Le processus de contractualisation territoriale au Maroc : Eléments de réflexion

Avril 2007
Ce document a été réalisé avec la contribution financière de la Coopération française. Les opinions qui y sont exposées reflètent l’opinion des consultants.
Sommaire

Introduction ........................................................................................................................................ 7

Première partie: Repères théoriques à travers les expériences étrangères .... 9

1. Une expérience fréquemment évoquée: la contractualisation française ........ 9

1.1. La contractualisation entre l’État et les collectivités locales......................... 9

1.1.1 - Une contractualisation portée par la territorialisation des actions publiques.
...................................................................................................................................................... 10

1.1.2. Un cadre institutionnel évolutif .................................................................................. 12

1.2. Les contrats avec les entreprises publiques et les administrations de l’État.. 15

1.2.1 Les contrats de l’État avec les entreprises publiques..................................... 15

1.2.2. Les contrats entre les administrations de l’État ................................................. 17

1.3 Insertion de la contractualisation dans un processus de réforme des méthodes de gestion publique ......................................................................................... 19

1.3.1 Un droit conventionnel pour une administration concertée des territoires .... 20

1.3.2. La rénovation des méthodes de gestion des commandes publiques .......... 23

2. Des expériences nationales particulières imprégnées de préoccupations similaires ................................................................................................................................. 27

Deuxième partie - Repères pratiques à travers les expériences en cours .... 30

1. Le processus conventionnel au service de la performance des finances publiques ................................................................................................................................. 30

1.1. Des engagements négociés pour une gestion axée sur les résultats. .......... 31

1.1.1. Les supports doctrinaux et institutionnels ............................................................ 31

1.1.2. La mise en œuvre de la réforme ............................................................................ 33

1.2. Le recours au contrat pour l’amélioration de la gouvernance des entreprises publiques ...................................................................................................................... 35

1.2.1. Un intérêt marqué pour la réforme du contrôle ................................................. 36

1.2.2. Une démarche pragmatique .................................................................................. 37

2. La contractualisation, au service de politiques publiques sectorielles .... 38

2.1. La contractualisation pour la promotion du tourisme ...................................... 38
2.1.1. Les conventions nationales .................................................................38
2.1.2. Les conventions régionales et les contrats dérivés .......................40
A- L’exemple de Fès ..................................................................................42
B- L’exemple de Casablanca ..................................................................43

2.2. La contractualisation dans le secteur de l’habitat .............................44
2.2.1 Une refonte institutionnelle axée sur le partenariat avec le privé ..........44
A- La restructuration institutionnelle .........................................................45
B- La généralisation du recours aux partenariats .......................................46
2.2.2. Examen de modèles de contrats .....................................................47
A- Partenariats entre Al Omrane et les opérateurs ..................................47
B- Financement public d’opérations réalisées par Al Omrane ..................48
C- Des conventions entre l’État, les collectivités locales et Al Omrane .......49

2.3. La contractualisation dans le domaine social .....................................50
2.3.1. Partenariat entre l’État et les associations .........................................50
2.3.2. Les conventions de l’ADS .................................................................51

3- La contractualisation entre l’État et les régions ....................................53
3.1. La contractualisation avec la région de Meknès Tafilalet .................54
3.1.1. Convention pour la lutte contre le gel ..............................................54
3.1.2. Convention pour le développement du réseau routier ..................55
3.1.3. Convention dans le secteur de la santé ..........................................55
3.2. La contractualisation avec la région Sous Massa Draa .....................55
3.2.1. Les dix conventions signées en présence du souverain .................56
3.2.2. Un champ ouvert à la participation .................................................57

Troisième partie – Regards croisés sur la contractualisation .......................59

1. Perceptions des acteurs ........................................................................59
1.1. - L’attitude des administrations centrales .........................................59
1.1.1 – Au ministère des Finances .............................................................60
1.1.2. – Au ministère de l’Intérieur ............................................................63
1.1.3—Au ministère du Tourisme ...............................................................66
1.2. L’attitude des administrations déconcentrées ..................................66
1.3. L’attitude des collectivités locales .......................................................68

2. Eléments saillants d’analyse ................................................................72
2.1 - L’ambivalence du concept .................................................................72
2.1.1. Un concept fuyant ............................................................................73
2.1.2- Des pratiques mitigées..................................................................................76
2.1.3- Des démarches éclatées ..............................................................................78

2.2. Un instrument pragmatique de coopération territoriale ...............................79
2.2.1- La collaboration des acteurs du développement territorial ......................80
2.2.2- Le champ de la contractualisation pour le développement régional ..........82

Quatrième partie : Conclusions provisoires pour un débat ..............................85

Références bibliographiques ..............................................................................92

Liste des personnes rencontrées .......................................................................98
Introduction

Au Maroc, l’action contractuelle ou conventionnelle couvre plusieurs domaines, se prête à des usages divers et sollicite des partenaires à la fois publics et privés. Elle revêt des formes allant de contrats entre l’État et les collectivités locales, pour mettre en œuvre des programmes de développement, aux mécanismes de financement conventionnel d’ONG, en passant par des contrats programme sectoriels ou d’entreprises publiques, pour aboutir à des contrats de ville engageant à la fois l’État, les collectivités locales et les investisseurs privés.

A première vue, le recours au procédé contractuel autorise une mise en commun des moyens, facilitant la collaboration de différents acteurs dans la conception et la mise en œuvre d’un même projet ou programme. La voie contractuelle est ainsi présentée comme un moyen de favoriser un dialogue sur les objectifs, associant plusieurs partenaires dans une démarche participative ordonnée autour d’une logique de projet et/ou de résultats.

Le contrat dans sa durée et ses dispositions, est aussi un outil de programmation pluriannuelle d’actions multipartenariales. Instrument d’aménagement du territoire, il l’est d’une part à raison de l’impact structurant sur la configuration et la dynamique des territoires des actions de développement qu’il englobe, notamment en matière d’infrastructures et de services, et d’autre part car il exprime, à travers les modalités de partenariat avec les acteurs publics locaux, les niveaux de décentralisation et de déconcentration atteints.

Ainsi appréhendée, la contractualisation des actions publiques se distingue de la pratique contractuelle de droit commun, à la fois par son objet et sa méthode. La première constitue un instrument de concertation et de participation dans la mise en œuvre des politiques et des actions publiques, et renvoie davantage à des enjeux de régulation publique.

La seconde demeure quant à elle, un moyen usuel de passation des commandes et de gestion des services publics. Reste que ces deux formules contractuelles mettent en présence les mêmes acteurs, portent parfois des dénominations identiques et font l’objet de qualifications juridiques voisines. Ce qui a priori ne facilite guère leur identification.

En fait, si dans les rapports entre l’État et ses démembrements le recours au contrat constitue une innovation relative, il faut bien observer que la pratique contractuelle publique a connu au cours des trois dernières décennies des transformations profondes, dont la contractualisation des actions de l’État ne représente sans doute qu’une facette particulière.

Au vrai, le développement de ces nouvelles pratiques est soutenu par une modernisation globale des modes d’action de la puissance publique qui a été elle-même portée par le mouvement profond de libéralisation et d’ouverture inhérent à la mondialisation. Les transformations symbolisées par la vulgate « moins l’État, mieux l’État » ont entraîné partout, sinon le retrait du moins le redéploiement de l’État d’un grand nombre d’activités, la restructuration du secteur public, la réforme des finances publiques et l’adoption de nouveaux modes de gestion de la chose publique axés sur la territorialité, la performance et la participation.
Ces transformations ont été à l’origine d’une adaptation du cadre institutionnel et juridique des relations entre l’Etat et les opérateurs publics et privés. Toutefois, et parce que la contractualisation des rapports Etat-Collectivités locales engage des enjeux qui touchent à la répartition des pouvoirs et des ressources publiques, elle révèle au plus profond la structure de contraintes et d’opportunités induite par la configuration institutionnelle.

De même, le recours au contrat pour définir les engagements réciproques du gouvernement et des entreprises publiques, ne peut se comprendre qu’au regard des évolutions qui ont marqué l’exercice de la tutelle administrative et financière par l’Etat. Le recours au procédé contractuel exprime une modification de ces rapports, et doit être évalué à la lumière des changements économiques qui le soutiennent mais également des transformations politiques qu’il prépare, et des réformes institutionnelles qu’il permet de réaliser directement.

L’analyse de quelques références étrangères dans les pays ayant une tradition bien établie en matière de contractualisation, éprouvée par des pratiques qui en font une dimension essentielle de l’action publique sur les territoires et l’observation de quelques expériences nationales significatives en la matière, permettent de dégager les orientations qui ont contribué à déterminer les formes et les objectifs de cette pratique et de formuler à partir de ce regard croisé, des hypothèses de nature à alimenter la réflexion sur les préalables à l’élaboration d’une politique contractuelle en matière d’aménagement du territoire.

A partir d’un cadrage théorique qu’autorise ce regard croisé sur quelques expériences étrangères, avec une attention plus particulière accordée au cas français (première partie), on peut présenter un échantillon des pratiques observées au Maroc (deuxième partie), procéder à son analyse (troisième partie) afin de dégager des éléments pertinents de débat en vue de son amélioration, principalement dans le but de renforcer la régionalisation (quatrième partie).
Première partie : Repères théoriques à travers les expériences étrangères

Parmi les expériences les plus riches qui peuvent éclairer le débat sur la contractualisation au Maroc, celle de la France s'impose d'emblée, pour trois raisons principales. La première tient à la panoplie des méthodes et des instruments qu'elle a générés et à l'influence qu'elles ont produite dans plusieurs pays. La seconde découle des similitudes des modèles d’organisation territoriale entre le Maroc et la France qui favorisent des emprunts souvent implicites au moyen des expertises. En troisième lieu, les aspects juridiques et institutionnels de cette pratique se rattachent à un corpus normatif similaire, dont les principales composantes sont le droit administratif, le droit des finances publiques, la décentralisation et la modernisation du management des services publics. La présentation des grandes étapes de cette expérience (1) permet aussi de mieux comprendre l’articulation de la contractualisation avec les réformes de l'Etat, telles qu’elles ont été portées par les impératifs de la libéralisation des marchés et de la compétition territoriale (2). La présentation d’autres expériences européennes permettra de relativiser les enseignements de l’expérience française par rapport à des Etats plus libéraux ou dans lesquels la décentralisation était acquise historiquement (3)

1. Une expérience fréquemment évoquée: la contractualisation française

La contractualisation publique s’est à l’origine développée en France en liaison avec la politique de planification. Elle est devenue un instrument majeur d’aménagement du territoire à la faveur de l’amplification des mouvements de décentralisation et de déconcentration et au service d’une territorialisation accrue des politiques de développement (1.1). Levier préfigurant une nouvelle forme de régulation de la tutelle sur le secteur des entreprises publiques (1.2), la pratique contractuelle au titre de la modernisation de la gestion publique a achevé d’étendre son emprise à l’ensemble de l’activité administrative (1.3).

1.1. La contractualisation entre l’État et les collectivités locales.


Avril 2007
Par la place qu’il occupe actuellement en France, on peut dire que "le contrat s’est imposé comme la procédure de droit commun de coordination et de coopération entre l’Etat et les collectivités locales » 2. Ce constat résume toute la difficulté méthodologique d’appréhender la contractualisation française. Car, s’il est vrai que le recours au contrat se fait couramment entre les services de l’Etat et les collectivités locales, il ne relève pas d’une procédure de droit commun, mais plutôt d’une évolution empirique sans laquelle il est difficile d’isoler précisément cette pratique, par rapport à des contractualisations plus usuelles des administrations. On s’intéressera donc spécialement au processus qui a accompagné le renouvellement de la planification nationale et régionale pour lui substituer une planification contractuelle dont les aboutissements récents font émerger la région en tant qu’espace clef de l’aménagement concerté du territoire, (1.1.1) pour nous intéresser ensuite au cadre institutionnel qu’il a produit et à ses multiples instruments contractuels (1.1.2).

1.1.1 - Une contractualisation portée par la territorialisation des actions publiques.

Lorsque les communes ont été invitées à conclure les premiers contrats de villes avec l’Etat dans les années cinquante, personne n’imaginait que de tels accords seraient un jour mis au service de la participation. Pour les gouvernements de l’époque, il s’agissait surtout d’amener les communes à insérer la programmation de leurs investissements dans le Plan national et de réduire leurs demandes de subventions budgétaires. Jusqu’aux lois de décentralisation de 1982, la planification demeurait une affaire de l’Etat principalement 3.

Dans la nouvelle politique qui a suivi l’alternance politique de 1981, le gouvernement prépare le Plan de la nation et la région en tant que nouvelle collectivité locale est associée à son établissement. Le Plan lui-même fait l’objet de deux lois. Une première qui arrête « les choix stratégiques et les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus ». Une seconde, définit « les mesures juridiques, administratives et financières à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de Plan ». C’est cette dernière qui fixe les moyens financiers, les programmes prioritaires, les transferts sociaux

---

ainsi que l’objet et la portée des contrats de plan que l’Etat se propose de souscrire avec les régions. Elle précise aussi les conditions d’intervention économique des communes, des départements et des régions.4

Cette architecture plurielle fut en réalité dominée par les contrats de plan passés entre l’Etat et la Région en raison de la subordination, de fait, des autres programmes aux financements qu’ils permettent de mobiliser 5:

Jusqu’à l’abandon de la politique de planification, le contrat de plan a permis à la région de définir avec l’Etat la déclinaison territoriale de l’exécution du Plan national. Il a généré une pratique connexe entre la région, les autres collectivités territoriales ainsi que les entreprises publique, en vue de préciser les conditions d’exécution de ces contrats et de les enrichir par des programmes complémentaires. Mais en l’absence de toute conditionnalité entre ces différentes formes de contractualisation, des pratiques autonomes ont pu voir le jour et se développer en marge des contrats de plan. On a pu ainsi parler de « planification contractuelle », pour souligner la floraison et l’imbrication des contrats de plans mais également pour signaler l’autonomisation progressive de l’outil contractuel par rapport à une approche classique de la planification descendante.

Depuis l’abandon des plans, la fonction qu’ils assuraient continue d’être remplie par ces contrats qui permettent de programmer les actions et de désigner les moyens et les parties engagées à les mettre en œuvre. L’échelon régional est celui qui assure le mieux la cohérence globale et ses expressions territoriales. C’est ce qui ressort d’ailleurs du décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, lorsqu’il énonce que la circonscription régionale est « l’échelon de contractualisation des programmes pluriannuels entre l’Etat et les collectivités ».

La réussite de la contractualisation dérive indéniablement du succès du contrat Etat – région et de sa contribution directe à l’aménagement du territoire. Il s’explique aussi par le fait qu’elle constitue le seul support à travers lequel les départements et les communes peuvent s’engager entre eux et avec la région, en dehors de tout syndicat communal et de toute relation de subordination, d’ailleurs interdite par la loi.


4 L’article 11 de la loi du 29 juillet 1982 légalise et élargit en ces termes cette contractualisation « l’Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d’autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l’exécution du plan et de ses programmes prioritaires ». En pratique, la contribution des régions à l’élaboration du plan de la nation a été dérisoire, en revanche les contrats de plan de l’Etat avec les régions ont connu un franc succès alors qu’aucune contractualisation du plan ne s’est développée entre l’Etat et les autres collectivités locales.

La région est invitée par la même loi à élaborer son propre « plan de la région » ainsi que les contrats pour son exécution. Le document « détermine les objectifs à moyen terme du développement économique social et culturel de la région pour la période d’application du plan de la nation. Il prévoit les programmes d’exécution mis en œuvre par la région, soit directement, soit par voie contractuelle avec l’Etat, d’autres régions, les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale ».

devront être plus sélectifs\(^6\) que les contrats de plans précédents. Le dispositif contractuel retenu confirme l’attachement du gouvernement à « entretenir des relations contractuelles avec les différentes catégories de collectivités locales. La répartition des compétences guide désormais les formes de partenariat. Compte tenu de leurs missions en matière économique et sociale et d’aménagement du territoire, les régions ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés de l’Etat sans exclure les autres collectivités locales ». Il est préconisé d’identifier des axes stratégiques nettement distincts des activités courantes qui justifient une intervention particulière des partenaires publics y compris les établissements publics. « Les projets d’action collective au profit des entreprises pourront également être contractualisés sur des objectifs précis liés aux stratégies de compétitivité et d’accompagnement des mutations économiques ». Ces contrats qui seront donc plus sélectifs que les CPER précédents et plus concis « n’épuiseront pas le champ des relations contractuelles entre l’Etat et les collectivités territoriales (…) un ou plusieurs ministères pourront proposer une démarche contractuelle à un ou plusieurs niveaux de collectivités territoriales en matière de fonctionnement ou d’investissements hors champs des nouveaux CPER ».

Cette orientation distingue clairement entre les contrats de projet Etat-Régions et l’activité contractuelle « de droit commun » qui continuera à se développer à l’initiative des ministères, des entreprises publiques, des régions et des autres collectivités locales. Pour l’élaboration des premiers, la même circulaire définit les priorités nationales, détermine les conditions d’élaboration de la stratégie de l’Etat et fixe la méthodologie et le calendrier d’ensemble. En revanche, les seconds semblent relever entièrement de la liberté contractuelle. Ils peuvent prolonger les pratiques antérieures avec les mêmes dénominations, dont certaines remontent aux années soixante dix, tels que les contrats éducatifs locaux, les contrats temps libre, ou plus récemment les contrats de ville ou les contrats locaux de sécurité.

1.1.2. Un cadre institutionnel évolutif

Durant la première génération des contrats de plans, la contractualisation se destinait principalement à relier le Plan national à la planification régionale et accessoirement à leur rattacher les autres programmes d’investissement\(^7\). La deuxième et surtout la troisième génération de contrats entre l’Etat et les régions ont opéré une déconnexion progressive avec le dispositif national de planification. La dimension territoriale de la planification prenait définitivement le dessus par les « schémas de service collectif » qui fixaient sur un


\(^7\) En vertu de l’art 11 de la loi du 29 juillet 1982, « L’Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d’autres personnes morales des contrats de plan portant des engagements réciproques des parties en vue de l’exécution du plan et des ses programmes prioritaires ». 
horizon de 20 ans, les grandes orientations des politiques territoriales de l’Etat. Les efforts déployés à l’occasion de la quatrième génération de plans sont d’ordres qualitatifs centrés sur des objectifs d’efficience et de cohérence, que conforte et prolonge un souci de rigueur stratégique dans l’établissement des contrats de projet.


Plusieurs critiques ont jalonné l’évolution des contrats de plans. On leur a reproché entre autres, un calendrier bousculé pour leur élaboration, un défaut de règles claires en matière d’arbitrage ainsi que l’obsolescence du cadre légal. On a dénoncé aussi l’utilisation de la procédure par l’Etat comme un moyen de conserver certaines prérogatives et imposer ainsi des concours financiers aux collectivités locales. De ce point de vue la contractualisation était jugée prisonnière d’une logique (re)centralisatrice et budgétaire.

Sans doute, le processus a permis de mettre en œuvre le triptyque expérimentation - évaluation - généralisation, tant pour les politiques publiques, que pour la répartition des compétences entre les collectivités territoriales. Son aboutissement actuel affiche trois inflexions dans la conception des contrats :

1. Un recentrage sur des priorités stratégiques d’envergure nationale identifiées par l’Etat, sur la base desquelles les préfets sont invités à décliner les priorités régionales et à engager la négociation avec les élus afin de sélectionner les projets et actions retenus pour faire l’objet de la contractualisation.
2. Un système de suivi annuel assorti de la faculté de "dégagement d’office" en vertu de laquelle tout projet n’ayant pas démarré dans les deux ans verra ses crédits reversés à un autre projet régional ; ainsi qu’un dispositif d’évaluation à mi-parcours.
3. La confirmation de la région dans son rôle de « chef de file ».

Au vrai, si en droit la région dispose aussi bien de la liberté contractuelle que de l’égalité formelle avec l’Etat pour négocier ces contrats, il est évident que cette relation est

---


déséquilibrée tant sur le plan financier qu’institutionnel. La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification n’a pas cherché à encadrer ce rapport déséquilibré. Le conseil économique et social relevait en 1991 que les contrats de plan s’inscrivaient dans un "vide législatif " et il invitait l’État à y remédier ( Avis du 27 mars 1991 relatif à « la planification régionale »).

Dix années plus tard, on considérait encore que dès lors que cette contractualisation ne servait pas " à échanger des biens déterminés, ni à sceller une alliance entre égaux, mais à organiser l’exercice d’un pouvoir10 et à " hiérarchiser " des intérêts, il revient au législateur d’en (re)définir les grandes lignes, ce qui permettrait de la régénérer.

En fait, en tant que garant de l’intérêt général, de l’unité nationale et de l’équilibre du territoire, l’État se prévaut aussi d’une vision d’ensemble « lui permettant de maîtriser les demandes parfois dispersées des collectivités locales " . Il lui incombe en conséquence de conserver la maîtrise des politiques publiques et de rechercher l’adhésion des collectivités locales à ces politiques. La contractualisation doit permettre toutefois de prendre en considération les intérêts territoriaux spécifiques qui peuvent s’y insérer. A cette fin le Conseil d'État préconise, " d’éviter que le partenariat ne se traduise par l'assujettissement des partenaires les plus faibles ".

Des interrogations similaires sont soulevées autour des contrats passés entre les autres personnes de droit public, notamment lorsqu’on se trouve dans des relations conventionnelles interdépendantes ou de contractualisation en cascade11.

La nature de ces contrats n’est pas en reste. Dans les années soixante, aussi bien la doctrine que le conseil d’État considéraient que l’État ne se délestait pas de ses pouvoirs lorsqu’il contractait avec ses démembrements, épousant ainsi la thèse de « pseudo contrats » et autorisant en conséquence leur modification ou résiliation unilatérale.

Pour les contrats de plan, l’intention du législateur était manifestement de leur reconnaître leur nature contractuelle. Le juge de l’excès de pouvoir en a tiré cette conséquence en refusant d’accepter un argument tiré de la violation d’une clause de contrat de plan par l’État, renvoyant ainsi la partie qui s’en prévalait devant le juge compétent et confirmant implicitement qu’il s’agissait de contrat administratif.12 Or, il est de jurisprudence constante que les contrats administratifs passés entre des personnes de droit public, se doivent de « concilier le mouvement général de contractualisation des relations entre les personnes publiques (...) et le maintien des prérogatives de l’État dans la conduite de la politique gouvernementale »13. Dès lors, le Conseil d’État confirme qu’un contrat de plan

---

12 Voir, Conseil d’État, Communauté Urbaine de Strasbourg et autres, dans Revue Française de Droit Administratif, RFDA, 1988
« n’emporte, par lui-même, aucune conséquence directe, quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu’il prévoit ».

D’ailleurs, par leurs modalités et formes, les documents dénommés contrats de plan ne sont pas toujours constitués de contrats véritables. Ils se présentent parfois sous forme de programmes, de plans ou de simples comptes rendus. Les régions n’en ont pas la même lecture et ne leur donnent pas la même signification. Bien souvent, leurs contenus renferment des dispositions hétéroclites et définissent projets pour obtenir les crédits correspondants.

Au plan de la procédure, le calendrier et les modalités d’élaboration des CPER sont déterminés par l’État agissant par voie de circulaire.

1.2. Les contrats avec les entreprises publiques et les administrations de l’État

La pratique des contrats de plan et des contrats hors Plan admet en qualité de co-signataires aussi bien des ministères que des entreprises publiques. La circulaire du Premier ministre de 2006 confirme d’ailleurs expressément la place des entreprises publiques dans les contrats de projet qu’elle institue et dans les autres domaines qu’elle désigne explicitement, ou qu’elle laisse à l’initiative des ministères, des collectivités locales ou des entreprises publiques elles même.

Parallèlement aux contrats passés avec les collectivités locales et auxquels peuvent être parties les entreprises publiques, l’État développe une pratique contractuelle propre avec ses dernières (1.2.1) ainsi qu’avec ses propres services administratifs centraux (1.2.2)

1.2.1 Les contrats de l’État avec les entreprises publiques

Dans le contexte actuel de recherche continue de la compétitivité économique et de l’attractivité des territoires, l’État cherche à obtenir par la voie contractuelle des entreprises qu’il contrôle, aussi bien l’amélioration de la qualité des produits et des services que la performance de la gestion ou encore une meilleure intégration économique et sociale de leurs programmes. Par la concertation qu’elle implique, la contractualisation constitue aussi un moyen de clarifier leurs relations en termes de responsabilités réciproques, notamment sur les plans financier et de la gestion.

Dans la plupart des pays de l’OCDE, les relations entre l’État et ses opérateurs économiques ont été redéfinies sur la base de la dissociation des fonctions d’administration et des structures techniques et commerciales. Dans les secteurs sensibles, les régulations ont

---

14 Ibid
été confiées à des agences spécialisées. L’autonomie des opérateurs s’en est trouvée renforcée et les attributions dévolues au gouvernement dans chaque situation a gagné en transparence. Dans de nombreux pays, ce mouvement s’est doublé d’une libéralisation voire d’une privatisation des entreprises chargées de missions de service public. Le Royaume uni représente le modèle le plus achevé de cette expérience.

En France, l’évolution a été moins brusque et n’a pas donné lieu à une réforme institutionnelle d’une ampleur comparable. C’est par la contractualisation que se sont opérées de nombreux changements de cette nature. 16

Dans un environnement surdéterminé par la contrainte budgétaire et compte tenu de la complexité du secteur semi-public, les administrations centrales ont trouvé dans le contrat un outil adapté aux nécessités de différenciation et d’échelonnement des solutions.

En tant que moyen d’accompagnement de l’évolution des entreprises publiques, la contractualisation des rapports entre l'État et les entreprises du secteur public est passée par plusieurs étapes :

Dès 1967, le rapport Nora préconisait de gérer les relations entre l’État et les « entreprises nationales à forte contrainte de service public » par voie contractuelle, en vue notamment de déterminer valablement la compensation des coûts engendrés par les obligations de service public.

En l’absence de liberté tarifaire, ces premiers contrats ne s’adressaient qu’aux entreprises en difficulté et n’étaient assortis d’aucune sanction en cas de non respect des engagements. Leur objet se limitait en conséquence au redressement des déséquilibres financiers.

Dans les années 1980, en liaison avec la relance de la planification, l’État concluait des contrats de plans pluriannuels avec les grandes entreprises en distinguant les entreprises du secteur concurrentiel des entreprises assurant des missions de service public en position de monopole. C’est dans ce cadre que la fixation d’objectifs stratégiques s’est progressivement imposée. Les stipulations prévoyaient aussi une batterie d’indicateurs notamment sur les tarifs, le mode de rémunération, les ratios financiers, la qualité des prestations et souvent une clause de sauvegarde qui traduisait la volonté des deux parties de respecter leurs engagements.

L’environnement de plus en plus concurrentiel des années 1990, a favorisé la généralisation de cette méthode comme outil de dialogue, permettant aux entreprises de s’assurer que l’État partage leurs orientations et consent à la stabilisation de leur relation financière.

Parti de l’encadrement des monopoles, l’outil contractuel s’est déployé pour préparer les entreprises au changement de statut juridique et à l’ouverture à la concurrence tout en

16 Toutefois, on assiste au titre de la réforme de l’État, au poids croissant des « Autorités Administratives Indépendantes » dans le cadre de refonte des structures administratives, à la réévaluation des missions et des procédures résultant notamment de la déconcentration et à son articulation avec la mise en œuvre de la nouvelle loi organique des finances (LOLF.)
continuant de déterminer les obligations de service public, et les conditions de leur rémunération dans le nouvel environnement libéralisé.

Opérant dans un environnement de plus en plus exigeant en termes d’exposition à la concurrence et de relation directe avec les usagers, le recours à la formule contractuelle à l’égard plus spécialement des établissements publics a souvent été un gage d’amélioration du service public. Outil de modernisation, ou moyen pour l’État de réaffirmer son pouvoir d’initiative et d’orientation tout en faisant le pari de la responsabilité à travers le surcroît d’autonomie consenti, le recours au contrat a contribué à mieux définir la tutelle administrative et financière, voire même la relation patrimoniale. Il a notamment mis fin à la récupération des excédents d’exploitation au profit du budget de l’État.

Contrats d’objectifs et de moyens, conventions de gestion et contrats programmes ont ainsi soutenu la maturation des relations Etat-entreprises et préparé la normalisation législative18. Une évolution similaire s’est produite dans les rapports au sein des administrations centrales.

1.2.2. Les contrats entre les administrations de l’État

Le recours à la contractualisation entre et au sein des administrations constitue assurément un paradoxe eu égard à la doctrine administrative classique qui aborde le fonctionnement de ces instances sous l’angle de l’exercice forcément hiérarchisé et par délégation d’attributions qui puissent leur source dans la constitution même. Sous l’angle juridique formel, la pratique manque de tout fondement légal puisque les parties signataires ne disposent pas de personnalité juridique autonome, et engagent forcément la même personne morale, ce qui équivaut dans tous les cas, pour l’État à un contrat avec soi-même.

Mais dès lors que ces contrats revêtent non pas un caractère patrimonial mais de programmation et de définition des rapports, ces objections formelles s’estompent et on célèbre partout le développement de pratiques conventionnelles de nature à clarifier les objectifs, à renforcer l’intégration des politiques et améliorer la gouvernance publique.

Dans certains pays, notamment en France, la contractualisation a été une constante du chantier de la réforme de l’État et du « renouveau du service public ». Elle a été utilisée particulièrement utilisée pour encadrer les rapports entre l’administration centrale et les services déconcentrés à la faveur du lancement du chantier de la déconcentration. Ce mouvement a été amplifié récemment par la réforme de la loi la loi organique des finances (LOLF) instaurant ce que l’on a qualifié de « nouvelle constitution financière ».

