

## **Les « contrats de nappe » marocains, figures d'un État aménageur libéral**

*Kevin Del Vecchio, doctorant CIFRE en science politique, Sciences Po Lyon, UMR Triangle et UMR G-Eau*

Les politiques de l'eau au Maroc sont orientées par la loi de 1995, un texte qui réorganise les normes et les institutions de la gestion de l'eau. La réforme législative résulte en partie d'un transfert de politique publique, s'inspirant du modèle international de « gestion intégrée des ressources en eau » (GIRE), consistant notamment en la création d'agences hydrauliques au niveau de chaque bassin versant, mais aussi à penser conjointement les usages sectoriels de l'eau. Généralement, ce type de transfert conduit à l'apparition de politiques publiques spécifiques, produits de « processus de traduction et d'hybridation » (Hassenteufel 2005). Dans le cadre de la GIRE, cette hypothèse est renforcée car ce modèle est caractérisé par la promotion d'« injonctions floues », particulièrement présentes dans le cadre des politiques de gouvernance territoriale et de développement durable (Goxe 2006). Les notions de « participation », de « concertation » ou encore d'« intégration des acteurs » sont en effet abondamment utilisées sans que les modalités de ces processus ne soient précisément définies. Loin de considérer ce phénomène comme un défaut, ils sont en réalité l'enjeu de la mise en œuvre des politiques publiques que nous étudions, constituant à ce titre un véritable objet de recherche.

Dans le cas des eaux souterraines, cela se traduit par la promotion de « contrats de nappe » destinés à réguler les usages des eaux souterraines d'un même aquifère, et en particulier lorsque les pouvoirs publics considèrent que celui-ci est « surexploité ». Les injonctions à la signature de ces contrats proviennent à la fois de la loi nationale sur l'eau, des instruments de planification qu'elle met en place comme les plans directeurs d'aménagement des ressources en eau (PDAIRE), mais également des programmes de la Banque Mondiale, institution internationale qui propose des prêts, et parfois des dons spécifiquement dédiés à leur mise en œuvre. Le « contrat de nappe », en tant que nouvel instrument de gestion apparaît comme un des outils participant à l'avènement de nouveaux modes de gouvernement.

En science politique, la figure du contrat a suscité un intérêt constant ces deux dernières décennies (Gaudin 2007). Instrument « mythifié », il permettrait à ses promoteurs d'éviter à la fois les lourdeurs bureaucratiques de la régulation administrative classique, et l'universalité rigide des règles nationales, afin de mieux adapter celles-ci aux spécificités locales (Hood 2007). Le « contrat » serait la marque d'une régulation souple, peu coercitive. Il serait un des instruments symbolisant l'idée d'une transition du rôle essentiellement aménageur de l'État vers une forme de gouvernance territoriale. Au sein de la typologie des instruments de politique publique proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, le « contrat » se présente ainsi comme un instrument « conventionnel et incitatif » dont l'efficacité repose sur la recherche d'un engagement direct de la part des acteurs concernés (Lascoumes, Le Galès 2005) et symboliserait l'avènement d'un État « mobilisateur » qui laisserait une plus grande marge de manœuvre aux institutions territoriales pour négocier et mettre en œuvre des dispositifs d'action publique. Organise-t-il une négociation pluraliste entre les administrations locales de l'eau, sous l'égide de l'agence de bassin ? Indique-t-il bien un relatif effacement de l'État central, devenu un acteur parmi d'autres de la gouvernance territoriale ? Notre analyse de la mise en œuvre des contrats permet d'affirmer que l'État a en réalité maintenu un contrôle privilégié de la gestion des eaux souterraines,

maîtrisant autant les ressources humaines et financières que les négociations et débats entre les acteurs engagés dans le processus.

Nous proposons ainsi d'étudier la mise en œuvre de ces « nouveaux » outils d'action publique au niveau territorial, d'observer l'appropriation de modèles internationaux et des outils correspondant au niveau de la gestion de deux nappes, celle de la plaine du Saïss et celle du Tadla. Nous concevons la fabrique de l'action publique comme un processus, une « construction collective d'acteurs en interaction » (Hassenteufel 2011), l'analyse de ces processus et leur déploiement au niveau territorial<sup>1</sup> nous permettant d'éclairer les modalités d'intervention de l'État marocain. Pour cela, nous allons voir, dans un premier temps, comment les acteurs territoriaux « mettent en politique » le problème (Barthe 2006), en définissant tout d'abord le cadre d'action dans lequel ils s'inscrivent, en imaginant les solutions qui s'offrent à eux. Nous comprendrons alors que l'État central conserve un rôle primordial dans la production des politiques publiques hydrauliques, à travers le financement et la réalisation de toute une série d'équipements, caractéristiques d'un État aménageur libéral.

