

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND THE DEVELOPMENT OF IRRIGATION IN MOROCCO**

### **LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE ET LE DEVELOPPEMENT DE L'IRRIGATION AU MAROC**

RACHID EL BAZZIM, Doctorant chercheur, Université Hassan 1<sup>er</sup> (Laboratoire de la Gouvernance et du Développement Durable), Settat, r.elbazzim@uhp.ac.ma

#### **ABSTRACT**

The hydraulic needs of Moroccan agriculture are no longer sufficiently assured by dams and the exploitation of groundwater that knows a remarkable deficit as the years. Agriculture and water are hopelessly doomed to linked destinies.

Given this situation, the government decided to remove the water management of irrigation by developing public-private partnerships. Thus, after the brief experiment of participatory irrigation management, public policies have preferred to turn to the partnership with private actors to ensure the management of these areas.

With the recent entry into force of Law No. 86-12 on the public-private partnership contracts, which may well provide legal framework irrigation projects of Moroccan agriculture. Major challenges remain those of transparency and good governance.

#### **RÉSUMÉ**

*Les besoins hydrauliques de l'agriculture marocaine, ne sont plus suffisamment assurés par les barrages et l'exploitation de la nappe phréatique qui connaît un déficit remarquable au fur et à mesure des années. L'agriculture et l'eau sont donc irrémédiablement vouées à des destins liés.*

*Face à cette situation, les pouvoirs publics ont décidé à faire sortir la gestion de l'eau de l'irrigation du giron du tout public en développant des partenariats public-privé. Ainsi, après la brève expérimentation de la gestion participative de l'irrigation, les politiques publiques ont préféré se tourner vers le partenariat avec des acteurs privés pour assurer la gestion de ces périmètres.*

*avec la récente entrée en vigueur de la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé, susceptibles de bien encadrer juridiquement les projets d'irrigation de l'agriculture marocaine. Les grands défis restent ceux de la transparence et de la bonne gouvernance.*

**Keywords:** agriculture, public-private partnerships, governance, Law No. 86-12

## I- Les enjeux de la structuration des projets d'irrigation en partenariats public-privé

Si le modèle de partenariat public-privé avait donc déjà largement été mis en œuvre dans le cadre des services publics locaux<sup>1</sup>, cela n'avait jamais été tenté dans le cadre d'un projet d'irrigation, peut-être parce que le secteur, très stratégique, était jugé trop sensible pour être géré par le privé. Peut-être aussi, car le risque financier, perçu comme plus important suscitait la méfiance des grands groupes internationaux<sup>2</sup>.

Le début était en 2004, où il a été décidé de faire appel au privé pour le projet d'irrigation « El Guerdane », qui comprend la construction d'une adduction de 90 km et un réseau de distribution d'eau de 300 km environ, puisque la région avait déjà perdu 30 % de ses exploitations entre 1995 et 2002 du fait d'une pénurie sévère en eau<sup>3</sup>.

L'État marocain optait à l'époque, à cause de l'absence d'un cadre juridique marocain relatif aux contrats de partenariats, pour une formule juridique du BTO « *Built-Transfer-Operate* », lui permettant de prendre possession des installations après leur construction, et d'en déléguer l'exploitation à l'opérateur privé pendant le temps de la concession. Il s'agit ainsi d'éviter de donner l'impression de "privatiser" l'eau agricole, ce qui serait politiquement très difficile à justifier auprès des agriculteurs, du fait du fort ancrage juridique et psychologique de l'eau comme partie intégrante du domaine public au Maroc<sup>4</sup>.

Face à une représentation dualiste mettant en jeu deux modèles bien distincts, d'un côté, une agriculture traditionnelle, vivrière qui n'aurait qu'à peine évolué depuis des siècles, et de l'autre côté une agriculture dite « moderne » destinée à exporter vers le reste du monde, le plan *maroc vert*<sup>5</sup> a tracé parmi ses objectifs la valorisation des ressources en eau allouées à l'irrigation. La traduction de ce fondement en partenariat public-privé, vise l'amélioration de l'efficacité et l'efficience des ressources en eau, la durabilité des installations réalisées, et la rationalisation des dépenses budgétaires en temps de crise.

En effet, parmi les actions stratégiques du partenariat public-privé en la matière, le projet de Chtouka Ait Baha dans la région Souss-Massa-Draâ pour le dessalement de l'eau de la mer, qui devrait permettre de couvrir le réseau d'irrigation sur plus de 13.000 hectares agricoles. Il s'agit bien d'une initiative innovatrice pour le développement de l'agriculture marocaine dans un pays à climat aride, dans ce cadre un appel à projet a été lancé les pouvoirs publics pour mettre en place l'unité de dessalement.

