sebou pour l'année 2012 ..... 133

Figure 10 – Évolution du nombre de points de captage (puits et forages) des eaux souterraines dans le périmètre du Tadla entre 1970 et 2008 ..... 163

Figure 11 – Évolution comparée de l'utilisation des eaux de surface, du niveau de la nappe phréatique, du nombre de puits et forage et de la superficie des cultures fourragères dans le Tadla ..... 180

Figure 12 – Plan de situation du projet de périmètre irrigué dans la plaine du Saïss ..... 230

Figure 13 – Carte du réseau hydrographique et des nappes phréatiques du bassin versant de l'Oum Errabia ..... 239

Figure 14 – Schéma récapitulatif de la désignation des représentants du pouvoir au Maroc ..... 270

Figure 15 – Recettes fiscales des collectivités locales en 2017 et 2018 ..... 275

Figure 16 – Autorisations de prélèvement accordées par l'agence de bassin hydraulique de l'Oum Errabia (2011 – 2015) ..... 358

# Table des matières

**SOMMAIRE** ..... **5**

**REMERCIEMENTS** ..... **7**

**LISTE DES ABREVIATIONS** ..... **9**

**INTRODUCTION GENERALE** ..... **11**

I. Une analyse de la politique de gestion des eaux souterraines au Maroc ..... 14

I.A. Un objet de recherche kaléidoscopique ..... 14

I.B. Les dimensions politiques de la gestion des eaux souterraines ..... 16

I.C. L'action publique comme point d'entrée d'une analyse de l'État ..... 18

II. L'analyse du politique au Maroc : un régime étudié mais des administrations publiques largement inexplorées ..... 20

II.A. Analyser les institutions politiques marocaines dans leur historicité ..... 20

II.B. Un régime autoritaire reposant sur une logique de pouvoirs diffus ..... 26

II.C. La question du changement au cœur de l'analyse du pouvoir politique ..... 30

II.D. Une analyse des recompositions de l'État se limitant à ses marges ..... 34

III. Une analyse sociologique de l'État marocain « au concret » ..... 41

III.A. Les intérêts d'une analyse des activités de l'État au Maroc ..... 42

III.B. Une approche institutionnelle de l'action publique et des recompositions de l'État ..... 46

III.C. Des processus d'institutionnalisation différenciés à l'origine d'un « interventionnisme sélectif » de l'État ..... 53

III.D. Les institutions du (non-)changement : hypothèses et variables ..... 56

IV. Les dispositifs de collecte des données empiriques ..... 58

IV.A. Les différents terrains d'étude d'une analyse comparative asymétrique ..... 59

*IV.A.1. La sélection des critères de comparaison ..... 59*

*IV.A.2. Les terrains d'étude et l'organisation de la phase enquête ..... 63*

*IV.A.3. La plaine du Saïss (Fès – Meknès) ..... 66*

*IV.A.4. La plaine du Tadla (Beni Mellal – Fqih Ben Salah) ..... 68*

*IV.A.5. Des regards complémentaires sur la Chaouia, le Souss et le Haouz ..... 71*

IV.B. Une méthodologie qualitative pour ethnographier l'action publique ..... 72

*IV.B.1. Les entretiens semi-directifs ..... 72*

*IV.B.2. L'observation directe ..... 75*

*IV.B.3. L'analyse documentaire ..... 80*

*IV.B.4. Le traitement des données ..... 80*

IV.C. Un enquêteur étranger en contexte autoritaire et postcolonial ..... 83

*IV.C.1. La question de la langue ..... 84*

*IV.C.2. Le contexte et le déroulement de l'enquête de terrain* ..... *87*
*IV.C.3. Une approche réflexive sur la posture d'enquêteur* ..... *90*
*IV.C.4. Les stratégies d'enquête mises en œuvre* ..... *93*

V. De la contextualisation d'une politique à l'analyse de l'interventionnisme étatique 95

**PARTIE I – L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES EAUX SOUTERRAINES ..... 97**

CHAPITRE 1 – LES PROCESSUS DE REFORME DE DEUX SECTEURS EN CONCURRENCE : EAU ET AGRICULTURE ..... 98

I. L'eau et la politique au Maroc : des imbrications historiques ..... 99
I.A. Du protectorat à l'indépendance : l'eau au cœur de l'interventionnisme étatique ..... 100
I.B. Le temps des grands aménagements : la « politique des barrages » ..... 102
I.C. Le temps des crises : sécheresse et rupture d'alimentation en eau potable ..... 107
I.D. Le temps des réformes : le contexte des politiques d'ajustement structurel ..... 110

