

Annexe C

Les contrats entre niveaux de gouvernement dans le secteur des zones d'activités économiques



Le Dialogue Maroc – OCDE sur les politiques de développement régional s’inscrit dans le contexte de l’adoption, depuis 2015, de la réforme de « régionalisation avancée » au Maroc. Celle-ci vise une dynamique territoriale fondée sur un rééquilibrage des compétences et des ressources entre l’État central et les collectivités territoriales afin de mieux répondre aux attentes des citoyens et aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Dans le contexte de cette réforme majeure, différentes compétences ont été allouées aux Régions et un rôle important a été octroyé aux Conseils Régionaux pour l’élaboration et le suivi des programmes de développement régional (PDR), en cohérence avec les orientations de l’État et en concertation avec les différents acteurs publics et privés du territoire. Le législateur a conféré aux Régions du Royaume des compétences propres dans le domaine du développement régional, d’aménagement du territoire et de la conception et mise en œuvre des PDR ainsi que des compétences partagées et transférées. Dans un contexte de prise en charge progressive de leurs compétences, les Régions marocaines ont recours à des dispositifs contractuels comme outil de coordination entre les différents niveaux de gouvernement impliqués. Le recours aux contrats est certes envisagé dans la loi organique sur les Régions, cependant, leur mise en œuvre, notamment pour renforcer l’appropriation des compétences propres par les Régions reste peu précisée.

Le Dialogue Maroc-OCDE sur les contrats entre niveaux de gouvernement pour le développement régional a permis d’accompagner la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) et l’Association des Régions du Maroc (ARM) pour la mise en place des contrats entre niveaux de gouvernement et leur usage pour opérationnaliser la régionalisation. Ce Dialogue s’est appuyé sur les exemples des compétences propres régionales dans trois secteurs : zones d’activités économiques (ZAE), emploi et formation professionnelle qui concourent au développement régional et deux régions pilotes : Fès-Meknès (FM) et Souss-Massa (SM). Il s’appuie sur l’analyse des réalités marocaines, l’écoute des acteurs et responsables à Rabat et en Région et sur le partage d’expériences avec des pairs internationaux pour identifier les bonnes pratiques et les dispositifs soutenant leur implémentation.

Ce document présente les principaux résultats de l’analyse OCDE relative à l’appropriation par les deux Régions pilotes et à leur contractualisation avec l’Etat dans le cadre de l’exercice de leurs compétences propres dans le secteur des Zones d’Activités Economiques (ZAE). Dans ce contexte de pandémie Covid-19, marqué par des prévisions négatives du Budget Economique Exploratoire 2021 (réalisées par le HCP)¹, les plans de relance économique sont dorénavant placés en tête des priorités de la feuille de route Royale² et visent la promotion de l’investissement et le relèvement des capacités de l’économie nationale. Ainsi, le secteur ZAE continuera de revêtir un intérêt fondamental car la disponibilité d’une infrastructure de qualité (locaux, routes et services divers) est un impératif pour l’attraction des investissements dans les espaces d’accueil pour les activités économiques, industrielles et artisanales (zones franches - ZF, zones d’activités industrielles - ZI, zones d’activités économiques - ZAE, zones d’activités artisanales et des métiers - ZAA). Alors que ce Dialogue s’est conduit durant une période qui a précédé la survenance de la pandémie Covid-19, les propositions de l’OCDE concourent à une meilleure coordination de l’action entre niveaux de gouvernement. Cette coordination de l’action publique, s’appuyant notamment sur la contractualisation Etat - Régions, est vitale non seulement pour répondre à l’urgence immédiate post-pandémie mais aussi pour relancer les dynamiques économiques, dans un virage salutaire pour l’inclusion et l’environnement.

¹ [Record historique du chômage de 14,8 % en 2020 \(HCP\) \(ecoactu.ma\)](https://ecoactu.ma), consulté le 21/01/21.

² Sa Majesté le Roi Mohammed VI a souligné, lors du discours d’ouverture de la 1-ère session de la 5-ème année législative de la 10-ème législature le 9 octobre 2020 «...Le plan de relance économique repose sur le Fonds d’investissement stratégique dont Nous avons préconisé la création et auquel Nous avons décidé de donner le nom de « Fonds Mohammed VI pour l’Investissement ». Nous souhaitons vivement que ce Fonds joue un rôle de premier plan dans la promotion de l’investissement et le relèvement des capacités de l’économie nationale. Il interviendra pour doter les secteurs productifs du soutien nécessaire et pour financer et accompagner les grands projets envisagés, dans le cadre de partenariats public-privé... » (Agence Marocaine de Presse, <https://www.mapnews.ma/fr/discours-messages-sm-le-roi/sm-le-roi-adresse-un-discours-au-parlement-%C3%A0-l'occasion-de-l%E2%80%99ouverture-de>).

Le législateur a conféré à la Région une **compétence propre relative à la domiciliation et l'organisation des ZAE ainsi que pour la création des ZAA** (loi organique 111.14 - articles 81 et 82). Dans le cadre de cette analyse, l'OCDE a décidé de ne pas exclure l'une des zones, mais, d'intégrer l'ensemble des types de polarisations de l'activité économique précédemment cités³. L'analyse menée par l'OCDE a permis d'examiner, d'une part, les déficits de coordination entre niveaux de gouvernement inhérents à l'exercice de la compétence propre régionale dans le secteur des ZAE. D'autre part, cette étude présente l'usage de dispositifs contractuels comme un outil qui favorise l'appropriation régionale de cette compétence et permet ainsi un engagement efficient des différents partenaires dans l'accomplissement d'objectifs communs. La suite de ce document présente successivement ces éléments en mettant en exergue les défis et les bonnes pratiques identifiés par l'équipe OCDE dans les textes réglementaires et la pratique des deux Régions pilotes (SM et FM).

³ Cette analyse devait initialement porter sur les ZAE, toutefois, sur le terrain, la compréhension de ce type de zones divergeait d'un acteur à un autre. Finalement, l'analyse s'est élargie pour comprendre l'ensemble des espaces précités. Ce positionnement correspond à celui adopté par les PDR des deux Régions pilotes étudiées.

I – Les défis sectoriels et les déficits de coordination inhérents à l'exercice des compétences propres régionales dans le secteur ZAE

Afin de faciliter l'appropriation des Régions de leurs compétences propres, il est fondamental d'identifier les défis et les contraintes qui peuvent entraver les relations entre les différents niveaux de gouvernement qui concourent à la réalisation d'objectifs communs relatifs à l'exercice de cette compétence. Pour y parvenir, l'équipe de l'OCDE a examiné les défis sectoriels émanant des orientations sectorielles nationales ainsi que de la gouvernance (nationale, régionale et locale) qui soutiennent la domiciliation et l'organisation des ZAE au niveau régional. Ensuite, une analyse des PDR des deux Régions pilotes a été conduite à la lumière de ces orientations sectorielles et matrices de compétences des parties prenantes afin de mettre en exergue les déficits de coordination inhérents à l'exercice de la compétence propre régionale. De plus, l'équipe OCDE a procédé à une comparaison des attributions réglementaires avec la pratique aujourd'hui et les évolutions nécessaires pour l'aboutissement de la réforme de régionalisation avancée et des réformes touchant le secteur. Les principaux résultats émanant de l'analyse de ces éléments seront présentés dans ce qui suit.

I – 1 Présentation des orientations sectorielles nationales du secteur ZAE au Maroc

Les zones d'activités industrielles, économiques, artisanales et des métiers au Maroc se caractérisent par l'absence d'un cadre juridique régissant ces espaces d'accueil (excepté pour les zones franches encadrées par la loi 19-94). Il en résulte une compréhension variable⁴ de ce que sont précisément les ZAE qui rentrent dans le champs des compétences propres des Régions (taille, type d'activité et de services disponibles, localisation, etc.). Par ailleurs, la stratégie sectorielle de promotion des espaces d'accueil pour les activités économiques et industrielles est le *Plan d'accélération industrielle 2014-2020* (Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Economie Verte et Numérique - MICEVN, 2014)⁵ qui a projeté, dans le cadre des mesures consacrées aux outils de soutien adaptés au tissu industriel, la mobilisation de 1000 hectares pour la mise en place de parcs industriels locatifs. Dans le cadre de la mise en œuvre du PAI, des aides directes ont été prévues pour les écosystèmes industriels (selon la déclinaison régionale du PAI), par le MICEVN et le Ministère de l'Economie, des finances et de la réforme de l'administration (MEFRA, anciennement MEF)⁶. Par ailleurs, le MICEVN contribue financièrement – à hauteur de 50% - au Fonds des Zones Industrielles Durables (FONZID)⁷ et réalise actuellement un ensemble d'études pour le financement de plusieurs ZAE du Royaume. ***Mais, malgré l'existence de ces différentes ressources, force est de constater que les Régions font face à des difficultés (administratives et temporelles) pour obtenir ces financements afin de concrétiser les projets du Programmes de développement régional (PDR) dans ce secteur.***

⁴ La définition proposée par le Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Economie Verte et Numérique (MICEVN, anciennement MIICEN) pour les ZAE spécifie que ces dernières correspondent à des zones obéissant à des conditions en termes d'espace (18 hectares en moyenne), d'équipement (conditions d'équipement minimales) et d'activités (non polluantes). Toutefois, les missions terrains de l'OCDE constatent que cette définition est soumise à interprétation et n'est pas unanimement partagée par l'ensemble des acteurs concernés.