Inaugurée à l’Équipement, la contractualisation au sein de l’administration a été reprise en 1990 dans le cadre des centres de responsabilité (CDR), avant d’être généralisée à l’ensemble des administrations.

Instaurés par voie de circulaire du premier ministre en 1990, les CDR ont connu au départ un champs d’application limité aux dépenses de fonctionnement hors personnel, pour lesquels ils ont néanmoins introduit une grande liberté de gestion grâce à :

1. la globalisation des dépenses dans une seule enveloppe ;
2. l’allègement des contrôles financiers notamment sur le plan local ;
3. la possibilité de report systématique des crédits de fonctionnement non utilisés ;
4. la prise en compte de certains gains de productivité pour l’amélioration des conditions de travail.

En contrepartie les CDR s’engagent sur des objectifs précis dans un document contractuel, le projet de service, valable trois ans et assorti d’avenants annuels. Certains objectifs sont communs à tous les CDR (amélioration des budgets prévisionnels d’investissement sur trois ans, amélioration de la relation à l’usager, programmation pluriannuelle de la formation) d’autres sont spécifiques.

La mise en place des CDR répondait donc à la double exigence d’assouplissement du cadre comptable et d’amélioration des conditions de contrôle de la dépense. La pratique des « comptes rendus de gestion » exigeait ainsi que la mise en place du système de contrôle analytique par les services déconcentrés s’inscrive dans cette perspective.

Du côté de l’administration des finances, et dès 1995 la réforme du contrôle financier des dépenses déconcentrées, conduite d’abord sur une base expérimentale, a contribué à l’amélioration du contrôle de la dépense globalisée. 19

Parallèlement à ce dispositif interministériel, des supports contractuels spéciaux, mieux adaptés aux besoins de certaines administrations ont été négociés et signés par elles, aux mêmes fins.

L’approche interministérielle de la contractualisation a été relancée en 1996 avec les contrats de services20 par lesquels une administration centrale pouvait consentir à un service déconcentré une globalisation plus large des crédits, incluant les dépenses de personnel. L’assouplissement ainsi consenti peut également s’articuler sur les contrats pluriannuels de ressources par lesquels les ministères conviennent avec la direction du budget. Des prévisions en matière de dépenses de fonctionnement sur une période de trois ans et acceptent que les crédits ainsi évalués puissent être portés directement par le ministère des finances sur les projets de lois de finances correspondants et soumis comme tels au vote de l’Assemblée. Ces concertations assurent aux deux parties une plus grande maîtrise budgétaire à moyen terme, permettant aux départements concernés de mieux programmer leurs actions et à toutes les parties concernées d’en avoir une plus grande prévisibilité.

19 Voir décret du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré.
20 Voir Circulaire du Premier ministre du 12 juillet 1996, relative à la mise en œuvre de la démarche expérimentale des contrats de service.
Au-delà du bilatéralisme des *contrats pluriannuels de ressource*\(^{21}\), ces derniers procuraient aux services chargés du budget une base de travail leur permettant d’engager des réformes pour l’optimisation de la dépense publique en négociant et atténuant leurs effets négatifs. La réforme a permis le redéploiement des moyens de fonctionnement de l’Etat grâce à une approche plus coopérative, responsabilisante pour chacune des parties; et laissant une marge d’autonomie appréciable aux services de l’État dans le choix des priorités en matière d’organisation des services, d’économies de fonctionnement et de personnel.

Les résultats positifs obtenus par la programmation pluriannuelle des finances publiques ont ouvert la voie à l’élaboration de *programmes pluriannuels de modernisation (PPM)*.\(^{22}\) Conçus pour une période de 3 à 5 ans, ces documents établissent pour chaque administration une projection pluriannuelle de la gestion de leurs ressources qui s’incarne dans des démarches contractuelles.

Une évolution plus récente consacre les *stratégies ministérielles de réformes*\(^{23}\), (SMR) destinées à faire prévaloir une logique sectorielle dans le but d’améliorer la productivité des administrations (économies en personnel ou en crédits) et la qualité de services, ce qui érige le contrat en levier stratégique de pilotage et de modernisation de la gestion des administrations publiques à la fois aux plans intra et inter administratifs.

**1.3 Insertion de la contractualisation dans un processus de réforme des méthodes de gestion publique**

L’expérience française souligne la nécessité d’aborder différemment la contractualisation des actions publiques par rapport à la pratique contractuelle courante des administrations publiques en matière de gestion des biens et d’exécution du budget. Certes, sur le plan formel, on peut soutenir que le recours par le service public au contrat s’inscrit dans une continuité historique. Depuis longtemps, la diversification de l’action administrative a engendré un recours intensif au droit conventionnel à l’égard des usagers et des prestataires de services. Le droit administratif a cherché d’abord à contenir ce mouvement en qualifiant toutes les conventions passées par les collectivités publiques de contrats administratifs, dans le but d’assurer leur subordination aux prérogatives exorbitantes de droit commun, et à la compétence des juridictions administratives. L’évolution législative et jurisprudentielle s’est toutefois écarté progressivement de cette orthodoxie doctrinale pour admettre la conclusion de contrats de droit commun par les services publics, ouvrant ainsi la voie au développement d’une activité contractuelle publique de nature administrative, civile et commerciale à l’instar des autres personnes morales.

---

\(^{21}\) Voir son principe dans la circulaire du 26 juillet 1996.
\(^{22}\) Voir circulaire en date du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations.
\(^{23}\) Prévues par la circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003
Dès lors, aucun obstacle n’empêchait plus l’administration publique d’user de cette liberté contractuelle dans de nouveaux domaines et a fortiori dans les rapports entre les différents démembrements de l’Etat. L’affirmation de leur autonomie, la multiplication de leur nombre sous l’effet des décentralisations et des déconcentrations ainsi que la territorialisation des politiques publiques ont constitué des facteurs favorables à la contractualisation des relations entre les personnes de droit public. La technique présente d’ailleurs d’autres avantages lorsque le contexte politique général remet en cause l’unilatéralisme de l’Etat, et prône la participation citoyenne à travers notamment les collectivités locales et les ONG. Les institutions internationales et les bailleurs de fonds n’ont pas d’ailleurs manqué de faire de ce procédé un instrument essentiel de réforme économique et politique dans les pays du sud.

L’essor de cette pratique est tel que la notion de contractualisation des actions de l’Etat évoque actuellement davantage ces conventions bilatérales ou multilatérales passées avec les collectivités territoriales et éventuellement les opérateurs économiques que les contrats administratifs ou de droit commun, auxquels tout service public peut recourir dans sa gestion courante. Ce qui ne manque pas d’ailleurs d’entretenir une certaine ambivalence de langage, voire des équivoques sur la nature et les effets juridiques de ces conventions. Mais quand bien même cette dimension normative peut revêtir un grand intérêt doctrinal et pratique, notamment en cas d’inexécution par un cocontractant de ses obligations, ce n’est pas elle qui cristallise l’attention et qui justifie l’engouement pour la nouvelle pratique, mais plutôt les transformations qu’elle a apportées aux relations entre les services de l’Etat et des collectivités territoriales. (1.3.1). Le même mouvement de réforme pour la gouvernance publique a permis de moderniser le régime contractuel des commandes publiques, mais dans une perspective davantage portée sur le renforcement de la transparence et de l’efficience des dépenses publiques (1.3.2)

1.3.1 Un droit conventionnel pour une administration concertée des territoires

Le simple recours par l’Etat aux procédures de nature contractuelle dans ses rapports avec ses démembrements le crédite souvent d’une volonté d’insuffler une dose supplémentaire de concertation ou de négociation dans la conception et la mise en œuvre des actions qu’il entend entreprendre ou soutenir. Parce que la contractualisation emporte d’emblée désignation explicite des parties engagées dans les actions projetées, formule en termes précis leur consistance et invite les signataires à faire l’évaluation de son exécution, elle est d’emblée marquée du sceau d’une responsabilisation plus grande des intervenants dans le respect de leurs attributions et potentialités respectives. En empruntant aux transactions privées leur support juridique usuel, les collectivités publiques expriment la volonté d’afficher leurs différences et de construire un projet commun sur la base d’intérêts partagés. Le recours au contrat synallagmatique tend ainsi à faire passer au second plan les rapports d’autorité ou de tutelle pour mettre en valeur des acteurs égaux en droit, qui s’engagent en commun.

Derrière cet égalitarisme formel, on peut certes reconnaître les mécanismes institutionnels
et les relations de dépendance qui déterminent la condition réelle des parties. Mais les limites qu’on peut ainsi relever ne sont pas fondamentalement différentes de celles que rencontre le consensualisme dans toute pratique contractuelle. L’évocation des contrats d’adhésion peut ainsi venir à l’esprit chaque fois qu’on se trouve en présence d’un déséquilibre flagrant entre les contractants, tel qu’il peut se présenter dans une convention passée entre une collectivité locale et l’Etat. On ne manquera pas, non plus, de soulever l’hypothèse de contrat avec soi-même, lorsque des co-signataires sont dépourvus de personnalité juridique et relèvent de la même autorité administrative ou gouvernementale. L’inexistence d’une clause et la faible teneur juridique des stipulations peuvent, à leur tour, être valablement soutenues en présence de contrats qui ne font que rappeler des obligations légales, ou qui sont formulés de manière tellement imprécise qu’ils ne produisent guère d’obligations au sens juridique du terme. On peut même s’interroger sur l’utilité pratique de ces actes lorsque leurs effets peuvent être produits par d’autres moyens plus usuels dans l’administration publique, tels que les procès verbaux de réunions ou l’approbation d’un plan ou d’un budget.

Mais ce n’est manifestement pas la dimension normative, ni même la sécurité juridique attachées généralement au contrat qui est recherchées par les administrations publiques lorsqu’elles y recourent. Pour elles, le contrat ne constitue pas non plus, la source véritable des obligations qu’elles entendent afficher publiquement. Il est avant tout le moyen de consacrer un processus de collaboration qui met volontairement au second plan les attributions et les moyens de pression de chaque partie, pour tracer un cadre spécial de collaboration volontaire et loyale. La dimension politique et éthique prend forcément le dessus sur les aspects juridiques.

Le support contractuel permet aussi aux parties des actions communes qui transcendent leurs particularismes et offrent ainsi plus d’opportunités d’y rallier d’autres partenaires, notamment les collectivités locales et les opérateurs concernés.

Pour les collectivités territoriales, l’offre contractuelle constitue une chance d’accéder à des financements supplémentaires pour la mise en œuvre des priorités locales. La négociation ouverte entre les parties favorise les regroupements d’intérêts et l’harmonisation des approches. Elle inaugure aussi une concertation qui est appelée à se prolonger durant la phase d’exécution et de ses suites éventuelles. A la différence des contrats entre des opérateurs privés, l’antagonisme des intérêts en présence est atténué ici par l’objectif de service public tel qu’il peut se décliner à travers le cadre institutionnel et politique conférant au contrat un rôle essentiellement de support de la coopération entre les services publics.

Mue par les préoccupations d’intérêt général, la contractualisation des engagements réciproques de l’Etat avec ses démembrements emprunte les techniques de la négociation privée en la débarrassant de sa dimension marchande. Tout en prenant pied sur les prérogatives de puissance publique elle constitue la voie du dialogue, du compromis et de l’adhésion volontaire.
Conventions, contrats, accords, partenariats, protocoles, chartes, ou actes de coopération, la terminologie usitée se diversifie pour désigner des pratiques hybrides que la doctrine peine à confiner dans l’étymologie des termes dont elle use et abuse.

Son apport le plus novateur semble résider dans la transformation du procédé contractuel en technique de participation qui revendique ouvertement son rattachement à la panoplie des « bonnes pratiques » de l’action publique. À ce titre, on la considère même comme une technique de gouvernement ou de gouvernance, ce qui l’inscrit dans le mouvement de transformation et de recomposition plus large qui affecte les figures traditionnelles de l’État sous l’effet du libéralisme économique et politique. Elle consolide la figure d’un Etat stratégie qui peut selon les enjeux et les capacités des autres intervenants, se muer en « partenaire », « régulateur » et « développeur ».

La contractualisation prétend ainsi se mettre au service de l’approfondissement démocratique et de l’efficacité de la gestion publique. En y recourant dans les financements et les aménagements territoriaux, l’État invite les représentants des autres intérêts publics différenciés à discuter et à retenir avec lui les solutions mieux adaptées aux intérêts en cause pour atteindre la meilleure efficience. Il admet ainsi que l’intérêt supérieur qu’il incarne gagne en légitimité et en efficacité lorsqu’il s’exprime en concertation avec les collectivités locales et les établissements publics impliqués. C’est du reste l’une des figures de la territorialisation des actions de l’État.

Drapée des vertus de la représentativité réelle, de la responsabilité institutionnelle, du multilatéralisme et de la mobilisation citoyenne autour des politiques publiques, la pratique contractuelle s’étend à travers le monde. Mais son succès irrésistible s’explique sans doute aussi par la flexibilité extrême du procédé qui permet finalement de lui rattacher des actions et des politiques sensiblement différentes.

Invité à réduire son unilatéralisme, l’État conduit le dialogue politique et social et propose d’élargir les formes de la participation. Lorsqu’il consent à recentrer ses missions sur les fonctions stratégiques et internationales et à reconnaître aux collectivités territoriales des pouvoirs les plus larges en matière d’administration du territoire et de sa promotion économique et sociale, la contractualisation s’avère très commode pour repositionner les collectivités territoriales en tant que partenaires formellement égaux. L’État adopte alors l’attitude du bailleur de fonds ou de donneur d’ordres qui négocie les objectifs à atteindre et

---


25 Issue du monde économique et étendue aux rapports État-collectivités locales, la notion de *partenariat* évoque une relation ou les acteurs choisissent de travailler ensemble, en poursuivant un but commun. L’objet du travail partenaire consiste alors à rapprocher les points de vue des acteurs, à discuter, et afficher certains de leurs objectifs donc à négocier. La *coopération* réfère quant à elle davantage à un « processus d’échange et de négociation qui amène des acteurs en situation d’interdépendance à s’entendre sur un compromis satisfaisant pour chacun des protagonistes. Cette interdépendance est réglée par des échanges qui sont structurellement déséquilibrés en terme de ressources alloués et de marges d’actions des protagonistes. Elle est ensuite réglée par un processus de négociation qui reposent sur des marchandages et des transactions, que chacun tente de tirer à son avantage.

s’assure des résultats. La collectivité locale se voit confortée dans sa mission de gestion de proximité pour laquelle elle reçoit de nouveaux moyens et élargit ses attributions tant en accédant à une plus grande liberté de décision qu’en disposant d’une marge plus large d’aménagement de son territoire. Quant aux entreprises, elles investissent de nouveaux marchés colossaux qui leur assurent, de surcroît une stabilité financière bien précieuse dans le contexte actuel de compétition économique exacerbée.

La voie contractuelle permet souvent aussi de différer les réformes institutionnelles formelles, d’expérimenter les solutions et de les adapter à l’évolution recherchée ainsi qu’aux possibilités réelles des acteurs et aux résultats qu’ils obtiennent. La flexibilité ainsi obtenue s’avère particulièrement appropriée aux mutations économiques et technologiques qui remettent en cause rapidement les grands équilibres économiques, sociaux et territoriaux.

La négociation et sa sanction par le contrat constituent le moyen le plus approprié pour opérer les transferts subséquents de compétences à leurs nouveaux titulaires, en veillant à leur utilisation dans le respect des objectifs et des intérêts supérieurs sur lesquels veille l’État.

La préférence exprimée par l’État pour l’acte contractuel exprime sa volonté d’user modérément de ses prérogatives, de se faire plus discret. En acceptant de descendre de son piédestal et de se débarrasser de son attitude tutélaire à l’égard des administrés et des collectivités territoriales, il adopte l’attitude d’un partenaire, soucieux de fédérer les volontés et les projets tant à l’intérieur de la sphère publique que sur le plan économique et stratégique. La négociation contractuelle permet alors d’élargir l’inclusion économique et politique en autorisant la différenciation des traitements dans le but de mieux répondre à la demande et de tenir compte des particularismes locaux ou sectoriels. Elle peut constituer une porte d’entrée principale de la territorialisation de l’action publique par laquelle on met fin aux approches verticales et complète la logique descendante qui s’y rattache par des logiques ascendantes (bottom-up).

Telle qu’elle s’est affirmée dans beaucoup de pays, la contractualisation a ainsi constitué un outil de recomposition de l’État dans ses modes d’action, à travers notamment la prise en compte des équilibres territoriaux, la refonte des procédures budgétaires suivant une logique de performance et l’extension de la gouvernance publique. C’est pourquoi, son essor n’a pas été isolé du renouvellement des méthodes de gestion des commandes publiques.

1.3.2. La rénovation des méthodes de gestion des commandes publiques

A travers la présentation du processus de contractualisation des relations entre l’État et les entreprises en France, on a pu souligner les liens entre le recours à cette pratique et les bouleversements économiques et institutionnels qui ont accompagné la mondialisation. Celle-ci s’est annoncée d’abord par le démantèlement tarifaire qui a remis en cause les
protections réglementaires puis les positions de monopole. Elle a conduit ensuite à la libéralisation/privatisation des entreprises publiques et au retrait des modes de gestion en régie directe des services publics à caractère économique ouvrant ainsi la voie à la délégation de leur gestion aux entreprises privées et de manière subséquente à une concurrence à l’échelle mondiale pour le contrôle de ces nouveaux marchés de services.

Cette évolution qui s’est imposé aussi bien aux services de l’Etat qu’aux collectivités locales a ébranlé les rapports économiques et administratifs qui se sont développés, souvent au gré des contextes politiques et économiques, entre les grandes entreprises nationales de production, leurs filiales et les exploitants ou distributeurs institutionnels en aval : concessionnaires, fermiers, régies autonomes communales ou intercommunales, sociétés d’économie mixte….etc.). C’est pourquoi les réformes rendues nécessaires revêtaient souvent des dimensions politiques, administratives et financières à la fois, tout en imposant la continuité du service public, la garantie de sa qualité et la réduction du coût social.

L’adaptation des règles relatives à la passation, à l’exécution et au contrôle des marchés publics en constitue alors un volet essentiel, mais pas unique. Elle est commandée par les objectifs de performance technique, mais également financière pour protéger les ressources publiques et l’usager. Elle est réclamée aussi par les entreprises, notamment multinationales qui sont positionnées sur les grands services publics ainsi que par les organisassions régionales et internationales qui veillent sur l’harmonisation des règles de la concurrence et l’application effective des engagements en matière d’égalité économique et d’ouverture des marchés. A fortiori la réforme de la gestion déléguée des services publics intéresse autant les collectivités publiques responsables que les opérateurs soucieux de sécuriser des investissements souvent très lourds et de garantir des mécanismes d’ajustement équitable des prix, s’agissant d’amortissement à très long terme et d’un partenaire public doté de prérogatives exorbitantes de droit commun.

C’est donc le même contexte économique et politique qui a porté l’ouverture des marchés, la réforme des commandes publiques, la gouvernance administrative et financière publique, la redéfinition des relations entre l’Etat et les autres collectivités territoriales et l’adoption de nouveaux modes de gestion des services publics, soucieux d’efficience, de transparence et de reddition des comptes à l’usager. Le mouvement de réformes qu’il a initié est marqué non seulement par la pénétration massive des capitaux privés dans les services publics mais aussi par la culture d’entreprise, et notamment la diffusion des principes de « corporate governance », qui inspire les réformes de la gestion publique (New Public Management).

Le partenariat privé/public émerge et s’opère sous le signe de la rationalisation de la dépense publique, d’un partage équilibré du risque financier, d’un engagement commun pour la performance du service public et apparaît comme un levier de développement économique par les investissements qu’il sécurise et mobilise. Il tend alors à atténuer les différences entre le secteur public et le secteur privé. La Banque mondiale26, le FMI27, la

26 World Bank Technical paper, n° 399, M Kerf, Concessions for a guide to their design an award, 1998
27 IMF, public-private paternernships, prepared by fiscal affairs department, in consultation other departments, the World Bank and the Inter-American development Bank, approved by Teresa Ter-Minissian, March 12, 2004
Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)\(^{28}\), continuent de suivre et de soutenir ce phénomène qui conquiert le monde\(^{29}\) sous forme d’arrangements variables.

Aux côtés de la concession classique qui consiste à conférer à un opérateur privé l’équipement et la gestion d’un service public, à ses « risques et périls », moyennant une redevance perçue sur les usagers, se développe une multitude d’autres formules relatives au partage des risques et des investissements. Le FMI distingue ainsi onze contrats typiques de partenariat public-privé. Pour ses experts, la concession elle-même est une formule de partenariat, alors que pour ceux de la Banque Mondiale, tous les contrats de partenariat sont des dérivés de la concession. En droit communautaire européen, il n’existe en matière de commande publique que deux catégories de contrats : les concessions\(^{30}\) et les marchés publics. Ce qui ne relève pas de la première catégorie appartient forcément à la seconde, obligeant ainsi à classer et à qualifier la plupart des partenariats en tant que marchés publics. (Directive n°2004/18/CE du 31 mars 200)

En France, un régime spécifique, les « contrats de partenariat », distinct des conventions de gestion déléguée\(^{31}\) et des marchés publics ordinaires, a été récemment mis en place\(^{32}\), pour stimuler ce genre d’association public privé\(^{33}\). Ayant pour objet la réalisation d’opérations complexes, sous un régime de maîtrise d’ouvrage privée, les contrats de partenariat sont conçus comme des contrats à caractère administratif par détermination de la loi, de longue durée, par lesquels les personnes publiques confient à des tiers " une mission globale relative au financement d’investissements immatériels, d’ouvrages ou d’équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements ainsi qu’à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion » (art.1) ; la rémunération se fait sous la forme du paiement d’un prix par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Le Conseil constitutionnel n’ayant admis le 26 juin 2003 la possibilité de telles dérogations " au droit commun de la commande publique " que pour " des motifs d’intérêt général ", le texte subordonne la passation de tels contrats à de strictes conditions (complexité du projet ou caractère d’urgence) et la personne publique est tenue de procéder à une analyse comparative des différentes options possibles, en termes de coût, de performance et de partage des risques (art. 2). Cette catégorie juridique

---


\(^{29}\) Voir le livre vert de la Commission Européenne sur le Partenariat Public Privé (PPP) du 30 avril 2004. En France elle est plus récente et date de l’Ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

\(^{30}\) Les concessions en droit communautaire présente les mêmes caractéristiques qu’un marché public à l’exception du fait que la contrepartie des travaux et des services effectués consiste uniquement dans le droit d’exploiter l’ouvrage et le service, soit dans ce droit assorti d’un prix. Par rapport aux marchés publics, la principale différence réside dans le lien qu’établi l’opérateur avec l’usager.

\(^{31}\) Un contrat par lequel une personne de droit public confie la gestion d’un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l’exploitation ” (art. 3 de la loi du 11 déc. 2001)

\(^{32}\) Voir notamment l’ordonnance du 17 juin 2004 qui institue les contrats de partenariat.

\(^{33}\) Les partenariats public privé (PPP) désignent un ensemble de formes, d’association des opérateur privés à des projets publics principalement pour la réalisation d’infrastructures publiques, la gestion de services publics ou /et la réalisation de projets immobiliers. Cette association peut prendre la forme de structures ou d’organismes ou celle de contrats. Les P.P.P ne font pas l’objet d’une définition juridique stricte, à la différence des contrats de partenariat définis par l’ordonnance du 17 juin 2004.
inaugure cependant une forme nouvelle d'association du privé à l'action publique par la voie contractuelle.

Au vrai, la complexité des commandes publiques et l’ampleur des financements qu’ils mobilisent conduisent le plus souvent à emprunter les mêmes procédures pour les commandes publiques, quels que soient les régimes juridiques auxquels ils sont soumis. L’appel d’offres avec ou sans présélection se généralise pour les commandes simples ; tandis que les opérations complexes imposent, le plus souvent, des négociations directes soit après sélection entre les concurrents, soit en recourant directement aux contrats de gré à gré. Le domaine de la liberté contractuelle s’avère ainsi beaucoup plus étendu qu’on le pense généralement.

Il englobe forcément aussi tous les services au public qui ont été libéralisés ou soumis à de simples agréments ou autorisations administratifs : transport, communication audio-visuelle, services de santé, éducation...etc. Par différents moyens d’incitation financière ou autres, les services publics s’engagent souvent à leur égard pour développer leurs activités, les maintenir ou leur adjoindre des activités de service public.

Le champ des transferts des compétences au privé ne connaît pas de restrictions a priori, à l’exclusion des missions à caractère constitutionnel. Il couvre alors toutes les matières et s’ouvre à tous les services de l’État et de ses démembrements économiques et territoriaux. La contractualisation traduit un mouvement d’externalisation, de libéralisation voire de privatisation des services. Mais elle peut être surtout l’instrument de jonction entre la contractualisation des actions publiques telles qu’on les a repérées en matière d’aménagement et de gestion concertée des territoires d’une part, et les partenariats avec les opérateurs privés d’autre part. Des domaines comme l’équipement et la gestion des prisons, la création de villes nouvelles, le désenclavement de localités, la réalisation d’infrastructures multimodales et la recherche se prêtent de plus en plus à de tels montages institutionnels et financiers. Par leur nature et leur complexité, ils tendent d’ailleurs naturellement à échapper aux règles générales des commandes publiques pour relever de la pure négociation contractuelle et administrative. L’arrivée sur ce terrain de fonds financiers publics ou privés illustre cette évolution.

Paradoxalement, l’évolution contemporaine semble opérer une double séparation : D’une part entre l’État central et les collectivités territoriales, le premier ne gardant que des prérogatives limitées en matière d’administration et de gestion territoriale ; D’autre part entre le public et le privé, le premier devant élargir la sphère de l’initiative privée autant que possible.

Mais ce mouvement ne peut se produire que de manière progressive et à condition que les missions que l’État n’assure plus soient dévolues à d’autres ou assurées à travers des mécanismes de collaboration et de contrôle appropriés.

Il conduit aussi à éloigner l’État de l’administration directe en alourdissant ses responsabilités en matière de définition des stratégies de développement, de veille, d’alerte et de sécurité.

C’est le champ investi par la négociation et la contractualisation. Ses dimensions sont délimitées à la fois par l’ouverture économique ainsi que par le cadre institutionnel plus ou
moins favorable à la décentralisation et à la déconcentration. La présentation de quelques exemples européens peut souligner les particularismes et les fortes similitudes qu’on peut rencontrer, de manière à tempérer l’impression dégagée à travers les illustrations choisies principalement dans l’expérience française.

2. Des expériences nationales particulières imprégnées de préoccupations similaires

Au Royaume-Uni, la nature constitutionnelle des relations entre le gouvernement central et les collectivités locales ne permet pas de matérialiser de telles négociations par des instances délibératives ou un contrat formel. Cela serait contraire à la tradition britannique, selon laquelle les autorités locales ne détiennent que le pouvoir que leur délègue le Parlement.

Les compétences des collectivités locales sont donc pleinement exercées par elles sous réserve des contrôles exercés par le ministre compétent, le Parlement et les Cours. La notion de contrat de la Common law ne permet d'ailleurs pas de concevoir un contrat qui aurait pour objet l'exercice d'un pouvoir dont une autorité aurait été investie par le Parlement.

Il n’en demeure pas moins que le recours à de tels contrats s’est effectué dans des situations particulières, ou par des voies parallèles. Ainsi, la réhabilitation des quartiers urbains dégradés a conduit les gouvernements à partir des années 1990 à soutenir l’élaboration de projets associant le secteur public et le secteur privé, ce qui devait se traduire par la conclusion d'un contrat entre les parties associées dans le projet soumis au Gouvernement et éligible à une subvention dans le cadre des programmes gouvernementaux City Challenge, city pride et city Regeneration Budget déterminés au niveau central.

En Espagne, c’est dans les rapports entre l'Etat et les communautés autonomes que la coopération contractuelle s’est exprimée le mieux. La loi générale de 1982 sur le régime juridique des administrations et de la procédure administrative commune prévoit des conférences sectorielles entre l'Etat et les communautés autonomes et la conclusion de conventions de coopération dans la limite de leurs compétences respectives.

Ces conventions peuvent créer un établissement public pour la gestion des affaires faisant l'objet de l’accord.

Par ailleurs, la législation régionale prévoit parfois la conclusion d'accords ou de conventions entre la communauté autonome et des collectivités locales pour la mise en oeuvre de certaines mesures ou la délégation de leur exécution (par exemple en Catalogne).

En Italie, l'apparition du contrat pour régler les relations entre les collectivités publiques est déjà ancienne, puisqu'elle a commencé avec la mise en oeuvre des programmes de développement du Mezzogiorno. Mais depuis 1990 (loi n°142 sur l'autonomie locale et loi n°241 relative à la procédure administrative), le contrat est devenu un instrument de portée...
beaucoup plus générale pour favoriser la coopération entre les administrations dans l'exercice de leurs compétences, ou plus spécialement pour la réalisation en commun de travaux publics comportant des cofinancements, ce qui semble avoir été la principale application. La contractualisation à l’italienne se distingue par son ouverture au privé et aux populations. Son champ formel semble restreint à l’espace communal.

Dans les rapports entre l'Etat et les régions, ce terme est peu usité en dépit du rôle pivot de la coordination reconnu à la région depuis 1990. Le législateur italien préfère recourir aux termes plus neutres de "convention", "d'accord" ou de "pacte", plutôt qu'à celui de "contrat" surtout lorsqu'il est en présence d’un cas d'espèce sans portée générale.

A ces conventions s'ajoutent, depuis 1995, des "pactes" territoriaux qui permettent la contractualisation de programmes d'intervention intégrées dans les domaines de l'industrie, des services, du tourisme, de l'agriculture, des infrastructures. Ces instruments conventionnels réunissent non seulement les collectivités locales mais aussi d'autres institutions publiques, des représentants d’organisations professionnelles et des acteurs privés qui disposent de capacité d’expertise autonome aussi importants que l’administration.

