Hybridation des règles d'accès à l'eau souterraine dans le Saiss (Maroc) : entre anarchie et Léviathan ?

Rhoda Fofack, Marcel Kuper et Olivier Petit

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/10427>

DOI : 10.4000/etudesrurales.10427

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2015

Pagination : 127-150

Référence électronique

Rhoda Fofack, Marcel Kuper et Olivier Petit, « Hybridation des règles d'accès à l'eau souterraine dans le Saiss (Maroc) : entre anarchie et Léviathan ? », *Études rurales* [En ligne], 196 | 2015, mis en ligne le 01 juillet 2015, consulté le 10 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/10427> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.10427

HYBRIDATION DES RÈGLES D'ACCÈS À L'EAU SOUTERRAINE DANS LE SAISS (MAROC) : ENTRE ANARCHIE ET LÉVIATHAN ?

Rhoda Fofack*, Marcel Kuper**
et Olivier Petit***

DANS LES ÉCONOMIES DU MAGHREB, l'agriculture occupe une place centrale. Au Maroc, elle est, depuis l'indépendance, une priorité nationale et contribue au PIB à hauteur de 15 à 20 %. L'agriculture joue en effet un rôle important en matière de sécurité alimentaire pour plus de 30 millions de marocains, mais elle est aussi une source d'approvisionnement en matières premières pour l'agro-industrie, et constitue un secteur d'emplois stratégique [Banque Mondiale 2012]. Après d'importants investissements hydro-agricoles réalisés après l'indépendance dans la perspective d'atteindre un *million d'hectares* irrigués, l'âge d'or des investissements publics dans les grands périmètres irrigués a pris fin dans les années 1980 suite aux plans d'ajustement structurel et à l'émergence concomitante d'une économie agricole essentiellement fondée sur les eaux souterraines, à travers une appropriation privée et atomisée de cette ressource par les agriculteurs. Cette transition est le fruit de contraintes environnementales, économiques, sociales et politiques, qui ont modifié les perceptions, les usages et les pratiques aussi bien dans le monde rural que dans les arènes étatiques.

D'une situation où l'État détenait le monopole de la mobilisation et de la distribution de l'eau [Pascon 1978], on observe aujourd'hui une situation où l'accès à l'eau souterraine est le fruit d'un investissement privé et souvent informel, à l'instar d'autres régions dans le monde [Shah 2009 ; Kuper 2011]. Bien que l'eau souterraine fasse partie du domaine public, la légitimité de l'État pour intervenir dans cette irrigation privée, qui rencontre un certain nombre de problèmes (inégalités d'accès, risques de surexploitation des aquifères), n'est pas acquise *a priori* [Bekkar *et al.* 2009].

L'objectif de cet article est de croiser l'analyse des pratiques locales et des politiques publiques en insistant sur les différentes échelles d'intervention et d'action des acteurs dans l'accès, l'usage et la gestion de l'eau souterraine. Si le rôle des acteurs locaux, considérés comme les principaux protagonistes de l'édification des règles d'accès¹ à l'eau souterraine [Ostrom 1990], n'est pas discuté, le monopole exercé par ces acteurs dans l'édiction du corpus de règles qui président à la gestion de ces ressources mérite d'être reconsidéré. Nous soutenons ainsi que l'État

* Sociologie de l'environnement, Doctorante, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Ladyss (Umr 7533), Nanterre, France.

** Gestion de l'eau, Chercheur, Cirad (Umr G-Eau). Montpellier, France et Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, Maroc.

*** Économie, Maître de Conférences, Université d'Artois, Clersé (Umr 8019 CNRS Lille 1), Arras, France.

1. Le présent article traite des règles. Quand il s'agira d'éléments issus du cadre législatif ou réglementaire, nous emploierons plutôt le terme de réglementation.

ne peut être écarté du jeu de la régulation influençant l'accès et les usages de l'eau souterraine, surtout dans des contextes où le poids de la puissance publique se matérialise à travers des canaux aussi visibles que subtils.

Notre analyse se fonde sur 123 entretiens semi-directifs réalisés entre mars et juillet 2012 auprès des agriculteurs et de différentes institutions régionales dans la plaine du Saïss au Maroc [Fofack 2012]. Le Saïss est une riche plaine agricole, située au sud des villes de Fès et Meknès. Deux sites ont été retenus pour l'enquête auprès des agriculteurs. Le choix s'est opéré en raison des disparités significatives entre ces deux sites, qui se manifestent par la distance au centre politique et administratif du cercle El Hajeb, par les superficies exploitées et les statuts fonciers (fruit de trajectoires historiques différentes), enfin, par un mode d'accès aux eaux souterraines contrasté (puits ou forages dominants). Le premier est un *douar* (village) localisé dans le Cercle d'Aïn Taoujdate, où les exploitations sont essentiellement des propriétés privées (*melk*) de très petite taille (la plupart faisant moins de 5 hectares) et où l'irrigation se fait exclusivement à partir des puits. Nous l'appellerons dans la suite du texte le *premier douar*. Le second terrain est le territoire d'une coopérative de la Réforme Agraire situé dans un douar du Cercle El Hajeb (*second douar*) où se côtoient des terres *melk* et des terres de la Réforme agraire de superficies plus importantes (60 % comprises entre 5 et 15 hectares), qui sont en voie de privatisation depuis 2005. L'arrivée des investisseurs sur ce second terrain, avec un poids politique et financier plus important

que ceux du premier terrain, explique une forte dynamique agricole et une augmentation rapide de l'accès à l'eau souterraine via des forages, souvent subventionnés. La présence du ministère de l'Agriculture est traditionnellement très importante dans ces coopératives. Elles étaient dirigées par des techniciens du ministère et l'agriculture y était fortement encadrée. Parmi les agriculteurs du premier douar, 70 irriguent leurs terres à partir de l'eau souterraine et 26 n'ont pas accès à la nappe. Dans le second douar, 39 agriculteurs disposent d'un puits ou d'un forage, alors que 17 n'ont pas d'accès direct. Enfin, une quinzaine d'entretiens avec les acteurs institutionnels du Saïss ont été réalisés (Directions régionales et provinciales de l'Agriculture, Agence de Bassin Hydraulique du Sebou, Caïdats, Centre des Travaux, etc.).

L'exploitation des eaux souterraines pour l'usage agricole est une pratique généralisée dans le Saïss. Depuis 1970, le nombre de puits et forages dans la région est en très forte progression. L'Agence de Bassin estime qu'il existe actuellement plus de 12 000 puits et forages pour une Surface Agricole Utile (SAU) de 191 000 hectares dont seulement 25 000 hectares seraient irrigués par puits et forages, même si le nombre exact est difficile à déterminer. La profondeur des puits est de 40 à 60 mètres, contre au moins 120 à 200 mètres pour les forages. L'agriculture serait responsable de 78 % des volumes prélevés dans la nappe. Par ailleurs, la nappe profonde est utilisée pour l'approvisionnement en eau potable des villes de Fès et Meknès, et d'autres centres urbains. Le déficit annuel du

système aquifère, qui se trouve de fait en « surexploitation », est évalué par l'Agence à 100 millions de m³. La concurrence des usages (eau potable et assainissement, tourisme, industrie), ainsi que les sécheresses structurelles (1980-1984, 1991 à 1994, 2012) ont mis en évidence une situation de rareté et conduit à invoquer la nécessité d'une gestion « efficace » de la nappe.

L'analyse de la gouvernance des eaux souterraines a donné naissance à plusieurs approches théoriques et méthodologiques [Faysse et Petit 2012]. Schématiquement, on peut retenir deux approches principales.