⁵ La seconde génération du Plan (2021-2025) est en cours d'élaboration – voir Médias24 (2020).

⁶ Ces aides découlent d'un fonds d'investissement industriel public (FDI), créé par la loi de finances 2015, doté d'une enveloppe financière de 20 milliards MAD (à l'horizon 2020) (MICEVN, 2020). Ces aides concerneraient plus particulièrement les ZF, les ZI et les ZAE. Pour ce qui est des ZAA, qui sont généralement de moindre envergure, le financement est spécifiquement du ressort régional, et infra régional (préfectoral et communal).

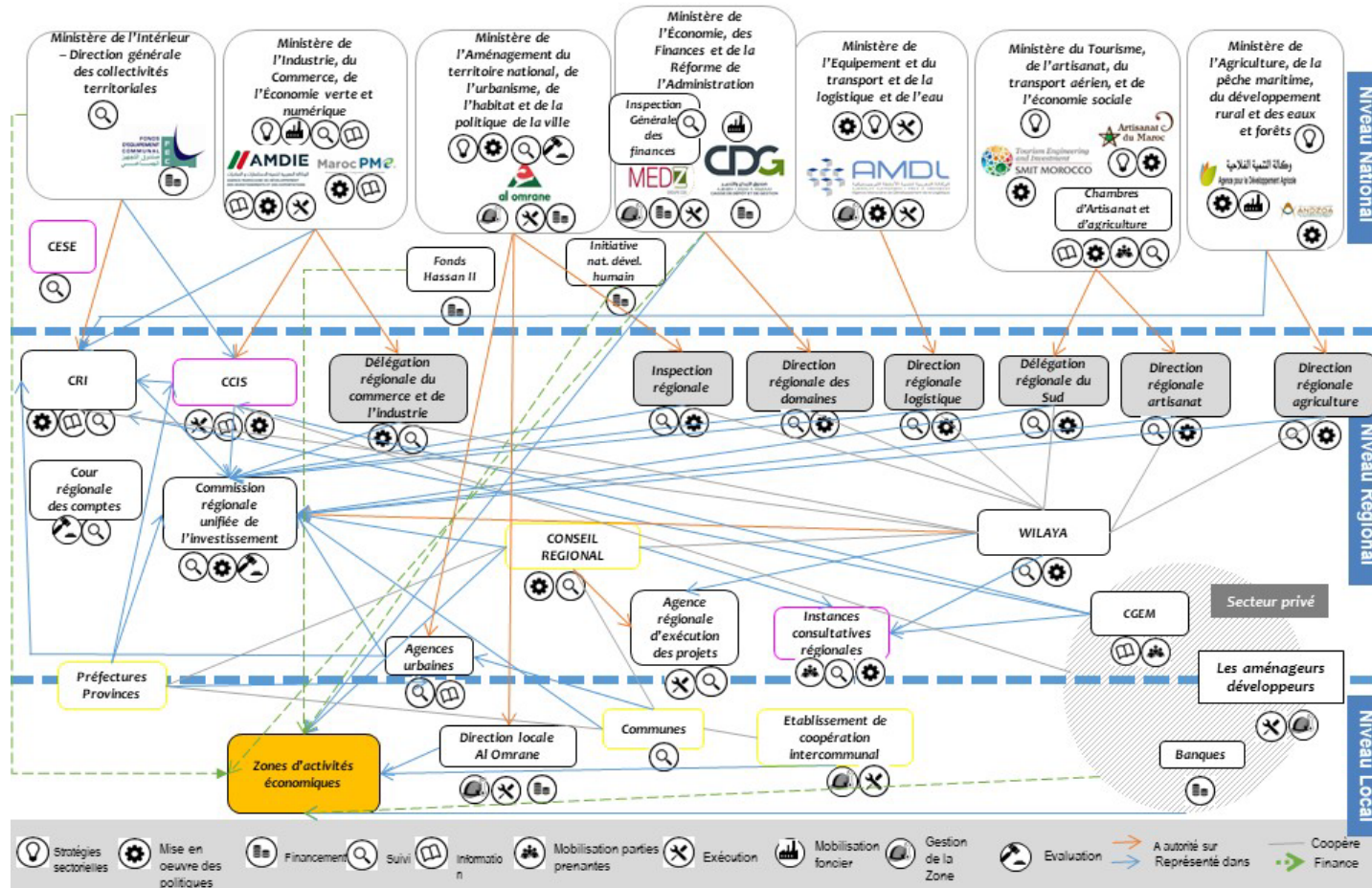
⁷ Fonds doté de 30 millions de dollars, dont 50% apportés par le Gouvernement marocain. Le FONZID est mis en place conjointement avec le MICEVN, vise à renforcer le modèle de zones industrielles durables et à contribuer à l'amélioration de la productivité et des performances environnementales et sociales des entreprises dans les zones industrielles.

De surcroît, le développement des espaces d'accueil industriels, économiques et artisanaux est régi, à l'échelle nationale, par le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain – SDAU, établi par le ministère de l'Urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'habitat et de la politique de la ville (MUATHPV) et, à l'échelle régionale, par le SRAT - qui dictent l'orientation du développement urbain. Les stratégies sectorielles et directives nationales induisent ainsi un défi de coordination lors de la phase de planification dans ce secteur car ces dernières **(PAI, SDAU, SRAT) ont des temporalités différentes non concordante avec la planification régionale (PDR) dans ce secteur** (5 ans pour le PDR ; 6 à 10 ans pour les autres stratégies et directives).

I – 2 Illustration des cartographies institutionnelles du secteur ZAE au Maroc

La multiplicité des stratégies nationales de développement des espaces d'accueil d'activités économiques, industrielles et artisanales reflète la multiplicité des parties prenantes (nationales, régionales, locales, publiques et privées) qui interviennent dans le cadre de cette compétence propre ZAE. Afin d'offrir une compréhension globale des schémas d'interactions entre les différents acteurs de la gouvernance des ZAE, l'OCDE a analysé les textes de lois et synthétisé les matrices de compétences réglementaires de chaque intervenant. Cette analyse a permis de réaliser une cartographie institutionnelle donnant une vision systémique de l'exercice de la compétence propre régionale en matière de domiciliation et d'organisation des ZAE et de création des ZAA (Graphique A C.1).

Graphique A C.1. Organisation réglementaire des compétences pour la domiciliation et l'organisation des ZAE et la création des ZAA



Source : Les auteurs, sur la base des textes législatifs et réglementaires transmis par les autorités marocaines et collectés par l'équipe OCDE.

