

Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : une approche prospective à la lumière des expériences internationales

AMRANI, N.¹, SADIK, M.² et HEMMI, M.³

1. Doctorante, USMBA-FSJES, nouha.amrani@usmba.ac.ma
2. Doctorant, USBMA-FSJES, mohammed.sadik@usmba.ac.ma
3. Enseignant Chercheur, USMBA-FSJES, mohamed.hemmi@usmba.ac.ma

Date de soumission : 15/12/2020

Date d'acceptation : 27/01/2021

Résumé :

Le présent article interroge la gouvernance des collectivités territoriales (CT) au Maroc. Celle-ci a évolué suite aux réformes initiées au Maroc durant les dernières années et qui ont visé à améliorer la performance de l'administration publique en général et des CT en particulier. A l'instar de la plupart des pays occidentaux, ces réformes placent la performance au centre des préoccupations des décideurs publics au niveau central mais également territorial (Khulmann, 2010 ; Wollmann, 2004)

En adoptant une démarche méthodologique qui s'appuie sur une analyse documentaire de la littérature existante et en faisant appel à un benchmarking international des principales puissances en matière de la gestion publique locale, ce papier a pour objectif de traiter la problématique relative à la prospective de la gouvernance des CT dans le contexte marocain à la lumière des expériences internationales.

L'étude révèle que le socle commun de la plupart des réformes réside dans l'application des principes du Nouveau Management Public et l'adoption de la décentralisation comme système politico-administratif selon une logique plus au moins pragmatique qui tient compte des particularités de chaque pays. Au Maroc, la gestion publique s'inspire du modèle français dans la mesure où les structures de l'Etat sont contraintes de mettre en place une démarche de performance formalisée. Cependant, les CT jouissent encore d'une marge de liberté dans l'adoption d'un modèle de gestion qui prend en considération le particularisme qui caractérise ce type d'organisation.

Mots- clés : gouvernance publique territoriale, collectivités territoriales, réformes, gestion publique locale, nouveau management public.

Governance of local authorities in Morocco: a prospective approach in the light of international experiences

Summary:

This article examines the governance of local authorities in Morocco. It has evolved as a result of reforms initiated in Morocco in recent years that have aimed at improving the performance of the public administration in general and of local governments in particular. As the most Western countries, these reforms make the performance at the interest focus of public decision-makers at the central but also at the territorial level (Khulmann, 2010; Wollmann, 2004).

By adopting a methodological approach based on a documentary analysis of the existing literature and using international benchmarking of the main powers in the field of local public management, this paper aims to address the issue of prospective governance of local authorities in the Moroccan context in the light of international experiences.

The study has shown that the common basis of most of the reforms lies in the application of the principles of the New Public Management and the adoption of decentralization as a political-administrative system according to a more or less pragmatic logic that takes into account the particularities of each country. In Morocco, public management is inspired by the French model insofar as state structures are obliged to implement a formalized performance approach. However, local authorities still free in adopting a management model that takes into consideration the particularity that characterizes this type of organization.

Key words: local governance, local authorities, performance, reforms, local public management, New public Management.

Introduction :

La question de la gouvernance des CT a certainement pris de l'ampleur surtout avec l'avènement du ce que l'on appelle « le New public management ». Celui-ci renvoie à un mode de gestion importé du secteur privé devant permettre de dépasser les défaillances, en termes de performance et de rendement, que connaît le secteur public. L'ère du NMP a commencé en mobilisant les réformes britanniques et américaines comme un phénomène ou un mouvement unifié qui a ensuite été exporté dans le monde entier. L'esprit du Nouveau Management Public est d'apporter de nouvelles notions comme l'efficacité, l'efficience et la pertinence. En d'autres termes, développer une culture de performance et d'évaluation dans le secteur public (Lahjouji et El Menzhi, 2018). Il s'agit d'une approche qui incarne l'amélioration de la performance publique par le progrès du service rendu au citoyen.

Au Maroc, dès les premières années de l'indépendance une série de réformes structurelles ont été entreprises dans un objectif d'ancrage des principes de démocratie, de reddition des comptes et de bonne gouvernance. Compte tenu de leur importance pour le développement économique et social du pays, les CT sont aussi concernées par ces réformes.

Ce choix stratégique s'explique par l'aggravation des problèmes de gouvernance qui affectent négativement les activités de développement territorial. En effet, de par leur domaine de plus en plus large, les CT pâtissent encore dans différents problèmes organisationnels : scandales financiers dans l'attribution des marchés publics, quasi-faillites financières, inefficacité des aides publiques locales, gaspillages, offre des services locaux insuffisante ou incohérente avec les besoins des acteurs locaux, ou encore dysfonctionnements des modes d'organisations.

La finalité ultime des réformes du secteur public au Maroc est l'instauration d'une vaste performance entre les politiques publiques nationales et celles territoriales tout en valorisant le processus de transfert des compétences de l'État vers les CT. Dans cette conception, la réussite d'un nouveau mode de gouvernance territoriale passe par l'adoption d'un modèle spécifique, celui d'une nouvelle gestion publique locale inspirée du New Public Management, qui doit s'accompagner d'un ensemble d'amendements législatifs, structurels et normatifs. Ce qui suppose l'adoption d'une nouvelle vague de réformes pour lever les contraintes à une véritable démarche de gouvernance de la chose locale.