En premier lieu, on trouve les travaux de l'école de Bloomington sur les eaux souterraines, développés par Elinor Ostrom [1990, 1992]. Ces travaux mettent en évidence la capacité des collectifs à s'auto-organiser pour conduire une action collective permettant, sous certaines conditions, une gestion durable des ressources communes. Ils insistent aussi sur une hiérarchie de règles qui sont à la base des mécanismes d'action collective [Baron *et al.* 2011]. Toutefois, comme le soulignent C. Baron et M. Maillefert [2009], les règles sont des objets hybrides. Elles sont le fruit de processus engageant concomitamment des acteurs opérant à plusieurs niveaux². Par hybridation des règles, nous entendons dans la suite de ce texte la combinaison de plusieurs niveaux de règles émanant de différents acteurs/secteurs et qui se concrétise par des règles en usage. Les règles désignées ici sont le fruit de cette rencontre de registres opérant généralement à des niveaux distincts. Elles sont hybrides car elles se construisent en intégrant des influences

diverses. L'hybridation désigne ainsi le processus de croisement de règles de niveaux différents³.

La seconde approche est celle portée par Tushaar Shah [2009] qui met en évidence les logiques sous-jacentes à une économie informelle de l'eau souterraine, particulièrement développée dans le secteur agricole, notamment en Inde. Cette économie se déploie, selon Shah, dans un contexte « d'anarchie » face à l'abandon ou à l'incapacité de la puissance publique à proposer une forme de planification des règles d'accès et des usages qui serait soutenable, en particulier au plan environnemental. L'absence de l'État favoriserait l'émergence d'arrangements institutionnels autour desquels les acteurs privés structurent eux-mêmes leurs règles, lesquels se heurtent nécessairement à l'environnement institutionnel étatique. Ceci engendre une incompatibilité entre les deux formes de régulation dans laquelle le cadre étatique domine lorsque les structures informelles sont marginales, et *vice-versa*. Shah propose alors une approche « pragmatique », tenant compte du caractère informel de l'exploitation de l'eau souterraine.

2. Cet aspect constitue d'ailleurs un des points d'achoppement de l'analyse de l'école de Bloomington aux yeux de Baron *et al.* [2011].

3. Dans le même ordre d'idée, Jean-Pierre Gaudin [1999 : 189] qui traite dans son ouvrage des politiques publiques contractuelles parle d'une « hybridation des règles entre public et privé », soulignant le caractère original d'une rencontre entre deux secteurs aux objectifs *a priori* différents, mais qui se concrétise par des règles hybrides.

Notre analyse met en évidence une situation où d'une part s'entremêlent régulation étatique et usages informels pour ériger un nouveau socle de règles hybrides, et où, d'autre part, il existe une superposition de différents canaux que les acteurs choisissent en fonction des opportunités qui se présentent à eux.

Les enseignements de ces deux perspectives théoriques nous ont incités à approfondir la question de l'hybridation des règles d'accès à l'eau souterraine. La prédominance des acteurs privés locaux – agriculteurs – se retrouve-t-elle dans le cas du Saïss ? Quels liens ces acteurs entretiennent-ils avec les acteurs publics dans les domaines agricole et environnemental ? Si ces liens ne sont pas directs, quels sont les canaux de communication qui s'établissent entre les différents niveaux (du local jusqu'à la politique nationale, en passant par l'échelon régional) ? Le désengagement de l'État, qui semble être un point de convergence entre les approches d'Ostrom et de Shah, est-il observable dans le présent cas étudié ? Nous envisagerons d'abord l'analyse des règles en usage, avant de réinterroger les canaux d'influence qui permettent à ces règles de se manifester. Plutôt que de partir de l'analyse du jeu des acteurs institutionnels, qui est une approche conventionnelle, notre démarche privilégie la rencontre avec les agriculteurs afin d'identifier les règles mises en pratique. Entre une situation de libre accès et de compétition (anarchie) et une planification totale (Léviathan)⁴, l'idée centrale que nous souhaitons étayer ici est qu'il faut reconsidérer la place et le rôle attribués à certains acteurs dans la littérature, en particulier

l'État, en tenant compte à la fois de l'échelle locale où s'opèrent des processus multiples, souvent informels, et de l'échelle régionale où les politiques publiques sont conduites.

Caractérisation des processus d'accès à l'eau souterraine

Les résultats des enquêtes réalisées sur nos deux terrains [Fofack 2012] mettent en exergue des processus d'accès à l'eau souterraine qui mobilisent des mécanismes assez similaires. Ils subissent cependant des influences différentes selon les systèmes agraires existant, ce qui produit, *in fine*, l'adoption de règles différentes. Cet écart tient à la manière dont l'État interfère avec ces systèmes agraires. De manière générale, les processus d'accès à l'eau souterraine peuvent être décomposés en quatre étapes.

L'accès à l'eau souterraine est d'abord la manifestation d'un besoin (étape 1), et cet accès ne peut être satisfait en l'absence de moyens financiers et relationnels (étape 2).

4. Le titre de l'article se réfère à la théorie du *contrat social* (Hobbes, 1651) dans lequel pour contrer l'état de chaos né d'une situation de liberté totale, les hommes cèdent une partie de leur libre arbitre à un Léviathan chargé de garantir la préservation de leurs biens et d'organiser les rapports sociaux. Soit c'est l'anarchie du libre accès et une compétition totale qui prédominent, soit l'État intervient pour tout réguler. Cette vision de la société oscillant entre anarchie et Léviathan déjà présente au XVII^e siècle, est une alternative qui est encore questionnée aujourd'hui dans les travaux sur la gouvernance des eaux souterraines (Ostrom, 1990 ; Shah, 2009). Les réponses auxquelles parviennent ces auteurs méritent d'être reconsidérées, comme entend le démontrer cet article.

Enfin, le projet de creusement de l'ouvrage donnant accès à la nappe (étape 3) s'achève avec la mise en activité de l'équipement créé, qui souvent demande des moyens financiers supplémentaires quand l'agriculteur change ses systèmes de culture pour s'orienter vers le maraîchage ou l'arboriculture (étape 4).

L'ÉVOLUTION DES LOGIQUES DANS LA FORMULATION DU PROJET D'ACCÈS À L'EAU SOUTERRAINE

Les rationalités qui sous-tendent les processus d'accès à l'eau souterraine ont connu une évolution en trois étapes : d'un impératif de survie au cours des décennies 1970-1980, les logiques sont devenues plus économiques dans les années 1990, auxquelles se mêle désormais depuis les années 2000 un besoin de reconnaissance sociale [Quarouch 2011].

En effet, dans les années 1970, l'agriculture dépendait des eaux de surface et des pluies. Après les vagues de sécheresse de la décennie 1980, les agriculteurs des douars étudiés ont trouvé dans l'eau souterraine un moyen pour assurer la continuité de leur principal mode de subsistance. Les puits auparavant utilisés pour l'usage domestique ont donc été convertis à l'irrigation. Cependant, une fois cette phase d'urgence climatique maîtrisée et la crise écartée, les agriculteurs ont compris les opportunités en termes d'extension des superficies irrigables et d'intensification des systèmes de cultures. La recherche de meilleurs rendements a ainsi contribué à l'explosion des pratiques de creusement et d'approfondissement des puits. De 5 à 10 mètres dans les années 1980, les puits approfondis mesuraient environ 60 mètres en 2012. Quant aux forages, plus profonds, ils puisent en moyenne à 120-150 mètres. Tout aussi important d'un point de vue social,

l'acquisition d'un puits ou d'un forage est devenue un facteur de reconnaissance sociale par les autres membres du douar, un signe d'indépendance et d'autonomie. L'accès à l'eau souterraine a donc une fonction sociale très forte et constitue un signe de reconnaissance de l'agriculteur qui prouve qu'il s'émancipe et pratique une agriculture « moderne ».