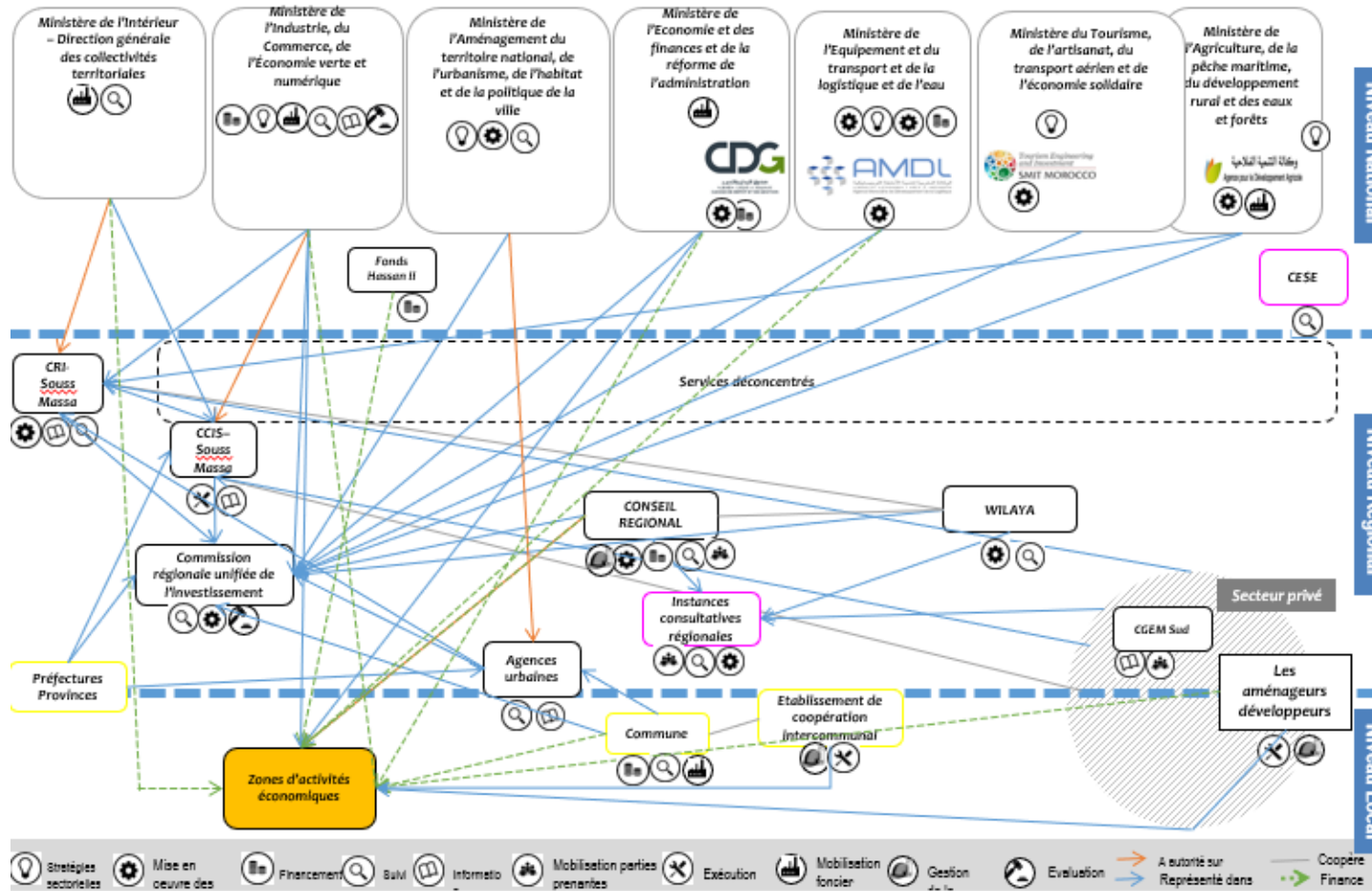
Cette cartographie institutionnelle réglementaire illustre la multiplicité des parties prenantes (nationales, régionales, locales, étatiques et privées), la diversité de leurs attributions (stratégie sectorielle, mise en œuvre des politiques, financement, suivi, information, mobilisation des parties prenantes, exécution, mobilisation foncier, gestion de la zone et évaluation) ainsi que la complexité de leurs interactions (financement, représentation, coopération et consultation) en matière de domiciliation et d'organisation des ZAE et de création des ZAA au Maroc. Au niveau national, sept ministères sont impliqués, à des degrés variés, au travers de leurs administrations centrales et agences, dans l'exercice de cette compétence propre régionale. Au niveau régional, le conseil régional et la Wilaya, sont au centre d'interactions avec les directions/délégations régionales des ministères et de leurs agences, des instances consultatives régionale et de l'Agence Régionale d'Exécution des Projets (AREP) notamment. Le secteur privé est aussi un acteur incontournable de cette compétence du fait que cette dernière vise l'attrait de l'investisseur et la dynamisation du tissu économique régional. Au niveau local, les communes jouent un rôle fondamental dans le secteur des ZAE (approvisionnement en services publics, propriété du foncier, etc.). Cette configuration réglementaire appuie l'existence de plusieurs déficits de coordination freinant sa mise en œuvre. Ainsi, les **défis en matière de partage d'information (diagnostics, promotion ou planification) depuis les Centres Régionaux d'Investissement (CRI) vers les autres départements ministériels, services déconcentrés ou Conseil régional** sont notamment à souligner. La présence de sept ministères **sans l'existence d'une interministérielle pour la coordination** de leur action est également un défi de coordination relevé entre les niveaux de gouvernement dans ce secteur des ZAE.

Le législateur marocain a institué un organe coordonnateur avec la nouvelle révision du statut des CRI, la commission régionale unifiée de l'investissement⁸, qui constituera le lien fondamental entre le CRI, la Wilaya, les représentations régionales des ministères et de leurs agences ainsi que tous les autres acteurs impliqués. Avec l'effectivité de la nouvelle organisation des CRI et l'instauration de ces commissions, l'organisation future des compétences (Graphique A C.2) tend à une plus grande clarification. La décomposition régionale des différents départements ministériels ne peut à ce stade être traduite tant que la déconcentration n'aura été effectivement mise en œuvre au Maroc⁹.

⁸ Promulguée par la loi n° 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement. Les commissions régionales unifiées de l'investissement ont une existence relativement récente. L'OCDE a été informée de l'opérationnalité et de la tenue des premières réunions de cette instance, toutefois, l'équipe de l'OCDE n'a ainsi pas pu examiner l'impact de leur existence sur l'exercice de la compétence propre régionale dans le secteur ZAE.

⁹ La commission interministérielle de la déconcentration administrative au Maroc (CIDA) a rendu public son rapport (le 2 novembre 2020) et le Chef du gouvernement a appelé dans une circulaire (27/10/2020) à la mise en œuvre des schémas directeurs de déconcentration administrative des différents ministères (validés par la CIDA).

Graphique A C.2. Organisation future des compétences pour la domiciliation et l'organisation des ZAE et la création des ZAA



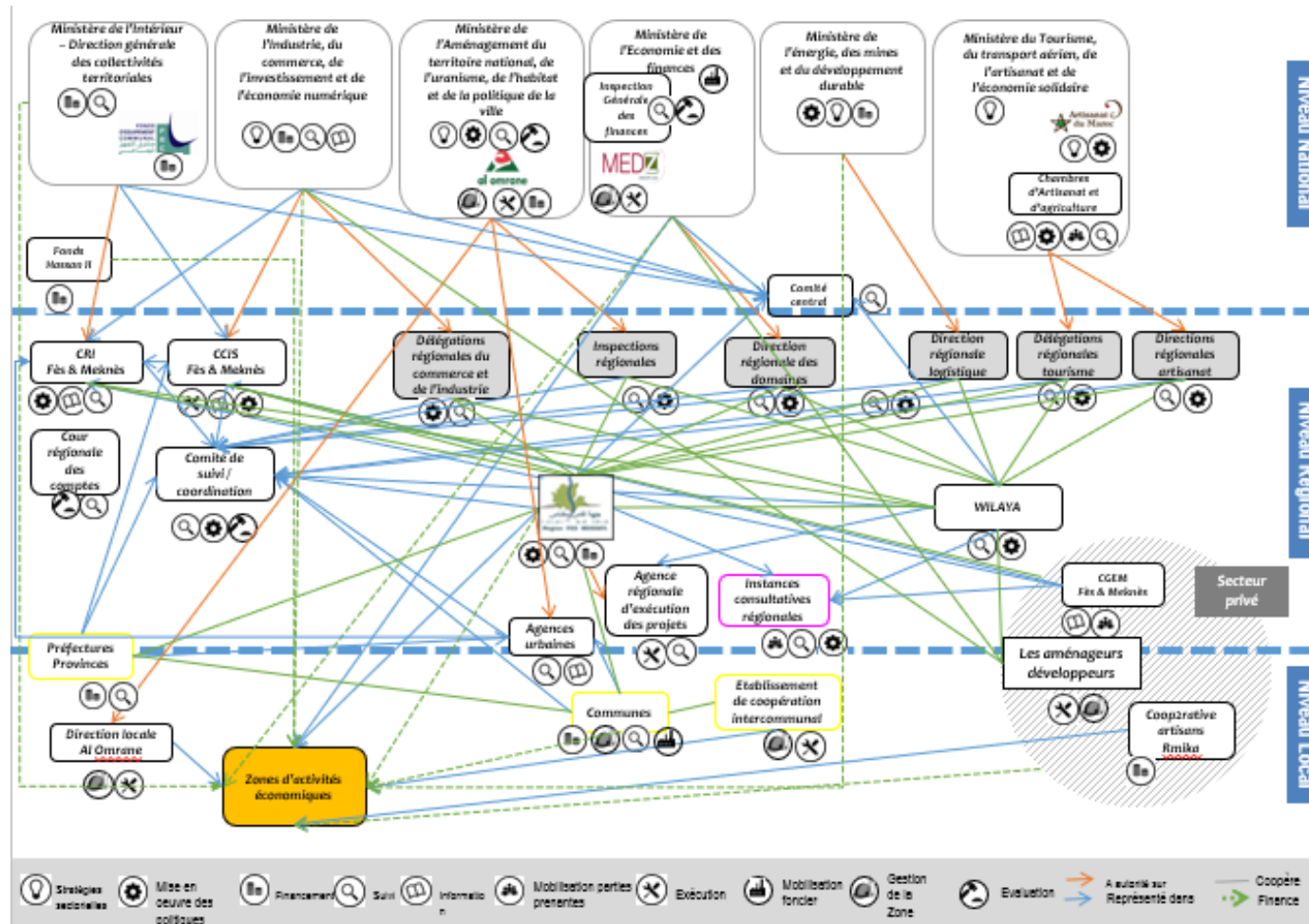
Source : Les auteurs, sur la base des textes législatifs et réglementaires transmis par les autorités marocaines et collectés par l'équipe OCDE.