II. La nouvelle politique de l'eau : changements cognitifs et institutionnels ..... 112
II.A. La réforme de 1995 : l'appropriation marocaine de la GIRE ..... 113
II.B. De la politique de l'offre à la lente infusion d'un paradigme gestionnaire ..... 118
II.C. Les agences de bassin, conversion institutionnelle et nouvelles compétences ..... 126
II.D. Une faiblesse structurelle des moyens humains et financiers des agences ..... 129
II.E. L'extraversion comme ressource essentielle de la politique de l'eau ..... 134

III. Une politique agricole axée autour d'un impératif de « modernisation » ..... 138
III.A. D'une politique dirigiste au désengagement de l'État dans les modes de gestion de l'irrigation ..... 139
III.B. L' « ère Akhannouch » et le Plan Maroc Vert : l'encouragement aux investissements privés comme matrice de la politique agricole ..... 142
III.C. Une distinction structurante entre « petits » et « grands » agriculteurs ..... 146

Conclusion du chapitre 1 : le grand écart de la politique de l'eau ..... 150

CHAPITRE 2 – UNE CONSTRUCTION EXPERTE ET DISCRETE DU PROBLEME DE SUREXPLOITATION DES EAUX SOUTERRAINES ..... 152

I. Les controverses liées à la définition d'un problème « invisible » ..... 155
I.A. Un processus de définition contraint par l'état des connaissances ..... 156
I.B. Une augmentation des usages principalement liée aux usages agricoles ..... 161
I.C. Une désignation du problème révélatrice de conflits sectoriels ..... 164
I.D. Les confrontations expertes relatives à la quantification du problème ..... 167

II. Un cadrage du problème aux prises avec des oppositions sectorielles ..... 172
II.A. Un processus de cadrage réalisé au sein d'arènes administratives internationalisées . 173

II.B. Les divergences sectorielles à l'origine d'un cadrage restreint du problème ..... 178
II.C. Un cadrage contraint par un contrôle limité de l'accès à l'eau souterraine ..... 183
II.D. Un compromis intersectoriel autour des risques socio-économiques ..... 186

III. Une mise en politique définie en fonction des compromis envisageables ..... 190
III.A. Une mise à l'agenda du problème à la faveur d'injonctions multi-niveaux ..... 190
III.B. Un abandon acté des eaux souterraines pour la production d'eau potable ..... 195
III.C. Le goutte-à-goutte comme solution « miracle » ..... 200

Conclusion du chapitre : une mise en politique encadrée par les équilibres sectoriels existants ..... 205

**PARTIE II – LA PERMANENCE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'EAU DANS UN CADRE NOVATEUR ..... 208**

CHAPITRE 3 – LES CONTRATS DE NAPPE COMME NOUVEAUX OUTILS DE LA PLANIFICATION D'AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES ..... 209

I. La contractualisation en trompe-l'œil des contrats de nappe ..... 211
I.A. Le contrat de nappe du Souss : une intégration corporatiste des usagers ..... 212
I.B. Une référence (Souss), des différences (Saïss, Tadla) : des contrats sans usagers ? ..... 217
I.C. Le contrat du Saïss : un plan d'aménagement sectoriel et centralisé ..... 225
I.D. Le projet du Tadla : un financement international en quête de projet ..... 238

II. La boîte à outils internationale d'une politique nationale de l'offre ..... 246
II.A. Une appropriation favorisée par la coopération internationale ..... 247
II.B. Une appropriation pourvoyeuse de ressources financières et techniques ..... 250
II.C. Une appropriation pourvoyeuse de prestige international ..... 253
II.D. La cohérence nationale de la politique de l'eau ..... 256

Conclusion du chapitre 3 : modèle international, mise en œuvre régionale et cohérence nationale ..... 263

CHAPITRE 4 – LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE NAPPE COMME PROCESSUS DE SUPERPOSITION CONSERVATRICE ..... 265

I. Un processus de territorialisation de l'action publique limitée par une forte dépendance au centre ..... 267
I.A. Une décentralisation contrainte : un gouvernement autoritaire du local ? ..... 269
I.B. La contractualisation limitée par la non-autonomie des acteurs locaux ..... 276
I.C. Des acteurs locaux récepteurs de politiques publiques centralisées ..... 280
I.D. Une territorialisation durable de la gestion des eaux souterraines : un centre en quête d' « évitement du blâme » ? ..... 284