LA QUÊTE DE FINANCEMENTS POUR L'ACCÈS À L'EAU SOUTERRAINE

Contrairement à la gestion des eaux de surface où des associations d'irrigants accompagnent les agriculteurs dans leur quête d'eau pour l'irrigation, l'agriculteur dans le cas des eaux souterraines se retrouve souvent isolé. Cet isolement est toutefois relatif dans la mesure où, comme on le verra plus tard, les entreprises de commercialisation du goutte-à-goutte jouent parfois un rôle de relai pour l'agriculteur afin d'obtenir une subvention. L'accès à l'eau souterraine a un coût financier non négligeable (2 400 à 15 000 € pour un puits équipé, et 10 000 à 16 000 € pour un forage équipé). Le financement concerne aussi bien le creusement de l'ouvrage pour l'accès à la nappe que son équipement (pompe, moteur). Les investissements sont principalement privés (95 % et 76 % respectivement dans le premier et second douar), grâce à des fonds propres ou aux crédits, mais l'État reprend l'initiative à travers son programme de subventions des projets d'irrigation localisée ou « goutte-à-goutte », qui inclut parfois l'installation d'un forage. Ainsi, entre 2000 et 2012, le nombre de demandes de subventions a triplé, en corrélation avec l'accroissement constant du plafond de ces aides, sous l'influence du Plan

Maroc Vert : de 30-40 % en 2002, 60 % en 2006, à 80-100 % depuis 2010 [Benouniche *et al.* 2011]. Le Plan Maroc Vert désigne la stratégie de la politique agricole marocaine, compartimentée en deux piliers, qui vise l'intensification de l'agriculture moderne et le développement de la petite agriculture. Adopté en 2008, il propose une palette de subventions pour l'agriculture, dont les subventions au goutte-à-goutte. L'obstacle financier franchi, deux types d'ouvrages constituent les points d'accès à l'eau : les puits et les forages.

LE CREUSEMENT DES PUIITS ET FORAGES :
DEUX TYPES D'OUVRAGES,
DEUX SYSTÈMES AGRAIRES ET HYDRIQUES DISTINCTS

La quasi exclusivité des puits

Dans le premier douar constitué principalement de *melk* de petite taille, 98 % des ouvrages pour l'accès à l'eau sont des puits. En réponse à la baisse du niveau de la nappe, la profondeur des puits a beaucoup évolué au fil du temps. D'un point de vue administratif, le creusement des forages est interdit aux agriculteurs de ce douar. Seul l'État y est habilité pour l'acheminement de l'eau potable. Pour les agriculteurs, l'insuccès qui a caractérisé les cas isolés de recours aux forages sur ce territoire prouve que cet investissement n'y est pas rentable. L'interdiction des forages est un compromis informel entre l'État et les agriculteurs, car les forages étant peu productifs, les règles émises par l'État sont faciles à respecter. État et agriculteurs gèrent l'apparente incompatibilité entre la réglementation

et les pratiques locales par des arrangements informels pour obtenir une flexibilité opérationnelle dans leur commun intérêt [Lees 1986]. La tendance est donc plutôt au recours à des puits forés. Ce sont des puits qui ont été approfondis grâce à la méthode de sonde des forages. Ils sont donc aussi profonds que les forages, mais gardent à la surface le grand diamètre qui caractérise les puits. Pour l'administration, ils sont assimilés aux forages, mais, l'absence de contrôle systématique des ouvrages facilite le contournement de la réglementation propre aux forages.

Le système aquifère de la plaine du Saïss est très complexe ; il comprend deux formations principales, la nappe phréatique du Pliocène et la nappe profonde du Lias. La partie nord de l'aquifère renferme notamment des terrains du Quaternaire et du Pliocène qui alternent entre limons anciens, cailloutis et calcaires lacustres [Amraoui 2005]. Ces terrains peuvent être exploités par les puits peu profonds du premier douar. Les principales formations géologiques rencontrées plus au sud, sur le second douar, sont celles du Causse Moyen. On y retrouve le Lias constitué par des dolomites massives, du calcaire, et le Trias constitué d'argiles gypsifères. L'épaisseur du Lias dans les forages peut atteindre 280 mètres [Essahlaoui *et al.* 2001].

L'évolution dans l'accès à l'eau souterraine à partir des puits concerne également l'apparition d'ouvrages accessoires que sont les drains horizontaux (*bérimas*). Ceux-ci désignent des ouvrages creusés à l'horizontale dans le puits, quelques mètres au-dessus de l'eau et qui augmentent le captage de l'eau souterraine vers le puits (*cf.* schéma).

Schéma. Structure des drains horizontaux dans un puits

Fig. 1. Évolution de l'intérêt pour l'installation de drains horizontaux dans le premier douar (1970-2012)

D'une longueur maximale de 50 mètres, ils sont installés par paire, jusqu'à 8 unités par puits. Les drains horizontaux ont fait leur apparition en 1992 dans le premier douar. En 2012, 41 % des puits en étaient équipés (fig. 1). De plus en plus sollicités au détriment de la technique de creusement manuel de l'approfondissement, les drains horizontaux présentent de réels avantages : moins coûteux, ils permettent une disponibilité immédiate de l'eau et une nette augmentation de la capacité d'irrigation du puits.

La prévalence des forages

Dans une dynamique opposée à celle du premier douar, l'accès à l'eau souterraine dans le second douar passe, depuis 2005, par le développement des forages. Ce développement récent est impulsé par l'arrivée d'investisseurs reprenant (en partie) les terres des attributaires de la coopérative. Dans ce douar, l'obsolescence des puits est bien affirmée. Elle est le fruit des baisses de la nappe. Un certain nombre de puits, détenus par les attributaires de la coopérative de réforme agraire, ont même été abandonnés puisqu'ils se sont trouvés asséchés. L'année 2005 inaugure donc le règne des forages qui permettent d'accéder à la nappe profonde. Ceux-ci peuvent atteindre 200 mètres de profondeur et représentent désormais un gage d'expansion agricole. En 2012, 72 % des points de ravitaillement en eau souterraine étaient des forages, avec jusqu'à 5 forages sur une seule exploitation agricole. La figure 2 montre l'évolution depuis 1975 de la construction des puits et forages.

Le coût financier des forages est plus important que celui des puits. Par ailleurs,

environ 2/3 des exploitations agricoles ont des superficies supérieures à 5 hectares dans le second terrain (des attributaires de la réforme agraire), tandis que la même proportion concerne les micro-exploitations de 0 à 5 hectares sur le premier douar. Les agriculteurs du second douar, en particulier les nouveaux investisseurs, ont ainsi une capacité financière plus élevée que ceux du premier.

L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES D'ÉQUIPEMENT DES PUITS ET FORAGES

Pour équiper leurs puits et forages, les agriculteurs utilisent une pompe et un moteur. Le choix des équipements varie en fonction de l'évolution technologique, des capacités financières des agriculteurs et des caractéristiques de l'ouvrage à équiper.

Dans le cas des puits, la pompe était généralement associée, dans les années 1980, à un petit moteur adapté aux puits très peu profonds (15 mètres maximum) car placée au-dessus du niveau de l'eau dans une galerie attenante au puits. À partir des années 1990, les puits ont pu être approfondis grâce à l'apparition de pompes immergées à axe vertical associées aux moteurs à gasoil ou fonctionnant à l'électricité, et plus tard au gaz. S'agissant de l'équipement des forages, le matériel est généralement acheté neuf parce que les superficies à irriguer exigent des ouvrages plus performants. Le matériel prisé est une pompe à axe vertical associée soit aux moteurs à gaz d'occasion à 200 €, soit associée aux moteurs à gasoil dont le prix varie entre 500 € pour un produit d'occasion et 4 500 € pour un produit neuf.