En adoptant la méthode d'analyse documentaire et en faisant appel à un benchmarking des principaux pays en matière de la gestion publique locale, cet article vise à trouver des éléments de réponses à la question suivante : *quelle évolution de la gouvernance publique territoriale au Maroc à la lumière des réformes entreprises et où peut-on la situer par rapport aux expériences internationales ?*

Pour ce faire, la première partie de cet article sera dédiée au cadre théorique de la gouvernance et la présentation de certaines expériences internationales de la gouvernance publique territoriale. Quant à la deuxième partie, elle traitera la question de la gouvernance publique territoriale dans le contexte marocain tout en s'arrêtant sur les défis, les réformes et les perspectives d'évolution. Et enfin la troisième partie, sera consacrée à la présentation et la discussion des résultats.

1. La gouvernance publique territoriale : cadre théorique et expériences internationales

L'étude du concept gouvernance, publique et privée, trouve ses origines dans un référentiel solide regroupant différentes théories. Il s'agit notamment de la théorie des coûts de transaction (Coase, 1937 ; Williamson, 1985, 1996) qui explique les phénomènes de partenariats et qui permet de comprendre les formes de gouvernance des transactions. Dans le même ordre d'idées, la théorie de l'agence (Hill & Jones, 1992), ne manque pas d'impotence et constitue une base pour analyser les relations des parties prenantes qui ne partagent pas forcément les mêmes intérêts.

Et puisque notre domaine d'étude est représenté par les CT¹, la théorie des choix publics (Buchanan & Tullock, 1965) s'impose vu qu'elle permet une compréhension de la prise de décision publique, et plus généralement du comportement politique en fonction des individus concernés par ce processus (Beauregard et al., 2006). D'où l'importance aussi de la théorie des conventions (Montmorillon, 1999) qui est en forte convergence au concept "gouvernance territoriale", car elle tente de construire une économie politique qui concilie : efficacité, justice sociale et démocratie.

1.1 La gouvernance publique territoriale : essais de définition

La prolifération des apports théoriques sur la gouvernance explique l'intérêt croissant qu'octroie des auteurs de disciplines différentes notamment de droit, d'économie et de sociologie à l'étude du concept, ce qui rend sa définition un exercice complexe et un sujet de débat fructueux.

Afin d'aborder la question épineuse de définition du concept gouvernance dans la sphère publique, il convient de noter que le terme a été adopté depuis les années 1970 dans les entreprises privées pour pallier aux problèmes liés aux conflits d'intérêts entre actionnaires et décideurs. Dès lors, le concept de gouvernance n'a cessé d'émerger dans plusieurs contextes.

Dans le secteur public, c'est Margaret Thatcher qui a relancé l'usage du terme gouvernance au cours des années 80, dans le cadre d'un grand mouvement de réformes visant le pouvoir des autorités locales jugé inefficace et coûteux. Selon cette perspective, la notion de gouvernance s'inscrit dans une problématique assez large d'efficacité et d'efficience de l'action publique, et concerne les rapports enchevêtrés entre les gouvernants et les gouvernés (Bakkour, 2013).

1.1.1 La gouvernance dans le secteur public

La gouvernance constitue un concept polysémique qui trouve ses origines aussi bien dans le répertoire des sciences économiques qu'en sciences politiques (Leloup et al., 2005). Selon cet auteur, le concept de gouvernance a été tout d'abord emprunté du champ des sciences politiques pour caractériser les modalités de gouvernement régissant les agglomérations et par extension, l'action publique territoriale.

¹ « Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. » article 135 de la Constitution du 29 juillet 2011.

L'analyse de la revue de littérature révèle que ce concept a été mobilisé par la théorie des coûts de transaction développée par (Coase, 1937). Tout en rejetant l'idée selon laquelle le prix du marché est le seul agent de régulation des échanges, (Coase, 1937) raisonne plutôt en termes des coûts de transaction pour désigner la nature des coordinations entre individuels et collectifs (Leloup et al., 2005). Dans cette perspective, la gouvernance correspond aux procédés par lesquels la firme s'organise pour parvenir à des actions plus efficaces (Lorrain, 1998).

Dans cette acception plutôt économique, la gouvernance est appréhendée comme un processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique (Leloup et al., 2005). Pour (Coase, 1937) la firme en tant que telle émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché. Cette théorie a été ravivée dans les années 1970 par le courant institutionnaliste notamment grâce aux travaux de Williamson. Cet auteur définit le concept gouvernance comme « *un mode de gouvernement local centré sur les acteurs locaux et faisant apparaître ainsi un recours plus large au marché, à la délégation, au partenariat...* ».