I – 3 Synthèse du diagnostic des PDR et des déficits de coordination des deux Régions pilotes dans le secteur des ZAE

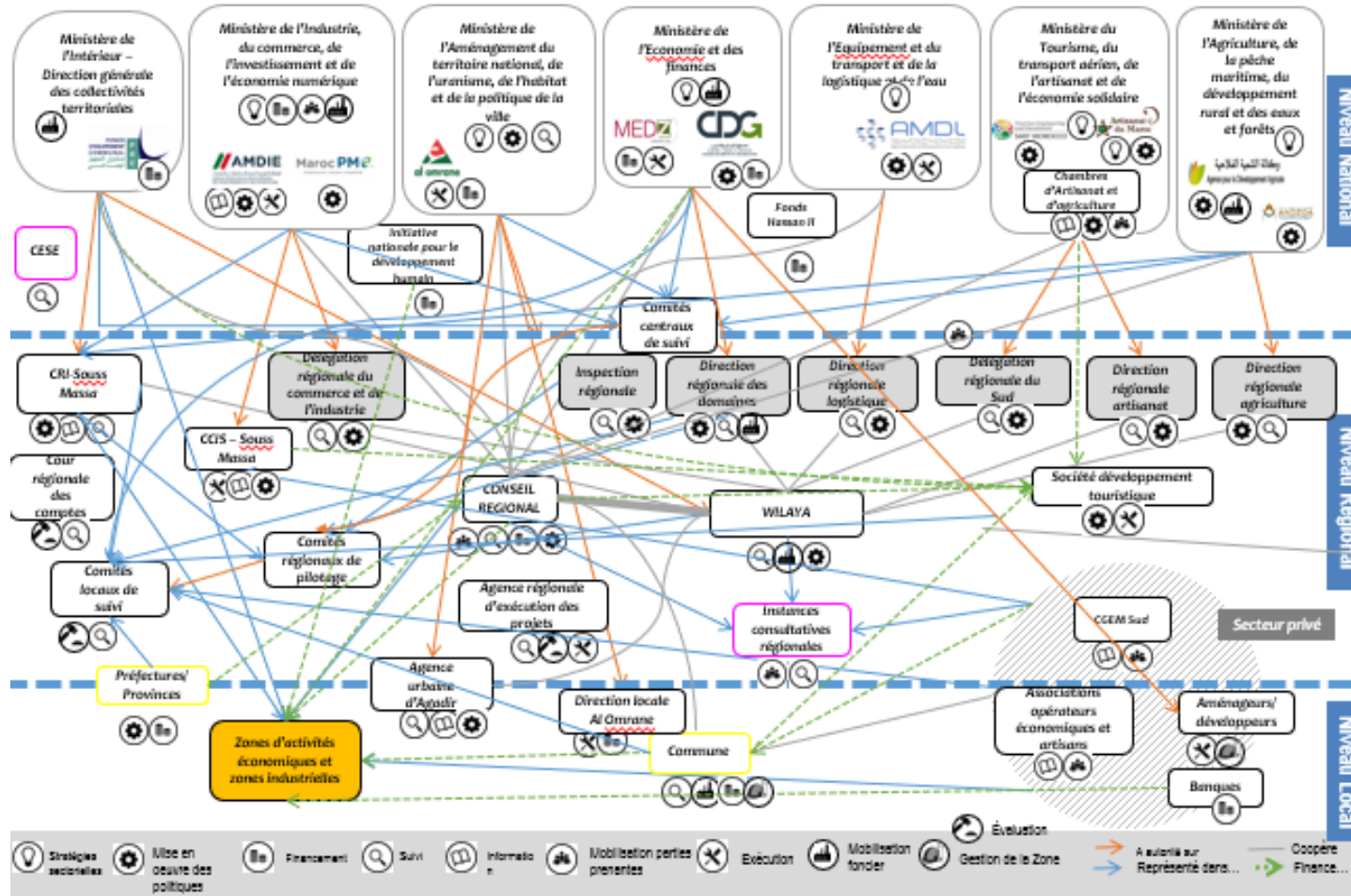
L'examen détaillé des PDR des deux Régions pilotes a permis de souligner leur diagnostic et leurs objectifs concernant le secteur ZAE ainsi que leur alignement avec les stratégies nationales précédemment détaillées. D'une part, la Région SM connaît un ralentissement économique malgré des potentialités certaines, elle est caractérisée par un secteur industriel peu performant au niveau du marché national et souffre d'un moindre intérêt de la part des investisseurs industriels. Les causes relevées dans le PDR seraient, dans le secteur des ZAE, inhérentes à des infrastructures d'accueil des investisseurs de qualité insuffisante, d'où la nécessité de développer, réhabiliter et créer des ZAE. D'autre part, pour la Région FM, le diagnostic du PDR dénote un bon potentiel de développement économique et social s'appuyant sur un fort patrimoine culturel, des infrastructures de qualité et de solides structures de formation. Toutefois, la Région souffre d'un retard en matière d'industrialisation. Le PDR de FM souligne ainsi que le défi en matière de ZAE consiste en la nécessité de lutter contre les contraintes d'organisation pour favoriser l'attractivité des PME/TPE et de renforcer le développement des infrastructures industrielles et économiques. Dans un contexte de pandémie Covid-19, les ZAE des deux Régions n'échappent pas à l'impact négatif des restrictions de circulation des personnes, des biens et des services. L'implantation stratégique (infrastructures ad-hoc ou ciblage des métiers et secteurs porteurs) de ces zones continue à constituer une priorité pour lutter contre la diminution des investissements et pour assurer l'essor économique des Régions.

Afin de représenter la réalité des acteurs du terrain engagés dans le cadre de l'exercice de la compétence propre régionale, l'OCDE a également construit deux cartographies institutionnelles pour chacune des deux Régions pilotes (Graphique A C.3 et Graphique A C.4 ci-après). Ces cartographies décrivent l'état des lieux du transfert des compétences pour la domiciliation et l'organisation des ZAE ainsi que la création des ZAA. Elles soulignent la complexité des interactions (de coopération) entre les acteurs nationaux et infranationaux. **Le Dialogue a ainsi permis de souligner que l'appropriation par les Régions de leurs compétences propres est un travail de moyen et long terme.**

Graphique A C.1.Organisation observée sur le terrain des compétences pour la domiciliation et l'organisation des ZAE et la création des ZAA – Région FM



Graphique A C.2. Organisation observée sur le terrain des compétences pour la domiciliation et l'organisation des ZAE et la création des ZAA – Région SM

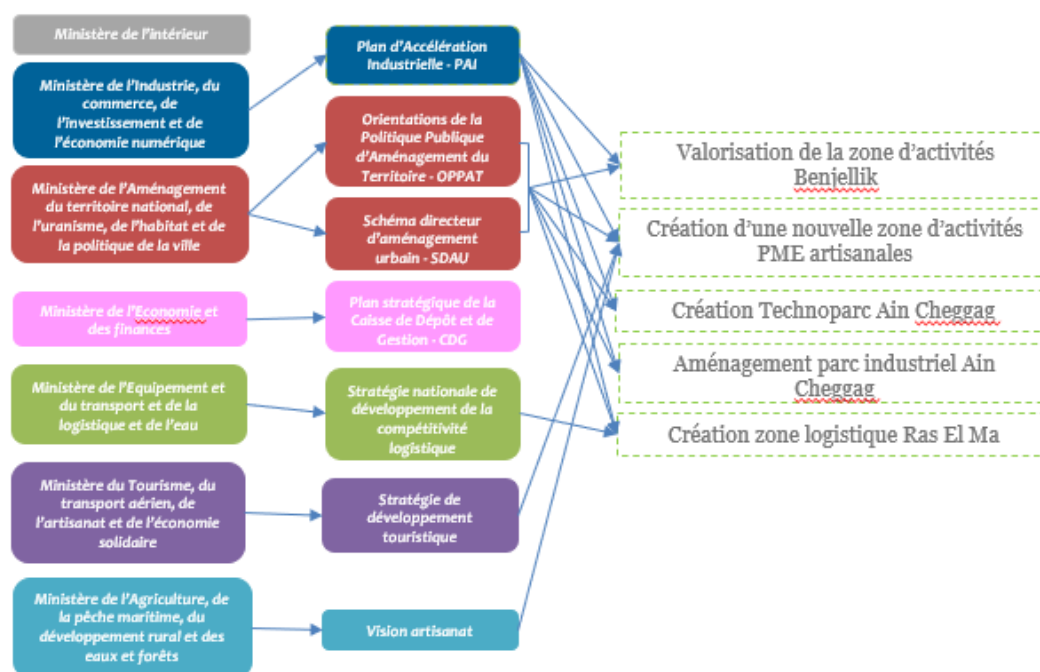


Par ailleurs, alors que la domiciliation et l'organisation des ZAE et la création des ZAA sont des compétences propres, ces dernières sont extrêmement liées à d'autres attributions (l'investissements, l'emploi, l'aménagement du territoire, le développement économique, agricole, touristique, etc.). La dimension plurisectorielle de ces compétences traduit la multiplicité des stratégies sectorielles afférentes et l'examen des projets structurants du PDR des deux Régions dans ce secteur ZAE confirme la prise en compte de cette multi dimensionnalité. En effet, l'analyse menée par l'OCDE a confirmé la concordance des PDR régionaux avec les orientations nationales des départements ministériels engagés dans ce secteur (Graphique A C.5 et Graphique A C.6).