Fig. 2. Évolution des modes d'accès à l'eau souterraine dans le second douar (1975-2012)

Fig. 3. Statut légal des puits dans le premier douar

Ainsi, le rapport à l'eau des agriculteurs du Saïss est de plus en plus influencé par un ensemble de rationalités économiques (simplifier le coût de l'accès à la nappe et maximiser le rendement de son ouvrage). Cette dynamique contribue à produire une diversité de règles construites autour de l'accès, l'utilisation et la gestion de l'eau souterraine.

Les règles d'accès à l'eau souterraine dans le Saïss

Le Maroc n'échappe pas à la règle de la planification décentralisée portée par le paradigme international de la Gestion intégrée des ressources en eau [Petit, Baron 2009]. La loi sur l'eau de 1995 fixe le cadre général pour la gestion, l'accès et l'utilisation des eaux souterraines. Malgré tout, comme on le verra, ces éléments sont très relatifs sur le terrain. Nous présenterons d'abord les règles telles qu'elles se concrétisent, avant de discuter de la place du corpus des politiques publiques dans la section suivante.

Les analyses portant sur les règles de gestion collective sont basées sur des informations obtenues auprès des agriculteurs qui irriguent à partir de l'eau souterraine, et auprès de ceux qui n'ont pas d'accès à la nappe. Nous avons étendu les enquêtes à des chefs de groupe de puisatiers et à des entreprises de forage. Ces règles sont communes à tous, dans le sens où chaque agriculteur les connaît, sait que les autres les connaissent et sait également que les autres agriculteurs savent qu'il en a connaissance [Ostrom 1992]. Ces règles requièrent que certaines actions soient menées suivant des procédures spécifiques et contiennent plusieurs interdictions. Les

tableaux 1 et 2 présentent différents types de règles qui varient, des plus permissives aux interdits les plus rigides.

Le contrôle du respect de toutes les règles est assuré par le *Mokadim*, représentant du ministère de l'Intérieur à l'échelle administrative du *douar*. On peut considérer que les règles sont hybrides lorsque les exploitations agricoles de petite taille et le pouvoir centralisé de l'administration parviennent à des ajustements informels bénéfiques à chaque partie. Le faible contrôle d'une réglementation favorise une appropriation à deux vitesses sur le terrain. Ainsi, la démarcation entre « anciens » et « nouveaux » puits est relative. Pour l'agriculteur, il est accommodant de dater le creusement de son puits après l'entrée en vigueur de la réglementation (2002), même si la façon dont a circulé l'information sur l'existence de cette réglementation peut aussi expliquer cette différence de statuts. Le statut juridique des puits est donc disparate, comme le montre la figure 3.

Les règles ne tiennent pas seulement à des interactions entre les acteurs. Elles sont aussi liées à la manière dont les acteurs se représentent la nappe. « Trouver » l'eau souterraine est une entreprise qui requiert le savoir-faire d'un sourcier ou de puisatiers « porte-bonheur ». Le choix du groupe de puisatiers dépend ainsi de cette réputation de « porte-bonheur » (*baraka*) des puisatiers, qui repose sur la qualité de leurs réalisations antérieures.

Acteurs étatiques et stratégies à l'œuvre

L'État marocain est très impliqué dans l'accès, l'utilisation et la gouvernance de l'eau souterraine du Saïss. Il ne l'est pas en tant qu'entité

Tableau 1.
Les règles permissives d'accès à l'eau souterraine dans le Saiss [Fofack 2012]

Intitulé de la règle	Contenu de la règle	Citation illustrative
Un choix concerté : l'emplacement du puits ou du forage	Ce choix est discuté entre l'agriculteur et le puisatier ou foreur qui privilégient sur l'exploitation agricole deux positions : le point le plus haut pour faciliter l'irrigation en gravitaire de toutes les parcelles ; ou un angle, afin d'occuper le moins d'espace possible. On a recours soit à une étude de faisabilité avec des examens topographiques et hydrogéologiques, soit à un sourcier pour « trouver » l'eau.	Un agriculteur du premier douar : <i>« Avant de creuser le puits, il faut bien choisir l'endroit où on aura le plus d'eau possible sans creuser trop profondément. Dans la région il y a des spécialistes pour trouver l'eau ».</i>
Les règles de distance émanant de l'Amin	L'Amin est le chef de guilda et juge de paix désigné par les puisatiers d'une région pour régler les conflits entre eux ou entre puisatiers et agriculteurs. Sa double fonction d'instance judiciaire informelle de premier degré et de médiateur social lui confère sa légitimité. Il établit par exemple que : 1) la distance entre deux puits doit être supérieure à 100 m, l'instigateur du second puits devant respecter cette règle ; 2) tout puits doit être creusé à 10 m au moins de la limite de l'exploitation la plus proche.	Un propriétaire terrien dans le premier douar : <i>« Aujourd'hui, si tu veux creuser un nouveau puits, même avec l'autorisation, il faut que la distance qui sépare ton puits de celui du voisin soit au moins de 100 m ».</i>
Les creusements et approfondissements des puits et forages	Les puisatiers et les foreurs sont les maîtres d'ouvrage, les premiers comme spécialistes des puits, les seconds des forages.	Un allocataire de la réforme agraire dans le second douar : <i>« Quand la nappe baisse, on sur-creuse ».</i>
L'obsolescence des puits	Tous les ouvrages construits depuis 10 ans dans le second douar sont des forages (voir fig. 2 <i>supra</i>). Cette tendance concerne également l'utilisation de la technique de forage (sonda) pour approfondir les puits.	Un locataire dans le second douar : <i>« Utiliser le sonda évite de perdre le temps. En 7 ou 10 jours au plus, l'eau est déjà disponible et je peux commencer à irriguer. Tandis que sur cette même profondeur, il faudrait attendre un mois et plus que les puisatiers finissent de creuser ».</i>
À chacun selon ses moyens financiers	De facto, il n'existe aucune restriction au nombre de forages par exploitation ou par superficie exploitée.	Un allocataire dans le second douar, disposant d'un puits asséché en 2012 : <i>« Si j'augmente la profondeur, c'est sûr, je trouverai de l'eau. Mais je n'ai pas d'argent ».</i>
L'eau souterraine, une ressource personnelle	Contrairement aux marchés informels de l'eau observés parfois dans d'autres pays [Shah 1993 ; Quarouch 2011] les agriculteurs qui n'ont pas accès à la nappe ne peuvent compter sur leurs pairs. Parmi eux, on distingue : ceux dont les puits ou forages sont asséchés, donc non opérationnels, et ceux qui n'en possèdent pas.	Le même agriculteur : <i>« N'importe quel voisin te donnerait de l'eau pour les besoins de la maison. Mais, on ne partage pas son eau pour l'agriculture ».</i>

Tableau 2.
Les interdits liés à l'accès à l'eau souterraine dans le Saiss [Fofack 2012]