Enfin des formules contractuelles plus politique que technique se sont développées tels les "contrats de sécurité" ou les "contrats de légalité" par lesquels les autorités de l'Etat chargées de la gestion des forces de l'ordre, les collectivités locales et les représentants des catégories sociales et économiques, s'engagent à renforcer les conditions de sécurité du territoire par l'accroissement des services de contrôle, la coordination des forces de police nationales et municipales, la création de comités de prévention de la précarité et de la marginalisation…. etc.

**Aux Pays-Bas**, des conventions ont été introduites pour la mise en œuvre du IVe Plan national d'aménagement du territoire, qui ne s'imposait pas d'office ainsi que pour la protection et l'aménagement de zones écologiquement fragiles Les contrats sont passés avec les villes. L’Etat affiche des priorités claires et en nombre limité. La négociation est intense entre les communes d’une part, et entre l’Etat, les provinces et les communes d’autre part. Cependant si l’élaboration de dispositifs est partenariale en amont, ces derniers deviennent prescriptifs après adoption. Il faut noter une décentralisation partielle du processus, l’Etat négociant avec les métropoles, les provinces avec les autres villes.

Ces exemples tendent à souligner le recours généralisé à la contractualisation entre l’Etat et les collectivités locales, mais aussi la forte articulation de cette pratique avec l’état de la décentralisation et des méthodes de gestion du service public. Dans la plupart des pays européens, la coordination des politiques publiques est facilitée par les capacités d'influence, directes ou indirectes de l'Etat, par la hiérarchisation des collectivités locales, par la délimitation plus nette des compétences et par l’affectation de ressources propres substantielles aux régions et aux villes. Dans les Etats fédérés les moyens suivent l’autonomie proclamée. Là où le degré d'autonomie est moindre, cette négociation varie d’une part selon que le partage des attributions relève d’une « clause générale de compétence » ou de définitions nettes et d’autre part de la répartition des ressources, notamment de l’existence de fiscalités propres.
C’est aussi à l’aune de ces données que se conçoit et se décide le partenariat avec le privé.

La contractualisation peut, tour à tour constituer en soi un moyen de gouvernance publique, et/ou un instrument de management administratif, et/ou encore un outil de concertation. Ainsi, et en fonction des objectifs qu’elle poursuit, et des politiques qu’elle contribue à construire et à mettre en œuvre, elle peut être tout cela à la fois, et surtout, un excellent procédé pour expérimenter des processus de concertation entre pouvoirs et de gestion des transitions.
Deuxième partie - Repères pratiques à travers les expériences en cours

La pratique de la contractualisation entre l’État et les différents acteurs publics et privés connaît un essor tel qu’il est pratiquement impossible d’en faire un bilan même approximatif. Quand bien même elle ne semble pas relever d’une politique ou d’une doctrine préétablie, ses supports invitent à distinguer entre des engagements que les administrations et les entreprises publiques prennent à l’égard du ministère des Finances, aux fins de réformer la gestion et le contrôle (1), des contractualisations mises au service de politiques publiques sectorielles (2) ou destinées à renforcer les actions de portée régionale (3).

1. Le processus conventionnel au service de la performance des finances publiques

A travers l’encadrement de leurs dépenses et le financement de leurs projets et déficits, l’État a toujours disposé d’un excellent outil pour peser sur les décisions des administrations et des entreprises publiques, notamment en vue d’assurer leur conformité avec sa politique générale et ses objectifs prioritaires. La préparation du budget a donc toujours constitué l’occasion de tractations destinées à la fois à assurer les équilibres financiers fondamentaux et à rechercher une meilleure efficience dans la dépense publique.

Le ministère des Finances hérite souvent du mauvais rôle en essayant de modérer les ambitions et de souligner l’insuffisante performance des crédits accordés, tant en ce qui concerne leur engagement et leur dépense que leur impact sur le développement. Dans le contexte d’abandon de la planification économique et sociale, ces concertations sont d’autant plus ardues que l’annualisation budgétaire, constitue un motif supplémentaire d’insatisfaction de part et d’autre, dès lors qu’elle ne permet pas de prendre en considération les projets de développement à moyen terme et d’évaluer leur impact à terme.

La réforme de cette procédure pour asseoir une gestion budgétaire axée sur les résultats tend alors à passer par la déclinaison d’objectifs clairs et l’inscription des prévisions financières les concernant à moyen terme. Elle porte aussi à associer à ce travail, les services directement concernés par la réalisation des actions et la satisfaction des usagers auxquels elle s’adresse. Les engagements réciproques qui se prennent ainsi tant au niveau des départements qu’entre les administrations centrales et leurs délégations territoriales, prennent l’allure et parfois même la dénomination de conventions, quand bien même la circulaire qui les organise, les désigne en termes de budget-programmes. En revanche, dans ses rapports avec les entreprises publiques, l’État n’hésite pas à recourir à la dénomination de contrats de programme, pour arrêter les engagements des parties et promouvoir la gouvernance d’entreprise.
1.1. Des engagements négociés pour une gestion axée sur les résultats.

La réforme des procédures budgétaires telle qu’elle est formulée institutionnellement, consacre une concertation de type conventionnel qui se matérialise par des engagements de nature voisine, en vue de promouvoir la déconcentration et l’efficience des dépenses publiques.

1.1.1. Les supports doctrinaux et institutionnels

La réforme exprime la conviction que le renforcement de l’autonomie des gestionnaires et leur association à la définition des objectifs poursuivis constituent des facteurs d’amélioration de l’efficacité des actions publiques territoriales. Elle dépasse en conséquence les seuls aspects budgétaires pour constituer un vecteur de déconcentration des services de l’Etat et de participation interne. Sa matérialisation en procédures a été précédée d’une longue période de concertations et de réflexions méthodologiques qui ont finalement permis de retenir un processus volontaire de mise à niveau sanctionné par une plus meilleure prévision des ressources budgétaires et une plus grande souplesse de dépense.

La réforme concerne formellement la globalisation des crédits et la programmation pluriannuelle. Mais ses objectifs sont manifestement animés par la volonté de transférer des attributions du niveau central vers les services opérationnels, et par un meilleur suivi et évaluation de leurs réalisations et efficience.

Il s’agit d’une part de conférer aux ordonnateurs une plus grande souplesse dans l’utilisation des crédits qui leur sont affectés, moyennant un engagement sur des résultats à atteindre. Cette réforme a pour corollaire l’incitation des administrations à mettre en place des indicateurs de performances/résultats propres à chacun des paragraphes du budget d’investissement, et sert ainsi de base à des engagements déclarés dans le cadre de la loi de finances. L’idée est de suivre annuellement, dans le cadre de la loi de finances, la performance de l’action des administrations en matière de dépenses d’investissement. D’autre part, d’établir un lien entre les objectifs à atteindre à moyen terme et l’annualité budgétaire. Outil d’intégration et de mise en cohérence, de programmation et de pilotage des politiques sectorielles, le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) établi sur une base annuelle, permet à la fois une programmation indicative en glissement sur trois ans et la régulation budgétaire des crédits octroyés en fonction des résultats obtenus en terme de performances et d’économies. A la veille de la proposition de la loi de finances, s’engagent des discussions sur les contraintes budgétaires de l’Etat à l’issue desquelles on invite les ministères à définir leurs priorités. Le CDMT est ensuite agrégé, et établi le lien entre le Plan et le budget de l’Etat.

34 Sur plus de 12 mois, des groupes de travail thématiques interministériels, coordonnés par la direction du budget avec l’appui de la Banque mondiale ont défriché le terrain, produit un certain nombre de rapports, étayé des hypothèses, pour dégager les premiers éléments de la doctrine qui préside au pilotage du chantier de la réforme de la gestion publique.

35 Voir à ce titre parmi les dispositions prises, la modification datant de 2002 de l’art. 17 de la loi organique des finances, autorisant les virements de crédits au sein d’un même paragraphe du budget d’investissement, sans autorisation préalable du ministre des finances.

**La circulaire** a annoncé la volonté du gouvernement d’adapter la programmation et l’exécution du budget de l’État au cadre de déconcentration en vue :

1. d’assurer au citoyen un service public proche, égal et approprié à ses préoccupations ;
2. de renforcer le dialogue entre l’État les collectivités locales et la société civile, au niveau des relais administratifs territoriaux effectifs ;
3. d’améliorer la cohérence et la coordination des actions des administrations publiques pour une programmation optimale à l’échelle locale.

Les actions envisagées, à cet effet, concernent la gestion sur la base des résultats qui est destinée à permettre aux services déconcentrés de gérer « en toute responsabilité les ressources humaines et financières mises à leur disposition, dans les limites de leurs compétences territoriales, conformément à un engagement formel et concerté, conclu entre l’administration centrale, fixant les modalités de mise en œuvre de leurs programmes ». La mise en place du processus est étalée sur trois ans, à compter de l’exercice 2002.

Elles introduisent aussi la globalisation des crédits budgétaires, entendue en tant qu’instrument destiné à « permettre aux services déconcentrés de mettre en œuvre une approche véritablement transversale de la gestion des dépenses publiques ». Dans une première étape il permet aussi bien aux ordonnateurs qu’aux sous-ordonnateurs de virer des crédits entre mes lignes d’un même paragraphe budgétaire. Les mesures subséquentes de restructuration des morasses budgétaires sont sollicitées en vue de faire apparaître les missions, programmes et projets au niveau des paragraphes ainsi que les indicateurs de performance. La direction du budget est désignée pour appuyer ce travail en vue d’atteindre les pré requis par chaque ministère et assurer l’homogénéité du processus. Les responsables des administrations déconcentrés sont invités à nouer « des relations partenariales avec les acteurs locaux (collectivités locales, secteur associatif et privé) pour optimiser leurs prestations et apporter une réponse aux besoins exprimés par les populations. La réforme du contrôle financier postérieur à l’exécution de la dépense est annoncée à cette occasion.

En annexe à cette circulaire, figure le « guide de gestion budgétaire axée sur les résultats » qui en détaille les composantes essentielles.

**Le Décret** précité rompt avec la pratique antérieure d’organisation différenciée de chaque département à travers son organigramme réglementaire, en définissant pour l’ensemble des départements les cadres structurels principaux, parmi lesquels on trouve à l’échelle territoriale les directions régionales, les directions provinciales ou préfectorales et les services. Les services extérieurs héritent ainsi d’une mission « de mise en œuvre de toutes les décisions et orientations émanant des autorités centrales » et à cette fin les administrations centrales mettent à la disposition de leurs directions, les moyens nécessaires à leur fonctionnement. Seules les décisions individuelles bénéficient obligatoirement d’une
délégation de signature au profit des directions déconcentrées. Le décret propose un schéma organisationnel type et engage les départements à établir un schéma directeur de déconcentration administrative, à mettre en œuvre sur une période de 2 à cinq ans, sous la supervision d’une commission intergouvernementale et l’arbitrage du Premier ministre.

Vraisemblablement, on peut voir dans ce texte aussi bien la volonté du gouvernement de progresser sur la voie de la déconcentration, que la conséquence des effets limités obtenus par la réforme volontaire, au moyen de la gestion budgétaire. La voie qu’il a tracée lui-même témoigne de la difficulté de la manœuvre. On observera notamment que le guide méthodologique pour l’élaboration du schéma directeur de déconcentration administrative tend à favoriser un transfert de pouvoirs et non une simple délégation de signatures et à associer les services déconcentrés à la définition des actions et non simplement à leur exécution. Le processus de concertation et a fortiori de « contractualisation » des engagements ne peut que s’en trouver affecté.

1.1.2. La mise en œuvre de la réforme

Telle qu’elle a été introduite, la réforme nécessitait l’élaboration progressive d’indicateurs de performance à annexer aux documents budgétaires ; ainsi que des indicateurs de suivi et d’évaluation devant permettre d’assurer une activité de reporting.

Dans un premier temps, les ministères étaient invités à établir un audit de performance à la lumière duquel une lettre de cadrage stratégique devait être établie, pour permettre de décliner des objectifs et programmes d’action consolidés sur les territoires36 assortis moyens nécessaires et d’indicateurs de mesure. L’ensemble de la procédure est formalisé par l’établissement de budgets programmes pluriannuels37 (3 ans) et glissants entre les administrations centrales et leurs services extérieurs, sanctionnés par la signature du ministère concerné et de celui des finances. Le service extérieur et son administration centrale sont les véritables parties à ces engagements, qui en définissent la teneur. Le service extérieur s’implique dans la définition des objectifs opérationnels et s’engage à les atteindre au moyen de l’exécution du budget. A cet effet, il dispose d’une certaine marge de manœuvre en termes de redéploiement des crédits d’investissement.

Ce système intégré nécessite la définition préalable d’une structure de programme38 par ministère, entraînant la modification de la présentation budgétaire. A chaque programme devrait correspondre une batterie d’indicateurs de performance afférents à l’ensemble des

36 Ces derniers sont dans le cadre de la déconcentration, élaborés conjointement avec les services déconcentrés, et correspondent à la consolidation par ministère, aux fins d’élaboration du budget, des différents budget-programmes et plans d’action des services déconcentrés
37 Voir la circulaire du premier ministre de 2002 instaurant des contrats objectifs/ moyens entre administrations centrales et services extérieurs auxquels sont annexés des budget-programmes annuels (Equipement) ou triennaux à l’exemple de celui signé entre le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la lutte contre la Désertification et la Direction régionale des Eaux et Forêts du Moyen Atlas.
38 Le programme constitue un ensemble homogène d’activités relativement pérenne poursuivant une finalité générale commune. Il peut concerner plusieurs services ou directions. Il est piloté par un responsable. Chaque ministère aurait donc à définir une structure composée de plusieurs programmes rassemblant pour chacun d’entre eux les crédits des différents chapitres, articles et paragraphes et ligne de la morasse budgétaire actuelle.
composantes du budget, (Investissement, fonctionnement, personnel...), avec une déclinaison territoriale au moyen du dialogue de performance entre chaque ministère et ses prolongements territoriaux. La formule conventionnelle sert de support à la définition des termes de cette démarche de performance, et le paragraphe des budgets d’investissement demeure le support budgétaire pour la réalisation d’un programme d’un projet ou d’une action.

L’introduction en janvier 2006 d’une présentation régionalisée du budget constitue une étape supplémentaire dans l’implémentation de ce processus. C’est en fait tout le processus de déconcentration et de réforme administrative qui se trouve ainsi interpellé :: déconcentration budgétaire et des ressources humaines, réflexion sur les missions, refonte de la présentation budgétaire et rénovation des instruments comptables, introduction de la pluriannuité du budget et de la planification stratégique, élaboration d’indicateurs de performance, mise en place d’un système d’information approprié, réorganisation des services, formation des personnels, etc. …


De ce point de vue elle constitue une étape préalable à l’adoption d’un schéma de contractualisation globale intégrant l’ensemble des dimensions, en terme d’engagements réciproques sur les résultats et les moyens déployés.

Peut-on rattacher ces engagements à la pratique contractuelle de l’Etat ? Formellement, la réponse est peut-être négative. Il n’en demeure pas moins que le processus se présente comme un outil au service de l’instauration d’un dialogue, sanctionné par un accord entre les administratrices centrales et le ministre des finances d’une part, et leurs services extérieurs d’autre part. Le premier a pour support un arrêté de globalisation des crédits cosigné par les deux ministres. Le second se présente sous forme de budget programme. Il s’agit entre autres et principalement des départements de la Santé, des Finances, des Pêches, de l’Agriculture et du Plan.


Ce mécanisme de flexibilisation dans la gestion et la délégation des crédits a permis selon nos interlocuteurs au ministère des finances au ministère de la santé d’augmenter son taux d’utilisation des crédits pour les porter à 99%, et d’améliorer les méthodes de programmation et de favoriser l’élaboration d’indicateurs de performances.


convenu entre une administration centrale et ses services extérieurs, suivant une nomenclature analogue à un contrat-type, annexé à la circulaire du ministère des finances précitée ; il prend d’ailleurs en pratique la dénomination de contrat programme.

L’examen de l’un de ces documents, en l’occurrence contrat programme passé entre le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et sa direction régionale au Moyen Atlas (2006) ne manque pas de faire apparaître que « les objectifs généraux » sont formulés en termes très abstraits, et que les stipulations relatives au « cadre de contractualisation » comme aux « engagements de la Direction régionale » ou de l’administration centrale paraissent reprendre des obligations financières et administratives communes, sans teneur juridique additionnelle, telles que l’engagement de la DREF à « l’observation des normes et prescriptions techniques convenues d’un commun accord avec les directions centrales pour chacune des actions retenues » ou « à la gestion rigoureuse des marchés portant sur les différents travaux et prestations, et l’assainissement de la situation des dossiers des marchés et reliquats antérieurs » ou encore l’administration centrale qui s’engage « mettre à la disposition de la DREF et de ses services les ressources financières correspondantes aux programmes figurant sur les états récapitulatifs joints au présent contrat ». Plus subtiles sans doute, sont les clauses qui semblent vider de sa substance le transfert des pouvoirs, tel l’article 10 qui déclare que « les directions centrales s’engagent, chacune en ce qui la concerne, à examiner, évaluer et approuver les marchés, les décisions de résiliation et les actes similaires qui leur sont soumis ou à notifier le rejet par écrit dans un délai de dix jours, à compter de la date de leur réception ».

L’inscription dans ce même document des modalités de suivi de la mise en œuvre du budget programme constitue probablement le signe le plus sûr de la continuation de la concertation conventionnelle entre les parties, quel que soit d’ailleurs sa consistance et l’équilibre des relations qu’elle supporte ou favorise.

A l’égard des entreprises publiques, la contractualisation accompagne aussi une volonté de mise à niveau et de performance.

1.2. Le recours au contrat pour l’amélioration de la gouvernance des entreprises publiques

Le recours à la démarche contractuelle entre l’État et les entreprises publiques (EEP) trouve son origine dans une recommandation de la mission Jouahri\textsuperscript{44}.

Eu égard aux précédents et aux développement récents\textsuperscript{45}, les grandes entreprises publiques notamment les établissements publics à caractère industriel et commercial (ONE, ONEP, ONEP,\textsuperscript{44} Cette mission qui remonte à la fin des années 1970 était destinée à « recenser le portefeuille de l’État, repenser le rôle des entreprises publiques comme instrument politique économique et financier et proposer des axes de réforme pour que ce secteur contribue de façon optimale au développement économique et social du pays ». Elle a donné lieu à la production de plusieurs rapports. En ouvrant le débat sur les conditions d’exercice de la tutelle cette mission a préconisé, dans l’esprit du rapport Nora en France, le recours à la démarche contractuelle.

\textsuperscript{45} Puisqu’à la faveur de la réforme de la procédure budgétaire la démarche contractuelle a été plus récemment introduite au sein des administrations centrales, notamment dans leurs rapports avec leurs services extérieurs.
BAM, ONCF…) peuvent être considérés comme précurseurs de la démarche contractuelle publique et un lieu d’expérimentation avancée de ses déclinaisons multiples. Mu à l’origine par des préoccupations d’équilibre financier et de diminution des engagements budgétaires, le processus de contractualisation s’est attaché ensuite à la mise à niveau de la gestion et à la performance du service rendu à l’usager.

1.2.1. Un intérêt marqué pour la réforme du contrôle

Jusqu’en 2000 le procédé contractuel entre l’État et les entreprises relevant du secteur public était régi par voie de circulaire ministérielle. Depuis lors, la loi relative au contrôle financier\textsuperscript{46} constitue la référence à la contractualisation entre l’État et les entreprises publiques. En vertu de ce texte, l’allègement du contrôle financier à travers la mise en place d’un contrôle d’accompagnement en substitution au contrôle préalable, est tributaire de la signature d’un contrat programme.

La contractualisation couvre des périodes de deux à quatre ans et permet d’établir des programmes qui s’imposent à tous les organes chargés de la tutelle, du contrôle, de l’administration et de la gestion. L’ajustement des procédures de contrôle en fonction de la situation des entreprises (tutelle financière) et la révision des statuts légaux qui en régissent l’organisation et le fonctionnement (tutelle technique) ont souvent accompagné ces transformations pour conférer davantage d’autonomie à l’organe de gestion et mieux définir les attributions de l’organe d’administration ; renforçant de leur côté donc la capacité de contractualiser sur un horizon pluriannuel.

Deux genres de contractualisation émergent :

- Les contrats de progrès qui formalisent le plus souvent des actions de restructuration ou de redressement convenues avec l’entreprise pour assainir sa situation financière et développer ses outils de gouvernance (comptabilité, système d’information et de gestion, manuel de procédures….) et/ou le cas échéant préparer sa privatisation.

- Les entreprises qui satisfont aux conditions requises par le premier niveau\textsuperscript{47}, sont habilitées à passer un contrat programme avec l’État qui dans son objet permet de les impliquer dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques du gouvernement. L’assouplissement des procédures de contrôle se traduit par un contrôle a posteriori portant davantage sur les résultats.

Au ministère des Finances un service de la Contractualisation dédié à cette tâche a été crée en 2001 au sein de la DEPP. Quant au suivi de l’exécution de ces contrats, il est normalement assuré par un organe ad hoc composé outre d’un représentant de l’entreprise concernée, d’un représentant de la DEPP et d’un représentant du ministère de tutelle. Le département du Premier ministre est destinataire d’un rapport annuel de suivi qui comporte

\textsuperscript{46} Il s’agit de la loi n°69.00 relative au contrôle financier l’État sur les entreprises publiques et autre organismes et notamment de l’article 18 intitulé « Contrats de programme ».

\textsuperscript{47} Voir art. 17 de la loi la loi 69-00 relative au contrôle Financier de l’État sur les entreprises publiques et autre organismes.
Les propositions de contrats de programme.

La structure des contrats de programme repose sur un modèle de base en quatre parties avec des annexes qui n’est pas très éloigné de celui qui se pratique en matière de budgets programmes. Outre le préambule qui recouvre souvent une synthèse des engagements réciproques à la lumière des orientations stratégiques et les références au cadre légal, le contrat présente dans une première partie les énonciations générales afférentes à l’objet, à l’identification des parties, à la durée et aux missions de l’opérateur public. La seconde partie décline les engagements de l’opérateur aussi bien en termes de programme d’investissement que de gestion interne. La troisième partie détails les engagements de l’Etat notamment en matière de garantie et d’environnement financier et fiscal. La quatrième et dernière partie arrête les modalités de suivi du contrat. Les annexes comportent les indicateurs financiers et de gestion ainsi que les prévisions ainsi que les différents comptes. Des indicateurs de performances ont été récemment introduits.

1.2.2. Une démarche pragmatique

Si la contractualisation des engagements réciproques de l’Etat et de ses entreprises publiques semble se banaliser et faire l’objet de revendications de part et d’autre, de manière à renforcer l’autonomie des acteurs et la transparence de leurs relations, il n’en demeure pas moins que le choix des indicateurs et les modalités institutionnelles d’exécution du contrat demeurent souvent objet de controverse.

L’introduction récente de la notion de performance ouvre un débat sur la prise en compte de ses implications effectives dans le secteur public. Par le simple examen des contrats et des textes régissant les entreprises publiques, on est saisi par la brièveté des mentions relatives aux objectifs et missions de service public par rapport aux indicateurs et modes de suivi. La contractualisation apparaît comme un cadre favorisant le passage progressif d’une gestion administrée à un pilotage plus concerté essentiellement centré sur la gestion, permettant d’institutionnaliser progressivement une procédure de suivi de la gestion et un mécanisme formalisé d’évaluation et de bilan en fin de période.

Par ailleurs, le pilotage du dispositif de suivi de l’exécution des contrats repose sur un seul service au sein de la DEPP, sans relais institutionnel fonctionnant de manière régulière. Ainsi par exemple le Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques (CIPEP), ne fonctionne plus.

Notons que ce modèle de base déclinable par établissement ou entreprise, est proche dans son architecture de celui en vigueur entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

Voir Contrat programme entre Etat-ONEP, pour la période 2006-2009.

Elle est adossée à des indicateurs de performance et non plus simplement à des indicateurs d’activité. Pour plus de détails, voir C. Rochet, Le pilotage par la valeur des services publics, CEPP, novembre 2003.

La DEPP adresse un rapport annuel au Premier ministre sur le fonctionnement des conseils d’administration et sur la préparation et le suivi de l’exécution des contrats de plan dont il est difficile de connaître les suites qui y sont réservées.

Lieu de décision présidé par le Premier ministre, rassemblant un noyau dur de départements clés, ce comité fonctionnait sous forme d’interpellations de responsables d’entreprises publiques, sur la base d’une instruction des dossiers par la DEPP qui en assurait le secrétariat. Aujourd’hui, et compte tenu de la charge de travail à la fois lourde et fastidieuse que constituent la préparation et le suivi de l’exécution des contrats on comprend pourquoi la démarche contractuelle n’est pas encore étendue à l’ensemble des entreprises publiques. Voir, A. Talbi, interview, revue Al Maliya n°31, sept. 2003, p. 7.
2. La contractualisation, au service de politiques publiques sectorielles

Aussi bien le Premier ministre, le ministère des Finances en qualité d’autorité gouvernementale chargée du budget, que les différents départements ministériels en tant d’autorités déléguées d’attributions dans d’autres secteurs, s’engagent de plus en plus dans des rapports contractuels bilatéraux ou multilatéraux destinés, à définir des contours d’actions concertées qui ressortissent à la fois de la définition de politiques publiques sectorielles et/ou territoriales, de programmes d’investissement concerté et de soutien aux réformes engagées.

Ni la dimension bilatérale ou multilatérale de ces conventions, ni le titre auquel y figurent les différents représentants de l’Etat ni la nature juridique des stipulations énoncées, notamment leur caractère déclaratoire, programmateur ou encore d’engagements synallagmatiques ne semblent déterminants pour leur conférer une typologie quelconque. Aussi convient-il de les présenter à partir de deux exemples avancés mais relativement distincts quant à leur manière d’opérer : les contrats relatifs aux aménagements touristiques d’une part et à l’habitat d’autre part. Ce choix semble d’ailleurs s’imposer tant en raison des processus de contractualisation en cascade qu’il révèle que de la dimension de planification stratégique que révèlent ces approches.

2.1. La contractualisation pour la promotion du tourisme

Le processus de contractualisation repose sur un dispositif conventionnel national qui trouve son prolongement et les conditions de sa mise en œuvre dans des conventions régionales et des accords de mise en œuvre plus détaillés.

2.1.1. Les conventions nationales


Le succès des concertations entreprises à cet effet ont été couronnés par la présidence des Assises Nationales du Tourisme tenues le 10 janvier 2001 à Marrakech, par le Roi dont le discours prononcé à cette occasion a tranché sur des questions fondamentales et permis la conclusion d’un accord cadre entre le gouvernement et la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) qui a été signé par les parties à cette occasion, les engageant à déployer les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif et à construire, à cet effet, 160 000 lits supplémentaires pour porter la capacité nationale à 230 000 lits.
Ce document ainsi que les termes du discours royal devaient servir de base pour l’élaboration et la signature d’un accord dit d’application, lequel reprend d’ailleurs à l’occasion de chaque stipulation importante à la fois les termes du discours royal et la stipulation correspondants de l’accord cadre, avant de décliner les énonciations destinées à leur application.

Il est utile de rappeler à ce titre que les articles 1 à 3 de l’accord cadre déclinent les objectifs généraux tandis que les articles suivants fixent les modalités de leur réalisation. Les premières stipulations poussent à considérer le tourisme comme une priorité nationale « en raison des effets structurants qu’il exerce sur les PMI/PME, l’aménagement du territoire, les populations locales et le monde rural ». Pour sa part, l’article 2 réfère explicitement au Plan de développement économique et social 2001-2004 dont il fait le cadre de référence de cette politique, aux côtés du contrat programme proposé.

La méthode préconisée est évoquée à l’article 29 en termes de « une planification concertée de la nouvelle politique » soutenue par un cadre institutionnel propre, comprenant :

1. Un comité de pilotage stratégique,
2. un accord d’application,
3. des plans d’action à finaliser avant la fin de l’année 2002 afin d’engager un planning dans les 18 mois suivants,
4. une charte opérationnelle de mise en œuvre d’une vision partagée du développement du secteur, à travers les axes principaux constitués par le produit, l’aérien, la formation, la promotion, l’environnement et l’organisation institutionnelle.

Le processus arrêté par l’accord et les mesures mise en œuvre effectivement font reposer le développement du produit touristique sur quatre axes fondamentaux parmi lesquels figurent les « programmes régionaux touristiques ». Aux termes de l’article 53 de l’Accord d’application ils devront définir « le plus précisément possible les besoins en matière d’investissements stratégiques publics et privés à réaliser (infrastructures, urbanisme, hôtels, agences de voyages, établissements de restauration et d’animation, véhicules de transports, etc.…); ainsi que les besoins en matière de ressources humaines qui résulteront de la mise en œuvre du Programme de développement. 

Toutes les mesures programmées, envisagées ou jugées nécessaires à la réalisation des objectifs seront précisées dans le cadre d’une démarche stratégique de planification concertée à l’échelle régionale (….). Ces Programmes de Développement Régionaux seront élaborés par les Conseils Régionaux du Tourisme visés à l’article 57 en perspective des objectifs assignés à chaque région et résultant de la vision 2010 »

Il en découle la d’une part la constitution d’organes ad hoc de concertation et de suivi sous forme de Centre Régional de Tourisme (CRT) et une planification concertée à l’échelle régionale qui sera sanctionné par la contractualisation sous forme de Programme de Développement Régional Touristique » (PDRT) des engagements du gouvernement, des instances régionales et du CRT, lesquels recouvrent et définissent nécessairement
1. Les objectifs assignés pour le développement de la destination ;
2. un plan d’actions clairement défini pour atteindre ces objectifs, précisant pour chaque action le pilote et l’échéancier de réalisation ;
3. les besoins en investissements et en financements publics et privés ainsi que les ressources humaines.