Graphique A C.3. Alignement des stratégies nationales et régionales pour les ZAE: Exemple du PDR de la Région Souss Massa



Graphique A C.4. Alignement des stratégies nationales et régionales pour les ZAE : Exemple du PDR de la Région Fès Meknès



Source : Les auteurs, sur la base du PDR de la Région Souss Massa et de Fès Meknès

Les deux Régions s'inscrivent, dans ce secteur ZAE, dans un **processus d'appropriation graduelle de leurs compétences propres**. Alors que la Loi organique 111.14 prévoit le nécessaire transfert des moyens afin de permettre l'exercice effectif des compétences propres par les Régions, les Régions demeurent peu outillées (capacités humaines, techniques ou financières) face à une déconcentration peu réactive aux impératifs territoriaux. Les services déconcentrés sont mobilisés par l'exécution des politiques publiques - sans les prérogatives financières qui sont encore centralisées au niveau des ministères de tutelle – et non pas par leur adaptation directe – le pouvoir de décision ne leur étant que très partiellement alloué.

Par ailleurs, les sections précédentes ont permis de souligner les défis sectoriels en matière de coordination Etat-Région pour la domiciliation et l'organisation de ZAE ainsi que pour la création de ZAA. Ces défis, mais aussi des bonnes pratiques observées dans les deux Régions pilotes, peuvent être synthétisés selon la méthodologie de l'OCDE (Tableau A C.1). Celle-ci distingue sept principaux déficits de coordination qu'il convient d'identifier pour améliorer la coordination entre niveaux de gouvernement (information, capacités humaines et techniques, finances, intégration des politiques sectorielles, découpage administratif, objectif des partenaires et reddition de comptes) (Charbit, 2011 ; Charbit et Romano, 2017). A ces déficits, il est ici proposé d'ajouter une huitième considération – le déficit de participation (*en italique*) – qui souligne les bonnes pratiques et défis en matière d'inclusion du secteur privé et de la société civile dans la planification et l'exécution de l'action publique. Ce-faisant, cette méthodologie permet de mettre en lumière, au-delà des spécificités sectorielles, des déficits transversaux ; et ainsi de pointer les chantiers prioritaires pour l'amélioration de l'action entre niveaux de gouvernement.

Tableau A C.1. Tableau récapitulatif des défis et bonnes pratiques de la gouvernance pluri-niveaux pour le développement régional au Maroc pour le secteur ZAE

Défis de coordination	Description du défi de coordination	Caractérisation du défi de coordination dans les deux Régions pilotes	Bonnes pratiques des deux Régions pilotes
Défi d'information	Asymétries d'information (quantité, qualité, type) entre les niveaux de gouvernement, volontaire ou non	Déficience des coopérations entre les acteurs au niveau national causée par l'absence d'interministérielle Absence d'indicateurs et de diagnostics définissant les besoins, les objectifs et les stratégies au niveau régional	Efficiéce de l'échange d'information encouragée par la qualité relationnelle observée sur le terrain entre les acteurs (publics et privés) au niveau régional, en particulier entre les Conseils régionaux et les Wilayas La nouvelle réforme des CRI et la mise en place des CRUI (ex : existence d'une antenne CRI -guichet unique- directement dans les ZAE)
Défi de capacités humaines et techniques	Insuffisance des capacités scientifiques, techniques, etc., des acteurs infranationaux, notamment pour la conception de stratégies appropriées	Insuffisance des capacités humaines et techniques de la Région pour le suivi de l'ensemble de ces espaces et des projets du secteur Insuffisance des moyens humains de la Wilaya pour mener à bien le contrôle administratif des projets régionaux, liés au secteur, inscrits dans les PDR Insuffisance des capacités/moyens des communes face au défi de la gestion quotidienne d'une ZAE/ZI/ZAA/ZF (espaces verts, éclairages, déchets, etc.)	Augmentation du nombre de personnes recrutées au niveau du Conseil Régional et de son AREP pour mettre en œuvre les projets inscrits dans les PDR La mise en place des SGAR des Wilayas pour la coordination des affaires régionales
Défi de financement	Les revenus instables ou insuffisants des autorités infranationales font obstacle à la mise en œuvre effective des responsabilités au niveau infranational	Difficultés des Régions pour l'obtention des financements des départements ministériels concernés afin de concrétiser les projets du Programmes de développement régional (PDR) dans ce secteur	Mobilisation régionale et locale de moyens financiers pour mettre en œuvre les projets structurants de ce secteur (ex : incitation fiscale pour les investisseurs)
Défi d'intégration des politiques sectorielles	Une approche en silos, sectorielle, par ministère ou agence, fait obstacle à une action publique « intégrée »	Absence d'une co-production de stratégies nationale et régionale pour s'accorder sur les priorités du développement régional dans le secteur ZAE Les Régions ne disposent pas d'un diagnostic complet des besoins (stratégie régionale pour les ZAE)	Alignement entre les projets du PDR avec les stratégies nationales
Défi du découpage administratif	L'inadéquation entre les frontières administratives et les besoins fonctionnels pour la mise en œuvre des politiques publiques	Absence de cadre juridique régissant les ZAE/ZI/ZAA impacte la coordination de l'action des différentes parties prenantes dans ce secteur	Habilitation légale conférée à la Région pour intervenir dans le secteur ZAE et spécifications légales des domaines d'intervention
Défi d'objectifs partagés	Les différents acteurs ont des objectifs différents et parfois contradictoires faisant obstacle à la réalisation d'objectifs convergents	Résistance à l'adoption de politiques nationales du fait de contraintes territoriales (considérations environnementales, localisation d'emploi public, etc.)	Incitations favorables à la Région à l'adoption d'objectifs nationaux
Défi de responsabilité	Manque de transparence dans l'exercice des responsabilités des différents niveaux de gouvernement	Absence d'un cadre juridique spécifiquement dédiés aux ZAE, ZI et ZAA traduisant un manque de clarté concernant les responsabilités pour la mise en œuvre des projets structurant de ces espaces d'accueil Contradiction sur le terrain entre une programmation (PDR) par la Région et une exécution nécessitant l'aval du pouvoir central	Adaptation territoriale aux compétences propres (ex : pour le soutien aux parcs industriels/zones industrielles qui ne sont pas stricto sensu des ZAE)
Défi de participation	Manque d'interaction avec les acteurs privés, en particulier locaux, et la société civile	Insuffisance de la mobilisation et de l'accompagnement des autorités locales (communes qui gèrent le foncier) lors de la phase ex-ante du contrat	Conventionnement avec le secteur privé pour la réalisation des projets des PDR

II - L'approche contractuelle et l'appropriation des compétences propres régionales dans le secteur ZAE

Si les PDR semblent constituer un tremplin pour la contractualisation Etat-Région – comme dans le cas envisagé du Contrat de programme Etat-Région Fès-Meknès¹⁰, la difficulté à réaliser leurs ambitions initiales souligne l'existence de divers défis de coordination Etat-Région (détaillés dans la section précédente). Les contrats sont un des principaux dispositifs de coordination de l'action publique entre niveaux de gouvernement. Ils permettent d'inclure différentes dimensions dans l'accord (objectif, financement, mesures incitant la mise en œuvre effective, etc.) et présentent l'avantage non seulement de coordonner l'action mais aussi de renforcer les capacités des acteurs (OCDE, 2018b).

Diverses dénominations qualifient la variété des relations contractuelles Etat-Région au Maroc : accord-cadre, convention, protocole d'accord, etc. Toutefois, le terme usuellement utilisé par les acteurs sur le terrain et dans les dispositifs contractuels Etat-Région, est celui de « convention » (plutôt que de « contrat »). Les autorités marocaines ont largement recours aux contrats, sous la forme de « conventions » entre des acteurs ministériels et les responsables régionaux. Dans les deux Régions pilotes étudiées, on dénombre un nombre important de conventions signées (plus de 160 conventions signées par exemple par la Région SM durant la période 2015-19). Cette section s'appuie sur un échantillon de 11 conventions concernant les Régions FM et SM afférant au secteur des ZAE. Ces conventions sont analysées selon la grille de lecture de référence à l'OCDE (Charbit et Romano, 2017) qui conduit à proposer des recommandations d'amélioration de l'usage des **contrats de « responsabilisation »** qui permettent de renforcer l'appropriation par les Régions de leurs compétences propres et sont ainsi un outil au service de la mise en œuvre de la réforme de la régionalisation avancée.

II – 1 Diagnostic des dispositifs contractuels des deux Régions pilotes dans le secteur des ZAE

L'analyse de l'OCDE s'est concentrée sur un échantillon de 11 contrats et conventions conclus par les deux Régions-pilotes dans le cadre de l'exercice de leur compétence propre « la domiciliation et l'organisation des zones d'activités économiques (ZAE) et création des ZAA » (Tableau A C.1 ci-dessous).