Intitulé de l'interdit	Contenu de l'interdit	Citation illustrative
Une exploitation de moins de 5 hectares ne peut avoir deux puits	À l'évidence, cette règle ne pose de problème à personne car un petit agriculteur ne va pas engager des dépenses importantes pour la construction d'un second puits. Il privilégiera les approfondissements et les drains horizontaux (<i>bérimas</i>).	Un propriétaire de 2 hectares dans le premier douar : « <i>Au lieu de creuser encore, j'ai installé les bérimas sur mon puits. Ils sont efficaces et beaucoup moins chers</i> ».
L'interdiction de creuser un « nouveau » puits sans autorisation	Tous les puits et forages creusés à partir de 2002 nécessitent une autorisation préalable de l'Agence de Bassin. En réalité, 68 % des puits dans le premier douar (fig. 3 <i>infra</i>) l'ont été sans autorisation : soit parce que la loi était supposée ne pas exister, soit parce que l'agriculteur savait qu'il ne serait pas sanctionné.	Un allocataire de 10 hectares dans le second douar : « <i>Si quelqu'un creuse un forage, le Mokadim viendra lui demander de lui montrer son autorisation</i> ».
L'interdiction de creuser des forages	Le premier douar est situé sur une zone de captage de l'eau potable. Le ministère de l'Intérieur (le <i>Mokadim</i> notamment) s'assure que les agriculteurs ne creusent pas de forages. En fait, ceux-ci préfèrent le creusement moins coûteux des puits. D'où le contrôle aisé de l'administration et le maintien de son autorité.	Un agriculteur dans le premier douar : « <i>Le Mokadim est très informé. Quand tu veux creuser, à peine as-tu posé la première pioche qu'il est déjà là. Même si tu crois qu'il dort, il faut savoir qu'il sait déjà ce que tu fais, surtout depuis qu'on peut communiquer par téléphone</i> ».
L'usage des explosifs est proscrit	Les explosifs étaient utilisés pour creuser les puits. Leur usage a été interdit en raison de nombreux accidents et du climat de peur liés aux attentats de Casablanca (loi de mars 2003) : réglementation respectée sur le terrain.	Un puisatier dans le premier douar : « <i>On ne pouvait plus utiliser les explosifs même cachés, parce que le bruit alertait le Mokadim</i> ».
L'interdiction de creuser en amont d'une source (Aïn)	Une demande d'autorisation de creusement en amont d'une source ne peut être accordée. Les forages ne doivent pas être réalisés sur la zone de captage de la source qui alimente le douar.	Un agriculteur dans le premier douar : « <i>Quand un agriculteur pompe l'eau à côté de la source, ceux qui sont éloignés de la source n'auront plus suffisamment d'eau pour irriguer</i> ».

unitaire mais à travers différentes administrations.

L'OMNIPRÉSENCE DES ACTEURS ÉTATIQUES

Trois principaux groupes d'acteurs étatiques interviennent dans la gouvernance de la nappe du Saïss (fig. 5), mais leur légitimité d'intervention n'est pas acquise d'avance :

- Les acteurs du monde agricole renvoient d'une part au ministère en charge de l'Agriculture ainsi qu'à ses représentations (Directions Régionales et Provinciales de l'Agriculture, Centre de Travaux) qui conduisent la politique du *Plan Maroc Vert* ; et d'autre part aux Chambres d'Agriculture, organisations socio-professionnelles des agriculteurs créées en 1962 qui ne sont pas des services déconcentrés de l'État. La mission centrale de ces acteurs est le développement et l'appui des activités agricoles. Ils sont les interlocuteurs privilégiés des agriculteurs.
- L'Agence de Bassin Hydraulique du Sebou (ABHS) aménage et conduit la politique de sauvegarde des eaux souterraines dans l'aquifère du Saïss sur le modèle de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau [Petit, Baron 2009]. Créée juridiquement en 1995 (article 20 de la loi n° 10-95 sur l'eau) et opérationnelle depuis 2002, cette existence récente exige qu'elle construise et affirme en permanence sa légitimité d'action face aux acteurs du monde agricole.
- Les Caïdats sont issus des démembrements du ministère de l'Intérieur à l'échelle des Cercles (unités administratives déconcentrées hiérarchiquement en dessous de l'échelon provincial et couvrant plusieurs communes rurales). Premier relais de l'État dans les

douars, la très grande proximité du Caïdat et sa capacité coercitive font de lui l'acteur public le plus connu des agriculteurs.

DIFFÉRENTES VISIONS INSTITUTIONNELLES SUR L'ENJEU DE LA NAPPE

Chacun des trois groupes d'acteurs répertoriés ci-dessus a une vision et une rationalité propres au sujet de la gouvernance de la nappe du Saïss.

Principal pilier de l'économie marocaine, l'agriculture est mise en avant dans la politique du *Plan Maroc Vert*. Pour le ministère de l'Agriculture, l'ambition est claire : développer une agriculture intensive à haute valeur ajoutée, synonyme d'agriculture irriguée, et moderniser la petite agriculture. Le Plan Agricole Régional de Meknès-Tafilalet (2009) prévoit ainsi 142 projets en matière de production agricole et agro-industrie à l'horizon 2020. L'eau souterraine est dans cette optique au centre des logiques d'intensification de la production agricole et d'extension des superficies irriguées. Le vaste programme de subventions pour l'acquisition du matériel goutte-à-goutte est une incarnation particulière de cette politique.

Pour l'ABHS, la nappe est en situation de surexploitation et de stress hydrique. En effet, après avoir enregistré des baisses régulières depuis 1980 (en moyenne 1 m/an pour la nappe phréatique et 2 m/an pour la nappe profonde), les nappes de Fès-Meknès accusent aujourd'hui un déficit annuel d'environ 100 millions de m³ (Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau, 2011). Pour l'Agence, l'urgence se pose donc en termes de sauvegarde et de préservation des ressources en eau

Fig. 4. Décomposition des principales structures étatiques intervenant dans la gestion de la nappe du Saïss

Fig. 5. Perceptions de l'autorisation préalable au creusement des puits par les agriculteurs, en rapport avec la recherche de subventions dans le second douar (1975-2012)

encore disponibles. L'obligation d'autorisation préalable au creusement des puits et forages est l'étendard de son action.

Dans la division administrative du Maroc, le Caïdat répercute au niveau des Cercles la politique nationale de maintien de l'ordre public. Si, *a priori*, il est loin des enjeux liés à l'eau souterraine dans le Saiss, il est en réalité un acteur déterminant de la gouvernance de la nappe. L'eau souterraine étant au centre des activités économiques et sociales dans cette zone, l'objectif qui anime le Caïdat est de s'assurer que les opérations autour de l'accès et l'utilisation de la ressource ne représentent pas de menace à l'ordre public et social. Il exerce donc ses missions traditionnelles de contrôle et de sanction.

En conséquence, trois visions de la gouvernance de l'eau souterraine existent dans le Saiss. Tandis que celles du ministère de l'Agriculture et de l'Agence de Bassin s'opposent, la position du Caïdat est moins influencée par l'antagonisme entre les autres acteurs, son action se déployant surtout en lien avec le respect de la réglementation et le maintien de la paix sociale. Il existe toutefois entre ces différentes dynamiques plusieurs canaux de communication et lieux de croisement.

La rencontre des politiques publiques avec les « règles de terrain »

Trois modes d'interaction des politiques publiques peuvent être identifiées. La politique agricole et la politique de sauvegarde de la nappe du Saiss interagissent et s'imbriquent à travers la rencontre entre le mécanisme d'autorisation préalable au creusement et celui

des subventions au goutte-à-goutte, à travers les formes plurielles des procédures, mais également par le biais de la construction d'un contrat de nappe.

L'IMBRICATION DES MÉCANISMES D'AUTORISATION D'ACCÈS À LA NAPPE ET DES SUBVENTIONS AU GOUTTE-À-GOUTTE

Grâce à des taux particulièrement attractifs, les subventions au goutte-à-goutte sont très sollicitées par les agriculteurs. Cependant, la procédure légale pour obtenir ces subventions exige que les puits et/ou forages impliqués dans le projet d'irrigation localisée aient obtenu au préalable une autorisation ou une régularisation de l'Agence de Bassin. Le taux généreux de subvention est fortement incitatif, les agriculteurs étant prêts à braver tous les obstacles qui jalonnent les procédures de demandes d'autorisation. Alors que l'obligation d'autorisation préalable est entrée effectivement en application en 2002, l'effet est surtout notable depuis 2006 (60 % de l'investissement), puis 2010 (80-100 % de l'investissement), quand les taux de subvention ont fortement augmenté.