Le CRT est constitué de l’administration locale, des représentants régionaux des fédérations du Tourisme et des élus locaux. Il est désigné comme organe chargé de la coordination et du suivi de l’exécution du PDRT.

Au vrai, l’Accord cadre définit de manière très indicative la répartition territoriale des capacités d’accueil additionnelles et des moyens connexes. Pour le produit culturel, par exemple, on peut lire à l’article 7 que « les parties conviennent d’un objectif de capacité à l’horizon 2010 pour le produit culturel de l’ordre de 30 000 chambres (…) et de programmer un large plan de rénovation et d’extension du « produit culturel » notamment à Marrakech, Ouarzazate, Fès, Meknès, Tanger, Rabat et Casablanca (…) ».

L’accord d’application est plus explicite mais demeure néanmoins assez général dans la formulation des obligations respectives. Son article 12 se limite à désigner vaguement les lieux et les capacités d’hébergement supplémentaires du produit culturel Maroc (Marrakech, Fès, Meknès, Rabat et Casablanca), avec 20 000 chambres environ dont près de la moitié à Marrakech, présente des atouts exceptionnels (…). Mais la stratégie.convenue par les parties prévoit notamment le lancement d’un large programme de rénovation dans les conditions et selon les modalités définies à l’article 45 du présent accord cadre ainsi que le développement de nouvelles zones touristiques.

Pour la mise en œuvre de cette stratégie il est prévu d’élaborer une étude pour chacune des destinations par des équipes de consultants pluridisciplinaires permettant de :

- Définir et d’analyser les entraves (…)
- de proposer les actions majeures et prioritaires pour ces destinations ;
- de désigner les zones devant faire l’objet d’un développement et l’élaboration des études (…).

2.1.2. Les conventions régionales et les contrats dérivés

Au moins trois échelons de planification dérivent des conventions nationales. Celui des conventions de mises en valeur des boulevards sites balnéaires, le tourisme rural et celui des régions identifiées a priori par la vision 2010.

Le développement du tourisme rural est envisagé à partir du concept de « pays d’accueil touristique ». Il s’agit d’identifier des territoires autour de la maison du pays et de promouvoir leur aménagement, l’installation, de gîtes et l’insertion dans des circuits qui bénéficieront de moyens de soutien et de communication. Pour ce faire, une première phase de diagnostique doit être engagée avec les pouvoirs locaux en vue de définir les actions à mener et d’évaluer leur financement. Des conventions de partenariat auxquelles l’État
pourra apporter près de 20 millions de DH devront donner jour à ces projets en engageant le ministère du tourisme, les élus ainsi que les autres ministères et parties concernées. Une durée relativement courte de 2 à 3 ans est envisagée pour leur mise en œuvre, laquelle ouvre la voie forcément à d’autres types de contrats et de conventions aussi bien avec les porteurs du projet global qu’entre les opérateurs et les investisseurs et les différents partenaires publics ou privés (ONEP, ONMT, agences de voyages, hôteliers, communes…etc.)

L’aménagement et la gestion des nouveaux sites balnéaires tels ceux de Taghazout ou Luxus sont engagés également sur une base conventionnelle qui s’écarte nettement des voies de la concession comme de celles des marchés de travaux et de services. L’État s’engage à mettre à disposition le support financier et à réaliser les équipements hors site. Au moyen d’un appel d’offres, il sélectionne alors un aménageur développeur dont l’assise financière et l’expérience professionnelle garantissent la réalisation des travaux et des équipements prévus dans le cahier des charges, notamment les infrastructures in site, les programmes touristiques (hôtels, équipements d’animation…etc.). La convention d’investissement autorise la cession de parties de projets à d’autres promoteurs, l’ensemble étant légalement encadrement par une charte qui permet de mettre en œuvre les engagements généraux de la convention de mise en œuvre. Pareil cadre conventionnel s’ouvre forcément, à son tour, à de multiples conventions parallèles ou dérivées aussi bien avec les autres ministères, que les administrations locales et les particuliers, notamment les opérateurs touristiques et les promoteurs immobiliers.

Le modèle le plus avancé de ces contractualisations est cependant celui qui se développe avec les régions autour des grandes villes touristiques. Fès et Casablanca en constituent des exemples éloquents. Le PDRT (Plan Mada’In) a été scellé par une « convention de partenariat » signée entre le Ministère du Tourisme, le Wali de Fès-Boulemane, le Conseil régional, la ville et l’agence urbaine. Celui de Casablanca est allé à un niveau de détails plus élevé, ce qui a nécessité des concertations plus élargies et des arbitrages plus fréquents, aboutissant à la co-signature du premier ministre.

Tous les documents de ce genre ont en commun de présenter :

1. Le diagnostic de la destination, permettant d’analyser l’offre et la demande touristique de la région
2. Une vision à terme (2015 pour Fès et 2012 pour Casablanca) qui décline la clientèle cible et les objectifs à atteindre
3. « le plan d’actions précisant l’ensemble des mesures à entreprendre pour atteindre ces objectifs »

L’examen de leur contenu confirme qu’il entérine des engagements fermes des parties signataires mais également des obligations dont l’exécution est imputée à des parties tierces. Plus vraisemblablement, ils attestent du recours nécessaire à des négociations et à des accords subséquents en cascade qu’on peut imaginer être passés aussi bien avant la signature de la convention de partenariat servant de supports au PDRT que reportés à plus tard, en raison tant de la finalisation des études que de la réalisation des obligations souscrites.
A- L’exemple de Fès

Ainsi, dans le plan d’action retenu pour la ville de Fès, il est prévu que l’aménagement d’un à Oued Fès s’effectue sur des terrains appartenant au domaine communal et à l’ONCF. Il est stipulé à cet effet d’une part que « les modalités de mobilisation de ces deux parcelles seront définies ultérieurement entre MHV, ONCF et Ville » ; d’autre part, que le Plan d’aménagement indicatif devra être revu en fonction de la nouvelle délimitation de l’assiette foncière. En revanche, il est précisé que « Maroc Hôtels et Villages » (MHV), filiale de la CDG et l’ONCF, s’associeront pour l’aménagement de cette zone. « L’État quant à lui, réalisera les infrastructures hors site. Le foncier communal support de « cette zone sera cédé à la CDG à 1 DH/m² en contrepartie de la remise par cette dernière à la « ville d’une parcelle viabilisée au sein de la zone, d’une superficie d’environ 10 ha. Cette « parcelle dont la superficie est à affiner ultérieurement, accueillera un programme immobilier « en conformité avec les standards de la zone (...) ». De même, les autorités locales et la ville de Fès veilleront à ce que les futurs « développements aux alentours de la zone seront harmonieux et conformes aux standards de cet espace touristique ». Et, pour permettre à l’ONCF de faire face aux « investissements nécessaires au transfert des installations actuellement existantes dans la « zone il convient de :

1 « Faire aboutir dans les meilleurs délais les décrets de déclassement (...) ;
2 « Permettre à l’ONCF d’acquérir à un prix raisonnable au quartier Bennsouda un « terrain (...) 
3 « Permettre à l’ONCF d’acquérir un terrain à Ras El ma (...) 
4 « Octroyer à l’ONCF les autorisations nécessaires (...) 

« Ces trois derniers points seront détaillés dans un protocole d’accord entre la ville de Fès et « l’ONCF ».


Un troisième genre de stipulations éclaire l’esprit et le contenu de la convention. Ils portent sur la valorisation d’anciennes demeures dont les trois premières ont été identifiées. On peut lire « Ces demeures feront l’objet d’une procédure juridique permettant leur mobilisation et leur exploitation à des fins touristiques par des privés dotés d’une expérience reconnue en la matière. La réhabilitation/reconversion de ces demeures se fera par un Fonds Patrimonial piloté par la CDG et moyennant des partenariats de gestion avec des opérateurs hôteliers de renom. Une équipe sera également constituée par la CDG...
et sera dédiée à l’étude de faisabilité technique et financière (options de valorisation, montage juridique, montage technico-financier et business-plan) de la réhabilitation de ces palais et demeures à des fins touristiques.

Une fois l’option de valorisation arrêtée, les travaux de réhabilitation de ces demeures se feront selon un cahier des charges de réhabilitation à établir par une commission mixte regroupant le département de la Culture, l’Agence pour la Dédensification et la réhabilitation de la Médina de Fès, le département du Tourisme et la CDG » Suit aussi un calendrier qui annonce l’ouverture du premier palais des hôtes à fin 2009 par le fonds/gestionnaire.

Les axes relatifs à la promotion, au transport aérien, à la formation et à l’environnement sont moins détaillés tout en désignant parfois de manière précise les objectifs, les échéances et les opérateurs. Au titre de l’organisation institutionnelle il est rappelé qu’il appartient au CRT d’établir et de faire le suivi du PDRT. C’est pourquoi, il est prévu de renforcer les moyens du CRT de Fès -Boulemane en lui attribuant une contribution annuelle dans le cadre d’un partenariat entre le département du Tourisme, celui de l’Intérieur et la région. Il est également souligné que l’animation culturelle est confiée à la Fondation « Esprit de Fès » qui reçoit à cet effet, une contribution « provenant du secteur public »

Le chapitre consacré au financement du PDRT de Fès 2015 procède à la ventilation des investissements selon les composantes de chaque axe. La part du secteur privé s’élève aux 2/3 tandis que la répartition des investissements publics est estimé à titre préliminaire, pour les collectivités locales prises globalement à 28% (Ville, région et conseils provinciaux) et pour le Ministère du Tourisme et l’ONMT à 44%. Un tableau récapitulatif permet d’identifier les autres participants publics et les montants de leurs apports : Fonds Hassan II, Fondation Mohamed VI, ADER, Al Omrane, ONEP ONMT. Un écart de 118 M de DH entre les apports publics restent à couvrir, tandis que les apports privés sont seulement estimés et doivent être suscités par la réalisation des infrastructures ainsi que par l’offre foncière et des autres composantes du projet qui annoncent une dynamisation certaine de la demande touristique.

B- L’exemple de Casablanca

Pour sa part, le CRT du grand Casablanca a élaboré en 2003 un « contrat-programme Casablanca 2012 : métropole d’envergure internationale, vision, ambition et mutations urbaine » qui a présenté un dispositif stratégique global couvrant notamment la politique de la ville ainsi que les aménagements et les grands travaux, en plus des dynamiques touristique, financière et institutionnelle. Sur sa base, un premier « accord cadre régional » a été signé entre la wilaya, le conseil de la région, la Ville et la Fédération du Tourisme relevant de la CGEM. Quant à la contractualisation avec l’État, elle devait passer par une série d’accords ministériels dont le contenu devait être identifié par une analyse multicritère destinée à dégager les projets prioritaires qui ont fait l’objet de concertations multilatérales regroupant les services ministériels et les autres parties concernées « afin de déterminer le montage et les actions à entreprendre pour chaque projet ». Chacune des fiches ainsi élaborées renferme :
1. La consistance du projet ;
2. le pilote du projet ainsi que les entités impliquées ;
3. le coût du projet tel qu’il ressort du contrat programme établi par le CRT ;
4. le plan d’action du projet ».

L’ensemble de ces documents ont été présentés le 27 février à une commission interministérielle présidée par le premier ministre et ont fait l’objet de l’adjonction d’autres actions jugées indispensables pour le développement de Casablanca. Les fiches précitées ont été amendées en conséquence pour servir de base au PDRT final qui a été également signé par le ministère du tourisme, la wilaya de Casablanca, le conseil de la région, le conseil préfectoral, le conseil de la ville, l’agence urbaine et le CRT.

Si le produit final sous forme de PDRT de Casablanca est comparable dans ses composantes à celui de Fès, on trouve néanmoins dans les fiches de projets qui lui sont annexées l’identification souvent très précise de la plupart de ses composantes en désignant pour chaque action le pilote, le support institutionnel et financier, le descriptif de ce qui a été exécuté et le calendrier de réalisation

Il est aisé d’imaginer tout le champ qui s’ouvre en aval à la conclusion d’autres accords entre les parties mais aussi avec les différents opérateurs finaux.

La place de ces derniers semble en revanche, plus importante dans la dynamique contractuelle qui a été déclenchée du secteur de l’habitat.

2.2. La contractualisation dans le secteur de l’habitat

Dans le secteur de l’habitat, le développement du droit conventionnel est le fruit d’un mouvement de réforme institutionnelle globale qui exprime une nouvelle vision politique basée sur le partenariat avec le privé en vue pour attendre l’objectif stratégique de 100.000 habitations par an.

2.2.1 Une refonte institutionnelle axée sur le partenariat avec le privé

Depuis de nombreuses décennies déjà, la politique urbaine a eu recours à toute la panoplie de mesures incitatives et d’aide sociale pour promouvoir à la fois à la promotion foncière et immobilière, la résorption des bidonvilles et la réhabilitation des quartiers hors normes. Les problèmes de l’habitat n’ont pas diminué pour autant d’intensité et ont souvent gagné en ampleur en empêchant la bonne gestion urbaine, aggravant les indicateurs du développement humain et neutralisant les efforts d’investissement productif.

Le redéploiement des politiques publiques, notamment dans le domaine social, se devait à la fois de maintenir l’objectif de résorption de la crise de logement en tant qu’élément stratégique de stabilité sociale et de mobiliser pour sa réalisation des moyens autrement plus consistants que ce qu’autorise le budget de l’État et les programmes des opérateurs
publics.

La nouvelle vision stratégique repose sur la structuration de l’ensemble des entreprises publiques du secteur autour d’un opérateur principal érigé en holding et de promouvoir un partenariat multiforme pour la réalisation de programmes de grande ampleur.

A- La restructuration institutionnelle

La refonte du schéma organisationnel des opérateurs publics repose dans une première phase sur la fusion des trois grands opérateurs spécialisés (ANHI, Attacharouq et SNEC) dans un pôle unifié sous la dénomination de Holding d’Aménagement Al Omrane, société anonyme à directoire, à laquelle furent rattachées ensuite deux sociétés filiales à dimension territoriale pour opérer respectivement dans les provinces du nord et du sud du pays. Dans la deuxième phase, les 7 établissements publics régionaux d’aménagement et de construction (ERAC), se transforment pour rejoindre cette structure en tant que filiales régionales.

Le mouvement a pour finalité de mettre en commun les patrimoines et les actifs nets, de permettre l’harmonisation continue des systèmes de gestion et de management tout en permettant une flexibilité managériale et une proximité territoriale.

Le Conseil de surveillance est présidé par le Premier ministre et accueille actuellement six ministres directement concernés par la question du logement et les responsable des deux principales ressources publiques de financement des investissements, la CDG et le Fonds Hassan II. Aux termes des statuts, le holding a pour missions :

1 De réaliser des travaux d’équipement d’aménagement, de lotissement d’habitat, de pôles urbains et de zones d’habitation nouvelles ;
2 De résorber les bidonvilles et d’améliorer les conditions d’habitat dans les tissus anciens selon des programmes ;
3 D’agir en qualité de maître d’ouvrage délégué pour le compte de l’Etat ou de toute autre personne de droit public ou de droit privé en matière de travaux d’équipement et de construction ;
4 De conclure et e mettre en œuvre tout accord de partenariat avec des personnes physiques ou morales nationales ou internationales pour la réalisation de ses activités ;
5 De créer des filiales, de prendre des participations dans toutes les entreprises entrant par leur objet dans le cadre de ses activités, conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Loin des limitations statutaires des établissements publics dont il prend la relève et de la tutelle tant administrative que financière qui pesaient sur elles, le Holding se voit doté ainsi d’organes internes aux prérogatives les plus larges, de moyens conséquents et surtout d’une grande latitude pour agir par servir d’interface entre les collectivités publiques et les opérateurs privés en vue de concevoir et de mettre en œuvre au moyen des partenariats et des associations les plus divers des programmes d’ampleur tant d’habitat social que de promotion foncière et immobilière ou de structuration urbaine et rurale.
De fait, ce n’est pas loin une simple faculté admise par les statuts, mais bien la finalité de toute la réforme et le levier de la nouvelle politique de l’habitat et de l’urbanisme.

B- La généralisation du recours aux partenariats

Très rapidement, plus d’une centaine de partenariats mettant à contribution les opérateurs privés ont été conclus pour mener à terme la création de villes nouvelles telles que Tamesna, Tamensort, Meloussa, Taggadirte ou Lakhyayta, ou des zones urbaines nouvelles comme celles de Hay Mohammadi, Ibn Batouta, Dalila, Ahl Loghlam…etc. Pour la seule année 2006, il était prévu de mettre en chantier au moyen de réalisations directes, mais surtout de partenariats 122 opérations, sur une superficie de 2 661 ha couvrant 69 921 unités dont 280 îlots de 65 000 logements, près de 20 000 recasements et de 30 000 restructurations.

Pour accroître la solvabilité de la demande, mobiliser les investissements privés et contenir les coûts, une batterie de mesures est mise en place consistant principalement dans la mobilisation de l’assiette foncière publique, des ressources parafiscales, de fonds de garantie de crédit et de programmes intégrés de lotissement et de construction qui visent à réduire la durée des travaux et à accélérer l’écoulement des produits réalisés. Des projets d’ampleur considérable sont ainsi proposés aux promoteurs privés qui se voient garantir la rentabilité et invités à se doter de moyens conséquents. Une première signature de 19 conventions en décembre 2005 a ainsi concerné d’une part 16 programmes de construction totalisant 32 814 logements sur une superficie de près de 170 ha et d’autre part, deux conventions cadres qui chargent deux grands opérateurs de la construction de 110.000 logements mobilisant une assiette foncière de 500 ha.

Les programmes les plus novateurs visent la construction de villes nouvelles ou des opérations spécialement dédiées à la résorption de bidonvilles, dans le cadre de l’exécution du programme national « villes sans bidonvilles » qui est destiné à reloger 212 000 ménages à l’horizon 2010. Cette évolution n’a pas manqué d’intégrer progressivement dans le champ conventionnel les départements concernés par les réseaux d’infrastructures et la création des services publics dans les locaux et les espaces spécialement affectés à cette fin par le projet. C’est le cas notamment des conventions signées à l’occasion du lancement officiel du projet de Tamesna

Les partenariats public/privé comme toutes les autres conventions engageant l’Etat ou Al Omrane, recouvrent souvent sous des appellations identiques de contrats de ville, de financement de ville nouvelle ou de ville sans bidonville des opérations distinctes qui recourent néanmoins à des procédés institutionnels similaires et visent tous à réaliser les objectifs de la nouvelle politique de l’habitat.

Tous ces accords tendent à décliner l’assiette foncière, les coûts estimés, les moyens de leur couverture ainsi que les missions de chaque signataire. Ils tendent aussi à instituer de suivi et d’évaluation et des procédures de résolution des conflits.
2.2.2. Examen de modèles de contrats

Sous l’appellation de contrats de ville nouvelle, on peut examiner deux modèles très contrastés, l’un constituant un partenariat public privé pour la réalisation d’un secteur de villas dans la nouvelle ville de Tamesna, l’autre assurant la contribution financière de l’état à l’édification de l’agglomération d’Ibn Batouta, dans l’objectif de déclarer Tanger, ville sans bidonvilles en 2006. Ce dernier type de contrat peut être illustré aussi par d’autres conventions dites de « villes sans bidonvilles ». Une panoplie d’autres modèles rend compte de la diversité de la pratique contractuelle en la matière.

A- Partenariats entre Al Omrane et les opérateurs

Le premier modèle analysé concerne un contrat passé entre Al Omrane et un opérateur privé qui se réfère explicitement au partenariat et à la ville nouvelle de Tamesna, Son objet porte sur la réalisation d’un programme de villas. Aux termes de l’article 2 la convention a pour objet d’une part la réalisation des infrastructures hors site et in site par le Holding et d’autre part, de valoriser les terrains du secteur concerné par le partenaire. L’assiette foncière est constituée de 4 îlots correspondant à 4 phases.

Les obligations du contractant privé consistent principalement à capitaliser sa société, à réaliser la construction des villas et leurs abords en investissant les fonds nécessaires, à acquérir les terrains valorisés à cet effet et à construire et céder gratuitement les équipements publics constitués pour la première phase d’une école et d’un centre de santé et pour la seconde phase d’une crèche. Il s’oblige aussi à mettre en place un syndicat de gestion dans les six mois de l’obtention des titres fonciers individuels et à assurer la gestion des parties communes du secteur pendant une période de 12 mois. Le promoteur se charge ainsi des études préalables, selon le calendrier convenu, des démarches administratives, de la construction des villas et édifices sociaux, de la réalisation des branchements, de l’aménagement de l’environnement immédiat, du financement de l’ensemble de l’opération et de la commercialisation, pour son compte des produits réalisés.

La délivrance des lots s’effectue au rythme des réalisations pour éviter l’immobilisation foncière ; en contrepartie, le paiement du prix des terrains s’effectue aussi en deux tranches par lot, l’une à la signature du compromis de vente, l’autre au moment de la signature du contrat définitif, qui demeure suspendue à l’avancement des travaux de la phase précédente.

Pour sa part, le Holding s’engage à réaliser les infrastructures et à assister le partenaire dans ses démarches administratives.

Une clause résolutoire sanctionne l’inexécution des obligations principales des parties au terme d’une mise en demeure et d’un délai de grâce de six mois. Elle doit être mise en œuvre dans le cadre d’une procédure d’arbitrage commercial. Le contrat prévoit aussi l’institution d’une commission de constat de valorisation qui accompagne et suit le projet dans toutes ses étapes. Elle est constituée de l’Agence Urbaine, de la délégation préfectorale de l’habitat et de la direction de la ville nouvelle de Tamesna.
Un montage similaire se retrouve dans d’autres conventions avec des variantes sur la consistance des travaux mais aussi sur la gestion technique et financière. Ainsi dans la convention passée relative à la réalisation du mail central de la zone d’urbanisation nouvelle Hay Mohammadi d’Agadir, le partenaire s’engage à associer le Holding dans toutes les décisions stratégiques afférentes au programme, notamment dans le choix des architectes, BET, laboratoire, bureau de contrôle etc.; ainsi que dans la désignation des entreprises, prestataires de service, société d’aménagement…etc. La stipulation autorise le holding à refuser les premier et second choix des prestataires de services, à une obligation d’information et de communication de documents, ainsi qu’à la réalisation d’audits techniques et comptables.

Ce genre de conventions se retrouve même pour le relogement des habitats des bidonvilles dans des constructions à faible VIT dont l’édification est confiée à un promoteur avec possibilité d’opérer des péréquations. Dans le cas du Bidonville Annakhil (Nouasseur, Casablanca), le promoteur reçoit le terrain nu au dirham symbolique ainsi que des subventions publiques. Il se charge de construire des locaux d’habitation de 60 m2 ainsi que des locaux commerciaux de 10m2 destinés au bénéficiaires du recasement en plus des équipements sociaux et administratifs gratuits. Il est cependant admis à construire et commercialiser sur l’autre moitié du terrain des produits de péréquation constitués de logements sociaux aux prix plafonnés, des villas, des commerces et des lots. Les particularismes du montage juridique et institutionnel affectent alors les cautions, les clauses des contrats de vente, les assurances, les pénalités de retard, le suivi de la commercialisation …etc.…

B- Financement public d’opérations réalisées par Al Omrane

Le second modèle est relatif au financement par l’Etat d’un programme de résorption de bidonvilles à Tanger par la création d’une ville nouvelle dénommée Ibn Batouta. Il est conclu entre les départements des finances et de l’habitat d’une part, et d’Al Omrane d’autre part.

L’accord constate que la ville abrite 3074 ménages de bidonvilles répartis sur 54 quartiers qui ont donné lieu à 5 conventions pour le relogement de 2687 ménages. Il se fixe comme objectif de définir les conditions de financement des opérations devant permettre de déclarer Tanger, ville sans bidonville au terme de l’année 2006.
A cet effet, le reliquat, constitué de 387 ménages répartis sur 4 arrondissements est pris en charge dans le cadre d’un opération plus vaste d’Al Omrane dénommée « Ibn Batouta » qui projette de réaliser 1040 lots ZAP et de 387 lots de prévention et autant de lots dits de recasement.

Les missions du Holding recouvrent toutes les activités d’étude, d’acquisitions foncières, de travaux, de commercialisation et de recouvrement des coûts. Le fonds spécial pour l’habitat apporte 9,67 MDH sur un coût prévisionnel de 66,29 Mdhs. Le reliquat doit être couvert par les avances d’Al Omrane, les apports des bénéficiaires et toutes autres ressource mobilisable. Le calendrier des dépenses prévoit les apports du FSH sur les exercices 2004
et 2005, tandis que les avances es d’Al Omrane sont prévues sur les deux exercices suivants, les déboursements définitifs atteignant 2008. L’opération se déroule sur un terrain déjà acquis par Al Omrane qui s’assure une rétribution au titre des frais de 7%. Son suivi est assuré par un comité constitué des représentants de la wilaya, du conseil de la ville, du concessionnaire chargé de l’eau, de l’électricité et de l’assainissement, de la direction régionale de l’habitat, de l’agence urbaine, de la direction régionale de l’équipement, d’Al Omrane, de l’ONP, de l’ONE et d’IAM.

Les litiges sont dévolus à la conciliation et la médiation des ministres concernés.

Des montages similaires se retrouvent dans d’autres projets de villes sans bidonvilles. Les variantes peuvent concerner notamment l’existence d’une subvention directe de l’État, (Sidi Kacem 2005-2009 et Douar Jdid à Skhirat), l’acquisition de terrains domaniaux à un prix préférentiel (Sidi kacem) la composition du comité de suivi (Skhirat)

C- Des conventions entre l’État, les collectivités locales et Al Omrane

Cette convention a pour signataires le ministre délégué chargé de l’habitat, le wali de la région, le gouverneur de Taourirt, les présidents des communes concernées et Al Omrane. Rédigé sur le même modèle que la précédente elle a pour objet de résorber le reliquat des bidonvilles par relogement des ménages dans l’extension du lotissement Moulay Ali Chérif.

Le financement est réparti entre le Fonds de solidarité pour l’habitat, le solde des prix de péréquation, les apports des bénéficiaires.

Le contrat désigne les missions des signataires.

Al Omrane se charge de la réalisation des études et des procédures administratives, de la rédaction des cahiers de charge, suivi comptable et financier du projet, commercialisation des produits et recouvrement du prix, désignation des lots aux bénéficiaires et l’encadrement de la passation des marchés.

Le gouverneur hérite de missions de coordination, de libération de l’assiette foncière à des conditions advantageuses, de l’aménagement subsequent des programmes d’équipement urbain en infrastructures, de validation des listes des attributaires, d’assistance dans les opérations délogement, la médiation auprès de l’ONE et de l’ONEP pour l’aménagement des conditions de réalisation des réseaux d’eau potable, d’électricité et d’assainissement ; désigner les immeubles faisant l’objet d’expropriation compris dans l’assiette foncière retenue, mise en place de normes et de méthode de suivi continu ; assurer la police urbaine pour éviter l’accroissement des occupants des bidonvilles existants ou la création d’autres noyaux d’habitat non autorisé.

La commune se voit confier les tâches relatives au tracé des voiries, à la délivrance des permis et autres documents communaux ; la communication et l’assistance au délogement des occupants pour leur recasement, recouvrement des participations,

La convention institue une cellule d’encadrement social ainsi qu’un comité de suivi et d’évaluation et prévoit de porter les litiges devant les ministres de l’Intérieur et de l’habitat.
2.3. La contractualisation dans le domaine social

La création de l’Agence de développement social, sur le modèle des fonds de développement social qui se sont développés à partir des années quatre-vingt pour accompagner la libéralisation de l’économie par la lutte contre la pauvreté, était destinée à assurer une meilleure utilisation des fonds publics dans ce domaine et à promouvoir un financement direct des bénéficiaires pour la réalisation d’équipements communautaires et la promotion d’activités génératrices de revenus. Ouverte à la société civile par ses structures et son objet, l’ADS était appelée à se doter de procédures transparentes, souples et efficaces qui érigent le partenariat en règle fondamentale, dès lors que la forme d’association domine dans la conception et la réalisation des projets qu’elle finance.

L’arrivée de cet établissement public spécialisé n’a pas cependant bouleversé les modes de financement public des actions sociales ni des associations. Plusieurs administrations publiques à caractère social et éducatif y compris son propre département de tutelle ont maintenu et développé le financement public des activités communautaires et associatives à l’adresse des mêmes populations cibles sur la base de supports conventionnels et de procédures propres. Avec la montée en puissance de la Fondation Mohammed VI tant le volume des subventions accordées que les modalités de conventionnement ont connus un renouveau certain, correspondant d’ailleurs à une dynamisation sans précédent de la société civile et notamment des associations de développement.

Cette évolution a conduit le gouvernement à associer davantage les ONG à l’exécution de sa politique sociale et à mieux encadrer ce types de partenariats. Le dispositif ainsi institué d’une part et celui de l’ADS d’autre part, constituent sans doute les référents les mieux accomplis en la matière, quand bien ils ne rendent qu’insuffisamment compte de la pratique de financement public des associations et des partenariats dans le domaine social.

2.3.1. Partenariat entre l’État et les associations

Sous cette dénomination, une circulaire du Premier ministre datée du 27 juin 2003 a cherché à encadrer une nouvelle politique de partenariat « entendu comme l’ensemble des relations d’association, de participation et de mise en commun de ressources humaines, matérielles ou financières, en vue de l’exécution de prestations sociales, de la réalisation des projets de développement ou de la prise en charge de services collectifs ». Elle vise aussi à cibler les actions prioritaires ; en désignant les domaines de « lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale, l’assistance aux femmes et aux enfants en situation précaire, l’alphabétisation des adultes, l’éducation non formelle, les activités génératrices de revenus, la jeunesse, les port, l’insertion professionnelle des jeunes et le développement des infrastructures et des services sociaux de base ». Elle annonce à cet effet, l’amélioration du cadre juridique et la simplification des procédures, à travers :

1. La mise en place d’un nouveau cadre de partenariat plus souple, conforme aux principes de la bonne gouvernance ;
2. L’amélioration de la coordination et du contrôle au moyen d’un cadre
conventionnel gouverné par une logique des résultats ;
3 La territorialisation des partenariats en tant qu’expression de la déconcentration et de la décentralisation.