¹⁰ En effet, on observe que le PDR de la Région FM est repris en grande partie dans le cadre du projet de Contrat de Programme Etat-Région Fès-Meknès. Pour une vision stratégique de ce projet de programme, voir L'Economiste.com (2018) : http://www.region-fes-meknes.ma/fr/espace_presse/presse-ecrite/regionalisation-regions-les-presidents-reclament-de-la-visibilite/.

Tableau A C.1. Descriptif des dispositifs contractuels secteur ZAE analysés dans les deux Régions-pilotes

N° contrat	Intitulé du contrat	Région	Partenaires	Mono plurisectoriel /
1	Protocole d'accord aménagement zone franche Agadir	SM	Etat – Région	Plurisectoriel
2	Protocole d'accord Parc Haliopolis	SM	Etat – Région	Monosectoriel
3	Convention investissement Parc Haliopolis	SM	Régional	Monosectoriel
4	Convention partenariat réhabilitation ZI Ait Melloul	SM	Etat – Région	Monosectoriel
5	Convention partenariat réhabilitation ZI Tassila	SM	Etat – Région	Monosectoriel
6	Convention de partenariat création ZAE Tata	SM	Etat – Région	Plurisectoriel
7	Convention création ZAA Ait Melloul	SM	Régional	Monosectoriel
8	Convention de partenariat financement et réalisation parc industriel Ain Cheggag	FM	Etat – Région	Plurisectoriel
9	Protocole d'accord ZAA Bouleman	FM	Régional	Monosectoriel
10	Accord de partenariat Village d'artisans Rmika	FM	Etat – Région	Monosectoriel
11	Protocole d'accord zone franche	FM	Etat – Région	Plurisectoriel

L'étude menée sur les 11 dispositifs contractuels analysés s'appuie sur la Checklist proposée par l'OCDE (Encadré A C.1 ci-dessous) qui distingue les priorités pour l'usage du contrats selon les phases de : Consultation ; Négociation-Signature ; et Suivi-Evaluation.

En matière de Consultation et de Négociation/Signature, les conventions et accords ont été communément conclus d'une manière consensuelle et s'inscrivent en le spécifiant dans les orientations nationales : directives royales, textes de loi, orientations et stratégies nationales et gouvernementales. Sont aussi indiquées en référence les décisions des Conseils régionaux qui délimitent le cadre de leur approbation et signature. Les contrats reprennent nommément l'ensemble des partenaires signataires ainsi que leurs contributions. Il s'agit donc bien de « mettre en œuvre » en « collaborant », dans le cadre de projets spécifiques, des politiques et l'allocation de responsabilités largement validée. Les contributions respectives peuvent être, selon le type de contrat conclu, financières et/ou logistiques – on note d'ailleurs que la Région signataire engage, quasi systématiquement (9/11 contrats), une contribution financière pour la mise en œuvre de ces conventions.

En termes de Suivi/Evaluation, les 11 dispositifs contractuels analysés intègrent fréquemment des organes (des comités régionaux, locaux et/ou centraux) du suivi et/ou du pilotage. Ces comités ont également pour attribution le règlement à l'amiable des litiges qui peuvent survenir entre partenaires. Certains dispositifs prévoient le recours aux services du Chef du Gouvernement en cas de non-entente à l'amiable. Ces comités sont systématiquement formés de partenaires signataires et/ou de leurs représentants régionaux et n'incluent jamais de membres externes non-signataires du dispositif contractuel. L'évaluation *ex post*, lorsqu'elle est prévue dans le dispositif, est essentiellement financière (contrôle comptable) ou est prévue pour contrôler la réalisation de ce qui a été convenu dans le dispositif – elle n'intègre jamais d'évaluation d'impact.

Pour ce qui est de l'état d'exécution, l'analyse de l'OCDE révèle une exécution partielle des contrats (9/11 dispositifs) et les acteurs locaux soulignent que ce sont les rouages administratifs et non l'esprit entrepreneurial qui entravent les investissements et la création d'emplois productifs. Les responsables en région militent en faveur de la simplification des procédures et la mise en place de guichets uniques ¹¹.

¹¹ Notes de mission, Région Souss Massa (3-4 juillet 2019).

Certains acteurs appuient l'impact de la lenteur du rythme de la mise en place de la déconcentration¹² qui engendre une lourdeur des démarches et des dispositifs¹³. D'autres partenaires déplorent la lenteur des transferts des fonds nécessaires à la mise en œuvre des contrats. Le choix de l'aménageur, développeur gestionnaire et la valorisation des lots auprès des investisseurs a également été souligné comme une entrave majeure dans ce secteur.

¹² Décret n 2-17-618 (18 26/12/2018) portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative. Cette Charte prévoit que les acteurs régionaux puissent s'adresser au Wali, coordonnateur des services déconcentrés. Toutefois, les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales (SGAR) en charge de la mise en œuvre et la coordination de l'action publique auprès des Walis sont encore en cours de nomination et leurs services en cours d'installation. En attendant leur mise en place effective, la DGCT (Ministère de l'Intérieur) a confié la mission de secrétariat des commissions régionales de suivi et d'exécution au Secrétariat général des Wilayas.

¹³ Les délais de validation (préparation et signature) pour une convention signée avec un seul Ministère sont généralement de 6 mois et de plus d'un an dans le cas de projet nécessitant l'aval de plusieurs ministères (plurisectoriel).

Encadré A C.1. La Checklist des priorités pour un contrat Etat-Région

La Checklist des priorités pour un contrat Etat-Région a été développée dans le cadre du Dialogue Maroc-OCDE. Elle vise le développement territorial inclusif, durable et résilient, sur la base des meilleures pratiques contractuelles observées au Maroc ainsi que dans les pays-membres de l'OCDE. Cette Checklist propose :

Des modalités innovantes de contractualisation adaptées pour les pays familiers de l'usage des contrats et pour leurs nouveaux utilisateurs dans le cadre du processus de décentralisation, tant dans la phase de construction et de renforcement des capacités régionales que dans celle du partage des politiques publiques entre Etat et Régions

Dix priorités relatives aux trois étapes de la contractualisation Etat-Région (la consultation, la négociation et la signature ; et le suivi et l'évaluation) en s'inspirant de l'expérience marocaine et des pratiques pertinentes utilisées par d'autres pays et régions

Trois étapes structurent la présentation de la checklist pour un contrat bilatéral, liant l'Etat et la Région, qui suivent les phases contractuelles principales : (1) La consultation, (2) La négociation et la signature et (3) Le suivi et l'évaluation. L'objet de la Checklist pour la contractualisation Etat-Régions est de fournir la liste des propositions à considérer pour chacune de ces trois phases. Ces propositions concernent :

Phase de consultation :

Proposition n°1. Les diagnostics partagés et l'identification des priorités pour le développement régional

Proposition n°2. La mobilisation des acteurs

Phase de négociation et signature :

Proposition n°3. L'identification des acteurs

Proposition n°4. L'alignement des objectifs du contrat

Proposition n°5. Le système de négociation

Proposition n°6. Les contributions et les financements

Proposition n°7. Le calendrier

Phase de suivi et d'évaluation :

Proposition n°8. La gouvernance du suivi et de l'évaluation du contrat

Proposition n°9. L'évaluation

Proposition n°10. La durée et la révision des contrats

Source : OCDE (2020), Les contrats Etat-Région : Un outil pour le développement régional, Document de synthèse et guide méthodologique pour l'usage des contrats en faveur du développement territorial, *OECD Regional Development Working Papers*.

II – 2 Définition des priorités d'un contrat pour faciliter l'appropriation des compétences ZAE dévolues aux Régions

L'étude des contrats et conventions signés dans le secteur ZAE a souligné que l'exercice des compétences propres ne s'effectue pas d'une manière autonome par les Régions pilotes. L'implication du gouvernement central, au travers des départements ministériels concernés, de leurs agences et services déconcentrés est encore à ce stade indispensable. C'est dans le dessein de renforcer cette appropriation que le Roi Mohamed IV a appelé, dans son discours d'ouverture du 1^{er} Colloque sur la régionalisation avancée, le 20 décembre 2019 à Agadir, les parties prenantes à « ... examiner, selon une approche participative et dans des délais raisonnables, les moyens de mettre les Régions en capacité d'exercer leurs compétences. ». Le message Royal a également souligné à cette occasion « ... l'importance de mettre à profit les mécanismes contractuels établis entre les Régions, l'État et le reste des intervenants en vue d'élaborer et de mener à bien les projets de développement prioritaires. ». A cette occasion, le Cadre d'orientation pour la mise en œuvre de l'exercice des compétences des Régions a été signé entre les départements ministériels et les Régions, en présence du Chef du gouvernement. Ce cadre fixe les modalités de coopération entre les parties concernées pour permettre aux Régions d'exercer leurs compétences propres et partagées¹⁴. Pour ce faire, le cadre définit les moyens de coopération et de partenariat entre les parties prenantes dans un cadre contractuel soulignant les engagements des parties sous forme de contrats-programmes entre chaque Région et le département gouvernemental concerné, le but étant de mettre en œuvre les compétences propres et communes de la Région, tout en veillant à leur adéquation avec le PDR et des stratégies sectorielles y afférentes¹⁵.