### **Le « laisser-faire » dans l'accès aux nappes souterraines comme cadrage du problème**

Lorsque les acteurs territoriaux de la gestion des nappes souterraines entament un processus de mise en œuvre de contrat de nappe, ils sont d'abord amenés à définir le problème qu'ils veulent traiter. On observe ainsi des opérations de cadrage du problème (Neveu 1999), notamment des débats concernant la définition d'une nappe « surexploitée ». Ce processus de définition du problème est fortement lié à la définition d'un ensemble de solutions considérées comme « envisageables » par les acteurs, nous renseignant par là-même sur la répartition des compétences entre les acteurs mais aussi sur les marges de manœuvre dont ils disposent, ou tout au moins dont ils considèrent disposer. Par ailleurs, elle permet d'analyser les usages des instruments de politique publique existants, destinés, dans notre cas d'étude, à la régulation de l'accès aux nappes d'eau souterraine.

A cet effet, la loi sur l'eau de 1995 reconduit le principe de l'obligation de détenir une autorisation de creusement et de prélèvement pour utiliser les eaux souterraines, à partir d'un puits ou d'un forage notamment. Les agences de bassin hydrauliques possèdent logiquement la compétence liée à ces autorisations. Cependant, ces dernières ne sont demandées par les agriculteurs uniquement lorsqu'ils réalisent simultanément une demande de subvention agricole, pour laquelle l'obtention de l'autorisation de prélèvement est une condition préalable obligatoire. Les subventions en question concernent le creusement d'un forage destiné à alimenter un équipement d'irrigation localisée, majoritairement des équipements « goutte-à-goutte ». C'est à partir de 2008, date de lancement du Plan Maroc Vert<sup>2</sup>, que le montant des subventions agricoles a atteint des montants conséquents puisqu'il représente 80% du coût du forage et de l'équipement « goutte-à-goutte »<sup>3</sup>. C'est également à partir de cette date que la demande de subventions a été conditionnée à l'obtention d'une autorisation de pompage délivrée par l'agence de bassin hydraulique.

---

<sup>1</sup> Par territoires, nous entendons ici ceux correspondant à l'étendue des nappes d'eau souterraines considérées dans notre étude : la plaine du Saïss (située entre les villes de Fès et de Meknès) et celle du Tadla (située entre les villes de Khouribga et de Beni Mellal).

<sup>2</sup> Le Plan Maroc Vert est le plan de développement agricole lancé en 2008 et géré par l'Agence de Développement Agricole, elle-même rattachée au ministère de l'Agriculture. Il envisage de « moderniser » de l'agriculture marocaine et prévoit pour cela d'importants programmes de subvention des équipements et des intrants agricoles.

<sup>3</sup> Le montant de la subvention peut même atteindre 100% lorsque l'agriculteur demandeur dispose d'une parcelle de moins de 5 hectares.

Les procédures d'autorisation de l'agence de bassin sont donc dépendantes de politiques de développement agricole<sup>4</sup>. D'autre part, ces procédures sont insuffisantes pour constituer des mesures de contrôle des prélèvements sur les nappes. Tout au plus, elles fonctionnent comme une sorte de recensement des points d'eau par les agences de bassin. En effet, le manque de moyens humains des agences ne leur permet pas de réaliser des contrôles pour vérifier notamment les contreparties prévues par l'autorisation (installation d'un compteur, respect de la profondeur et du débit de prélèvement déclaré). Ensuite, ce constat est renforcé par l'existence de formes de contournement de cette procédure, notamment par une procédure de simple déclaration dans le cas où l'on peut prouver que les terres concernées étaient déjà irriguées dans le passé<sup>5</sup>. Enfin, la police de l'eau, prévue par la loi de 1995, est en réalité inopérante, les agents dévolus au sein des agences de bassin sont majoritairement occupés par d'autres missions, comme le rappelle le responsable d'une agence de bassin : « l'activité police de l'eau, à l'agence, on la réalise si on en a l'occasion »<sup>6</sup>.