Il est ainsi décidé d’enserrer les partenariats aux domaines prioritaires et de les établir, chaque fois qu’ils portent sur un montant de 50.000 dhs au moins par projet, dans une convention établie conformément au modèle joint à la circulaire. La mesure s’applique indifféremment aux administrations et aux établissements publics moyennant adaptation des clauses contractuelles.

Pour l’exécution de la mesure, les services centraux sont invités à instituer des comités d’éligibilité des projets comprenant obligatoirement sous la présidence du représentant de l’autorité ministérielle concernée le représentant du ministère de l’Intérieur, ou de l’autorité locale ainsi que du département concernée. La circulaire incite aussi à la transparence des procédures en prévoyant les documents obligatoires et en invitant les ordonnateurs à assurer » auprès des associations (…), une large diffusion des programmes de partenariat, de financements publics disponibles, de leurs modalités et critères d’octroi, ainsi que les procédures et des éléments constitutifs du dossier de demande de financement.

En contrepartie la procédure de décaissement des fonds publics est soulagée du visa de la direction du budget et les associations peuvent prétendre à un premier versement équivalent au plus, à la moitié de la dotation annuelle dans les deux mois qui suivent la signature de la convention. Il est prévu un suivi à l’échelle nationale, donnant lieu à l’élaboration d’un rapport annuel sur l’état du partenariat.

La convention- type est relativement très souple. Ses articles tendent à recueillir l’objet, les objectifs et la durée de la convention ainsi que les engagements respectifs des parties. Un dispositif financier est destiné à décliner le coût du projet et son financement en désignant les versements et leur gestion. Le suivi et l’évaluation reposent sur des rapports périodiques et des indicateurs et sont confiés à un comité de suivi et dévaluation et demeurent accessibles au contrôle de l’administration concernée et de celle des finances.

2.3.2. Les conventions de l’ADS

L’Agence de Développement Social a dû élargir progressivement le champ du financement direct du développement communautaire en instituant des partenariats avec les bailleurs de fonds, les collectivités locales, les établissements publics et les administrations de l’Etat, en vue de réaliser des projets de développement local. L’INDH a aussi élargi le champ de ce type de démarches.

Sans doute le travail mené au préalable par l’ADS sur les procédures de financement et des projets et le renforcement des capacités des bénéficiaires, lui fournit des référents qu’on retrouve dans la plupart des conventions qu’elle signe. Cela découle même du statut légal de l’institution qui lui prescrit de faire valider des guides de procédures par ses instances d’administration et de s’y conformer dans toutes ses activités.
Son financement s’effectue principalement sous forme de subventions non remboursables. Il est subordonné à la présentation par les postulants d’un projet conforme aussi bien en sa forme que dans son contenu aux critères d’éligibilité et de financement préétablis. Il soumet le projet à un cycle d’étude, d’approbation, de suivi et de réception selon des critères préétabli, destiné à suivre une démarche ascendante et participative, à limiter l’éligibilité des projets aux critères de l’Agence et à améliorer leur gestion et effets. Les critères généraux réfèrent au caractère communautaire et participatif du projet, à sa viabilité, pérennité, dimension locale, intégration, ainsi qu’au statut socio-économique des bénéficiaires et au genre. D’autres critères motivent le rejet, tel que la non-conformité avec la politique de développement, la difficulté de réalisation ou de gestion par les bénéficiaires…etc. Enfin, des critères additionnels sont établis par nature de projets : infrastructures, activités génératrices de revenus, santé de base…etc.

Le cycle du projet, comme sa description dans la fiche jointe à chaque contrat, constituent donc en eux-mêmes des procédures ou des clauses qui s’ajoutent aux stipulations des contrats-types auquel il recourt dans ses pratiques et dont les stipulations peuvent être finalement succinctes. S’y ajoutent, selon la nature des projets, des annexes qui imposent souvent des sujétions importantes, comme celles relatives aux conditions de passation des marchés.

Les stipulations spéciales définissent la durée du projet, son montant, les apports des parties, le calendrier de réalisation et la faculté de résiliation ou de sursis à paiement en cas de retard dans la réalisation. Les prescriptions générales précisent les modalités de financement, de paiement, de fiducie et éventuellement de restitution des fonds. Elles aménagent la responsabilité des parties et le rôle de suivi, les règles de participation et de concurrence, le régime de contrôle et d’accompagnement par l’Agence, lequel recouvre la capacité d’imposer des formations ou d’autres actions destinées au relèvement des capacités des opérateurs.

Ce référentiel et l’expérience pratique qu’il a générée ont été utilisés dans les projets de partenariat multilatéral comme celui de l’arganier ou pour l’appui social à l’instar de la convention cadre de maîtrise d’ouvrage sociale et la convention d’accompagnement social pour la résorption du quartier Thomas, conclues avec Al Omrane. L’INDH a conduit aussi à l’adoption d’un cadre spécifique de partenariat avec les collectivités locales autour des « fonds de développement local ». Cette collaboration se base sur une convention cadre proposée à la signature des gouverneurs et des présidents des conseils provinciaux ainsi que sur des conventions d’application qui ont pris la forme d’annexes destinées au financement de projets spécifiques ou de programmes intégrés.

La convention cadre prévoit la création, au niveau de la province ou de la préfecture d’un fonds d’un fonds de développement permanent (FDL) dont la gestion est confiée à l’ADS, destiné à financer les projets présentés par les collectivités locales, les associations et les coopératives dans le cadre des plans de développement locaux confectionnés sur la base des diagnostics locaux. Ces projets sont financés directement lorsqu’ils répondent aux critères d’éligibilité de l’ADS et après délibération spécial du comité de pilotage provincial.
lorsqu’il s’agit d’autres actions sociales.

La convention cadre fixe les apports de constitution du conseil provincial et préfectoral, de l’ADS et éventuellement d’autres contributeurs en laissant la possibilité de leur alimenter ultérieurement. Elle prévoit leur affectation dans un compte spécial, géré par l’ADS seront ses procédures.

Elle institue également le comité de pilotage provincial (CPP) chargé notamment de la validation du Plan de développement et de son suivi ainsi que de l’approbation du programme d’emploi annuel sur la base des projets éligibles. Des comités locaux peuvent être créés pour exercer les activités similaires au niveau communal. Un comité de suivi technique (CST) à l’échelle de la province et un comité régional d’approbation des projets retenus dans le programme prévisionnel sont également institués. Les procédures d’exécution demeurent celles de l’ADS en ce qui concerne les projets portés par les associations et les coopératives. En revanche, ceux des collectivités locales font l’objet d’un partage d’attributions, en confiant les missions de lancement des marchés et leur règlement par l’Agence tandis que le CST se charge de l’élaboration des CPS et du suivi des réalisations. L’ADS demeure également compétente pour le lancement des appels d’offres afférents aux actions de renforcement des capacités et d’accompagnement des acteurs locaux.

Pour l’exécution de la convention cadre, il est prévu que des « conventions spécifiques » détermineront les partenaires, les descriptifs des projets et des programmes engagés ainsi que les missions et les contributions subséquentes de chaque signataire. En pratique, leur consistance se réduit à des descriptifs détaillés des actions et de leur calendrier de réalisation.

3- La contractualisation entre l’Etat et les régions

Sous cette formulation, le domaine d’investigation ne manque d’induire en erreur. Car, du côté de l’Etat, elle peut renvoyer aussi bien au gouvernement qu’aux ministères et aux établissements publics, voire à certaines entreprises chargées de missions de service public comme Al Omrane ou Royal Air Maroc. Du côté de la région, elle peut englober aussi toutes les conventions auxquelles prend part la région, voire le wali en sa qualité d’organe exécutif de celle-ci. Ce qui tendra à élargir le champ à toutes les actions multilatérales dans lesquelles la région apparaît comme simple contributeur ou superviseur, comme c’est le cas dans la convention cadre passée avec l’ADS au sujet des fonds de développement local ou encore les opérations de résorption de bidonvilles, d’alimentation en eau potable de villages…etc. Avec une perspective aussi étendue, l’analyse perd en pertinence et peut même s’avérer impossible à réaliser dès lors qu’aucun recensement de ces conventions n’est disponible, tant sont nombreuses les parties concernées et les conventions engageant les régions conclues avec le gouvernement, les départements qui le composent, leurs services déconcentrés ainsi que les principaux opérateurs publics, notamment financiers.

C’est pourquoi, il semble plus indiqué de circonscrire l’analyse à deux régions qui ont bien
voulu participer à l’enquête, en l’occurrence celle de Meknès Tafilalet et celle du Sous Massa Draa, en analysant les seules conventions significatives dont il a été fait état dans ces entretiens. Ce choix pragmatique ne peut nullement prétendre à une quelconque représentativité, notamment lorsqu’on considère les particularismes de certaines régions comme celle de Tanger-Tétouan avec le projet du port, celle d’Oujda avec une agence de développement dont l’objet est limité à ce territoire, ou encore celle de Rabat-Salé-Zaers avec les projets d’aménagement du Bou-regreg et des villes nouvelles.

3.1. La contractualisation avec la région de Meknès Tafilalet

Dans les discussions qui ont eu lieu avec MM le wali et le président du conseil régional et dont la substance est intégré dans les développements consacrés à l’attitude des acteurs, 6 conventions ont émergé, parmi lesquelles l’une est interne au HCEFCLCD et concerne la déconcentration budgétaire. Une autre convention est passée avec l’ADS pour la création du Fonds de développement local régional et dont le contenu reproduit largement le modèle de référence tel qu’il a été examiné ci-dessus. Une troisième convention est conclue avec l’ONE pour le financement de l’électrification de 115 douars relevant de 34 communes. Son contenu se réduit pratiquement à deux articles Le premier réfère aux instructions Royales et au décret du 2 août 1995 relatif au programme d’électrification rurale généralisée prévoyant la partenariat entre l’ONE, les ménages et les collectivités locales. Le second engage la région à régler 14,9 MDH correspondants à la participation de 34 communes et fournit la liste des conventions originales d’électrification et des douars bénéficiaires ainsi que les conditions de démarrage des travaux. Les trois autres méritent une présentation succincte en raison de leur originalité, pour la première qui porte sur la lutte contre le froid et au contraire, de la large reproduction de la pratique pour les deux autres qui intéressent respectivement l’amélioration du réseau routier et le développement du secteur de la santé.

3.1.1. Convention pour la lutte contre le gel

Il s’agit d’un partenariat entre le département de l’Agriculture (Direction de la production des plantes), le Secrétariat d’Etat à l’Eau (Direction de la Météorologie) et le Conseil Régional. Outre un préambule qui présente la région, l’article premier rappelle le lancement en 2001 d’un programme pilote d’alerte et de traitement des nuages à risques au moyen de 8 réacteurs terrestres mis en place à El Hajeb et Ifrane par le ministère de l’agriculture qui avait également assuré la formation technique, la sensibilisation et l’acquisition des consommables. L’article 2 désigne l’objet du partenariat qui consiste en l’acquisition 43 de nouvelles stations pour leur installation dans les zones productives des fruits et légumes les plus exposées aux risques de gel. Les autres dispositions ont trait au partage des coûts entre la région et le département de l’agriculture, à la définition des engagements de la direction de la météorologie, à la gestion des stations et aux procédures de suivi. Une disposition prévoit que les directions provinciales de l’agriculture auront à mettre les équipements acquis à la disposition des organisations professionnelles existantes ou à créer à cet effet,
qui devront se charger de les gérer et les entretenir conformément aux normes internationales et à une convention que ces parties établiront entre elles, la direction de la météorologie se chargeant de l’encadrement technique, conformément à un cahier des charges.

3.1.2. Convention pour le développement du réseau routier

Elle est conclue entre le département de l’équipement, représenté par son directeur régional d’une part et d’autre part par le conseil régional, et les conseils de 13 collectivités locales de son territoire.

La convention définit simplement la contribution de chaque partie aux travaux sur le réseau routier de la zone. Les études reviennent au Ministère responsable. Les investissements sont pris en charge à concurrence de 64,5% par elle et de 35,5% par les collectivités signataires, chacune d’elle contribuant pour un montant déterminé par la convention et s’engageant à régler une quote-part équivalente si les coûts définitifs s’avéraient plus élevés. Les contributions sont versées au fonds routier et c’est à ce terme seulement que les marchés de travaux pourront être lancés. De manière générale, le ministère se charge de la libération des emprises en dehors des périmètres urbains, de la passation et de l’exécution des marchés ainsi que de leur suivi. La gestion et la maintenance ultérieure s’effectuent sur des critères similaires, les communes signataires se chargeant des périmètres urbains et des centres et le ministère des autres tronçons. Le suivi du programme est confié à des commissions mixtes qui se réunissent une fois par trimestre pour faire le point sur les financements et l’avance des chantiers.

3.1.3. Convention dans le secteur de la santé

La « convention pour la mise à niveau et le développement du secteur de la santé » a été conclue entre le Ministère de la Santé, le Conseil régional et le wali de région. Elle définit les missions de chaque partenaire dans la réalisation de la première phase du programme régional d’équipement et annonce la prolongation de ce partenariat pour l’exécution de la carte sanitaire en cours d’étude. Ses dispositions fixent le montant prévisionnel des investissements et la contribution de la région. Celle-ci s’oblige à l’acquisition des immeubles et de certaines constructions qu’elle immatriculera au nom du domaine privé de l’Etat en tant que patrimoine affecté au Ministère de la Santé, tandis que « la wilaya se charge de l’exécution des mesures relevant de sa compétence pour l’exécution de la convention et la coordination entre ses parties ». Il est renvoyé à des annexes pour établir les détails de mise en œuvre de chaque projet retenu en précisant que la réalisation des constructions nouvelles est suspendue à la mise à disposition des terrains par les communes concernées.

3.2 La contractualisation avec la région Sous Massa Draa

Pôle essentiel du tourisme, de la pêche et de la production agricole la région Sous Massa Draa qui exprime largement une même culture territoriale a cherché à renforcer son
intégration économique et à valoriser commercialement son identité, à travers une stratégie dont la conception et le suivi ont été confiés à un bureau d’études. Il s’en est dégagé une vision du développement régional appuyée sur une identité visuelle, une labellisation des produits et services, un appui socio-économique aux secteurs d’emploi et un soutien financier à l’investissement public et privé. Sept grands dossiers de développement sectoriel se sont ainsi déclinés et ouvert la voie à des négociations avec les ministères concernés pour conclure des partenariats élargies impliquant l’État, les collectivités territoriales concernées, le conseil régional et les autres partenaires susceptibles d’être mobilisés. Dans cette vision, la contractualisation se présente comme une modalité parmi d’autres de partenariat. Il s’agit avant tout de valider une stratégie par secteur et par domaine de développement sur la base des conclusions de l’étude, de la décliner en programmes provinciaux sur un horizon de 5 ans, de la traduire en termes financiers avec une prise en charge territoriale et de développer pour leur réalisation des formes de participation négociables avec les différents partenaires potentiels. Le processus a été d’ailleurs effectivement engagé en 2004 et abouti à la signature d’une convention de 380 MDH pour le secteur routier, à l’établissement d’un programme d’investissement dans la santé auquel la ville d’Agadir apportait une contribution de 300 M DH et le Conseil régional de 100 MDH ainsi qu’au démarrage de concertations dans le secteur de l’eau autour de chercher à élargir la négociation et les partenariats. Mais le programme routier a été réduit par l’État à 280 MDH et porté de 5 ans à 7 ans, tandis que les obstacles institutionnels quelque peu altéré la démarche. La contractualisation s’est néanmoins exprimée de manière forte dans la signature en une séance solennelle présidée par le Roi le 10 février 2005 et demeure au cours d’une dynamique de participation et de partenariat qui cherche à renforcer le rôle catalyseur de la région.

3.2.1. Les dix conventions signées en présence du souverain

Le programme routier proposé par le conseil régional a été ramené au cours des négociations engagées avec le ministère de l’équipement au développement de 280 km d’axes routiers stratégiques et au doublement du pont Moulay Abdallah.

Avec l’ONDA, la convention a pour objet la création d’une plateforme aéroportuaire à Zagora.

En matière de santé publique, il a été convenu avec le ministère et la Fondation Mohammed V et le Conseil de provincial de Zagora de construire un hôpital de 45 lits couvrant de nombreuses spécialités.

L’étude de la réhabilitation de l’usine de dattes de Zagora a fait également l’objet d’une convention de coopération décentralisée à laquelle ont pris part le conseil régional de l’Hérault, celui du Sous-Massa-Draa, la Fondation Mohammed V et le et la Coopérative Toumour Drâa. La validation de ses conclusions a ouvert la voie à la négociation d’une convention de financement avec le ministère de finances.

D’autres conventions public/privé ont été signées avec des partenaires commerciaux et des porteurs de projets. Le Conseil régional a ainsi passé un accord avec la Régional Airlines pour assurer des liaisons régulières entre Agadir et Las Palmas et Agadir Ouarzazate. Le succès remporté par la ligne avec les Îles Canaries a conduit la compagnie à acquérir des avions de 42 places pour satisfaire la demande ainsi suscitée.
En matière financière, le Conseil Régional a mobilisé aussi bien le Crédit Agricole que le Fonds d’Équipement Communal en faveur de la région. La convention cadre signée avec le premier a pour objet de financer tout opérateur désirant développer le conditionnement, la transformation ou tout autre valorisation des produits du terroir : miel, safran, dattes, amandes, arganier. Avec le FEC, la convention soutient les crédits de cet établissement public, en faveur de la réalisation des infrastructures communales.

Deux fonds d’investissement régionaux ont également vu le jour pour promouvoir l’investissement dans la région. Préconisés par l’étude stratégique de développement socio-économique commandée par le Conseil, ils s’intéressent d’une part aux microprojets touristiques et d’autre part aux projets ayant un impact structurant sur la région.


Le « Fonds Igrane » constitue par contre, fonds d’investissement régional, qui réunit les apports du Conseil Régional, de trois banques, de la CDG et du groupe Holmarcom. Il a pour vocation de prendre des parts dans des projets de nature à produire un impact structurel au niveau de l’emploi, des exportations, de la valorisation des la pêche, de l’agriculture, du tourisme ou du développement des infrastructures régionales. Il ambitionne notamment de favoriser l’émergence d’un tissu industriel compétitif à fort potentiel de croissance, pouvant bénéficier des l’ouverture des barrières douanières avec l’Union Européenne et les USA. Il est ainsi invité notamment à financer y compris en fonds propres des entreprises ayant leurs centres d’activités dans la région, à participer à des joint-ventures, à cibler des investissements minoritaire, réaliser des investissements à taux de rentabilité interne attractif, etc. L’une de ses participations premières a visé la participation au projet de développement de la station d’aménagement de Taghazout qui a été adjugé au Consortium Colony Capital et Lopezan/Satocan. Sur un investissement, t total sur une période de 7 ans de l’ordre de 10 milliards la participation du Fonds ne devrait pas dépasser 5%. L’enveloppe globale de constitution du Fonds est de 200 MDH pouvant atteindre 500 MDH.

3.2.2. Un champ ouvert à la participation

Le partenariat prend aussi la forme associative. « Agro-technologies du Sous Massa Draa » a été ainsi constituée par le Conseil régional en tant qu’association de développement destinée à promouvoir la recherche développement, l’implantation d’entreprises spécialisées en matière de recherche appliquée et la création d’un tissu de PME technologiques Dotée d’une subvention de départ 3 MDH pour son démarrage et d’un
dotation annuelle de 2 MDH du Conseil Régional, elle bénéficie également des apports du Centre régional d’Investissement, de l’Agence du Bassin, de l’ORMVA et de plusieurs établissements de recherche et d’enseignement. Elle dispose aussi d’un partenariat avec des régions et des homologues européens. Son plan d’action prévoit notamment la création d’une pépinière d’entreprises.

Les obstacles institutionnels requièrent aussi des démarches spécifiques de partenariat dans la gestion participative de la ressource hydrique. Le projet de contrat programme dans le secteur de l’eau se réduit pour l’heure à une coopération en commissions et sous commissions. Il avait comme ambition de se déployer autour des activités de l’Agence de Bassin, de l’économie de l’eau et à l’égard des agriculteurs. Conçu sous forme de convention à passer entre le conseil régional, le sous-secrétariat d’Etat à l’Eau, le Ministère de l’Agriculture, le Crédit Agricole et l’Agence du bassin, il décline des engagements en vue d’assurer l’économie de l’eau, d’agir sur sa tarification, de créer un fonds de garantie pour la conversion, de soutenir l’exercice de la police de l’eau, de conclure un contrat de nappe avec les usagers et de mobiliser le financement de la recherche et de la mobilisation de la ressource (surface et souterraine).

La coopération internationale décentralisée y trouve aussi son appui. Qu’il s’agisse des voisins canariens, des conseils de l’Hérault et de l’Aquitaine ou de celui de Fatick au Sénégal, la coopération internationale décentralisée permet de renforcer les échanges d’expériences, de donner la visibilité aux projets et de promouvoir les appuis. A l’égard des Canaries, par exemple, elle se traduit aussi bien par l’animation de l’appui aux projets de la société civile, des flux touristiques et commerciaux et de l’investissement, tel qu’il s’exprime à travers l’adjudication d’Taghazout.

Le partenariat et la contractualisation promus par la région se déploient aussi de manière moins visible à travers les institutions écrans chargées de la culture comme le Festival Timitar ou la Fondation du Sud. On les retrouve également dans les grands projets initiés par l’Etat, tant qu’on a pu les identifier dans le domaine de l’habitat (ville nouvelle de Tagadirte et quartiers nouveaux), du tourisme (station de Taghazout et vision 2010).

Mais sans doute, l’exemple d’Agadir illustre le mieux à la fois la dynamique portée par la contractualisation et les limites qu’elle rencontre, ce qui s’exprime dans l’attitude des acteurs politiques et administratifs approchés par l’enquête.
Troisième partie – Regards croisés sur la contractualisation

Les données recueillies auprès des personnes ressources pour les besoins de ce rapport ont permis de rendre compte, dans sa deuxième partie, des pratiques contractuelles les plus significatives dans lesquelles sont impliquées les collectivités locales. L’appréciation qu’on peut en faire varie forcément selon la position des acteurs concernés et la vision d’ensemble qu’ils peuvent avoir du phénomène. Très souvent, les entretiens se sont focalisés principalement sur les expériences directes de nos interlocuteurs. En résumant leur substance et en reproduisant in texto certaines déclarations qui les ont émaillés, on prend forcément le risque d’occulter le contexte particulier qui les a engendrés et de donner à certains propos une portée éloignée de l’intention de leurs auteurs. Mais c’est là probablement le prix à payer pour rendre compte de perceptions parfois livrées sous forme de certitudes, mais plus couramment partagées comme des sentiments provoqués par la discussion et alimentés essentiellement par les itinéraires personnels et les événements récents (1). Le produit de cette collecte, peut ensuite être rapporté à l’ensemble des données recueillies dans le rapport, pour dégager les éléments saillants d’analyse du processus en cours (2)

1. Perceptions des acteurs

Quand bien même les discussions ont eu lieu, le plus souvent, au siège des administrations concernées, les orateurs se sont exprimés souvent en tant que personnes ressources qui ne rapportent pas forcément des attitudes ou des perceptions partagées par l’ensemble de leurs collègues. Il est clair cependant, que venant à la suite des exposés afférents à leurs propres pratiques et expériences, les déclarations de ces responsables traduisent largement les perceptions courantes dans les administrations concernées. Pour la commodité des propos, on les a regroupées en trois groupes, selon qu’elles ressortissent des administrations centrales, des administrations déconcentrées ou des collectivités locales.

1.1. - L’attitude des administrations centrales

On se limitera aux témoignages recueillis dans les administrations dont la pratique contractuelle a fait l’objet d’une présentation dans la deuxième partie de ce rapport, en l’occurrence, les finances, l’intérieur et le tourisme.
1.1.1 – Au ministère des Finances

Dans sa quête de rationalisation de la dépense publique, le Ministère des finances a recouru au contrat dans ses relations avec les entreprises publiques dès les années quatre vingt à l’occasion de leur restructuration ou de la définition de nouveaux programmes d’équipement. Plus récemment, le procédé contractuel a gagné les rapports de ce département avec les autres ministères pour promouvoir l’évolution vers une gestion budgétaire orientée sur les résultats. La démarche préconisée tend à concevoir la programmation des réalisations ministérielles sur un horizon pluriannuel et de l’intégrer dans la préparation de la loi de finances. Elle cherche à ainsi à cerner au plus près les objectifs attendus de l’investissement public, et pour ce faire elle requiert suivi, évaluation et reporting, sur des bases convenues entre l’administration concernée et ses services extérieurs chargés de la dépense et de la marche du service public bénéficiaire de l’investissement. Mise au service de la globalisation budgétaire, la contractualisation véhicule aussi l’objectif de déconcentration administrative et financière. Elle entraîne en réalité un conventionnement triangulaire. D’une part, un contrat formel entre le ministère adhérant à ce processus réformateur et ses services extérieurs, qui sanctionne l’accord sur les objectifs fixés, les moyens de les réaliser et l’évaluation objective des résultats, ce qui induit, pour les deux parties une adaptation organisationnelle subséquente. D’autre part, des engagements parallèles implicites, entre le ministère des finances co-signataire de ce même contrat et le ministère qui s’y est engagé.

La Direction du Budget qui pilote cette nouvelle politique met en avant sa dimension progressive et volontaire. Il appartient avant tout à chaque département d’adhérer au processus et de concevoir le type d’organisation institutionnelle appropriée pour le traduire dans la relation de ses services centraux avec leurs prolongements territoriaux. Le rôle du département des finances consiste à apporter l’appui technique nécessaire et à animer les concertations relatives aux méthodes retenues, aux prévisions budgétaires et à l’évaluation. Il n’en demeure pas moins que le chantier ainsi ouvert intègre la structuration de l’action des ministères et le réaménagement de leurs relations avec les opérateurs publics qui en relèvent, en l’occurrence les services extérieurs et les établissements publics, dans une mesure moindre.

De nombreux départements ministériels se sont ainsi engagés sur cette voie et parvenu assez rapidement à une certaine maîtrise de la procédure. D’autres sont en phase de son expérimentation. «Les difficultés rencontrées et les retards enregistrés par certaines administrations publiques sont imputables à des causes variables, parmi lesquelles figurent en bonne place, le besoin différencié de représentation territoriale. Il faut parfois tenir compte des obstacles institutionnels qui se dressent contre l’attribution d’une large autonomie à certains services publics et plus souvent adapter le rythme de la déconcentration aux ressources et tenir compte des impératifs internes d’organisation». Il en découle, «la nécessité de procéder au cas par cas, ce qui requiert des efforts soutenus de dialogue et souligne davantage encore l’utilité des engagements conventionnels. »; d’où l’impératif de mobiliser une forte assistance technique au profit des ministères.
désireux d’engager une telle réforme et d’assurer partout, la sensibilisation et de formation des cadres. « Un engagement ferme et résolu dans le temps est sollicité notamment à travers l’identification et la mobilisation d’interlocuteurs de haut niveau dans les différents départements susceptibles d’assurer le pilotage du chantier ».

L’une des questions transversales qui émergent dans ces expériences a trait au « choix du bon niveau de déconcentration ». Si la carte administrative invite à mettre en place une représentation équilibrée des départements sur tout le territoire, ni leurs attributions, ni leurs programmes ne justifient la généralisation de délégations dans les provinces et encore moins leur dotation en pouvoirs et en moyens similaires. Le sentiment qui prévaut dans ce domaine est que, « nous n’avons pas encore résolu la question de la mise en adéquation des structures administratives déconcentrées avec le découpage administratif ». On tend à considérer, notamment dans les ministères qui assurent des services directs et réguliers aux citoyens, que la région devrait être le pôle fort de la déconcentration. (Santé, éducation nationale, agriculture…) Elle devrait « constituer un espace de pilotage territorial et serait ainsi désignée en tant que niveau principal d’articulation des politiques publiques, dans leurs déclinaisons provinciales et communales (…) mais à ce jour rien n’est encore définitivement arrêté ».

Les ministères les plus engagés sur cette voie souhaitent que la contractualisation sanctionne une négociation quasi définitive avec le ministère des finances et leur procure une certaine maîtrise des prévisions budgétaires à moyen terme, de manière à limiter les effets négatifs des arbitrages souvent discrétionnaires rendus dans le cadre de la loi de finances : « La capacité d’anticipation de la direction du budget est ici sollicitée afin d’assurer une visibilité ex ante au moins d’un an sur le cadrage budgétaire ». Ils font prévaloir aussi que la déconcentration ne saurait réussir sans cadres de haut niveau dans les services extérieurs, ce qui implique des efforts budgétaires concomitants conséquents. Ils sollicitent également que des progrès soient enregistrés sur les différentes attributions déconcentrées, compte tenu de la multiplicité des niveaux de représentation territorial :: crédits, gestion des dépenses, personnel…).

Finalement, le relèvement de la capacité de pilotage technique et l’adhésion réelle de l’autorité politique au processus de globalisation constituent des objectifs partagés dans leur énoncé et à peine divergents sur leurs modalités.

La DEPP qui prend en charge le financement des entreprises publiques et négocie à cet effet les contrats de programme inscrit plus clairement encore ses objectifs dans une démarche axée sur les résultats en termes de restructuration, de réalisations ou de satisfaction de missions de service public. Dans le cadre des réformes en cours, l’engagement contractuel permet de donner « un meilleur éclairage aux choix stratégiques du gouvernement, de valider les orientations retenues et de convenir des objectifs à atteindre en cherchant à améliorer la performance à moyens constants ».