En accord avec les directives Royales et dans ce contexte de progressivité de l'appropriation des Régions de leurs compétences propres, le recours à des « contrats de responsabilisation » (Encadré A C.2) est recommandé car ils permettront aux Régions d'acquérir à moyen terme les capacités nécessaires pour élaborer leur propre stratégie pour ce secteur des ZAE et se coordonner avec les autres parties prenantes concernées. Ces contrats sont un outil puissant de renforcement des capacités parce qu'ils permettent d'adapter ce que fera l'Etat aux réalités territoriales en termes besoins spécifiques du secteur et de capacité des autorités régionales à prendre en charge les compétences allouées par la loi. Ils permettent de faire évoluer au fil du temps les contributions complémentaires des actions publiques nationale et régionale. Utiliser cette flexibilité de la part de l'Etat signifie l'acceptation qu'une approche asymétrique de la régionalisation peut faire sens et aider à faire converger les différentes régions, à leur rythme, dans l'offre de services qu'elles délivrent à leur population et au monde économique¹⁶. Qu'elle soit homogène ou asymétrique, la pratique des contrats de responsabilisation exige de la part du gouvernement central qu'il fournisse des lignes directrices pertinentes par l'existence d'une stratégie nationale pour le développement régional ; qu'il assure la cohérence avec les stratégies régionales pour soutenir le processus d'apprentissage des gouvernements infranationaux qui gagnent progressivement l'autonomie dans la prise de décision ; qu'il engage correctement les Régions dans l'établissement des priorités.

¹⁴ [1er Colloque National sur la régionalisation avancée \(pnc1.gov.ma\)](https://pnc1.gov.ma).

¹⁵ [Régionalisation Avancée : Le Cadre D'orientation Signé à Agadir \(ecoactu.ma\)](https://ecoactu.ma).

¹⁶ Pour une analyse des avantages, inconvénients et modalités de la décentralisation asymétrique, voir : Alain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moïso (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", OECD Regional Development Papers, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0898887a-en>.

Encadré A C.1. Les contrats de responsabilisation

Les contrats de responsabilisation permettent aux gouvernements infranationaux (par exemple les Conseils régionaux) d'acquérir à moyen terme les capacités nécessaires pour élaborer leurs propres stratégies (tout en se coordonnant avec les niveaux infrarégionaux - par exemple les municipalités- ou les acteurs privés). Les contrats de responsabilisation contribuent au renforcement des capacités locales en valorisant le rôle des décideurs locaux dans les initiatives ciblées, orientées par le gouvernement central, et en utilisant ainsi un potentiel souvent inexploité. L'Etat peut ainsi inclure des conditionnalités spécifiques – telles que l'inclusion des acteurs représentant le secteur privé et la société civile, l'implication des autorités infrarégionales voisines, l'adoption de règlements spécifiques, etc.

Les contrats de responsabilisation peuvent aussi servir plusieurs fonctions, notamment dans les cas de figure suivants :

- Des Régions « dépourvues » d'expertise aux premiers stades de la décentralisation ou des processus de régionalisation ;
- Des Régions dépourvues de capacités institutionnelles, techniques et managériales, considérées comme des goulots d'étranglement pour le développement régional ;
- Des Régions faisant face à de nouvelles tâches liées aux dimensions territoriales et sociales et pouvant s'accompagner d'incitations financières.

Tout en permettant le renforcement des capacités au niveau régional, les contrats de responsabilisation permettent aussi de fixer la vision du gouvernement central pour le développement régional à travers son territoire. En effet, la contractualisation pour la responsabilisation des Régions, en ce qu'elle favorise la décentralisation, a une incidence sur l'administration centrale souvent sous-estimée.

Source : Charbit C. et Romano O. (2017), *Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development*, *OECD Regional Development Working Papers*.

L'analyse de l'OCDE recommande le recours à ces contrats de responsabilisation dont la mise en œuvre dépendra notamment des trois principales propositions présentées ci-après. Les propositions¹⁷ formulées sont déduites de la **checklist** développée par l'OCDE (Encadré A C.1) dans le cadre de ce Dialogue pour l'usage des contrats Etat-Région.

II – 2 – a Caractériser le périmètre de la compétence propre concernée (Proposition n°1 de la Checklist : Les diagnostics partagés et l'identification des priorités pour le développement régional)

Le législateur marocain a déterminé le champs d'intervention des Régions dans le secteur ZAE qui consiste en « la domiciliation et l'organisation des ZAE ainsi que la création des ZAA » (loi organique 111.14 - articles 81 et 82). Toutefois, la mise en œuvre de ces compétences est sujette à interprétation auprès des acteurs concernés. A ce jour, il n'existe pas de cadre juridique dédiés à ces espaces d'accueil comme ceci est le cas pour les ZF avec la loi 19-94 qui leur est consacrée. Il en découle une opacité dans la délimitation des types d'espaces (taille, type d'activités, etc.) qui rentrent dans le champs des compétences propres des Régions. Par ailleurs, l'OCDE a également constaté que la formulation même

¹⁷ L'OCDE n'a pas pu avoir accès au Cadre d'orientation pour la mise en œuvre de l'exercice des compétences propres co-signé par les Régions et les départements ministériels. Les propositions de l'OCDE (section II-2) se fondent ainsi uniquement sur les échos donnés dans les médias à la signature de ce cadre d'orientation.

de la compétence propre « domiciliation » et « organisation » n'est pas unanimement comprise par les acteurs.

L'exercice de cette compétence propre, dans le secteur ZAE, serait favorisé par la nécessaire intervention du législateur, au travers par exemple de la publication d'un décret, pour apporter une clarification juridique de ce qui est attendu de la Région précisant :

- La notion de « ZAE » : afin d'apporter une définition normative définissant le type d'espaces (type d'activités exercées, l'appartenance du maître d'ouvrage au domaine public/privé, le référencement ou non dans les documents d'urbanisme, la superficie, etc.) dont la domiciliation et l'organisation incombent à l'échelon régional.
- Les notions de « domiciliation » et d'« organisation » afin de spécifier la consistance de ce qui est attendu de la part de la Région durant les différentes phases (avant, pendant et après la création et la commercialisation de la ZAE) : est-ce une mise à disposition du foncier, de l'immobilier, de la création des aménagements publics internes/externes (réseau eau, assainissement, voirie, etc.), etc. ?

Dans le cadre d'un diagnostic spécifique que l'Etat développe avec chacun de ses partenaires régionaux avant la négociation du contrat, il pourrait être utile de garder une certaine marge d'interprétation dans ce que contient véritablement la compétence transférée. Cela permettrait d'adapter le périmètre de sa prise en charge à la capacité régionale. Il semble cependant plus adapté de disposer d'un descriptif légal de référence, commun à tous, dont l'étendue de la mise en œuvre régionale, partielle ou complète, pourra justement résulter du diagnostic et engager sur cette base els phases suivantes de négociation et d'engagement contractuel.

II – 2 – b Revisiter la cartographie institutionnelle de l'exercice de la compétence propre (Proposition n°3 de la Checklist : L'identification des acteurs)

L'analyse menée dans ce secteur ZAE a mis en exergue la composante plurisectorielle de l'exercice de la compétence propre régionale. Les dispositifs contractuels qui engagent l'Etat et les Régions dans le secteur ZAE constituent des partenariats plurisectoriels exemplaires se situant au carrefour d'une vision stratégique régionale (en fonction de son PDR) et des multiples stratégies sectorielles nationales concernées (exemple : PAI, Maroc vert, Halieutis, etc.). Afin de permettre une montée en puissance de la Région dans l'exercice de sa compétence propre dans ce secteur, il est indispensable qu'elle soit positionnée de manière efficiente dans la cartographie de la multitude d'acteurs concernés. L'établissement d'une cartographie institutionnelle correspond à l'effort législatif devant être réalisé pour clarifier les responsabilités de l'ensemble des partenaires engagés et permettant de :

- Détailler les parties prenantes impliquées : Comme souligné précédemment, les spécificités du secteur ZAE engagent plusieurs acteurs. Une cartographie institutionnelle de la compétence propre ZAE présentera l'avantage de les délimiter et d'offrir une référence commune ainsi que l'adhésion des partenaires engagés dans la domiciliation et l'organisation des ZAE ainsi que dans la création des ZAA. Ici, il serait indispensable de veiller autant à l'inclusion de l'ensemble des départements ministériels impliqués mais également à l'intégration des agences nationales et des différents services déconcentrés se situant sous l'autorité de ces ministères.
- Déterminer les attributions de chaque acteur concerné (coordination, représentation, autorité, financement, information, suivi, évaluation, etc.).