Dans les processus de mise en œuvre des contrats de nappe, les acteurs territoriaux ne reviennent pas sur ces aspects, par exemple non pris en compte dans le projet de contrat de nappe du Saïss<sup>7</sup>. En réalité, ce fonctionnement traduit une véritable politique de « laisser-faire » de l'État marocain en ce qui concerne l'accès aux eaux souterraines, le ministère de l'Agriculture veillant notamment à ce que rien ne vienne entraver les plans de développement agricole, encourageant notamment le développement et l'intensification de l'agriculture irriguée. Finalement, nous remarquons ici l'importance des politiques centrales de l'État, limitant les marges de manœuvre des acteurs dans les territoires. Ce pendant libéral de l'État marocain, qui encourage fortement les investissements privés dans le domaine agricole, mobilisant davantage de ressources en eau, excluant des mesures de régulation par contrôles et sanctions, ne peut être remis en cause au niveau territorial et n'entre ainsi pas dans le « cadrage » que les acteurs font des solutions envisageables. Finalement, malgré des discours appelant à la sauvegarde des nappes et des ressources en eau souterraine, l'apparition de politiques « préservationnistes » est fortement endigué par un État libéral, considérant que rien, sinon peu de choses, ne doit freiner l'entrepreneuriat et l'investissement économique.

### **Des aménagements étatiques au service de la « préservation » ?**

Dans la plaine du Saïss, le projet de « contrat de nappe » proposé par l'agence rassemble uniquement les acteurs administratifs concernés par la gestion et l'utilisation de ces ressources. Autour de cette convention, l'agence de bassin regroupe les directions territoriales du ministère de l'Agriculture, des Eaux et Forêts, les chambres d'agriculture ainsi que les producteurs et distributeurs d'eau potable sous l'égide des *walis* des deux régions concernées qui sont à la fois préfets de région directement nommés par le souverain marocain, détenteurs du pouvoir exécutif régional et responsables de l'administration locale du ministère de l'Intérieur.

Le projet de convention présente des objectifs chiffrés de réduction des prélèvements sur la nappe afin de « stopper la surexploitation » et de « recharger la nappe ». Selon la convention, ces

---

<sup>4</sup> Selon les acteurs interrogés dans les deux terrains d'étude, les demandes d'autorisation sont en très large majorité liées à une demande de subvention (*entretiens réalisés entre avril 2013 et février 2016*).

<sup>5</sup> « Les aides financières de l'État pour l'encouragement des investissements agricoles », Manuel du Fonds de Développement Agricole (FDA), édition avril 2013, en ligne, consulté le 7 mars 2016, <http://www.agriculture.gov.ma/sites/default/files/manuel-fda-2013.pdf>

<sup>6</sup> Entretien avec un responsable de l'agence de bassin du Sebou, Fès, juin 2013.

<sup>7</sup> Projet de convention-cadre pour la préservation de la nappe d'eau souterraine de Fès-Meknès (en arabe), Agence de bassin hydraulique du Sebou, mai 2013

objectifs seront atteints par deux types de mesures. Une réduction des prélèvements d'abord : plus de la moitié de ceux consacrés à l'irrigation agricole et un arrêt total de ceux destinés à l'alimentation en eau potable. D'autre part, une série d'aménagements visant à augmenter l'offre en eau de surface pour remplacer la part ainsi diminuée des prélèvements souterrains. La gestion de ces projets d'aménagement est confiée à chaque administration sectorielle, leur financement étant assuré par l'État, qui s'appuie notamment sur des prêts obtenus auprès de bailleurs de fonds internationaux. Il convient de remarquer l'importance de l'État central marocain dans cet ensemble de projets, qui ne laisse que de très faibles marges de manœuvre aux acteurs locaux pour négocier. Parfois, les objectifs eux-mêmes relèvent de l'« imposition », le producteur d'eau potable n'étant tout d'abord pas favorable à un arrêt total de ses prélèvements, une décision du ministère de tutelle du producteur d'eau potable a entériné cette décision. De la même façon, l'usage des eaux d'un barrage en construction sur le M'dez a fait l'objet d'une négociation, finalement arbitrée au niveau central<sup>8</sup>.

Dans la plaine du Tadla, si aucun projet de convention n'a encore été rédigé, les premières études réalisées montrent que le producteur d'eau potable a déjà fait le choix d'une diminution progressive de l'utilisation des eaux souterraines, en construisant des stations de traitement utilisant l'eau provenant de barrages avoisinants. Le principal acteur industriel de la plaine du Tadla, l'Office Chérifien des Phosphates, a fait de même en prévoyant une diminution progressive de son utilisation des eaux souterraines. Finalement, lors du séminaire organisé par la Banque Mondiale en février 2016 sur la mise en œuvre d'un contrat de nappe dans le Tadla, ces deux acteurs représentant les usages domestiques et industriels ne sont pas convoqués car considérés comme « en dehors » de la problématique de gestion des eaux souterraines qui ne concerne plus que l'agence de bassin et le secteur agricole.