II. La « sectorisation avancée » de la production des politiques publiques ..... 287
II.A. La non-institutionnalisation de relations intersectorielles au niveau local ..... 288
II.B. L'impossible signature du contrat de nappe du Saïss..... 291
II.C. Les conflits sectoriels autour des aménagements hydrauliques ..... 295
II.D. L'importance du rattachement sectoriel des acteurs ..... 298
III. Les contrats de nappe ou l'instrumentation d'un « consensus ambigu »..... 301
III.A. Entre *exit* et désamorçage : l' « opposition feutrée » de l'Agriculture ..... 302
III.B. Un compromis non formalisé car illégitime ?..... 305
III.C. Des changements limités au *verdissement* des politiques agricoles ..... 308
III.D. Les contrats de nappe comme instruments du « souci de soi de l'État »..... 311
Conclusion du chapitre 4 : des changements limités œuvrant à la stabilité des objectifs de la politique de l'eau..... 314
**PARTIE III - L'INTERVENTIONNISME SELECTIF COMME MODE DE GOUVERNEMENT ..... 317**
CHAPITRE 5 – UNE POLITIQUE ENTRAVEE PAR UNE COHABITATION D'INSTRUMENTS CONTRADICTOIRES..... 318
I. Une politique marquée par la cohabitation d'instruments contradictoires ..... 320
I.A. Des fonctionnaires réticents face à un instrument « imposé » ..... 321
I.B. Une diversité d'instruments aux objectifs contradictoires ..... 323
I.C. Une tentative de clarification par une circulaire interministérielle ..... 326
I.D. Une nouvelle dénomination des contrats comme réaffirmation des contradictions..... 330
II. La transversalité inachevée d'une politique environnementale ..... 333
II.A. Du problème de coordination au renforcement des logiques sectorielles..... 333
II.B. Des conversions à la préservation différenciées selon les secteurs..... 338
II.C. Des administrations dédiées en priorité à la défense des intérêts sectoriels ..... 342
II.D. La faible représentation des intérêts environnementaux ..... 346
III. Une politique de laisser-faire : des eaux souterraines en libre accès ? ..... 352
III.A. Une mise en œuvre bureaucratique des procédures d'autorisation..... 354
III.B. Une régularisation permise par les subventions agricoles ..... 357
III.C. Des prélèvements non contrôlés : une police de l'eau inopérante ..... 361
III.D. Quand le contournement de la règle devient la norme ..... 368
Conclusion du chapitre 5 : changements discursifs et instrumentation sélective ..... 372
CHAPITRE 6 – LES LOGIQUES SELECTIVES DE L'INTERVENTIONNISME ETATIQUE DANS LE DOMAINE HYDRO-AGRICOLE..... 375

I. La sélection des producteurs de l'action publique : technocratie et expertisation des politiques publiques ..... 377
I.A. Une hybridation des légitimités traditionnelle et légale-rationnelle ..... 378
I.B. La sélection par le palais de la légitimité experte par les technocrates-managers du régime ..... 382
I.C. Une sélection par la pratique d'arbitrages ponctuels et imprévisibles ..... 387
II. La sélection des cibles de l'action publique : une politique distributive reproduisant les inégalités ..... 393
II.A. Un interventionnisme étatique moins dirigiste et plus incitatif ..... 393
II.B. Une sélection par la distribution d'une « manne » : l'entretien d'une base sociale rurale ..... 398
II.C. Des procédures inégales conduisant à la sélection des « grands » agriculteurs ..... 400
III. La sélection des objectifs et des normes dans un contexte d'incertitude ..... 405
III.A. La mobilisation de standards internationaux « dépolitisés » ..... 406
III.B. Une sélection des objectifs par une application partielle des normes ..... 410
III.C. Des incertitudes favorisant des logiques attentistes de la part des agents publics ..... 413
Conclusion du chapitre 6 : les recompositions sélectives du développementalisme hydro-agricole ..... 417
**CONCLUSION GENERALE ..... 420**
Une continuité prévisible du paradigme aménagiste ..... 421
Poursuivre l'analyse des reconfigurations du développementalisme ..... 423
Prendre au sérieux les activités concrètes de l'État ..... 424
Étudier le régime à partir de la fabrique de l'action publique ..... 426
**ANNEXES ..... 429**
Annexe 1 – Tableau récapitulatif des entretiens ..... 430
Annexe 2 – Tableau récapitulatif de l'observation participante ..... 434
Annexe 3 – Grille d'entretien (novembre 2015) ..... 435
Annexe 4 – Grille d'entretien (mars 2016) ..... 436
Annexe 5 – Carte des principaux aquifères marocains ..... 437
Annexe 6 – Liste des chefs du gouvernement marocains depuis 1967 ..... 438
Annexe 7 – Présentation sur les contrats de nappe (DRPE) ..... 439
Annexe 8 – Argumentaire du projet de contrat de nappe du Saïss ..... 450
Annexe 9 – Détail des recettes financières de l'ABH du Sebou (2003-2014) ..... 452
Annexe 10 – Évolution des effectifs de l'ABH du Sebou (2010-2020) ..... 453