II – 2 – c Construire un plan d'action de la mise en œuvre de la compétence propre (Propositions n°4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de la Checklist)

Après la clarification de la compétence à partager et des acteurs concernés, il convient de passer aux étapes suivantes du contrat : négociation, signature, suivi et évaluation. La domiciliation et l'organisation des ZAE engage les parties prenantes, publiques et privées, nationales et régionales, sur le long terme avec des contributions financières et foncières conséquentes. Ainsi, la mise en œuvre de ces projets nécessite le recours à la contractualisation qui intègre ces impératifs temps et engagements et qui constitue de surcroît un véritable instrument de coordination entre les différents niveaux de gouvernements engagés. Alors que des « contrats de responsabilisation » permettraient une plus grande autonomisation des Régions dans ce secteur, les dispositifs contractuels analysés répondent à des besoins de financements (régionaux ou Etat – Régions) sans engager véritablement le transfert de la compétence régionale.

Par ailleurs, la simultanéité des réformes de décentralisation et de déconcentration au Maroc pose des défis à l'exercice des compétences propres régionales. En effet, les Régions demeurent encore peu outillées face à l'exercice d'attributions jusque-là aux mains de l'Etat central et de ses services déconcentrés. L'autonomisation de la Région, pour l'exercice de sa compétence propre dans le secteur ZAE, est ainsi conditionnée au transfert de capacités (humaines, logistiques, financières) de la part des départements ministériels et de leurs services déconcentrés concernés (les Agences urbaines ou le CRI par exemple). Justement, les « contrats de responsabilisation » servent d'outil pour ce transfert des responsabilités aux gouvernements infranationaux tout en renforçant progressivement les capacités de mise en œuvre des politiques (Charbit et Romano, 2011). Le gouvernement central pouvant y inclure des incitations spécifiques comme conditions de leur signature (établissement de partenariats avec des acteurs privés, implication des gouvernements locaux, adoption de règlements spécifiques, etc.).

Le contrat de responsabilisation, ici de transfert de compétences entre, d'une part, le Conseil Régional et, d'autre part, les départements ministériels identifiés dans la cartographie réglementaire de l'organisation de la compétence propre (section II-2-b ci-dessus) ainsi que leurs agences nationales et leurs différents services déconcentrés devra garantir :

i. L'alignement des objectifs nationaux (PAI, SDAU) et régionaux (SRAT et PDR)

(Proposition n°4 de la Checklist : L'alignement des objectifs du contrat)

Les zones d'activités, dans leur large diversité, contribuent fortement à l'essor et à l'attractivité territoriale et leur implantation peut générer une compétitivité entre les différentes Régions. Et il est ainsi fondamental que la compétence propre dans le secteur ZAE bénéficie d'orientation nationale même si elle est exécutée localement afin de garantir la cohérence, à l'échelle nationale, de la création de ces espaces. Il est indispensable d'aligner les objectifs nationaux (PAI, SDAU) et régionaux (SRAT et PDR) selon les priorités identifiées lors des consultations avec l'ensemble des acteurs engagés. L'alignement des objectifs est nécessaire pour que chaque niveau de gouvernement, Etat et Conseil régional, assume sa part dans la réalisation de l'objectif commun et se sente politiquement responsable de la mise en œuvre d'objectifs d'intérêt général.

ii. Le choix d'un système de négociation approprié

(Proposition n°5 de la Checklist : Le système de négociation)

Il est important de mettre en place un système de négociation autour d'une autorité coordinatrice pour chacune des deux parties principales, l'Etat et la Région, signataires du contrat. Ces institutions-acteurs doivent avoir légitimité pour représenter les parties afin d'être en mesure de négocier effectivement la sélection des objectifs visés par le contrat et les moyens correspondants pour leur réalisation. D'une part, il conviendrait de légiférer sur le choix de l'autorité représentante de l'Etat qui puisse assurer la coordination horizontale (notamment au niveau interministériel) et pourra s'engager dans le contrat de

transfert avec la Région. Plusieurs autorités peuvent assurer ce rôle d'intermédiation¹⁸ et l'OCDE a pu observer que, selon les pays, le pouvoir de négociation s'appuyait soit sur des pouvoirs alloués par exemple : au préfet (équivalent du Wali et qui représente les différents ministères sur place) ou à une structure au niveau national (qui aide à régionaliser les programmes d'action des différents ministères). D'autre part, l'autorité de négociation de la Région pourra s'engager avec l'Etat en légitimité pour représenter les différents projets portés par les acteurs infrarégionaux.

iii. La précision des engagements réciproques et des **montants des transferts financiers**
(*Proposition n°6 de la Checklist : Les contributions et les financements*)

Du point de vue de l'Etat, il est important de « sanctuariser » les engagements pris dans les lois de finance, tout en préservant un degré de fongibilité des financements afin que ceux-ci puissent être réalloués durant la mise en œuvre du contrat par les acteurs régionaux. Cette flexibilité est particulièrement appropriée dans le cadre de « contrats de responsabilisation ». En effet, en laissant une marge de manœuvre aux Régions si elles sont efficaces dans la réalisation de leur part de l'objectif commun, non seulement on incite à l'efficacité de leur action spécifique mais on permet aussi l'amélioration d'autres services dont la Région est responsable et sa réactivité si les Régions font face à des défis particuliers et des événements imprévus.

iv. La crédibilité du **calendrier** d'actions et de réalisations
(*Proposition n°7 de la Checklist : Le calendrier*)

Ce calendrier permettant de séquencer les contributions de chacune des parties prenantes. Ce phasage prévisionnel des activités à réaliser permettra d'ailleurs de hiérarchiser les actions des partenaires, voire de revoir ces priorités si nécessaire. Il permettra ainsi de faciliter l'adaptation des engagements du contrat aux nouvelles priorités de politiques publiques – aléas financiers, catastrophes majeures, comme la crise sanitaire de COVID-19 – et la signature d'avenants.

v. L'adaptabilité du **système de gouvernance**
(*Proposition n°8 de la Checklist : La gouvernance du suivi et de l'évaluation du contrat*)

Le système de gouvernance du suivi et de l'évaluation du contrat va permettre la représentativité et l'appropriation du contrat par sa large diversité de parties prenantes. Généralement, la gouvernance des dispositifs contractuels Etat – Région passe par l'intermédiaire de comités, au niveau national et régional, destinés à assurer des fonctions de pilotage stratégique, de suivi opérationnel, d'orientation technique, de résolution de conflits, etc. Ce système de gouvernance adapté permet aussi, lorsque les circonstances le requièrent, de moduler le calendrier d'exécution du contrat et/ou les priorités contractuelles. Par ailleurs, l'investissement et par conséquent les ZAE sont une problématique prioritaire au Maroc, il conviendrait ainsi que le système de gouvernance instauré garantisse la participation des départements ministériels concernés et de la Région afin de veiller à la compatibilité entre les choix stratégiques des Régions avec les orientations nationales.

vi. L'adoption d'un **mécanisme d'évaluation** approprié
(*Proposition n°9 de la Checklist : L'évaluation*)

Un mécanisme d'évaluation est indispensable pour déterminer la validité du « contrat de responsabilisation » et pour suggérer des mesures d'amélioration future. Pour mesurer la performance d'un dispositif contractuel, l'Etat et la Région peuvent recourir à des indicateurs pour déterminer si : les résultats ont été atteints ou non ; des fonds supplémentaires sont nécessaires ; un contrat doit être renouvelé ; et si des incitations supplémentaires peuvent être proposées. Ce mécanisme d'évaluation est

¹⁸ L'accès de l'OCDE au Cadre d'orientation pour la mise en œuvre de l'exercice des compétences des Régions aurait permis d'identifier exhaustivement les parties prenantes et les intermédiaires signataires et par conséquent l'autorité qui pourrait avoir un pouvoir de négociation interministérielle.

aussi là pour nourrir la formulation du contrat suivant si cela est nécessaire. Il convient de mentionner que deux évaluations devraient en fait être conduites : la performance des parties prenantes à réaliser les engagements contractuels qu'elles ont pris et l'impact de ce transfert de compétences sur l'offre de centres régionaux de développement des compétences.

vii. La pertinence du **dispositif de suivi**

(Proposition n°10 de la Checklist : La durée et la révision des contrats)

La mise en place d'un dispositif de suivi incite chaque partenaire à respecter ses engagements et contribue à la résolution de conflits éventuels. Ce suivi peut être interne (effectuée par les signataires ou leurs représentants) ou externe en s'appuyant sur l'engagement des parties prenantes (par exemple les citoyens, les entreprises, les universités, les ONG, etc.) ou via des tiers (par exemple un juge, un groupe de pairs, des organisations internationales, des médias). L'approche externe dépend en grande partie de la disponibilité de l'information et de la clarté de l'attribution des rôles entre les parties contractantes afin que la réalisation des engagements soit vérifiable. Enfin, la mobilisation d'un tiers pour évaluer le comportement de chaque partie dépend de sa neutralité, de son indépendance et de ses compétences.