Par ailleurs, les grands défis des projets de partenariats seront : le respect des principes de transparence, de quête de performance et d'équilibre des relations entre les partenaires<sup>6</sup>. Dans ce cadre, l'attribution des contrats de Partenariat doit se faire dans des conditions de la concurrence. Du moment où l'attribution du

---

<sup>1</sup>El bazzim Rachid: Le recours aux partenariats public-privé peut-il constituer un levier important pour la gouvernance communale ?, La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD), n°122, juin-juillet, 2015

<sup>2</sup>Bonnet Simon: Le "sauvetage" du verger El Guerdane, Enjeux géopolitiques d'un projet d'irrigation dans le sud du Maroc, Mémoire de Master 1, Sous la direction de Luc Cambrezy (IFG) et d'Annabelle Houdret (DIE-GDI), Université Paris 8, Institut Français de Géopolitique, Année universitaire 2012/2013, p.39

<sup>3</sup>El gueddari Abou BekrSeddik: "Économie d'eau en irrigation au Maroc, acquis et perspectives d'avenir" in HTE, n°130,2004

<sup>4</sup>Potin Christian: aperçu sur les différentes références du droit au Maroc et sur la formation historique du système foncier (Rapport de mission FAO dans le cadre de la préparation du projet d'aménagement des bassins versants), 1994, p.19

<sup>5</sup>Lancé en avril 2008 par le roi Mohammed VI du Maroc, le Plan Maroc Vert (PMV) a pour objectif de faire du secteur agricole un levier prioritaire du développement socioéconomique au Maroc adoptant une approche globale.

<sup>6</sup>Ministère de l'Economie et des Finances: Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics, projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2015, p.10

premier projet d'el « *Guerdane* » à un consortium du palais royal marocain a fait corroborer l'hypothèse d'une *privatisation à travers une « royalisation »*<sup>7</sup>.

Ceci va nous amener dans la seconde partie de cette contribution à mettre le point sur les principales dispositions la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé<sup>8</sup>, susceptibles de bien encadrer juridiquement les projets d'irrigation de l'agriculture marocaine.

## II- Les garanties juridiques de succès du montage des contrats de partenariat

La loi marocaine portant sur le Partenariat Public-privé, a créé la formule tant attendue des contrats de partenariat, outil complexe, à caractère global, son maniement sera délicat.

il s'agit en fait d'un contrat administratif au sens de la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé, qui autorise une personne publique à confier à un partenaire privé une mission globale sur une durée déterminée et assez longue lui permettant d'amortir ses investissements, et à la personne publique un paiement étalé dans le temps, incluant à la fois le financement d'un ouvrage, sa construction ou sa transformation, son entretien, son exploitation, sa maintenance et sa gestion<sup>9</sup>.

Le caractère global du contrat s'explique en premier lieu par la complexité multiniveaux de tout projet de partenariat public-privé : la prise de décision, la planification, la coordination, le contrôle, les mécanismes de pilotage, la gestion des échéanciers, des coûts et des risques, voire des conflits potentiels, l'arrimage des systèmes de gouvernance et l'intégration des processus administratifs<sup>10</sup>.

Généralement on peut dire que les contrats de partenariat public-privé ont en commun de représenter des contrats globaux, complexes et de longue durée, à financement privé mais à paiement public<sup>11</sup>.

Né du constat de l'inadaptation des outils contractuels existants aux projets complexes, Le contrat de partenariat public-privé constitue un nouveau dispositif de la commande publique distingué du marché public et de la gestion déléguée, puisqu'il confie au seul partenaire privé le rôle de la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage<sup>12</sup>. Il s'agit évidemment d'un nouvel instrument de la gouvernance<sup>13</sup>.

L'institutionnalisation de l'évaluation préalable pour justifier le recours au partenariat public-privé, peut s'expliquer par le recours à la compétence qui remplace de plus en plus l'affrontement idéologique, c'est depuis plusieurs années que des réformes de grande ampleur ont été menées pour rendre l'action publique plus efficace avec le nouveau management public qui considère que l'État peut et doit être géré comme une

<sup>7</sup>Houdretannabelle: Les conflits autour de l'eau au Maroc, Causes, impacts et perspectives, Editions universitaires européennes, 2010, p.35

<sup>8</sup> La loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé publiée au Bulletin Officiel n° 6328 du 22 janvier 2015

<sup>9</sup> Van Lang Agathe et al: Dictionnaire de droit administratif, Sirey, 2011, p.300

<sup>10</sup>Mazouz Bachir : Les aspects pratiques des partenariats public-privé in 'Revue française d'administration publique', 2009/2 - n° 130, pages 215 à 232

<sup>11</sup>Paillat-Chayriguès Véronique : Les contrats de partenariat public-privé à la française, Banque & Stratégie N° 235, 2006, p.3

<sup>12</sup>Debouzy Olivier et al: "Le contrat de partenariat public-privé et la réforme de l'achat public" - Recueil Dalloz, 2005, n° 5, 3 février, doctrine, p. 319

<sup>13</sup>Lascoumes Pierre, Le GalèsPatrick: Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 21

entreprise 14. La diffusion d'une «culture du résultat» se traduit notamment par une généralisation de l'évaluation fondée sur l'instauration d'objectifs quantitatifs et d'indicateurs de performance 15; en effet, la contextualisation de ce nouveau cadre d'action publique et son inscription dans la culture juridique et politique marocaine paraît une tâche difficile.