**SOURCES** ..... **454**

ABH Bouregreg – Chaouia ..... 454
ABH Oum Errabia ..... 454
ABH Sebou ..... 454
ABH Souss ..... 455
Agence Française de Développement (AFD) ..... 455
Articles de presse ..... 456
Banque Mondiale ..... 462
Comptes-rendus de conseil du gouvernement ..... 463
Discours royaux ..... 463
FAO (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture) ..... 463
Fonds Vert pour le Climat ..... 463
GIZ (Agence de développement allemande) ..... 463
Global Water Partnership ..... 464
Haut-Commissariat au Plan ..... 464
Human Right Watch ..... 464
Ministère de l'Agriculture ..... 464
Ministère de l'Eau ..... 465
Organisation des Nations-Unies ..... 465
ORMVA Tadla ..... 466
Plan Bleu ..... 466
Régime Autonome Multi-Services d'Agadir (RAMSA) ..... 466
TAFRA (centre de recherche sur l'État de droit au Maroc) ..... 466
Textes de loi (constitutions, lois et décrets) ..... 466
World Resources Institute ..... 467

**BIBLIOGRAPHIE** ..... **468**
**LISTE DES TABLEAUX** ..... **492**
**LISTE DES FIGURES** ..... **493**
**TABLE DES MATIERES** ..... **494**
**RESUME** ..... **500**

# Résumé

Cette recherche interroge les changements de la politique de gestion des eaux souterraines à partir des nouveaux objectifs de préservation de ces eaux, qui s'opposent en partie à un paradigme aménagiste historique (contrats de nappe du Saïss et du Tadla principalement). L'analyse de leur mise en œuvre a pour ambition plus large de préciser les termes du débat sur les recompositions de l'interventionnisme étatique marocain. L'intérêt de ce travail est donc d'enrichir les travaux sur l'État au Maroc à partir de l'entrée, encore peu empruntée, de la sociologie de l'action publique. Elle insiste sur le rôle des permanences institutionnelles tout en prenant en compte la superposition de nouveaux éléments d'action publique (organisations, procédures, instruments). La thèse conclut à une transition paradigmatique différenciée selon les secteurs (Eau et Agriculture), ces divergences limitant la portée du changement des modes de fabrique de la politique de l'eau. Ce travail démontre également que les modes d'intervention de l'État, qui reste l'acteur central de la production de l'action publique, sont désormais moins directifs et plus sélectifs. La notion d' « interventionnisme sélectif » permet de mieux comprendre les recompositions de l'État au Maroc, en mettant en lumière les processus de sélection des producteurs, des cibles et des objectifs de l'action publique. Malgré ces recompositions, le développementalisme hydro-agricole perdure, bien que remanié, et s'inscrit dans un processus d'entretien, par les gouvernants, d'une base sociale rurale sur laquelle repose en partie la légitimité du régime politique.

**Mots-clés :** politique, eau, agriculture, Maroc, action publique, État, administration

# Abstract

This research investigates the changes in groundwater management policy based on the new goals of groundwater preservation, which partly oppose a historical developmentist paradigm (mainly the Saïss and Tadla aquifer contracts). The analysis of their implementation has the broader ambition of clarifying the terms of the debate on the recompositions of Moroccan state interventionism. The interest of this work is therefore to contribute and enrich studies on the state in Morocco from the perspective of the sociology of public policy, rarely used at this end. To this end, we develop a sociological approach to public action that emphasises the role of institutional permanence while considering the layering of new policy outputs (organisations, procedures, instruments). The thesis concludes that the paradigmatic transition is differentiated according to the sectors (Water and Agriculture), and that these divergences limit the scope of the change of modes of water policy making. This work also demonstrates that the state intervention, which remains the central actor in the production of public policy, is now less directive and more selective. The notion of 'selective interventionism' allows for a better understanding of the recompositions of the state in Morocco, by highlighting the selection processes of producers, targets, and objectives of public intervention. Despite these reconfigurations, hydro-agricultural developmentalism remains, although it has been reconfigured, and is part of a process of maintaining a rural social base upon which the legitimacy of the political regime is partly based.

**Keywords:** policies, water, agriculture, Morocco, public policy, state, public administration