Le couple subventions-autorisations a particulièrement incité au respect de l'obligation préconisée par l'Agence de Bassin. Dans le second douar, le nombre d'autorisations post-creusement a connu une très forte progression avec l'augmentation progressive du taux des subventions. Dans ce cas, 84 % des forages ont suivi la procédure instaurée par l'ABHS et, à partir de 2006, la quasi-totalité des forages creusés ont au préalable obtenu une autorisation. Ces chiffres se justifient également par le fait qu'il s'agit d'investisseurs étrangers non originaires du douar, soucieux d'optimiser leurs plans d'investissement et bien informés (fig. 5).

Dans le premier douar en revanche, depuis 2005, très peu d'agriculteurs (4 seulement) ont régularisé leurs puits dans l'optique de bénéficier des subventions au goutte-à-goutte (fig. 6). Dans ce douar, le couple subventions-autorisations n'a pas fonctionné comme dans le cas du second douar où les attributaires de lots de la Réforme Agraire et les nouveaux investisseurs ont des liens plus forts avec le ministère de l'Agriculture. L'augmentation du nombre d'autorisations dans le premier douar relève plutôt de la coercition (le contrôle du ministère de l'Intérieur) que de l'incitation (les subventions). Aussi, les autorisations post-creusements ont une connotation différente dans ce douar. Elles expriment d'abord le besoin de satisfaire une contrainte liée au contrôle du Caïdat, et une opportunité de subventions ensuite. Dans ce douar où le tissu social (relations entre individus liées à la sociabilité, aux alliances matrimoniales, avec un sentiment d'appartenance à un collectif) est plus resserré que sur le douar de la coopérative agraire, la crainte du ministère de l'Intérieur est entretenue au fil du temps par la grande proximité physique du Caïdat.

UNE SUPERPOSITION MULTISCALEAIRE DES FORMES DE PROCÉDURES

Il existe ainsi deux processus de facilitation pour impliquer d'autres parties dans une relation qui est *a priori* bilatérale entre l'Agence de Bassin et l'agriculteur. L'agriculteur cherche un allié soit à travers le Caïdat, soit par le canal du ministère de l'Agriculture. Il est évident que ces acteurs étatiques ont eux aussi des objectifs propres : paix sociale et contrôle pour l'un, développement agricole pour l'autre.

L'accès aux autorisations de creusement et aux subventions au goutte-à-goutte est réglementé suivant des procédures légales et soumis à des conditions précises. Dans ses rapports avec l'administration de l'eau et de l'agriculture, l'agriculteur arrive ainsi à obtenir des alliés ou des intermédiaires entre lui et ces deux services qui lui facilitent les procédures.

De l'introduction de la demande d'autorisation à la décision définitive d'octroi ou de refus, en passant par l'enquête publique, toutes les étapes de la procédure d'obtention des autorisations de creusement et de prélèvement de l'eau relevant du domaine public se déroulent au sein de l'Agence de Bassin, avec l'agriculteur. Toutefois, une seconde procédure coexiste avec la procédure légale. Dans cette procédure parallèle, l'agriculteur effectue ses démarches via le Caïdat et les effets produits sont les mêmes que ceux de la procédure formelle. Le Caïdat intervient comme intermédiaire entre l'agriculteur et l'Agence de Bassin (fig. 7). Grâce à cette entremise, la durée de la procédure formelle est raccourcie et les contraintes des agriculteurs sont réduites.

Dans sa quête de subventions auprès des services de l'agriculture, l'agriculteur recourt à la médiation d'un troisième acteur : les entreprises de commercialisation du goutte-à-goutte (GAG). Ces entreprises se substituent à l'agriculteur pour constituer et introduire le dossier de demande de subventions auprès des délégations du ministère de l'Agriculture. Elles s'assurent du bon déroulement de la procédure d'octroi des subventions, en contrepartie d'une quote-part du montant de la subvention qui sera reversé à l'agriculteur. La procédure d'obtention des subventions est ainsi

Fig. 6. Impact du contrôle du Caïdat sur la progression des légalisations des puits et forages dans le premier douar et sa perception par les agriculteurs (1970-2012)

Fig. 7. Deux voies parallèles d'obtention des autorisations préalables au creusement des puits/forages

« appropriée » par les agriculteurs qui développent des procédés pour faire face ou contourner les contraintes des processus légaux. Ces différents canaux pour faire aboutir leurs demandes sont empruntés, en fonction de la situation du moment (une entreprise locale particulièrement dynamique, par exemple) et des leviers d'ordre relationnel que peuvent mobiliser les agriculteurs.

L'AMÉNAGEMENT DU CONTRAT DE NAPPE ET LA RECHERCHE DE CONSENSUS

Le contrat de nappe représente un autre moment de rencontre entre les politiques agricoles et de l'eau. Le projet de contrat de nappe dans le Saiss s'inspire des mécanismes institutionnels mis en place en France sur la nappe de Beauce [Petit 2009]. Le contrat de nappe est un processus initié par l'Agence de Bassin qui souhaite l'engagement de tous les acteurs et intervenants du secteur de l'eau, dans la gestion et la préservation des eaux souterraines afin de faire face à la surexploitation de l'aquifère. Le processus officiellement engagé en 2010 est désigné par la *Convention pour une gestion participative et durable des ressources en eau souterraine du système aquifère du Moyen Atlas-Saïss*. S'il est encore mal connu des agriculteurs et rejeté par les représentants des Chambres d'Agriculture parce qu'ils jugent son application inéquitable suivant le poids financier de l'agriculteur concerné, le contrat de nappe pourrait fédérer les intérêts de l'Agence et des Directions Régionales de l'Agriculture sur des projets spécifiques communs d'augmentation de l'offre en eau. Cette coalition est le fruit de concessions auxquelles l'Agence a

consenties dans la mise en œuvre de sa stratégie : assouplissement de l'interdiction d'extension des exploitations agricoles, mise en demeure de la constitution des périmètres de sauvegarde. Cependant, les solutions évoquées jusqu'à présent relèvent plutôt du registre de l'augmentation de l'offre (acheminement de l'eau du barrage de M'Dez, à proximité de la plaine du Saiss) que d'une véritable gestion de la demande en eau.

Les deux premières formes de rencontre des politiques publiques concernent surtout la politique agricole et la politique de l'eau ; la troisième fait intervenir le Caïdat.

La superposition de ces différentes formes de procédures permet de faire deux constats opposés. D'une part dans le premier douar, la construction d'une alliance entre l'Agence de Bassin et le Caïdat permet de contrôler la prolifération des puits et forages illicites. L'intervention ciblée du Caïdat explique la forte augmentation du nombre d'autorisations et des cas de régularisation des puits dans ce douar. D'autre part dans le second douar, c'est la recherche de subventions qui fait croître le nombre d'autorisations et de régularisations, bien au-delà des obstacles légaux, dans une alliance entre les agriculteurs et le ministère de l'Agriculture, où ce dernier devient intermédiaire entre l'agriculteur et l'Agence de Bassin.

Discussion

L'ÉCHELLE LOCALE N'EST PAS SUFFISANTE POUR
CARACTÉRISER LES PROCESSUS D'ACTION COLLECTIVE
(CARACTÈRE MULTISCALEIRE ET MULTI-ACTEURS)

La présence effective de règles ne garantit pas qu'elles soient suivies ; de même, le fait que

les agriculteurs eux-mêmes aient construit et adhéré à ces règles ne peut suffire à expliquer leur continuité par des individus qui n'étaient pas impliqués dans l'accord à l'origine [Ostrom 1992]. Dans cette perspective, ce sont les agriculteurs eux-mêmes qui construisent et assurent la durabilité de leurs systèmes agraires, en développant des actions de contrôle et de sanction. Cependant, les tentations de violations étant nombreuses, le respect et l'application *ex post* de ces règles ne peut résulter de la seule implication des agriculteurs. La régulation nécessite l'intervention extérieure de l'État, non pas en tant que « gendarme », mais en tant que régulateur des normes et comportements sociaux. L'État prend fait et cause de ces normes sociales dont il parvient à répercuter la standardisation dans les systèmes agraires en inventant de nouvelles formes de légitimité à son intervention. Dans le Saiss, ces nouvelles légitimités de l'intervention de l'État sont les subventions au goutte-à-goutte et les autorisations d'accès à l'eau souterraine. Les acteurs à des échelles différentes construisent des règles qui communiquent entre ces échelles. Pour reprendre la terminologie de l'école de Bloomington [Ostrom 1990], on peut affirmer que les règles du niveau opérationnel s'hybrident avec les règles de choix collectif et constitutionnelles dans une forme de dialogue permanent. La procédure d'obtention de l'autorisation illustre cette hybridation, où deux types de parcours (l'un officiel, l'autre mobilisant des intermédiaires étatiques ou privés) sont possibles pour les agriculteurs. La validation étatique de cette cohabitation contribue à renforcer le respect et la pérennité des processus informels.