Même en l’absence d’un financement public additionnel, la contrepartie recherchée par les entreprises et les établissements publics, est constituée par l’adaptation des procédures de contrôle à la qualité de la gestion. Le contrat permet là aussi de valider, de manière
bilatérale, les objectifs et les moyens pour les atteindre. Il engendre un suivi\(^53\), synonyme de flexibilité en matière de contrôle.

La voie contractuelle traduit en conséquence l’évolution de la tutelle stratégique et financière de l’État à l’égard de ses opérateurs économiques et techniques. Comme elle vénècule aussi le réaménagement des procédures de gestion et de contrôle financier, elle participe, dans le contexte des réformes en cours, au pilotage stratégique du secteur public et à l’amélioration de sa gouvernance.

Le champ investi par la démarche contractuelle demeure là aussi, relativement limité. La qualité des entreprises publiques qui se sont engagées sur cette voie, l’ampleur des crédits en cause et les résultats obtenus permettent de soutenir que l’aptitude à contractualiser dans ce domaine aussi est relativement maîtrisée, tant du côté de l’État que des entreprises engagées dans le processus. Mais la systématisation de la démarche ne semble pas aisé. Elle est suspendue au développement des capacités d’accompagnement à la fois dans les départements de tutelle et dans le DEPP, en supposant que les entreprises et les établissements publics sont tous en mesure de l’acquérir moyennant les expertises et les formations appropriées. On observe déjà que certaines invoquent la lourdeur de la procédure de conception, de formalisation et de validation des contrats. L’implication relative du département du Premier ministre est désignée aussi comme un facteur d’alourdissement du processus.

**Les contrats avec le secteur privé**, ont été également évoqués dans les entretiens avec le ministère des finances. Ils ont souvent pour objet de soutenir des partenariats avec des organisations professionnelles en vue de d’accompagner des mises à niveau sectorielles et des programmes déterminés (secteurs du tourisme, du cuir, de l’artisanat, Offshoring, NTIC, des sports etc.). Ils traduisent « la reconnaissance et la mise en œuvre des priorités sectorielles de l’État et matérialise la relation partenariale avec des engagements réciproques entre les cocontractants ». Répondant souvent à des besoins pressants, cette pratique gagnerait à construire des repères stratégiques et des méthodologies de suivi et d’évaluation. On reconnaît volontiers que « le préalable à ces contrats, c’est la présence d’une vision stratégique ».

**Les Collectivités locales**, bénéficient aussi de conventions de financement et de partenariats avec les ministères sectoriels ou le Ministère des Finances. Pour celui-ci, il s’agit d’une démarche nouvelle, qui reste prudemment liée à l’exécution de projets ponctuels. La question de la « soutenabilité » et de « l’évaluation de cette catégorie de contrats reste à faire afin de sécuriser la démarche ».

**La nature juridique de ces contrats** demeure incertaine. De manière générale, ils constituent des déclarations d’intention dépourvues de force juridique et les contestations y...
afférentes se résolvent par des concertations amiables et en cas de besoin par des arbitrages de l’autorité supérieure.

La perception de cette pratique n’est pas fondamentalement différente de celle qu’on en fait au ministère de l’Intérieur, notamment lorsqu’elle s’adresse aux collectivités territoriales.

1.1.2. – Au ministère de l’Intérieur

Tant à l’échelle centrale qu’au niveau des autorités provinciales et régionales, le recours à la contractualisation est salué comme une mesure favorable au renforcement de la concertation territoriale et en conséquence à une meilleure intégration des réalisations publiques au développement. On relève néanmoins, partout, que les pratiques observées sont disparates et n’expriment pas une doctrine clairement formulée. On n’hésite pas, à l’occasion, à souligner qu’un contrat devrait engager des parties autonomes qui choisisissent, sans contrainte, de s’associer pour la réalisation d’un acte, d’un ouvrage ou d’une politique d’intérêt commun. Or, trop souvent, on se trouve en présence de rapports déséquilibrés qui laissent peu de place à la concertation préalable. Il n’est du reste pas rare que le document final soit imposé, par les circonstances de fait. En l’absence de négociation et de consentement librement consenti, « la qualification de contrat dans plusieurs cas d’espèces donne à réfléchir ».

L’engagement des régions dans de telles démarches, devrait par vocation même, procéder d’une préoccupation d’intégration des politiques publiques, d’équilibre et de solidarité entre les territoires. Or, ces dernières finissent par « consentir leur appui à des programmes sectoriels constitués de mesures juxtaposées dont la conception ne prend guère en considération l’interdépendance territoriale ». « Le contrat constitue alors le véhicule formel d’une cohérence illusoire des actions qui n’expriment nullement une vision partagée ! ».

À cela s’ajoute un effet de « balkanisation de la pratique des contrats ». Il n’est pas rare qu’un même territoire fasse l’objet de plusieurs démarches contractuelles autonomes qui s’ignorent mutuellement. Cette situation peut affecter une ville au cours du même projet de développement : « Aux côtés des contrats de ville se concluent plusieurs autres conventions don, t l’objet est complémentaire, et qui engagent parfois les mêmes acteurs ».

Au vrai, « les collectivités locales n’ont pas les moyens d’exercer complètement leurs prérogatives, en ce sens que le transfert des attributions à leur profit, ne s’est pas accompagnée d’une dévolution de moyens correspondants ». Loin de traduire l’existence d’une politique de contractualisation porteuse de participation institutionnelle, la multiplication des contrats semble plutôt attester d’une adhésion des collectivités aux offres qui leur sont faites, sa,s être en mesure de les infléchir à une démarche unitaire. Cela est particulièrement vrai dans les rapports de l’Etat avec les régions C’est pourquoi, on peut soutenir que la « déconcentration peut servir à consolider la décentralisation en permettant un transfert approprié de ressource, notamment fiscales ».

La région, souligne-t-on n’a pas, réellement, les attributs requis pour assumer la promotion
d’un développement régional intégré. Elle n’est pas en mesure d’ériger ses moyens propres un levier pour mobiliser ceux de l’État et des collectivités locales qui la composent. Face aux ministères, elle « ne peut pas dire, NON, je ne suis pas d’accord avec telle orientation de l’État c’est pourquoi je décide de procéder autrement …. ». Même à l’égard des communes, elle ne dispose pas de moyens financiers ou autres pour peser sur leurs visions locales et leur insuffler une dimension plus large. Les villes tendent à se cantonner dans des projets de développement auto-centrés tandis que les autres communes, réclament de la région un appui financier pour des réalisations d’intérêt et local exclusivement. « Le penchant naturel de chaque collectivité infra-régionale est de demander à la région d’affecter une part proportionnelle de ses ressources à des actions localisées et visibles, sans autre considération. De fait, la composition du conseil régional et le mode de scrutin indirect produisent un système de représentation politique peu favorable à l’émergence d’une identité et d’un intérêt général à l’échelle de la région. Les enjeux politiques électoraux exacerberent forcément les tensions subséquentes tant dans les rapports entre les collectivités locales qu’avec les ministères ».

L’absence de vision partagée en matière de gouvernance de l’action publique sur les territoires, fait émerger une série de questions comme préalables à politique de contractualisation : « Comment agissent les différentes administrations sectorielles de l’État sur les territoires ? N’ y a-t-il pas lieu avant de penser la relation Etat-Régions, de s’interroger sur la convergence des actions sectorielles centrales sur les territoires ? » L’ironie n’est sans doute pas absente lorsqu’un interlocuteur se demande si « ce travail préalable de mise en convergence ne passe pas d’abord par la conclusion de contrats de État avec lui-même ? »

On en arrive forcément à la question de l’emboîtement des compétences ou de leur collaboration. On considère généralement que la relation contractuelle État-Régions doit s’insérer dans un mécanisme à « effets de cascade » permettant de déverser les compétences de l’État vers la région, laquelle constituerait un vis-à-vis incontournable pour encadrer les actions structurantes auxquelles les provinces et les grandes communes seraient appelées à s’associer. « La région n’étant pas un niveau opérationnel comme la commune, il y a un emboîtement nécessaire, au sens ou un contrat État-Région ne peut se concevoir sans un prolongement conventionnel avec les partenaires opérationnels et notamment la commune. Le contrat État-Régions ne peut évacuer le rapport de compétences intra territoial. A la hiérarchie des normes doit correspondre une superposition organisée des instances, sans quoi rien n’est envisageable ! »

On s’accorde aussi à considérer que toute perspective de contractualisation est tributaire de l’avancée en matière de déconcentration. Aujourd’hui, « le wali, et contrairement à ce que l’on pense n’a pas d’autorité équivalente à celle du préfet de région en France sur les services extérieurs des ministères ». Le niveau de déconcentration actuel « est limité aux actes de tutelle et d’autorisation...il ne concerne pas les attributions déconcentrées et n’affecte pas les décisions relatives aux politiques publiques sur les territoires »…

« Nous avons probablement besoin d’une déconcentration structurée avec des institutions régionales fortes qui travaillaient au sein de l’État sous l’égide du wali. Il importe donc de préciser la relation entre les administrations centrales et leurs représentants
territoriaux d’un côté et entre le wali et les services extérieurs, d’un autre côté». Cette évolution dans le sens d’une « déconcentration des politiques publiques » qui conférerait au wali « le statut de sous ordonnateur » aménagerait le cadre institutionnel notamment en matière de planification favorable à « l’émergence d’une vision partagée préalable nécessaire à la contractualisation ». Aujourd’hui, « les documents de planification tels le SRAT, souffrent d’un défaut d’opposabilité, non seulement aux tiers, mais d’abord aux administrations ». La vision préconisée, est pour l’heure encore suspendue à la « volonté des ministères à Rabat et aux contraintes financières imprévisibles, imposées par le ministère des finances »

On relève, par ailleurs, qu’au niveau communal, le procédé contractuel s’appuie sur une démarche qui s’efforce de faire du « contrat un outil de cohérence dans la programmation tri-annuelle des actions à travers la recherche d’effets de leviers autour des moyens propres des communes ». « On est dans une logique de réponse à des besoins criants, immédiats et primaires avant de penser au cadre stratégique ». Ce dispositif « relativement huilé », rompt avec les « logiques d’enveloppe et de saupoudrage ponctuel », pour faire prévaloir une démarche en termes de rationalisation et d’accompagnement dans la programmation des actions des collectivités locales. La DGCL impose une discipline et conserve, grâce à sa contribution, une capacité d’orientation sur les programmes. Ainsi les « programmes de mise à niveau urbaine sont conçus selon cette démarche dans le cadre d’une nouvelle génération de contrats ».

Mais si le partenariat formalisé par un contrat est devenu un mécanisme relativement maitrisé au niveau rural (dans le cadre de l’INDH par exemple) ou dans la mise en œuvre d’actions sectorielles (ex : schéma de déplacement urbain) il n’en demeure pas moins que portées à l’échelle d’une « d’une agglomération importante, de telles politiques sont plus difficiles à mettre en œuvre, compte tenu notamment de la faiblesse des ressources humaines ». Dans ce domaine « L’Etat a un rôle à jouer. Le développement des villes n’est pas affaire de la seule collectivité directement concernée. »

En matière de décentralisation on considère qu’une réflexion s’impose quant à « l’identité et l’opportunité de l’échelon préfectoral ou provincial jugé aujourd’hui « bâtarde ». En matière de déconcentration « tous les ministères doivent commencer par être bien représentés, notamment au niveau régional ». On estime que la « déconcentration doit permettre l’émergence d’un Etat territorial qui se présente en ordre rassemblé face aux collectivités » C’est à l’aune de la capacité du wali à assurer une « convergence des critères et des normes intersectorielles d’intervention » que des politiques de contractualisation peuvent être porteuses de sens.

Au sujet de la nature de ces contrats, on observe que « les conventions Etat-Régions sont en nombre très limité. Il est difficile d’en dégager une philosophie ou une doctrine clairement énoncée. Ni leur opposabilité, ni leur régime juridique, ni leur formulation ne sont arrêtés pour le moment. Il n’y a aucun standard en la matière et la dimension juridique ne semble pas primordiale dans ce contexte. On peut difficilement parler au sujet de telles pratiques de politique de contractualisation. (...) Il s’agit de supports plutôt symboliques (...) ».
1.1.3- Au ministère du Tourisme

Le recours à la contractualisation doit être apprécié dans son articulation avec la démarche politique générale du Ministère. Celle-ci traduit une vision stratégique élaborée en interne, affinée et rendue opérationnelle par une étude d’ensemble et des études sectorielles qui ont établi des priorités sur lesquelles se sont portés les efforts d’élaboration des schémas de développement touristique. Trois voies ont ainsi été dégagées, en fonction des objectifs et de la nature des rapports auxquels elles engagent : « les plans régionaux de développement touristique », « le plan Azur » et « les pays d’accueil touristique ». Ces plans, se déclinent eux-mêmes en une série de projets autonomes, dont l’affinement et la mise en œuvre rendent nécessaires des concertations, des approbations, des arbitrages et des engagements qui peuvent se matérialiser, à la fois par la validation des plans arrêtés, la contractualisation pour le suivi de leur mise en œuvre et diverses autres démarches conventionnelles de type administratif, commercial ou autres (concessions, marchés…etc.)


1.2. L’attitude des administrations déconcentrées

Des entretiens avec les walis en poste ou qui exercent actuellement d’autres fonctions, il apparaît clairement que la contractualisation ne retient pas leur intérêt dans sa dimension formelle, sinon en tant que mode de collaboration des pouvoirs et de partenariat. Leur qualité de représentant des l’État et d’organe exécutif des provinces, préfectures et régions les prédisposent naturellement à adopter cette attitude, dès lors qu’ils peuvent valablement s’identifier à différentes parties contractantes. Leurs préoccupations portent principalement sur l’étendue des attributions territoriales de chaque administration, le mode de leur articulation et les efforts d’harmonisation qui doivent être fournis tant sur le plan institutionnel que politique.

Dans un langage souvent feutré, on souligne une certaine cacophonie dans la répartition des pouvoirs au niveau des autorités et des administrations territoriales mais aussi la nécessité d’avancer prudemment dans la déconcentration et la décentralisation, compte tenu de la modicité des ressources qui leurs sont allouées et de la médiocrité de l’encadrement politique des citoyens. Très souvent, les qualités personnelles des walis tendent à prévaloir
sur les pouvoirs qui leur sont attribués et sur les moyens mis à leur disposition. L’influence réelle du wali semble découler de son sens de commandement, de son carnet d’adresses et des appuis politiques qu’il est en mesure de mobiliser au plus haut niveau de l’État, autant que de ses capacités managériales. Un haut niveau de qualification politique et économique est néanmoins de plus en plus requis pour l’animation des missions économiques qui lui sont confiées (CRI, INDH, Tourisme, Habitat…etc.) et des initiatives qu’il doit prendre sur tous les fronts, aussi bien pour l’animation de sa propre province que pour la promotion de la région.

La propension à la mobilisation des différents acteurs s’apprécie tant à l’égard des autres gouverneurs des provinces relevant de sa région, lesquels disposent des mêmes attributions au niveau de leur territoire, que des administrations déconcentrées à l’échelle de la région et des provinces, avec toutes les incertitudes et les chevauchements de compétences qui en découlent souvent. Elle doit permettre de dépasser les obstacles qui apparaissent à ces niveaux en s’adressant directement à l’échelle supérieure ou en recourant à des solutions alternatives, y compris à travers des financements alternatifs ou des partenariats publics ou privés.

C’est par la dynamique qu’ils imprègnent au développement territorial qu’ils finissent par vaincre la résistance des collectivités récalcitrantes qui se montrent mieux disposées à coopérer. Mais il n’est pas rare, non plus, qu’en raison de leur unilatéralisme, de telles initiatives exacerbent les conflits avec les présidents dé régions ou des villes, voire entre les walis et les ministres élus dans ces territoires.

La contractualisation se fond dans ces rapports institutionnels et politiques mouvants. Elle peut tout aussi bien assouplir leur rigidité, renforcer leur texture ou les habiller d’un voile de participation qui cache leur nature réelle. Elle exprime des équilibres provisoires au niveau territorial et dans les relations avec le centre. Elle peut aussi constituer un instrument de rapprochement, voire de cohésion entre des politiques sectorielles et territoriales qui tend alors à renforcer la cohésion entre les services de la province, de la ville et des administrations déconcentrées.

Ces relations portent à désigner l’absence d’une politique claire en la matière : « (...) Le rôle de l’État est à repenser. Il doit avoir une vision, en termes de niveau d’intervention, d’acteurs à mobiliser et de moyens à affecter. À partir de là, il est possible de se concerter pour retenir le meilleur schéma de développement régional ; les régions ne peuvent déclencher cette démarche car elles veulent tout à la fois.»

Ce sont des sentiments similaires qu’on recueille auprès des responsables des administrations déconcentrées. La plupart s’estiment limités par les moyens et les pouvoirs limités qui leur sont attribués par leur département d’une part et les demandes des citoyens, des élus et/ou du gouverneur qui les pressent d’assurer complètement leurs services publics et d’apporter leurs concours aux projets participatifs, d’une part.

La mise en œuvre de la démarche contractuelle dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire entre les administrations centrales est diversement accueillie par les services extérieurs des ministères pilotes. Leur adhésion semble suspendue à la reconnaissance d’un traitement différencié en termes de ressources humaines et techniques en faveur du
territoire de leur ressort. C’est à ce prix que la réforme peut engendrer un changement significatif sur les comportements, les méthodes de travail et plus généralement sur la culture et la structuration de chaque département. De manière générale, les attentes des services déconcentrés soulignent l’importance de la qualité du dialogue avec le ministère des finances et ses représentants territoriaux, pièce maîtresse du dispositif de déconcentration budgétaire jugés encore limité et insuffisamment combiné avec « un allègement des procédures de contrôle et un raccourcissement des délais. »

1.3. L’attitude des collectivités locales

Les acteurs régionaux considèrent que la prolifération des contrats avec l’État doit être abordée avec circonspection tant les processus qui les génèrent et leurs contenus peuvent véhiculer des vérités contradictoires. Le phénomène tendrait davantage à combler un vide qu’à décliner, à proprement parler, une orientation ou une vision déterminée en matière de développement des territoires.

La plupart des contrats avec les collectivités territoriales seraient conçus comme un moyen destiné à faciliter la programmation de certains investissements publics non en tant que un mécanisme de participation et de mise en cohérence des actions sectorielles. Ils auraient essentiellement pour finalité de résérer les contributions financières des collectivités locales jugées volatiles, dans le cadre bien souvent d’une juxtaposition d’actions et de projets de développement.

Les responsables des régions estiment ainsi que l’institutionnalisation progressive d’une procédure de contractualisation à l’échelon de la région requiert, comme premier préalable, l’expression par l’État d’une politique susceptible de structurer sa relation avec les régions en désignant clairement les finalités poursuivies et le transfert évolutif des moyens.

Ils soulignent que les deux instruments de référence en matière de planification et d’aménagement, en l’occurrence le Plan de développement économique et social (PDES) et le schéma régional d’aménagement du territoire (SRAT) ne sont pas effectifs et leur élaboration ne permet pas de nourrir un projet régional partagé ni de structurer durablement les aménagements territoriaux. Comme corollaire, la « déclinaison » à l’échelle de la région des politiques sectorielles ne trouve pas à s’adosser sur des instruments de prévision pouvant servir de support à un dialogue fondateur d’un projet de développement régional durable, partagé.

En l’absence de référent commun « chaque région fait ce qu’elle veut et comme elle veut » Le conseil régional Souss Massa Drâa, élu en novembre 2003, s’est doté en un temps record, d’un Plan de développement économique et social dont la réalisation a été confiée à un cabinet privé. « Validé à posteriori » par les assemblées élues, ce document stratégique qui combine une vision sectorielle et territoriale, comporte « sept dossiers principaux » jugés prioritaires, qui ont été déclinés en programme d’action avec une traduction

54 Pour un bilan succinct des dispositif de planification voir A. Ibrahimi, La dimension régionale et locale dans la planification marocaine, les cahiers du Plan, n°6, janvier février 2006. Parmi les principales limites ayant réduit la portée de ces exercices on retrouve des paramètres liés à l’organisation et aux approches méthodologies successives, aux moyens techniques et humains mobilisés, à la faible budgétisation, et aux faibles relais institutionnels dans le pilotage.
financière. Ce document original dans sa conception55 tient lieu de feuille de route pour le développement de la région et sert de base à une contractualisation par programme.

L’expérience demeure, par ailleurs, exceptionnelle, en raison des moyens extrabudgétaires qu’elle a déployés.

A Casablanca, une approche voisine a prévalu à l’occasion de l’élaboration du Plan de développement régional touristique, assorti du contrat programme 2004-2012. Le travail s’est appuyé sur des cabinets de consultants privés et s’est affranchi des contraintes procédurales en matière de planification du développement (SDAU, SOFA, SRAT….). Ses promoteurs considèrent néanmoins « C’est là, un modèle de réussite qui va bien au-delà du secteur touristique, car il repose sur une approche globale. »

De l’absence d’instruments d’orientation de l’aménagement régional et de pilotage institutionnel en la matière, il semble découler les conséquences suivantes :

1. Affaiblissement des capacités d’arbitrage du Wali qui peut rester, impuissant, face aux faibles taux de réalisation de projets publics (15% pour la région de Casablanca « car peu d’études préalables sérieuses »).
2. Improvisation et bricolage répétés, en présence de documents de planification sectoriels, n’obéissant à aucune contrainte d’articulation et de mise en cohérence.
3. Recours à des contrats en tant que palliatifs à une coordination durable entre les acteurs publics : Ainsi peut-on entendre à Casablanca, «qu’en matière contractuelle on a plusieurs contrats avec différents ministères. On souhaiterait pouvoir les juxtaposer pour avoir un contrat État-Régions qui nous ’engagerait sur des résultats. » Aujourd’hui, ils sont surtout « un moyen de lever des financements et de figer les budgets en disciplinant les collectivités locales susceptibles de changer d’avis. C’est donc un outil pédagogique permettant d’éduquer les élus, et une façon d’y voir plus clair pour l’avenir. ». Pour Agadir la tonalité est plus franche, « Soit l’Etat se décharge et nous donne les moyens, soit il nous dit ce qu’il veut et on contractualise pour le faire».
4. Déclassement des cadres institutionnels et des procédures au profit des démarches personnelles, chaque fois renouvelées. Le manque de moyens humains, techniques et matériels de la région ainsi que les carences en matière institutionnelle et de bonnes pratiques confèrent la prépondérance aux personnes sur les institutions La résolution des problèmes de la région est intimement liée à la stature du président du conseil régional ou du wali, à leur capacité de mobilisation des acteurs et surtout aux relais dont ils disposent à Rabat56.

55 L’originalité tient pour l’essentiel à l’approche qui a commandé son élaboration (approche managériale classique des cabinets de consultant et absence d’orientations stratégiques de l’Etat ne serait ce qu’au niveau de la définition des termes de référence. Les services extérieurs ont été impliqué dans la collecte de l’information et à travers des ateliers de validation), aux conditions de sa réalisation exceptionnellement courts (6 mois, comparés aux années que requiert l’élaboration des documents classiques de planification SRAT, PDES…compte des différentes étapes de la procédure), et de son financement (intervention du secteur privé.).
56 Toutes choses égales par ailleurs, nous sommes curieusement dans un configuration voisine de celle au demeurant célèbre, décrite par P. Grémion au sujet « du préfet et ses notables ». Sauf qu’au Maroc ce peut être alternativement le wali ou le président de région, ou les deux en même temps, qui peuvent jouer le rôle « d’intercesseur » entre le centre et la périphérie.
leitmotiv de tous les acteurs régionaux est « que tout est une question de personnes » qu’il s’agisse de la nature des rapports plus ou moins coopératifs entre le président du conseil régional et le Wali, ou du prestige personnel des élus pour « être en mesure de taper à toutes les portes, d’y être accueillis et surtout écoutés ». Cela signifie que « le poids des institutions est faible, que le réflexe de la culture de l’autorité à l’ancienne manière a laissé place à une forme de vide. En l’absence de référentiel en matière d’organisation de la collégialité et de travail commun l’arbitre c’est la procédure ou c’est la manière de se venger …. ». Un président de région estime, pour sa part, que le nœud du problème est dans la clé de répartition des dotations de l’Etat entre les régions : « depuis cinq ans, aucun projet public de plus de 10 M de Dhs n’a été approuvé alors que dans la région du Souss, ce sont des projets de plus de 5 à 6 milliards de DH: c’est un problème d’équité et surtout de lobbying ».

Généralement, on considère que le statut de la région n’est parvenu à lui conférer une identité ni au niveau politique ni sur le plan opérationnel. « Les attributions sont larges et floues et les moyens correspondants font défaut sur les plans financier, technique et humain ».57 « Il s’agit de champs de compétences plutôt que de compétences propres Ce constat est connu depuis longtemps et ne mérite pas des développements supplémentaires »

On observe aussi que la délimitation du champs des prérogatives des trois niveaux territoriaux (régional, préfectoral dont le wali est ordonnateur, et communal) posent d’autant plus de difficultés que « les membres sont souvent les mêmes, et que finalement tout le monde travaille sur tout ». A Casablanca par exemple, « L’expérience de l’unité de la ville se heurte au rôle très flou des présidents d’arrondissements, ce qui favorise les conflits avec le président de la ville »

Par ailleurs, ni l’exécutif régional confié au wali ni le mode de scrutin indirect ne sont susceptible de faire émerger la région comme entité politique distincte, à la mesure des ambitions que les discours publics lui assignent. « La position du wali en tant que juge et arbitre pose un sérieux problème de responsabilité politique des élus notamment en termes de maitrise du choix d’opportunité de la dépense. Il y en effet un décalage entre le rôle d’ordonnateur du budget conféré au Wali et les délibérations du conseil régional. En tant qu’exécutif de la région, le wali participe en amont au processus de décision, mais une fois que la décision est prise en sa présence, il ne saurait y avoir selon moi, un deuxième contrôle d’opportunité. »

En fait, comme le wali n’est pas doté d’un statut es qualité, il ne dispose pas de leviers d’action au niveau régional, autres que le budget de la région, d’autant que ses pouvoirs sont incertains s’agissant de son aptitude « à assurer la coordination au niveau de la région s’il n’a pas de pouvoir sur les gouverneurs et sur les services extérieurs ». Surtout que par ailleurs, il « ne conçoit pas son rôle comme celui qui ferait la politique des élus ». Il serait ainsi porté à une attitude de redresseur « des choix des élus, présumés partisans ». Certains

57 Dans ses domaines bien connus par ailleurs, la capacité d’expertise en interne du conseil régional essentielle pour développer une vision en propre de ce que pourrait constituer un intérêt général régional, est extrêmement limitée. Elle repose et dépend paradoxalement et pour l’essentiel de ce que l’Etat consent à mettre à disposition à travers l’administration de la wilaya et celle des services extérieurs.
ajoutent « qu’une déconcentration plus osée en sa faveur le dissuaderait de rester sur les plates-bandes des élus ». On s’accorde à reconnaître, néanmoins que « le scrutin indirect et la composition du collège électoral aboutissent à la désignation d’élus qui font prévaloir les intérêts propres du collège de rattachement sur l’intérêt régional »

Le sentiment le mieux partagé vraisemblablement est que « Le wali ne peut pas grand-chose, à lui seul, mais sans lui, rien n’est faisable. Il a un rôle de go-between, d’intermédiaire et de synthèse, car tout en étant le premier responsable dans sa préfecture et dans sa wilaya, il ne peut répondre aux attentes locales et centrales, entre lesquelles il est constamment tiraillé que si son rôle et les moyens qui vont avec, sont davantage précisés ».

Un sentiment fort que ne tempère que partiellement l’argumentaire développé au niveau local et qui observe qu’: « en matière de contractualisation, il y a peu de conceptualisation, car le Maroc nouveau est en plein changement et notamment, dans la méthode de travail qu’a inauguré le discours de Sa majesté sur le nouveau concept d’autorité ».

En définitive, trois obstacles semblent être parfaitement partagés par les walis et les présidents de régions en tant que freins au développement régional de manière générale, et à la coopération territoriale, notamment au moyen de contrats et de partenariats.

En premier lieu, les transferts de pouvoirs du centre vers les services extérieurs sont jugés trop faibles pour faire de ces derniers de véritables interlocuteurs des élus et du wali. « Les services extérieurs ne sont, la plupart du temps, que des relais qui cherchent à imposer et à « vendre » aux collectivités locales des projets conçus centralement ». Même le lieu d’implantation d’un dispensaire à Agadir est décidé de manière unilatérale à Rabat, alors que la wilaya a une autre vision. Le délégué de la santé est impuissant ! Idem pour le recrutement d’un médecin, c’est centralisé à Rabat alors qu’on peut le faire localement, et dans de bien meilleures conditions ! ».