Finalement, l'idée même de « politique contractuelle » est remise en cause tant les méthodes retenues ne reposent pas sur l'idée de négociations entre les acteurs concernés (Gaudin 2007). Dans le Saïss, le « contrat de nappe » est en réalité un plan d'aménagement étatique destiné à « augmenter l'offre » en mobilisant d'avantage de ressources en eau de surface. Dans le Tadla, la décision du retrait progressif de deux principaux usagers des eaux souterraines conduit l'agence de bassin à négocier directement avec un secteur agricole focalisé sur ses politiques sectorielles de développement des investissements. L'État est donc bien au centre des politiques hydrauliques au Maroc, il ne mobilise pas les acteurs territoriaux mais agit en aménageur libéral : il fournit et sécurise les ressources en eau à des usagers qu'il encourage à entreprendre et à investir.

### **L'État aménageur libéral, figure dominante de politiques hydrauliques centralisées**

Notre analyse des politiques de gestion des eaux souterraines a relevé la cohabitation de deux orientations fondamentales de l'action de l'État. Libérale d'abord, dans le sens où il cherche à structurer le secteur agricole et à encourager leur subjectivation en entrepreneur (Catusse 2008; El Fassi 2012), par l'encouragement aux forages privés et à l'irrigation en goutte-à-goutte. Aménageur ensuite, puisque l'État continue à mobiliser les eaux de surface par la construction d'infrastructures (grands barrages,

---

<sup>8</sup> Dès le lancement du projet de barrage sur le M'dez, la majeure partie du volume d'eau était destiné à un usage agricole tandis qu'une partie devait alimenter une centrale hydro-électrique et une autre servir à des projets de recharge artificielle de la nappe. Ces deux derniers projets ont finalement été abandonnés en 2015, après un arbitrage interministériel réalisé au niveau central.

périmètres irrigués, stations de traitement) en s'appuyant sur une élite bureaucratique d'ingénieurs hydrauliques et du génie rural.

L'Etat aménageur n'est donc pas nécessairement dirigiste : au Maroc, l'État relâche son contrôle sur les choix agricoles (assolements, prix). Il n'est pas non plus néolibéral, au sens où les pratiques de la concurrence seraient essentielles au modèle néolibéral (Foucault 1994). En réalité, tous les agriculteurs ont vocation à profiter des subventions, à passer à l'irrigation en goutte-à-goutte et à augmenter la valorisation de l'eau. En théorie, aucun agriculteur n'est sensé être perdant, ces derniers se révéleront probablement de manière différée, du fait de leur incapacité à poursuivre la « course vers les profondeurs » des forages due à la baisse du niveau des nappes. Finalement, les politiques libérales et aménagistes permettent à l'État de ne pas bousculer les équilibres fragiles, tout en accompagnant les importants changements à l'œuvre dans le monde rural. Les eaux souterraines se révèlent alors comme une véritable « manne » politique permettant de différer les choix redistributifs.

\* \* \*

## Bibliographie

- BARTHE Yannick, 2006, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.
- CATUSSE Myriam, 2008, *Le temps des entrepreneurs ? Politique et transformation du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve et Larose (coll. « Connaissance du Maghreb »), 348 p.
- 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.
- FOUCAULT Michel, 1994, « Le sujet et le pouvoir. Texte n°360. » dans *Dits et écrits (1954-1988) Tome IV : 1980 - 1988*, Paris, Gallimard (coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines »).
- GAUDIN Jean-Pierre, 2007, *Gouverner par contrat*, 2<sup>de</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Gouvernances »).
- GOXE Antoine, 2006, « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques » dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (eds.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ (coll. « Droit et société »), p. 151-170.
- HASSENTEUFEL Patrick, 2011, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 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, n° 1, p. 113-132.
- HOOD Christopher, 2007, « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades », *Governance*, 2007, vol. 20, n° 1, p. 127-144.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (eds.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 371 p.
- NEVEU Erik, 1999, « L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication. langages, information, médiations*, 1 décembre 1999, n° 22, p. 41-58.