La régulation de l'accès et de l'utilisation de l'eau souterraine dans le Saiss est un processus multi-acteurs dont l'État fait partie. L'État marocain multiplie ses modes d'intervention dans la régulation de l'accès à l'eau souterraine entre les instruments d'incitation comme les subventions et la coercition. Ce constat est assez surprenant car la littérature insiste tantôt sur la capacité des groupes locaux à s'organiser et à mettre en œuvre une action collective pour la gestion de leurs ressources communes [Ostrom 1990] ; tantôt, c'est un constat d'anarchie qui domine, résultant du fait qu'une multitude d'utilisateurs informels de petite taille ignorés dans les processus de prise de décision fait face à la faible mise en œuvre des règles légales par des pouvoirs publics qui n'ont pas les moyens de réguler la gestion des eaux souterraines [Shah 2009]. Contrairement aux approches décrites ci-dessus, l'État peut être un acteur clé dans la gouvernance des eaux souterraines. Au Maroc, il a construit une politique agricole offensive qui concerne aussi le Saiss, et est fortement dépendante des ressources en eau souterraine. Il rencontre ainsi des réseaux informels d'accès à l'eau très privés et atomisés.

Pour les pays confrontés à une situation d'anarchie dans l'utilisation des eaux souterraines, la réponse institutionnelle est d'agir pour formaliser les règles informelles. Shah théorise une stratégie indirecte pour influencer les structures informelles, par exemple à travers la tarification de l'énergie [Shah 2009]. En fait de stratégie indirecte, la technique de l'incitation (subventions) permet de rendre attractive une politique de régulation des eaux souterraines en fédérant les différents intérêts en présence autour d'une opportunité commune.

Dans le Saiss, les subventions au goutte-à-goutte seraient une manière de permettre la sauvegarde de la nappe. Cette réalité n'est pas spécifique au cas marocain. En effet, après l'échec de ses grandes réformes sur l'eau souterraine en 1992, le Mexique a établi des permis d'accès à la nappe afin de recenser les quelques 96 000 forages utilisés pour l'irrigation [Shah 2009], représentant 80 % des prélèvements des eaux souterraines. Pour obtenir la coopération des agriculteurs, une subvention sur l'électricité a été instaurée, suffisamment importante pour rendre l'enregistrement et la régularisation des puits et forages rentables pour les agriculteurs.

UNE DOMINATION DU CONTEXTE LOCAL À NUANCER POUR LE CAS MAROCAIN ?

Pour Ostrom [1990] comme pour Shah [2009], le contexte local détermine en grande partie les modalités de la gouvernance (ou de la non gouvernabilité) des eaux souterraines. Cet aspect mérite d'être nuancé dans le cas marocain. En effet, la gouvernance de l'eau souterraine au Maroc doit être analysée eu égard au contexte politique du pays. Au Maroc, le pouvoir étatique centralisé intervient dans tous les domaines de la vie politique, économique et sociale. Du fait d'un long héritage de la monarchie et du rôle de l'État-providence, la crainte et le devoir d'allégeance au pouvoir central sont omniprésents au sein des populations. L'État organise, régule et contrôle.

En analysant les relations de pouvoir entre acteurs autour de l'eau souterraine en Inde, Mukherji [2006] révèle la manière dont l'État fédéral du Bengale a réussi à mettre en œuvre une gestion stricte de l'accès à l'eau souterraine, avec le soutien tacite de l'intelligentsia

urbaine et en l'absence d'une opposition paysanne visible. Au contraire, dans l'État du Gujarat, la présence d'un important lobby agricole a annihilé toutes les tentatives de régulation qui visaient à restreindre l'accès à la ressource pour les agriculteurs (*ibid.*). En fonction des contextes sociopolitiques, la régulation de l'eau souterraine peut donc être plus ou moins dictée par l'État, avec plus ou moins de succès. Dans notre cas, dans le premier douar, l'État ne rencontre pas de résistance à sa politique de rigueur ; dans le second douar, il infléchit le comportement des agriculteurs au moyen des subventions. Cette figure de l'État-régulateur, peu présente dans la littérature qui traite de la gouvernance des eaux souterraines, influence la lecture qui peut être faite de la place des acteurs impliqués dans le processus de construction de la régulation de l'accès aux eaux souterraines [Bekkar *et al.* 2009].

Conclusion

Notre analyse a établi que l'État marocain est loin d'être absent de la régulation de l'accès et de l'utilisation de l'eau souterraine. C'est un résultat contre-intuitif issu des études de cas que nous avons réalisées au Maroc, qui démontre que l'analyse de la gestion des eaux souterraines à travers des infrastructures individuelles ne peut être abordée avec un apriorisme excluant l'acteur étatique du champ de cette gouvernance. Dans une économie agricole, fondée sur l'exploitation de l'eau souterraine, où l'initiative et l'investissement sont d'ordre privé, l'État participe aussi bien à la construction qu'à la mise en œuvre des règles qui organisent cette régulation et en assurent

l'effectivité. Les acteurs de terrain font émerger des règles informelles quant à la gouvernance de l'eau souterraine, et ces règles sont confrontées, négociées, puis renforcées grâce à l'emprise territoriale plus large de la puissance publique. Dans un contexte sociopolitique comme celui du Maroc où l'État est présent dans les structures culturelles, sociales, économiques et politiques, l'importance de cet acteur ne peut être reléguée au second plan en vertu du principe que les agriculteurs ont pleine capacité pour élaborer eux-mêmes leurs propres règles de gestion collective. L'État intervient pour organiser cette régulation, et la diversité de ses axes d'intervention est un facteur qui présente aussi de grands défis en termes de coordination. Le retour de l'État dans la sphère de l'action collective induit une reconfiguration du rôle des acteurs proposé dans le schéma de gouvernance de l'école de Bloomington [Ostrom]. Dans cette nouvelle configuration, l'échelle de l'émergence de l'action collective n'est plus seulement le niveau opérationnel, mais elle peut également se situer au niveau des règles de choix collectif et au niveau constitutionnel. L'hybridation des règles d'accès, d'usage et de gestion de l'eau souterraine est la résultante de ces processus multi-échelles. Certains auteurs, à

l'instar de Mukherji [2006] dans le cas de l'Inde, pointent un cadre favorable à un retour de l'État, en précisant que dans les territoires où les lobbies agricoles sont faibles, les régulations étatiques de l'eau souterraine sont mises en œuvre avec succès. En revanche, quand ces lobbies sont solides et suffisamment ancrés dans le paysage sociopolitique, tout effort de contrôle dans l'accès à l'eau souterraine tend à demeurer un vœu pieu. Cependant, cette intervention ne garantit pas la fin de la surexploitation de la ressource, et peut consolider ou favoriser la création de nouvelles inégalités dans l'accès à cette ressource. Le retour de l'État interpelle aussi sur le risque d'une mainmise trop forte de sa part sur les rouages de la gouvernance, dans une démarche où les positionnements politiques prévalent sur les enjeux de durabilité de la ressource.