En deuxième lieu, le wali est érigé en organe d’animation et d’exécution sans disposer d’aucun moyen au niveau de la région, tant à l’égard de l’État que des collectivités locales. « Le wali n’a pas suffisamment de pouvoir pour infléchir les politiques sectorielles des services extérieurs qui finissent par imposer à la région, les projets qu’ils ont dans leur pipe, qu’ils ont élaborés sans concertation avec les élus ». « A commencer par l’absence d’administration régionale. Le wali s’appuie sur les services en tant que gouverneur chef de région » Certains estiment que dès lors que « ce sont les élus qui ont l’argent, la wilaya doit se limiter au rôle de régulation, d’études et de contrôle. C’est le Bureau d’études de la région ». D’autres pensent, au contraire, que « le wali doit faire preuve de capacité de négociation, d’autant qu’il n’a pas de budget car c’est le conseil de la ville et de celui de la région qui ont les budgets. Même la tutelle est de plus en plus lâche, car il n’y a plus de pouvoir hiérarchique, mais une logique de négociation permanente dans laquelle le Wali devient un acteur politique à part entière.58 »

58 Certains interlocuteurs concluent l’absence de concertation a été l’un des rasions de l’échec de l’opération dite de super-walis : « Dans le cadre de cette opération, le Roi avait demandé aux walis nouvellement nommés de mettre en place des projets de développement qui devaient être déclinés en plans d’action qui seraient présentés à sa majesté. Ce travail a été effectué par eux, en coordination avec les services extérieurs. Les projets qui en sont le produit peuvent être classés en
Le troisième aspect est lié à l’inexistence d’un diagnostic et d’une vision partagés pouvant fonder un projet de territoire. Le cœur du sujet tient dans le constat que le « Le wali ne parvient pas à faire la jonction entre les politiques sectorielles, et les politiques territoriales. » Si dans une perspective de territorialisation des politiques publiques, telle qu’elle est suggérée implicitement par le nouveau concept d’autorité, le wali « n’est pas un administrateur mais un acteur politique », cette notion mériterait d’être appréhendée dans son acception large, au sens anglo-saxon, indiquant une fonction politique d’arbitrage au sens de « politics » ( considérations associées à l’arène politique régionale faisant intervenir les élus, et les organisations politiques…) et de « policies » (en termes d’action publique et d’entreprise décisionnelles).

2. Éléments saillants d’analyse

Lorsqu’elle est abordée globalement, la contractualisation suscite auprès de la plupart des décideurs un embarras certain tant elle semble recouvrir des pratiques multiples et relever de registres institutionnels et politiques différentiels (2.1). Néanmoins, ses développements récents confortent l’idée qu’elle constitue pour beaucoup d’administrations, davantage un levier de financement additionnel qu’un instrument de participation réelle. En particulier, dans les rapports entre l’État et la Région, elle ne peut dans ses usages actuels, prétendre au rang de support institutionnel d’agencement et de mise en cohérence des politiques publiques à l’échelle territoriale. Elle demeure néanmoins un instrument pragmatique de participation et de coopération pour les entités publiques (2.2)

2.1 - L’ambivalence du concept

La contractualisation prend une signification différente, selon qu’elle renvoie aux contrats administratifs ou aux pratiques de coopération publique, de participation citoyenne et de partenariat public/privé. L’analyse des attitudes qu’elle suscite se révèle d’autant plus difficile que le droit marocain ne l’encadre pas spécialement et que ses expressions formelles ne permettent pas toujours de distinguer ce qui relève du registre de l’affichage politique en terme d’implication des acteurs, de ce qui a trait à des commandes publiques plus ou moins innovantes et préfigure l’émergence de nouveaux modes d’action publique.

De prime abord, le processus de contractualisation développé ces dernières années semble emprunter sa terminologie et son argumentaire aux méthodes de gestion publiques telles que résumées par les trois catégories : ceux qui ont été budgétisé et réalisés en totalité ou en partie, ceux qui sont dans le pipe, en attente de budgétisation et les projets programmés mais non encore budgétisés. Cette opération n’a pas donné les meilleurs résultats car les services extérieurs se sont retrouvés en porte à faux le plus souvent avec leurs administrations centrales respectives. D’où le problème de la déconcentration non achevée. Deuxième raison : il s’agissait aussi de projets non concertés avec les élus et les ONG et quasiment imposés. D’où le problème de la décentralisation et de la participation des acteurs locaux. »

Et d’ajouter « l’administration territoriale doit devenir un lieu de convergence et le haut lieu de la négociation et non plus un lieu d’injonction. »

Avril 2007
qu’elles ont pu se renouveler, notamment en France, dans le sillage des politiques de déconcentration, de décentralisation et de partenariat. Mais l’examen détaillé de ses supports institutionnels et des conditions de leur mise en œuvre, tendent plutôt à confirmer l’hypothèse d’une évolution endogène inscrite dans la continuation des contrats programmes, ou des autres conventions établies pour l’équipement communal.

Au vrai, l’analyse du phénomène se révèle difficile, non seulement parce qu’il repose sur un cadre institutionnel imprécis, mais surtout parce qu’il ne décline pas une politique clairement formulée avec des objectifs évaluables. C’est pourquoi si des pratiques peuvent être sous certaines réserves, rangées dans la catégorie de l’action contractuelle ou conventionnelle, il est quasiment impossible d’identifier des contrats entre l’Etat et des collectivités territoriales, qui peuvent valablement confirmer l’existence d’une contractualisation de l’aménagement des territoires. Autrement dit, des formes de contractualisation d’actions publiques, il en existe sous des formes variées, de politique contractuelle territoriale il n’y en a point.

Véhiculant des significations contrastées, la contractualisation des engagements des collectivités territoriales recouvre des pratiques mitigées et emprunte souvent des itinéraires dissemblables.

2.1.1. Un concept fuyant

Manifestement, le thème de la contractualisation n’évoque pas chez les décideurs, la pratique des contrats administratifs auxquels ils ont l’habitude d’avoir recours pour assurer la marche ordinaire des services publics. Il renvoie plutôt à des conventions de type nouveau, par lesquelles les collectivités publiques, s’efforcent de réaliser des projets communs et d’associer à leurs actions d’autres acteurs, notamment les entreprises privées et les associations.

Le champ auquel elle renvoie ainsi est difficile à délimiter dans la mesure où il ne correspond ni à un régime juridique spécifique ni encore moins à un mode d’intervention ou à un secteur déterminé.

En effet, les qualifications et les catégories juridiques existantes ne recouvrent qu’imparfaitement ces pratiques. Elles sont constituées quasi exclusivement par la réglementation relative aux marchés publics de l’Etat et la législation portant sur la délégation des services publics. A mesure que les engagements convenus ne concernent plus la fourniture de prestations ni l’exploitation d’un service public, le droit positif révèle ses limites et invite à recourir à des interprétations « civilistes », jusqu’à ce que le législateur intervienne pour les régulariser. C’est du moins, le processus qui s’est déroulé récemment dans de nombreux pays, notamment en France, pour permettre l’évolution vers des régimes permettant à des investisseurs ou des opérateurs privés d’accompagner les collectivités publiques dans la construction, la gestion et la maintenance des infrastructures sans soumettre définitivement leur régime administratif à la catégorie de marché ou de
gestion déléguée. Le droit européen évolue d’ailleurs vers davantage de souplesse et de rigueur institutionnelle en la matière, en abordant ces arrangements conventionnels à travers une démarche unitaire en termes de droit de la commande publique.

Ce sont sans doute des obstacles similaires qui ont conduit le législateur, marocain jusqu’à présent, à contourner l’obstacle juridique en instituant, non pas un régime général de partenariat public privé\(^{59}\), mais plutôt des statuts légaux spéciaux pour les projets d’envergure qui nécessitent à la fois l’exercice des prérogatives de la puissance publique et la mobilisation rapide des investissements et du savoir faire des opérateurs privés. L’aménagement du port du Tanger-Med, et celui des rives du Bou-regreg constituent les meilleurs exemples de cette tendance. Il est manifeste, cependant, qu’en raison de leurs statuts dérogatoires au droit commun, ces expériences ne peuvent pas alimenter utilement l’analyse des formes de contractualisation qui s’offrent aux collectivités publiques aux fins de mobiliser les appuis autour de leurs efforts de développement.

Mais on n’est pas forcément trop éloignés de cette démarche dans les cas de projets d’aménagements balnéaires comme celui de Luxus ou de Taghazout, ou encore, dans celui de la création des villes nouvelles. L’État marocain ou l’opérateur qu’il désigne à cet effet, lequel peut être de statut privé, comme dans le cas d’Al Omrane, se charge de concevoir un projet de la taille d’une ville, d’élaborer ses instruments d’aménagement et de commercialisation pour le céder, en vue de sa réalisation, à un ou plusieurs opérateurs privés. En l’espèce, nul besoin d’élaborer un régime légal dérogatoire. La voie contractuelle et l’appui institutionnel de l’État permettent de libérer l’assiette foncière et de réaliser les équipements hors site, tandis que l’opérateur privé se charge des autres activités, de la livraison du produit final à ses attributaires commerciaux, ses usagers ou ses utilisateurs publics. On se retrouve ainsi en présence d’un projet intégré dont la réalisation est organisée au moyen de contrats en cascade, parmi lesquels certains constituent des marchés publics de travaux et de services et la plupart des conventions de droit privé entre les aménageurs adjudicataires et leurs clients.

Le rôle des collectivités locales est relativement limité dans ces processus. Dès lors que leurs moyens financiers et humains ne sont pas sollicités (et la mesure des investissements requis par ces projets exclut d’emblée un tel intérêt) et que l’autonomie des infrastructures à réaliser est assurée, leur participation financière ne peut-être que symbolique. D’autant plus que ces réalisations affectent souvent des communes rurales qui n’ont objectivement aucun moyen de prendre part à des débats de cette envergure. Au mieux, la région dotée de moyens financiers, peut chercher à s’associer à ces investissements, afin de garder au moins droit au chapitre, comme l’a fait la région de Sous Massa Draa dans le projet de Taghazout.

C’est donc à un niveau moindre de participation que les collectivités locales sont invitées à développer leurs pratiques contractuelles pour le développement local et régional. Par commodité de présentation, on peut distinguer parmi elles, celles qui concernent directement la création et la gestion de services publics et celles qui visent des projets

\(^{59}\) Rappelons que la récente loi n°54-05 relative à la gestion déléguée des services publics dans sa mouture définitive adoptée en décembre 2005 par le parlement, exclut, de son champ d’application les contrats de partenariat passés au nom de l’État, qui développe déjà ces pratiques à travers certains départements ministériels.
structurants ou des programmes intégrés ouverts à plusieurs acteurs publics et notamment à l’Etat et à la région.

Les premiers s’inscrivent dans la continuité de l’expérience accumulée à l’ombre des rapports des entreprises publiques avec les collectivités locales et leur tutelle, notamment en matière de résorption de bidonvilles et de promotion immobilière et foncière. Ils trouvent aussi leur illustration dans les conventions passées entre les entreprises publiques de services et les collectivités territoriales au titre de l’équipement et de la gérance de services d’assainissement ou d’approvisionnement en eau et en électricité. Les transformations introduites sur ces rapports au cours des deux dernières décennies ont eu pour objectif de faire supporter par les usagers une partie du financement public, d’introduire des péréquations en matière de prix, et d’effectuer des compensations financières à l’échelle régionale ou nationale. L’économie de ces conventions est alors indissociable du montage institutionnel global convenu par les entreprises publiques concernées sous l’impulsion des autorités de tutelle. Les engagements qu’elles consignent ne constituent forcément qu’un aspect des obligations globales prises par les parties réellement engagées dans le montage institutionnel. Ainsi par exemple, les contrats de « gérance » des services d’eau et d’assainissement de petits centres, correspondent en réalité à des concessions, lesquelles sont paradoxalement consenties à un établissement public en position de monopole. Le tarif de vente est lui-même fixé par voie réglementaire et les déficits d’exploitation de chaque centre sont régulés à l’échelle nationale par une taxe para fiscale. A la lecture de la convention, il est déclaré qu’il s’agit d’un service communal géré par l’établissement public national moyennant rétribution du service, ce qui fait supporter à la commune les déficits d’exploitation, lesquels seront, en réalité résorbés à l’échelle nationale.

Ces contrats s’apparentent bien à des simulations, sauf qu’en l’occurrence, les relations entre les administrations de tutelle et les opérateurs concernés constituent le gage de l’exécution des prestations et de rééquilibrage constant des rapports, ce qui libère de la nécessité de prévoir toute contre lettre. Le meilleur indicateur de ce rapport est constitué par la clause compromissoire qui confère aux autorités de tutelle la mission de procéder à la conciliation et à l’arbitrage, en cas de conflit, en précisant que leur sentence est définitive.

Pareilles pratiques continuent, sans doute de prédominer dans les rapports contractuels passés entre les collectivités locales et les départements, notamment de tutelle sectorielle et financière. Elles peuvent sous certaines réserves, supporter la comparaison avec les contrats programmes ou contrats d’objectifs, tels qu’ils se sont développés entre le ministère des finances et les entreprises ou les administrations publiques, y compris dans le cadre de la globalisation budgétaire et de la déconcentration. On devrait les aborder davantage en tant que directives ou des lignes de conduite convenues entre des services publics qu’en terme de stipulations contractuelles, lesquelles supposent des obligations juridiquement sanctionnées. De fait, leur irrespect engage à de nouvelles négociations ou dans la pire des situations à un arbitrage ou une sanction extra juridique de l’autorité supérieure au gestionnaire responsable.

Il y a lieu de croire que même lorsque les contrats sont passés entre l’Etat et les collectivités locales, leur nature réelle n’est pas différente. La restitution des négociations de certains
contrats récents avec les régions démontre que l’accord convenu, peut être différent de celui qui est finalement présenté à la signature. Les déblocages effectifs de crédits peuvent, à leur tour s’en écarter, sans passer forcément par des avenants. Il n’en demeure pas moins que la contractualisation entre l’État et la région devrait prendre une place à part parmi les pratiques en raison aussi bien de la signification qu’elle prend en droit comparé que des spécificités des attributions de la région, forcément superposées à celles des communes directement impliquées par la création et la gestion des services publics. Force est de constater cependant, à travers les cas étudiés, qu’il ne s’agit pas véritablement de contrat État/région ; mais plutôt d’une série de contrats par lesquels les départements négocient et obtiennent des participations financières ou autres des régions, en vue de réaliser des programmes d’équipement. L’exemple de la région du Sous Massa est pilote en ce que la région a fait élaborer une étude stratégique sur son développement intégré, qu’elle a décliné ensuite en programmes et projets pour la réalisation desquels elle a cherché à associer l’État au moyen de la contractualisation. Mais cette démarche s’est heurtée aux approches verticales et sectorielles telles qu’elles sont illustrées, en matière d’habitat et de tourisme, mais aussi telles qu’elle peuvent s’ignorer à l’échelle territoriale entre la région, les villes et les communes rurales, ce qui ne laisse finalement la place qu’à des contacts autonomes, négociés séparément, dont l’unité ne dépasse pas la séance solennelle de signature.

Le concept de contractualisation, à l’instar de celui de partenariat semblent ainsi fuyants et recouvrir des pratiques mitigées.

2.1.2- Des pratiques mitigées

A la réflexion, on peut soutenir qu’en raison de l’étroite tutelle qui s’est exercée sur les collectivités locales d’une part et de la poursuite de l’intérêt général par toutes les parties contractantes d’autre part, l’antagonisme des positions s’en trouve atténué, ce qui érige leurs conventions davantage en déclarations d’intention commune que comme source d’obligations légalement sanctionnées. On peut admettre aussi, sur cette voie, que le déséquilibre réel du rapport de force institutionnel et politique éclaire le faible attachement des parties à la rigueur contractuelle dès lors que l’effectivité des droits reconnus et la poursuite de la coopération dépendent davantage de la qualité des relations qu’elles entretiennent que du respect formel du contrat qui devient un simple repaire dans ces rapports. Ces mêmes rapports peuvent se retrouver dans la relation des entreprises publiques avec les collectivités locales, le déséquilibre des relations étant alors fondé, non pas sur la tutelle mais sur le monopole de l’offre et la pression de la demande : ONE, ONEP, ONDA,…etc.

Dans ces conditions, on devrait s’attendre à plus de rigueur chaque fois que la contractualisation s’ouvre aux opérateurs privés. Mais en l’espèce, la contractualisation se dépouille de l’apport qu’elle peut drainer en matière d’élaboration et de réalisation de politiques publiques concertées, pour s’apparenter davantage aux mécanismes conventionnels classiques de délégation de services publics et de gestion des marchés publics. Encore que les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de plusieurs concessions de services publics peuvent laisser supposer que la rigueur juridique n’est pas si observée en l’occurrence.
La contractualisation des rapports entre les collectivités publiques et en particulier entre l’État et ses démembrements, ne semble pas dans ces conditions modifier fondamentalement leur mode de collaboration, ni apporter des avantages décisifs. Pourquoi rencontre-t-elle alors l’actuel engouement ?

De manière générale, le recours aux contrats est favorisé par des considérations diverses parmi lesquelles reviennent souvent :

− La volonté de mobiliser autour des actions engagées, des acteurs pouvant contribuer à leur succès (conception, exécution, financement, réduction des coûts, pérennité…etc.) ;
− La faculté de reproduire un montage institutionnel convenu à l’échelle gouvernementale ou ministérielle en l’adaptant à chaque situation. Le contrat n’est alors que l’instrument de mise en œuvre d’un programme national. Les garanties de son exécution se trouvent ailleurs et ses termes ne véhiculent leur teneur juridique qu’à l’égard des acteurs privés : PNER, PERG, Pager, bornes-fontaines, gérance d’eau potable, co-gérance d’assainissement…etc.
− La possibilité de déroger aux catégories et procédures administratives usuelles. Le contrat permet de contourner des procédures administratives lourdes ou coûteuses et de transférer une partie des obligations légales à d’autres administrations de l’État, à des agences de développement ou aux collectivités locales ;
− La dévolution d’une partie des charges financières aux citoyens transformés en usagers, tout en maintenant la nature juridique de la relation au service public : électrification, adduction d’eau potable…etc. Le même raisonnement peut être soutenu à l’égard des collectivités locales, lorsque les actions sont appelées à être financées sur le budget de l’État (réseau routier, équipement sanitaire, protection civile…etc.);
− Un procédé commode de validation des projets et des plans d’action par les autorités de tutelle et en particulier pour les besoins du contrôle financier. Le support contractuel permet de proclamer la viabilité de l’opération et promet de garantir son équilibre financier, quand bien même les réajustements réels seront effectués à l’échelle macroéconomique ;
− Un moyen pratique d’individualisation des actions et d’organisation de leur suivi, notamment pour les besoins de contrôle et de règlement financiers;
− Une stratégie pour atténuer ou prévenir les conflits de compétence, notamment en cas de chevauchement d’attributions. Il n’est pas rare que les collectivités locales, les agences de développement, les ministères et les bailleurs de fonds étrangers soient concernés par les mêmes champs d’action (développement rural, protection de l’enfance, infrastructure de base…etc.). La voie contractuelle permet alors de conférer une facilité pratique à leurs interventions en désignant leur nature, leur ordonnancement et leur consistance. La superposition de conventions ou l’établissement d’accords multilatéraux tiennent lieu alors de programme commun, dont l’établissement facilite la communication et la validation par les autorités de tutelle ;
− Un expédient permettant de réaliser des activités ou des projets d’intérêt général sans y assumer de responsabilité : subvention de transport, d’associations, de formation, de festivals, d’équipements…etc ;
− Un support recherché de visibilité politique et institutionnelle. La conclusion du contrat et son suivi peuvent servir des objectifs de participation citoyenne ou simplement d’information, d’éducation et de communication ;
Des considérations fiscales, notamment l’exonération de la TVA, ne semblent pas absentes des argumentaires en faveur des montages contractuels.

La liberté contractuelle est confortée par des dispositions législatives expresses en ce qui concerne les collectivités locales et les établissements publics. Elle est en revanche, étroitement encadrée dans certains domaines comme le financement des associations par l’État ou des contrats nommés. L’INDH l’a institué en procédé de base pour le financement et l’exécution des projets de développement local. Pour leur part, les départements chargés de l’habitat et du tourisme ont manifestement parié sur le partenariat public privé pour atteindre les objectifs de développement urbain et touristique qu’ils se sont fixés. Ces expériences novatrices tant par leur ampleur que par leurs modalités, confèrent à la contractualisation une place de choix. Elles augurent peut-être d’un renouveau de cette pratique, quand bien même l’approche semble encore à la recherche de ses ressorts conceptuels.

2.1.3- Des démarches éclatées

Sans doute, les montages institutionnels et les conventions subséquentes qu’établissent en matière de développement territorial, des organismes financiers comme la CDG constituent, en raison de l’ingénierie qu’ils mobilisent, de leur diversité et de l’ampleur des fonds qu’ils drainent, les exemples les plus avancés de partenariat et de contractualisation pour le développement territorial. Mais en raison précisément de leur large soumission aux règles et pratiques de droit privé ainsi que de l’implication technique très relative de l’administration dans leur conception, ils ne sont pas significatifs des pratiques contractuelles telles qu’elles s’imposent institutionnellement aux collectivités publiques. En revanche, les plans d’action de l’INDH d’une part et les partenariats préconisés dans les secteurs de l’habitat et du tourisme, semblent mieux illustrer les avancées et les incertitudes de ces démarches relativement aux administrations publiques.

A priori l’approche préconisée pour l’INDH se singularise des autres, non seulement de par sa nature, puisqu’elle vise à soutenir les populations et les collectivités locales les plus pauvres, de son assise territoriale qui n’autorise pas des projets conçus au centre et surtout des procédures retenues en vue de traiter au plus près les besoins des populations les plus démunies. La stratégie retenue semble ainsi orientée sur la demande, telle qu’elle peut s’exprimer à travers des projets formulés par les populations et leurs représentants locaux. Par contre, les projets de développement urbain et touristique découlent d’études élaborées par des bureaux d’ingénierie sur la base de commandes fournies par les opérateurs centraux, ce qui les inscrit plutôt dans une logique de l’offre.

Dans le cas de l’INDH, les structures nationales ont impulsé le processus en désignant les sites cibles prioritaires et en mettant en place les comités locaux et provinciaux, et plus tard les fonds de développement local et les partenariats publics appropriés. Sur le plan opérationnel, le mode d’élaboration des plans d’action locaux et provinciaux ainsi que leur réalisation, ont favorisé la validation des projets élaborés par les administrations sous la pression des événements, avec un minimum de concertation. Le recours à l’ADS avec ses instruments de travail et ses procédures éprouvées en la matière a sans doute permis de
renforcer qualitativement la pratique contractuelle et le suivi des projets. Il n’en demeure pas moins qu’en dehors de ce cadre, le processus demeure appuyé sur une démarche d’urgence et de projets et non sur une stratégie de développement territorial axée sur un diagnostic et une vision partagées, au service desquels se déploierait une participation, notamment au moyen de la contractualisation.

Dans l’exemple de l’habitat, il s’agit d’une promotion foncière et immobilière portée par une vision technique élaborée principalement par les opérateurs publics sous la direction d’Al Omrane. Le financement public hors sites et la contrôle de la rente foncière constituent l’attrait principal pour l’investissement privé dont les risques sont limités en raison tant de la demande que du montage des projets par phases. L’essentiel des opérations se déroule dans des sites nouveaux et écartent de ce fait, la concertation avec les collectivités locales et les administrations sectorielles appelées à gérer et à animer ces espaces. Paradoxalement, l’intégration urbaine est centrale dans la démarche, mais elle n’est pas au service d’une logique de développement territorial qui inscrit le bâti dans une vision de développement économique et social durable. La contractualisation est mise au service des seuls objectifs d’aménagements physiques auquel devra s’adapter la gestion publique et l’animation de la vie, sous toutes ses formes.

La démarche adoptée pour la promotion du tourisme s’est appuyée, à l’origine, sur une approche technique similaire. Mais sans doute, les processus des concertations et de négociations auxquelles elle a donné lieu, au niveau des villes retenues, puis des arbitrages supérieurs, ont permis d’infléchir son contenu davantage à une approche plus soucieuse de développement territorial intégré, quand bien même les conditions n’étaient pas réunies pour approfondir le diagnostic et le dialogue requis pour ce genre d’entreprises.

L’approche technique unilatérale triomphe par contre, dans les aménagements balnéaires pour lesquels les principaux interlocuteurs sont essentiellement des services techniques et les investisseurs. Les partenariats engagés par voie contractuelle ressemblent dans ces conditions à ceux des villes nouvelles, dans leur démarche. Tandis que la réalisation des projets inscrits dans le développement touristique des cités se pliera forcément aux procédures et mécanismes de décision usuels, parmi lesquels, la contractualisation trouve un ressort important.

Ce survol allusif n’aboutit certes pas à cerner au plus près les développements récents de la contractualisation territoriale, mais il permet d’en souligner les enjeux, parmi lesquels on trouve en bonne place le partage des pouvoirs entre les collectivités publiques.

2.2. Un instrument pragmatique de coopération territoriale

Que son analyse soit limitée aux rapports entre l’Etat et la région ou bien étendue aux relations entre les différents démembrements de la puissance publique, ou encore aux rapports qu’ils peuvent développer avec les partenaires privés, la contractualisation désigne comme thèmes d’analyse, les acteurs qu’elle mobilise, les moyens qui leur sont attribués et
le champ de leur collaboration. Toutefois, c’est à l’aune des relations entre l’État et les régions qu’elle dévoile, au mieux ses potentialités et ses limites.

2.2.1- La collaboration des acteurs du développement territorial

Telle qu’elle a pu être rapportée de l’analyse documentaire et des investigations directes auprès de ses parties, la contractualisation relative aux politiques publiques de développement territorial met en présence l’État à travers le gouvernement, les départements ministériels et les entreprises publiques d’un côté et les collectivités locales de l’autre côté.

Le gouverneur (ou le wali) hérite d’une position duale en étant à la fois l’interface régulière entre ces deux catégories de protagonistes principaux, mais aussi leur prolongement institutionnel. En effet, de par la constitution, il est le représentant de l’État dans sa sphère de commandement et à ce titre il assume des responsabilités afférentes à la gestion des services locaux qui en relèvent, à l’application des décisions du gouvernement et au respect de la loi. De plus, il continue à assumer les fonctions d’organe exécutif des assemblées provinciales et préfectorales, celles de tutelle à l’égard des communes, en plus des fonctions d’exécution des décisions des assemblées régionales qui lui sont confiées également. D’autres dispositions de nature législative et réglementaire renforcent ces attributions générales tant sur le plan institutionnel, par la présidence de plusieurs instances consultatives ou décisionnelles que par l’attribution de pouvoirs propres ou délégués (domaines de l’eau, des forêts, des relations professionnelles, de fermeture d’entreprises, d’ordonnateur ou de sous ordonnateur…etc.).

La portée réelle de ces attributions est toutefois variable selon l’importance de la province ou la préfecture, la personnalité du wali, les moyens dont il dispose, notamment en cadres qualifiés et la délégation effective des pouvoirs consentie tant en sa faveur qu’au profit des services extérieurs représentés sur son territoire. Elle dépend aussi de la personnalité des présidents des conseils élus et de leurs majorités, lesquels peuvent aussi bien au niveau de la ville de la province et de la région favoriser une coopération entre ces collectivités locales, ce qui constitue en soi, un soutien aux fonctions du gouverneur, ou au contraire le placer dans une position constante d’arbitre, appelé à répartir les ressources au lieu de construire un destin territorial commun.

A l’égard des services extérieurs de l’État, la responsabilité proclamée du gouverneur ne peut être invoquée sérieusement qu’en tenant compte de l’étendue des pouvoirs qui lui sont délégués à lui ou aux services extérieurs ainsi que des moyens financiers et humains qui les accompagnent. Or, même si la déconcentration a été fortement proclamée et réglementée partiellement depuis 1993, elle demeure variable selon les ministères. Par l’institution d’un Comité Technique Provincial le gouvernement a cherché, dans le contexte de la planification du développement, à faciliter la coordination horizontale à l’échelle territoriale, mais ses limites les plus visibles sont constituées précisément par le déficit en « building capacities » et dans la trop grande dépendance des services extérieurs aussi bien des entreprises que de leurs administrations centrales respectives.

La fonction de coordination des actions de ces services, elle-même, ne peut être efficace
qu’autant que le gouverneur est informé de leurs programmes et réalisations en temps utile et dispose de compétences techniques pour les traiter, les évaluer à la lumière des autres programmes et projets et proposer les modifications ou les adaptations appropriées. Or, une telle fluidité de l’information fait parfois défaut au sein du même département et on a pu constater son déficit entre la municipalité et le gouverneur à propos de travaux engagés par les deux autorités à quelques mètres de leurs sièges.

Les exemples évoqués dans le cadre du développement touristique et de la promotion urbaine sont représentatifs de cette réalité souvent contrastée. A Casablanca, la ville s’est réapproprié le projet de contrat programme 2004 – 2012 pour en faire, comme le déclare son préambule « un document qui s’apparente également à un programme de développement structurel et durable de la région de Casablanca, avec l’objectif de transformer la capitale économique en une métropole d’envergure internationale ». Elle en avait les moyens et la capacité de porter les conflits y afférents devant le premier ministre pour arbitrage. Ailleurs, l’élaboration des contrats programmes a fait l’objet d’un suivi formel de la part des services provinciaux. Si en l’espèce, la qualité du travail est étroitement liée aux compétences mobilisées tant au sein du Conseil Régional du Tourisme que dans l’ensemble des filières institutionnelles et économiques impliquées, dans le cas de l’INDH le succès des plans d’action réalisés peut sûrement se mesurer à la qualité et à la représentativité des conseils locaux et provinciaux institués, mais aussi des compétences professionnelles qui valident les projets et assurent leur réalisation et suivi.

La coopération territoriale est sûrement plus problématique au niveau de la région. Celle-ci a été constituée en tant que collectivité locale superposée à des provinces et préfectures mitoyennes. Son instance délibérative est composée, comme ces dernières, d’une assemblée élue au suffrage indirect par les représentants des communes, des chambres et des organisations professionnelles. Ses attributions comprennent bien l’élaboration de documents de planification régionale et en particulier son schéma directeur d’aménagement du territoire et son Plan de développement économique et social. Ils lui permettent aussi d’élaborer et de réaliser tout projet d’envergure régionale par ses moyens propres et ceux qu’elle peut mobiliser à travers la coopération. Mais précisément, la faiblesse de ses ressources propres, la réduction de son personnel administratif à quelques cadres et l’imbrication de son champ d’intervention avec celui des villes et des provinces ainsi que le mode de désignation de ses organes ne la prédisposent pas à un rôle de leader à l’égard des autres collectivités locales pouvant élaborer et porter avec elles une stratégie de développement territoriale.