Ceci dit, le cadre légal du Partenariat Public-Privé introduit la notion de « Dialogue compétitif » qui devra permettre d'accroître les possibilités pour les collectivités publiques de développer des relations partenariales avec leurs prestataires<sup>16</sup>. Il s'agit d'une rupture que le contrat de Partenariat consacre par rapport à la procédure d'appel d'offres inspiré dans le droit français par les directives européennes. L'article 15 de la loi n° 86-12 prévoit que « Dans le cas où la personne publique ne peut objectivement définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre aux besoins du projet objet du contrat de Partenariat Public- Privé ou d'en établir le montage financier ou juridique, elle peut recourir à un dialogue compétitif. ». Il s'avère que ce principe s'applique donc, comme c'est le cas en France, dès lors que le recours au contrat de partenariat se fonde sur le critère de la complexité. Schématiquement, la procédure de dialogue compétitif se déroule d'abord par l'élaboration par la personne publique d'un programme fonctionnel et des documents de la consultation indiquant toutes les informations disponibles sur le projet afin que les candidats cernent au mieux ses besoins. Ensuite, la publication d'un avis d'appel public à la concurrence, la sélection des candidats admis à présenter une proposition puis les discussions et les auditions des candidats<sup>17</sup>. Cependant, cette souplesse qui caractérise cette procédure ne doit pas être exploitée pour la diffusion des pratiques anticoncurrentielles.

En conclusion, il convient de dire que L'État et les bailleurs de fonds doivent cibler également, lors de la mise en place des projets de partenariat public-privé, les besoins des petits agriculteurs familiaux dans un pays où la pauvreté est essentiellement rurale.

---

<sup>14</sup> Santo Viriato-Manuel et Verrier Pierre-Eric: Le management public, Presses Universitaires de France, 2007, p.103

<sup>15</sup>Ponroy Stéphanie et al : « Comme l'entreprise, l'État doit adopter une "culture du résultat " », in Petit bréviaire des idées reçues en management, La Découverte, 2008, p. 257-267.

<sup>16</sup> Pignon Sophie : Le dialogue compétitif : une opportunité pour les acteurs de la commande publique, AJDA, 2004, p.1521

<sup>17</sup> Coulibaly Alban Alexandre : L'Essentiel des modalités de passation de la commande publique, Editions Publibook, 2010, p.75

---

## REFERENCES

- Bonnet S, 2012. Le "sauvetage" du verger El Guerdane, Enjeux géopolitiques d'un projet d'irrigation dans le sud du Maroc, Mémoire de Master 1, , Sous la direction de Luc Cambrezy (IFG) et d'Annabelle Houdret (DIE-GDI):p.39. Université Paris 8, Institut Français de Géopolitique
- Coulibaly A, 2010. L'Essentiel des modalités de passation de la commande publique, p.75. Editions Publibook
- Debouzy O et al, 2005. "Le contrat de partenariat public-privé et la réforme de l'achat public":p.319. Recueil Dalloz.
- El bazzim R, 2015. Le recours aux partenariats public-privé peut-il constituer un levier important pour la gouvernance communale ? La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD) 122.
- El gueddari A, 2004. "Économie d'eau en irrigation au Maroc, acquis et perspectives d'avenir". HTE 130.
- Houdret A, 2010. Les conflits autour de l'eau au Maroc, Causes, impacts et perspectives: p .35 .Editions universitaires europeennes
- La loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé publiée au Bulletin Officiel n° 6328 du 22 janvier 2015
- Lascombes P, Le Galès P, 2004. Gouverner par les instruments: p.21. Paris. Presses de Sciences Po.
- Mazouz B, 2009. Les aspects pratiques des partenariats public-privé . Revue française d'administration publique 130: 215-232.
- Ministère de l'Economie et des Finances, 2015. Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics, projet de loi de finances pour l'année budgétaire: p.10
- Paillat-Chayriguès V, 2006. Les contrats de partenariat public-privé à la française: p.3. Banque & Stratégie 235 .
- Pignon Sophie, 2004. Le dialogue compétitif : une opportunité pour les acteurs de la commande publique, AJDA
- Ponroy S et al, 2008. « Comme l'entreprise, l'État doit adopter une "culture du résultat " ». Petit bréviaire des idées reçues en management: 257-267, La Découverte.
- Potin Ch, 1994. Aperçu sur les différentes références du droit au Maroc et sur la formation historique du système foncier (Rapport de mission FAO dans le cadre de la préparation du projet d'aménagement des bassins versants):p. 19
- Santo V, Verrier P, 2007. Le management public: p.103. Presses Universitaires de France.
- Van Lang A et al, 2011. Dictionnaire de droit administratif: p.300. Sirey.