Remerciements

Ce travail a été réalisé dans le cadre du projet de recherche « Groundwater Arena », financé en partie par l'ANR (CEP S 11/09). Nous tenons à remercier les deux lecteurs de la revue *Études rurales* pour leurs commentaires qui ont permis d'enrichir le texte et de préciser certains éléments. Nous restons évidemment seuls responsables des erreurs ou omissions subsistantes.

Bibliographie

- Agence de Bassin Hydraulique du Sebou** — 2011, *Étude d'actualisation du Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau du bassin hydraulique de Sebou*, note de synthèse.
- Amraoui, Fouad** — 2005, « Contribution à la connaissance des aquifères karstiques : Cas du Lias de la plaine du Saïs et du Causse Moyen Atlasique tabulaire (Maroc) », Thèse d'État en Hydrogéologie, Université Hassan II Ain Chock, Casablanca.
- Banque Mondiale** — 2012, *Morocco - Second Development Policy Loan in Support of the Plan Maroc-Vert Project*, program information document.
- Baron Catherine et Muriel Mailfert** — 2009, « La gestion de l'eau potable en Afrique francophone : éléments pour une lecture institutionnaliste de l'action collective », 6^{es} Journées de la Proximité « Le Temps des Débats », Poitiers.
- Baron, Catherine, Olivier Petit et Bruno Romagny** — 2011, « Le courant des "Common-Pool Resources" : un bilan critique », in T. Dahou, M. Elloumi, F. Molle, M. Gassab et B. Romagny (dir.), *Pouvoirs, Sociétés et Nature au Sud de la Méditerranée*, Paris/Tunis, Éditions INRAT/IRD/Karthala : 29-51.
- Bekkar Younes, Marcel Kuper, Mostafa Errahj, Nicolas Faysse et Mohamed Gafsi** — 2009, « On the difficulty of managing an invisible resource: farmers' strategies and perceptions of groundwater use, field evidence from Morocco », *Irrigation and Drainage*, 58 : 252-263.
- Benouniche Maya, Marcel Kuper, Julie Poncet, Tarik Hartani et Ali Hammani** — 2011, « Quand les petites exploitations adoptent le goutte-à-goutte : initiatives locales et programmes étatiques dans le Gharb (Maroc) », *Cahiers Agricultures*, 20 : 40-47.
- Essahlaoui Ali, Hassane Sahbi, Lahcen Bahi et Nacer El-Yamine** — 2001, « Reconnaissance de la structure géologique du bassin de Saïss occidental, Maroc, par sondages électriques », *Journal of African Earth Sciences*, 32 (4) : 777-789.
- Faysse Nicolas et Olivier Petit** — 2012, « Convergent Readings of Groundwater Governance? Engaging exchanges between different research perspectives », *Irrigation and Drainage*, 61 : 106-114.
- Fofack, Rhoda** — 2012, *Analyse des règles d'accès à l'eau souterraine dans un contexte de mutations de l'agriculture et des politiques publiques au Maroc : le cas de l'aquifère du Saïss*, Mémoire de master 2, Science politique, Sciences Po Lille/Université de Lille 2, Lille.
- Gaudin, Jean-Pierre** — 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hobbes, Thomas** — 1651 [1921], *Léviathan ou la Matière, la Forme et la Puissance d'un État ecclésiastique et civil*, traduction française de Anthony R., éds Marcel Giard & Cie.
- Kuper, Marcel** — 2011, « Des destins croisés, regards sur 30 ans de recherches en grande hydraulique », *Cahiers Agricultures*, 20 : 16-23.
- Lees, Susan H.** — 1986, « Coping with Bureaucracy: Survival Strategies in Irrigated Agriculture », *American Anthropologist*, 88 : 610-622.
- Mukherji, Aditi** — 2006, « Political ecology of groundwater: the contrasting case of water-abundant West Bengal and water-scarce Gujarat, India », *Hydrology Journal*, 14 : 92-406.
- Ostrom, Elinor** — 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor** — 1992, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Pascon, Paul** — 1978, « De l'eau du ciel et l'eau d'État, Psychologie de l'irrigation », *Hommes, Terre et Eaux*, 8 (28) : 3-10.
- Petit, Olivier** — 2009, « Un regard rétrospectif sur l'évolution de la gouvernance de l'irrigation en Beauce (1993-2008) », *Science et changements planétaires/Sécheresse*, 20 : 262-270.
- Petit Olivier et Catherine Baron** — 2009, « Integrated Water Resources Management: From General Principles to its Implementation by the State. The case of Burkina Faso », *Natural Resources Forum*, 33 (1) : 49-59.

Quarouch, Hassan — 2011, *Le legs de l'accès à l'eau souterraine sur le parcours identitaire d'acteurs agricoles de la plaine du Saiss : Représentations, Altérations, Dignité, Reconnaissance sociale, Horizon des possibles*, Mémoire de master 2, Gestion sociale de l'eau, Montpellier SupAgro-Institut des Régions Chaudes, Montpellier.

Shah, Tushaar — 1993, *Groundwater markets and irrigation development: political economy and practical policy*, Oxford & New York, Oxford University Press.

Shah, Tushaar — 2009, *Taming the Anarchy: Groundwater Governance in South Asia*, Washington DC, Resources for the Future Press.

Résumé

Cet article analyse les interactions entre pratiques locales d'accès à l'eau souterraine et politiques publiques. La plaine du Saiss au Maroc dispose d'un système aquifère qui a permis le développement d'une agriculture intensive à travers des puits et des forages privés, soutenu par des politiques agricoles volontaristes. L'Agence de Bassin pour sa part, attire l'attention des différents acteurs sur les fortes baisses du niveau des eaux souterraines. Ce système aquifère se retrouve ainsi au centre de stratégies diverses pour l'accès à l'eau souterraine et la gestion des ressources disponibles. Nous mettons en exergue les processus qui président à la construction des règles d'accès, d'utilisation et de gestion de la nappe. Entre une situation de libre accès et de compétition (anarchie) et une planification totale (Léviathan), nous avançons qu'il faut reconsidérer la place et le rôle attribués à certains acteurs dans la littérature en tenant compte à la fois de l'échelle locale où s'opèrent des processus multiples, souvent informels, pour l'accès à l'eau souterraine ; et de l'échelle régionale où sont mises en œuvre les politiques publiques régissant le développement agricole et la gestion des eaux souterraines. Plutôt qu'un emboîtement, on observe une hybridation des règles d'accès. L'État n'est pas absent de la régulation de cet accès, bien que celui-ci soit privé et atomisé.

Mots clés

Règles d'accès, eaux souterraines, gouvernance multi-niveaux, hybridation, Saiss.

Abstract

This paper aims to analyze interactions between local practices of obtaining private access to groundwater for irrigation, and public policies of groundwater management. The aquifer system in the Saiss plain in Morocco enabled the development of an intensive agriculture, supported by ambitious agricultural policies. At the same time, the River Basin Agency draws attention to the existing overexploitation of groundwater. Thus, the Saiss aquifer is at the centre of diverging strategies for the access to groundwater and the management of available water resources. We analyze the processes presiding over the construction of rules for access, use and management of the aquifer. Challenging the dualistic visions of a context of free access to water resources and unrestricted competition (anarchy) versus a situation of over-control and central planning (Leviathan), we assert that the place and the role conferred to certain actors in the literature should be re-evaluated. This is possible by considering both the local scale with its various (informal) processes for access to groundwater, and the regional scale where policies governing the agricultural development and groundwater management are implemented. Rather than a stacking of rules, we observed a hybridization of these rules.

Keywords

Rules-in-use, groundwater access, multi-level governance, hybridization, Saiss.