Cette situation de fait, ne permet pas à la région et à son organe exécutif de constituer un interlocuteur de poids à l’égard des entreprises publiques et des administrations centrales, appelées à satisfaire les requêtes multiples et faiblement intégrées des différentes villes et provinces, en mobilisant à cette fin leurs représentants élus.

Dans ce contexte, la région de Sous Massa Draa semble faire figure d’exception. Sa cohérence territoriale ainsi que l’importance relative de ses ressources propres et de celles qu’elle mobilise parmi ses leaders, ne sont sûrement pas étrangers à cela. Abstraction faite du processus de validation des conclusions de l’étude de développement stratégique et de celui de programmation de projets structurants sur la base des conclusions retenues, l’existence même de ces supports place la région dans une position différente pour négocier
avec l’État ses projets de développement. A contrario, les exemples de contrats conclus par
la région de Meknès-Tafilalet illustrent, en revanche, la tendance générale chaque fois que
les collectivités territoriales sont en compétition au sein de la région, pour le partage de ses
maigres ressources, sans possibilité de contribuer à la transformation de la collectivité
territoriale administrative en projet identitaire partagé par ses communes et populations.

L’essor de la contractualisation territoriale semble ainsi déterminé autant par les rapports
internes aux collectivités locales que par les relations qu’elles développent séparément ou
de manière collégiale avec les ministères et les entreprises publiques à l’échelle centrale ou
déconcentrée.

Il exprime d’abord la cohérence de la répartition des pouvoirs et des ressources entre les
différentes administrations décentralisées et le champ de la concertation horizontale qu’elle
autorise dans le cadre du fonctionnement ordinaire des conseils élus et l’aptitude des
services de l’État à emprunter des démarches axées sur la demande réelle des populations et
de leurs territoires. Il témoigne aussi de l’efficience de la coordination et du leadership
confiés aux gouverneurs et walis en tant qu’organes de rencontre de tous les pouvoirs
administratifs à l’échelle de leur territoire.

De manière générale, la contractualisation se présente sous deux catégories connexes.
L’une se présente comme un procédé de nature financière destiné essentiellement à
garantir, à moyen terme, le versement par les parties contractantes des crédits consentis
pour la réalisation des projets convenus et éventuellement leur prélèvement direct sur leur
budget, par le gouverneur ou le wali en sa qualité d’ordonnateur du budget provincial ou
régional ou de sous-ordonnateur des services extérieurs ministériels. On peut assimiler à
ces contrats la plupart des contrats passés avec les entreprises gestionnaires des services
publics.

La deuxième catégorie comprend des conventions dont la teneur juridique peut être plus
atténuée ou qui renferment plutôt des obligations de moyens ou des objectifs pour la
réalisation desquels il est souvent nécessaire d’engager des négociations complémentaires
ou des mesures d’application. Quand bien même ces arrangements peuvent tout aussi bien
se formuler sous d’autres modalités ou formes administratives, telles que les procès
verbaux de réunions, échanges de correspondances ou délibérations des assemblées. Il est
evident que le contrat présente des avantages non négligeables, parmi lesquels figure
l’engagement d’un processus autonome de concertation, de validation et de suivi du projet,
ainsi que la visibilité qu’on lui donne et l’effet multiplicateur qu’il peut entraîner sur ses
promoteurs et les usagers, lesquels varient évidemment selon le champ territorial du projet.

2.2.2- Le champ de la contractualisation pour le développement régional

Certes, l’intérêt de la contractualisation dans le renforcement de la coordination et de la
coopération pour le développement régional n’échappe à aucun décideur. Mais il découle
aussi bien de l’examen des pratiques sectorielles et d’exemples précis qui les illustrent que
des investigations menées auprès de responsables dans les administrations centrales et
territoriales, qu’en l’absence d’une définition légale et d’un encadrement institutionnel
déterminé, la contractualisation évoque des procédés et des situations trop disparates pour nourrir une analyse focalisée sur la régulation des politiques publiques territoriales et notamment dans les rapports entre l’Etat et les régions.

D’une part, la faible teneur juridique des contrats conclus entre les représentants de l’Etat et les collectivités locales réduit leur intérêt normatif. D’autre part, comme leur signature constitue souvent une adhésion à une offre conçue de manière unilatérale et exprime rarement un processus de négociations équilibrées, leur multiplication ne traduit pas nécessairement un progrès dans la coopération entre l’Etat et les régions et ne suscite pas, en conséquence un engouement quelconque pour le procédé. Ces raisons, que les décideurs invoquent souvent au cours des débats, les conduisent inévitablement à éviter de commenter la contractualisation en tant que technique de coopération et de partenariat pour consacrer l’essentiel de leurs commentaires aux obstacles institutionnels à l’absence d’une vision claire de l’Etat, quant aux rapports qu’il doit entretenir tant à l’égard de ses démembrements que de ses représentants territoriaux. La connexité des attributions, voire même leur superposition et leur enchevêtrement, ajoutés à la dualité des fonctions des gouverneurs et à l’imprécision de leurs pouvoirs à l’égard des services extérieurs, entretiennent une confusion certaine des compétences et une atmosphère de conflictualité, forcément néfastes à la coopération territoriale et à la contractualisation subséquente.

Les expériences développées par les régions à ce titre, ne véhiculent pas des programmes structurants pour la région et ne permettent pas de voir dans les programmations communes qu’elles permettent d’effectuer en faveur des actions publiques territoriales un quelconque substitut ou palliatif à l’inexistence de documents régionaux opposables en matière d’aménagement, de prévision et de planification du développement économique et social régional. L’exemple du Souss Massa Draa tend à démontrer que lorsque la région dispose d’une vision, sinon partagée, du moins avalisée de son développement, elle est mieux disposée à intégrer les offres de contractualisation qui lui sont formulées, à prendre elle-même des initiatives sur cette voie et à adapter constamment les réalisations au contexte fluctuant des rapports avec les administrations de l’Etat et les initiatives privées.

L’état de la déconcentration n’est manifestement pas étranger à cette situation. Non seulement la plupart des administrations de l’Etat continuent à concevoir leurs actions à partir de la capitale, mais bien souvent, leur déconcentration s’effectue en direction des provinces et des préfectures et ignore largement le fait régional. Elle exacerbe alors la revendication locale et professionnelle dans le fonctionnement de ces collectivités, attise l’antagonisme entre les autorités locales voisines et réduit en conséquence, l’efficacité des organes de la région.

L’insuffisance de la déconcentration et son inadaptation au fait régional, ne sont en réalité, que le reflet de l’inconsistance institutionnelle de la région dont les éléments fondateurs semblent tous contrariés par la juxtaposition à des institutions rivales.

Dans ce contexte, la contractualisation ne semble en mesure de servir le développement régional que pour autant que l’Etat cherche à en faire un instrument de correction des dysfonctionnements inhérents à la déconcentration, à la décentralisation et à l’exercice de l’autorité en son nom, au niveau des provinces et des régions. L’autre perspective est
constituée par l’adaptation des collectivités locales concernées à ces dysfonctionnements et leur engagement, volontaire dans une politique régionale qui prend appui sur des contrats internes et avec l’Etat. Les moyens limités des moyens dont elles disposent et le déséquilibre de leurs moyens face à ceux de l'Etat limitent forcément cette perspective aux régions les mieux dotées et aux secteurs pour lesquels la déconcentration et la plus avancée.
Quatrième partie : Conclusions provisoires pour un débat

La collecte de données théoriques et pratiques susceptibles d’alimenter un débat sur la contribution de la contractualisation à la politique de développement régional s’est ouverte sur l’examen de l’évolution de cette pratique dans les expériences étrangères, plus particulièrement celle de la France, de laquelle semble s’inspirer le procédé et la terminologie usités. Ce détour méthodologique destiné notamment à faciliter la délimitation, a priori, du champ d’analyse qui doit être investi par l’étude, a permis effectivement de porter le regard sur la genèse du processus à travers la planification économique et sociale, puis l’aménagement du territoire et la gouvernance de la gestion publique. Il a en conséquence élargi l’approche de l’expérience marocaine aux différentes formes de contrats auxquels l’État recourt dans ses rapports avec ses démembrements, pour focaliser l’analyse ensuite sur les pratiques qui renseignent le mieux sur la contractualisation territoriale, en vue de centrer enfin l’étude sur les relations État-Régions, tant il est vrai que ces rapports ressortissent d’une même logique de coopération entre les collectivités publiques pour l’aménagement et l’administration des territoires.

Les premières formes de contrat auxquelles on est ainsi renvoyé pour l’analyse de la pratique marocaine en la matière sont celles qui sont les mieux balisées institutionnellement. Elles sont constituées des politiques contractuelles publiquement énoncées et assumées, telles qu’elles sont mises en œuvre dans les domaines budgétaire et financier, d’urbanisation, de promotion du tourisme et de politique sociale. Leur investigation a permis d’en prendre connaissance à travers leurs supports formels et l’évaluation qu’en font les acteurs centraux ; puis d’enrichir ces enseignements par l’appréciation qu’en font les décideurs, au niveau des collectivités territoriales à la lumière de leurs expériences propres en la matière.

Pendant toute l’enquête on s’est attaché à prendre la mesure de la spécificité de la relation contractuelle en tant que mode de gouvernance rénové des territoires. La relation contractuelle privilégiée pour le débat a été celle qui véhicule des formes nouvelles de collaboration entre l’État et les collectivités locales ou de partenariat avec les opérateurs économiques et sociaux.

La démarche contractuelle qui se détache ainsi des autres pratiques conventionnelles des administrations publiques est supposée véhiculer un mode novateur d’action de la puissance publique qui puise sa philosophie générale dans les valeurs d’efficacité, de proximité, de participation, de compétitivité et de solidarité. Le basculement qu’elle suggère dans l’administration du développement des territoires prend le contre-pied de l’approche unilatérale classique, sans pour autant remettre en cause les prérogatives de la puissance publique. Par cette évolution, on cherche d’abord à promouvoir des mécanismes de concertation permettant d’arrêter les meilleures options possibles, compte tenu à la fois des demandes territoriales et des priorités nationales. Elle est donc indissociable de l’approfondissement de la déconcentration et du renforcement de la décentralisation.
Le contrat apparaît comme un outil empirique et souple qui s’adapte parfaitement aux particularismes des rapports entre les administrations publiques et leurs partenaires lorsqu’ils agissent comme des acteurs de développement, soucieux d’associer leurs moyens pour aménager leurs territoires et promouvoir durablement leur développement. La place qu’il donne à la négociation, à l’évaluation continue, à la révision et à la reconduction des engagements permet, en outre, de féconder des négociations multifonctionnelles et multilatérales ce qui permet de traiter l’enchevêtrement des enjeux politiques, institutionnels, techniques et économiques. C’est pourquoi, la contractualisation participe nécessairement de l’enjeu de régulation de l’administration territoriale. L’enthousiasme qu’elle suscite, comme les critiques acerbes qu’elle provoque tant à l’étranger qu’au Maroc, trouvent leurs arguments aussi bien dans l’articulation du processus contractuel sur un cadre institutionnel et politique donné que dans les conditions de sa mise en œuvre effective et l’équilibre global auquel il contribue dans le jeu des pouvoirs.

L’expérience française notamment incite aussi à observer la contractualisation aussi comme un modulateur pratique du schéma préétabli de décentralisation, tel qu’il peut être commandé par une logique de transferts de blocs de compétences homogènes, mais qui fonctionne souvent différemment dans la réalité. De fait, la convergence des politiques sectorielles et territoriales ne s’accompagne pas toujours du partage institutionnel des compétences. De plus, la complexité des projets de développement requiert, non seulement un haut niveau de qualifications et des moyens disproportionnés avec le patrimoine des collectivités locales, mais surtout la capacité d’engager des actions concertées, transversales et souvent globales. La contractualisation y trouve de plus en plus sa place et y renforce sa légitimité.

Observée dans les rapports de l’État avec les régions, elle ne manque pas de renvoyer aux reproches que l’on s’accorde à émettre à l’encontre de la régionalisation, particulièrement quant à la désignation de ses organes de délibération, à la confusion des fonctions exécutives et de tutelle qu’elle organise, à la superposition de ses attributions avec celles d’autres instances et à la modestie de ses moyens. Sa faible envergure ne semble pas, non plus, étrangère à l’absence d’orientations politiques claires de l’État en matière de développement régional et au défaut d’instruments d’aménagement et de prévision pouvant traduire des visions validées du devenir d’un territoire tant pour les décideurs gouvernementaux que pour les élus locaux. Le vide ainsi entretenu est partiellement rempli, soit par des programmes sectoriels constitués de projets autonomes dont la juxtaposition tient lieu de stratégie régionale pour les administrations concernées ; soit par des plans d’action émanant des instances régionales qui cherchent, autant que faire se peut, à construire une projet régional mobilisateur autour duquel ils souhaitent faire adhérer les collectivités membres et mobiliser l’appui de l’État.

Les autres limites sur lesquelles s’accordent la plupart des décideurs à la fois au niveau central et régional tiennent à la timidité de la déconcentration et à une certaine confusion dans la répartition des pouvoirs au niveau des territoires. Aussi, l’échelon régional est désigné inévitablement pour illustrer ces dysfonctionnements mais aussi pour constituer la clef de voûte des réformes à entreprendre. Il constituerait le niveau le plus approprié non seulement pour l’aménagement du territoire, mais aussi pour l’agencement des pouvoirs locaux avec les attributions déconcentrées de l’État. C’est dans une telle approche intégrée
et explicitement annoncée que le contrat peut constituer un procédé flexible et efficace de coopération des pouvoirs et de convergence des politiques nationales et locales.

Il s’ensuit que la contractualisation peut se concevoir aussi bien comme moyen d’harmonisation des programmes de l’Etat et des collectivités locales, comme elle peut porter l’ambition d’accompagner la mise en place d’un mécanisme global destiné à organiser dans le temps, le réaménagement des pouvoirs au niveau territorial. A ce titre, elle se destine d’une part à supporter l’inscription des politiques de développement l’État dans une perspective régionale, et d’autre part, à inciter les programmes locaux à s’intégrer aux exigences des politiques sectorielles nationales ainsi que dans des ensembles territoriaux homogènes.

La pratique observée fait du procédé contractuel, à la fois un instrument de prévision de la dépense à moyen terme et un levier à la déconcentration, dans le cadre de la réforme des finances publiques. L’expérience confirme le succès de la démarche mais souligne aussi toutes les difficultés qui restent à surmonter pour porter les administrations à territorialiser leurs activités et à organiser, en conséquence, leurs structures centrales et leurs services extérieurs.

Dans les relations avec les collectivités locales, les exemples analysés tendent à révéler que la contractualisation aboutit souvent à les associer à des projets de développement conçus de manière unilatérale au centre, plutôt qu’à engager une concertation véritable. Cela donne à penser que la contractualisation ne peut véritablement atteindre ses objectifs dans la territorialisation des politiques de développement qu’au rythme de l’aboutissement de la déconcentration. Mais on peut parfaitement soutenir, au contraire, qu’il est possible d’en faire l’instrument d’accélération de ce processus, de rapprochement des politiques locales et de celles de l’État et de soutien à la consolidation de la décentralisation. Pour ce faire, il est nécessaire d’harmoniser les politiques de déconcentration et de décentralisation, notamment en leur désignant un espace territorial focal.

Au-delà des critiques que suscite la pratique contractuelle et les rapports confus qu’elle entretient notamment sur le plan régional, la région est désignée, comme on l’a souligné, comme étant le niveau territorial le plus approprié pour soutenir valablement une déconcentration avancée et donner à la décentralisation une voie audible en matière d’aménagement du territoire. Nonobstant les obstacles qui se dressent contre l’émergence d’identités régionales, il est un fait que des visions régionales se mettent en place, par des voies diverses telles que la réalisation d’un grands projet de développement, comme celui de Tanger-Med, l’élaboration d’une étude de stratégie, comme cela a été le cas à d’Agadir, ou encore, à l’occasion de l’établissement de plans sectoriels d’aménagement, comme celui du tourisme à Casablanca. L’espace de la région est d’ailleurs désigné en tant que support de base support de l’aménagement du territoire et il a trouvé une vocation naturelle pour l’accueil et l’orientation des investissements, à travers les centres créés à cet effet. Il participe aussi de l’organisation de la compétence territoriale des agences de développement, la plus récemment créée ayant d’ailleurs un correspondant au territoire de la région de l’oriental.

Il n’appartient, certes pas, à cette étude de formuler des propositions tendant à redéfinir la
politiqnes de l’Etat en matière d’administration territoriale. Mais pour autant que le cadre institutionnel en vigueur et les orientations politiques déclinées avec force, permettent de considérer que la régionalisation et la déconcentration constituent des objectifs politiques permanents, il va de soi que la conception de l’aménagement contractuel des rapports entre l’Etat et la région peut d’autant moins faire l’économie de la clarification de cette articulation que l’essentiel des critiques recueillies en la matière la désignent comme principal goulot d’étranglement à la fois à la coopération territoriale et à l’aménagement du territoire. La flexibilité de l’instrument contractuel le prédise à adapter les réformes sur cette voie au rythme du changement politique, institutionnel et sociétal.

En ce sens, l’Etat peut entreprendre de recentrer progressivement la politique de déconcentration sur la région. Le processus engagé par la voie du budget peut continuer à servir de vecteur à une telle transformation, à laquelle plusieurs administrations adaptent d’ores et déjà leurs représentations, sans que cela entraîne forcément des modifications subséquentes dans les relations de pouvoirs avec les services extérieurs provinciaux ni un élargissement de la délégation des pouvoirs. Sans doute, l’évolution en ce sens, fera apparaître la nécessité de réaménager les rapports entre le wali, les autres gouverneurs du territoire régional et les services extérieurs de l’Etat qui y sont représentés, de manière à assurer la transversalité requise des politiques sectorielles et l’unité de commandement au nom de l’Etat, du moins en matière d’aménagement.

La région pourrait aussi se renforcer, pour devenir le niveau principal d’expression des représentants de la population en matière d’aménagement du territoire et de projets structurants. Les obstacles qui se dressent sur cette voie peuvent être levés par la réforme législative, mais aussi au moyen d’arrangements conventionnels, encouragés et soutenus par l’Etat, notamment sur le plan financier. Le simple fait de concevoir les politiques sectorielles de l’Etat, sur une base régionale, est de nature à ériger la collectivité locale correspondante en interlocuteur naturellement désigné à ce sujet. Ce basculement l’accablerait en conséquence, à relever ses capacités pour devenir un partenaire véritable. Certes, pareille transformation est relativement suspendue au dépassement des obstacles institutionnels et politiques relevés dans le fonctionnement des instances régionales. Mais son engagement peut s’effectuer au rythme de la déconcentration et des conditions objectives de chaque région.

Les agences de développement et les centres régionaux d’investissement peuvent d’ailleurs constituer pour les régions le lieu d’expertise et d’étude, auprès duquel elles pourront puiser l’appui technique en vue d’atteindre une plus grande maîtrise des projets de développement engagés par l’Etat sur leur territoire et mieux concevoir leurs propres programmes de développement régional. Il est probable qu’à ce niveau aussi, il soit nécessaire de bâtir la confiance entre les parties pour consolider l’autonomie de décision des collectivités locales.

La contractualisation trouve sa finalité naturelle dans la convergence continue des politiques de l’Etat avec des projets émanant de l’expression des collectivités locales et des populations qu’elle représente. Mais elle fournit aussi à chaque stade de développement de ces rapports, les moyens de rythmer et de moduler la déconcentration, de soutenir la régionalisation, de contourner les obstacles institutionnels et de conférer des mandats qui opèrent comme des transferts de compétences et de moyens correspondants, soit pour les
régions les plus avancées dans cette démarche, soit pour les projets intégrés. Elle peut ainsi anticiper cette évolution, engager des expériences pilotes et constituer un stimulant du processus.

A partir de ces idées il est possible d’engager un débat destiné à concevoir un statut et une fonction aux contrats passés entre l’État et la Région dans un schéma progressif d’organisation de la démarche contractuelle qui porte sur les politiques sectorielles existantes et ne préjuge pas de l’évolution législative et réglementaire que pourraient connaître les chantiers de la décentralisation et de la déconcentration sur le plan régional.

Sans doute, l’approche à construire doit engager, de prime abord, l’État à énoncer explicitement la place qu’il entend donner à la région dans l’aménagement du territoire et les réformes qu’il entend mettre en place pour amener les politiques sectorielles à s’y adapter. L’affirmation d’une stratégie claire à ce sujet est de nature à autoriser une certaine anticipation sur les orientations institutionnelles possibles et à concevoir les contributions possibles de la contractualisation.

Dans son statut, le contrat entre l’État et la région réfère forcément à une démarche de planification du développement territorial. Il se voit assigner deux fonctions fondamentales qui participent pleinement à l’amélioration du dispositif de gouvernance :
- celle de supporter une articulation lisible entre la déconcentration et la décentralisation dans une perspective de promotion de l’échelon régional. La contractualisation devient le catalyseur de la régionalisation des actions publiques ;
- celle de constituer l’expression privilégiée d’une approche territoriale, intégrée et transversale des actions publiques, laquelle aménage, en retour, les méthodes de travail, de coordination, et d’organisation au sein des administrations publiques et à l’égard de leurs opérateurs..

La démarche contractuelle entre l’État et la région devrait trouver ses premiers repères dans l’élaboration d’une vision commune en matière de développement régional et d’aménagement du territoire qui s’appuie sur les objectifs stratégiques de développement national. Elle est de nature à fournir un cadre de référence pour les choix relatifs à l’exercice déconcentré des compétences de l’État, notamment sur le plan des engagements budgétaires.

Toutefois si les orientations stratégiques sont valables pour l’ensemble des régions, leur mise en œuvre ne saurait s’opérer de manière unilatérale et indifférenciée pour tous secteurs et territoires. Même à ce niveau, la contractualisation permet des avancées « à la carte » en fonction de la capacité et du rythme d’adaptation de chacun des territoires.

Ce premier référentiel doit supporter un cadre institutionnel de régulation destiné à régir l’élaboration des contrats d’aménagement. Celui-ci comprendra une première composante qui couvre le processus d’élaboration des propositions sectorielles et leur mise en commun sur une base territoriale. La deuxième composante a trait à la concertation avec les collectivités locales, au niveau régional, pour élaborer une vision partagée et y intégrer les programmes propres des collectivités territoriales.
La contractualisation se greffe sur cette démarche. Elle constitue un élément de la programmation des priorités et son volet financier constitue à la fois l’aboutissement des arbitrages effectués et l’expression d’engagements définitifs pouvant comprendre des péréquations et des co-financements.

Pour éviter que les procédures ne soient prisonnières des seules logiques budgétaires et sectorielles, il importe d’une part, d’assurer la maîtrise intersectorielle des prévisions, notamment à travers l’actualisation et la diffusion de leurs supports et d’autre part que la démarche s’inscrive en cohérence avec la préparation à venir de CDMT intersectoriels dans le cadre de la prochaine étape de réforme du cadre budgétaire.

Sans doute, la formulation des visions intersectorielles par l’État devrait être facilitée par la déconcentration, mais elle demeure suspendue à des concertations et à des procédures adéquates. La préparation des positions de l’État en région dans une logique territoriale de projet, doit pouvoir s’appuyer sur une capacité d’intégration et de synthèse d’abord au niveau central qui passe par la dynamisation et sans doute la révision de la place et du rôle du comité d’aménagement du territoire. Ce dernier devra arrêter les principes directeurs de cette stratégie, en détailler la procédure et préciser le dispositif de concertation qui l’accompagne. L’enjeu est ici d’initier, dans la perspective de la formalisation d’une stratégie de l’État en région, une véritable réflexion stratégique à caractère interministériel en renforçant les lieux et mécanismes institutionnels d’intégration et de coordination dans la conception et ensuite dans la mise en œuvre des actions publiques.

Symétriquement, la prise en charge des enjeux territoriaux de la contractualisation État-Régions place la figure du wali au devant de la scène, en tant qu’interface fonctionnelle entre les échelons central et territorial sur un axe vertical, et dans la coopération entre les services sur un axe horizontal.

En effet l’approche territoriale qui est à la base des contrats de plan, rompt par définition avec une logique de programmation par le haut et appelle par nature une contribution substantielle de cet échelon au niveau de l’État (Administration territoriale et services extérieurs) et de la collectivité régionale. C’est pourquoi l’implication des walis en tant qu’exécutif et coordonnateur de l’action de l’État en région dans la mise en œuvre des stratégies de l’État en région est incontournable.

L’enjeu au plan de la capacité à contractualiser, a l’image de l’échelon central revient pour les wilayas à impulser et à encadrer une pratique de l’interministérialité au niveau local que déclinerà le contrat de plan. Cette dernière peut être assimilée à la recherche permanente d’un équilibre entre des orientations globales fixées centralement et ayant un caractère prescriptif et/ou incitatif, et une marge d’action suffisante octroyée aux walis afin de permettre, avec l’aide des services de l’État et en concertation avec les collectivités locales, l’adaptation des dispositifs en termes d’organisation et de procédures aux situations locales. Elle interroge donc le niveau et les modalités de déconcentration envisagées dans une perspective de renforcement des capacités de coordination des politiques sectorielles sur les territoires.

C’est à cet échelon aussi que seront élaborées les visions des collectivités locales et engagées les concertations devant aboutir à la contractualisation. Le wali, dans la configuration actuelle peut s’identifier aussi bien aux administrations déconcentrées qu’aux conseils provincial et régional. Autant cela le prédise à promouvoir la convergence des
politiques et à faciliter la contractualisation, autant la dualité fonctionnelle peut représenter une entrave pour une concertation véritable alors que le processus devrait viser la consolidation à la fois de la déconcentration et de la régionalisation. Mais tant que les politiques sectorielles s’élaborent principalement au niveau central, et que la confusion est entretenue entre son mandat et celui de gouverneur d’une partie du territoire régional, ce cumul de fonctions est plus symbolique que réel. Son traitement devrait faire ballotter davantage ses fonctions dans le volet de la déconcentration, de manière à accompagner le processus de territorialisation des politiques sectorielles jusqu’à son aboutissement.
Références bibliographiques

1. Driss Abbadi, La gestion de la ville au Maroc : de la décentralisation à la bonne gouvernance, Thèse de Doctorat d'État en Sciences Politiques, avril 2004, Université Mohammed V, Rabat.


6. Abdelkrim Bakhnouch, la déconcentration administrative entre la province et la région, remald, n° 56, 2004, pp 52-58 (en arabe)


27. Abdelfettah Eddahbi, les biens publics en droit marocain, éd Afrique Orient, 1992


35. Marcel Guenoun et Bruno Tiberghien, Quelle localisation pour les partenariats public-privé, in Partenariat public privé et gouvernance future, sous la direction de Ali Sedjadi, l'Harmattan,2005, pp 43-60


39. Maria Houem, La gestion des biens publics en droit marocain, remald , Collection Manuels et travaux universitaires, 2001


44. KPMG, Secteur public, Secteur public local, gestion publique, gestion privée, 1989.


49. Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, La réforme administrative au Maroc, vision, stratégie, plan d’action, 2000 ;

50. Jean Marie Pontier, les contrats de plan entre l’État et les régions, PUF, Coll Que sais-je, 1998 ;


**Textes juridiques**

**Maroc**

- Loi n°69.00, relative au contrôle financier l’Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.
- Loi n°54-05, relative à la gestion déléguée des services publics.
- Décret fixant les règles d’organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative.
- Circulaire du Premier ministre, 16 septembre 2002.
- Décret modifiant et complétant le décret relatif à l’élaboration et à l’exécution des lois de finances (Article 17 bis) et sa note de présentation.
- Circulaire du ministre des Finances et de la Privatisation portant sur les mesures d’application de l’article 17 bis du décret modifiant et complétant le décret relatif à l’élaboration et à l’exécution des lois de finances.
- Circulaire du Premier ministre n°7 / 2003 portant sur le partenariat entre l’Etat et les associations.
- Arrêtés de globalisation, ministère des Finances et de la Privatisation.

**France**

- Ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.
- Loi 82-653 du 29 juillet 1982 Portant réforme de la planification.
- Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l’état
- Et les collectivités territoriales.
- Circulaire du Premier ministre en date du 20 juillet 1992, relative à "la stratégie de l'Etat en région ".
- Circulaire du 19 septembre 1996 relative au prolongement d'un an des contrats de plan.
- Circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 relative à la préparation de la quatrième génération de CPER.
Liste des personnes rencontrées

1. M. Afirat : Directeur / direction du Patrimoine / Ministère de l’Intérieur
2. M. Hassan Aourid, Wali de la région de Meknès Tafilalt
3. M. Bassit, Directeur à la CDG.
4. Mr Driss Benhima : DG de la RAM ancien ministre ex directeur de l’ADN
6. M. Lahoucine Benboubker, Chef de la division des moyens et modes de gestion – ONEP.
7. M. Mustapha Boutayeb, Directeur Général des Collectivités Locales
8. Mr Saïd Chbaatou, Président de la Région Meknès-Tafilalt, ancien ministre.
10. Mr Aziz Filali, Directeur Général d’Al Omrane.
13. M. Mouâad Jamaï, Gouverneur, Secrétaire général de la wilaya de Casablanca et Directeur du CRI.
17. M. le Secrétaire Général de la Wilaya du Souss-Massa-Drâa.
20. Mr Abdelouahed Ourzik : Directeur des affaires juridiques – Ministère de l’Intérieur-
22. Mr Samir Tazi, Directeur adjoint du budget – Ministère des Finances et de la Privatisation.
24. Des responsables de la direction du budget et de la région de Meknès Tafilalt.