Dans le même ordre d'idées, (Lorrain, 1998) considère que la notion de gouvernance fait allusion à deux catégories de *dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces*. D'une part des mécanismes internes correspondant à la typologie des firmes intégrées. D'autre part, la mise en place des contrats, des partenariats, ou l'usage de normes lorsque la firme s'ouvre à des sous-traitants. Pour cet auteur, la gouvernance publique permet d'intégrer la dimension politique, en particulier celle des acteurs non économiques, notamment les institutions. Cette dimension est souvent négligée par l'étude des modes de coordination essentiellement économiques. Dans cette perspective, la gouvernance renvoie à un mode de gestion visant l'efficacité et la réduction des coûts liés aux transactions interindividuelles.

En absence d'une définition consensuelle, nous allons nous référer à celles proposées par quelques organisations internationales comme la Banque Mondiale, l'Organisation de Coopération et Développement Economique, La Commission Européenne et le Fond Monétaire International (Tableau 1 et figure 1).

En partant de l'analyse des définitions susmentionnées, on constate que malgré leurs diversités, certains termes ont une forte fréquence d'utilisation (voire la figure des nuages des mots). Il s'agit des principes et des composantes qui forment les fondements du concept gouvernance.

Tableau 1 : Définition du concept gouvernance selon les institutions

| Institution | Définition proposée |
|--|---|
| Banque Mondiale | « <i>La gouvernance comporte des traditions et des institutions par lesquelles l'autorité dans un pays est exercée. Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à élaborer et à appliquer d'une façon efficace des politiques saines et le respect des citoyens et de l'État pour les institutions régissant les interactions économiques et sociales entre eux</i> ». Cette définition évoque le concept d'un point de vue politique tout en le résumant dans une approche de participation du citoyen, de respect de l'intérêt général et la recherche du bien commun. |
| L'Organisation de Coopération et Développement Economique (OCDE) | « <i>La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends</i> ». La définition de l'OCDE rejoint celle de la Banque Mondiale, avec un penchement plutôt managérial. |
| La Commission Européenne | « <i>La gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un élément clé des politiques et des réformes en faveur de la réduction de la pauvreté, de la démocratisation et de la sécurité mondiale</i> » Ladite définition peut être considérée comme générale, car elle ne cible pas un domaine précis et fait référence aux procédures et règles encadrant cette démarche. |
| Le Fond Monétaire Internationale (FMI) | « <i>La gouvernance est une notion vaste qui couvre tous les aspects de la conduite des affaires publiques, y compris les politiques économiques et le cadre réglementaire</i> » Le FMI propose une définition qui s'inscrit dans le cadre de la gestion publique en intégrant les volets économique et légal qui représentent le point focal pour de la gouvernance. |

Source : conception des auteurs

Figure 1 : Nuage des mots¹



Source : conception des auteurs

¹ Obtenu par l'insertion des définitions proposées dans le logiciel Nvivo.

Le concept gouvernance a la propriété inédite de se décliner en fonction de l'objet auquel elle s'applique (El Hijri, 2009), d'où la naissance des nouvelles branches et domaines de recherches dérivés à savoir la gouvernance locale ou territoriale.

1.1.2 Vers une définition de la gouvernance publique territoriale

Les prémices de réflexion sur la gouvernance territoriale peuvent être resituées dans l'historique de la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux démarches territoriales descendantes classiques. Elles correspondent à la fois à la mise en exergue des mouvements de développement local et aux nouvelles structurations politico-administratives dans les États modernes (Leloup et al., 2005).

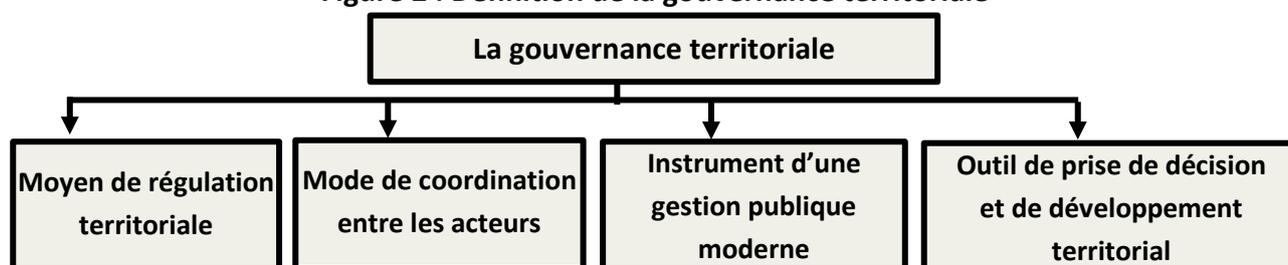
Une revue de littérature sur les différentes définitions proposées du concept de « gouvernance territoriale » ou « gouvernance locale » nous a permis de déceler les composantes élémentaires dudit concept. En effet la gouvernance peut être considérée en tant que :

- **Moyen de régulation territoriale** qui « *vise d'abord à améliorer la gestion des administrations plutôt que de proposer un nouveau mode de gestion démocratique »* Pitseys (2010). Bertrand & Moquay (2004) affirment que « *Le concept gouvernance territoriale ou gouvernance locale permet de renouveler la réflexion sur le gouvernement des territoires, leurs modes de gestion et d'administration »*. Leloup et al. (2005) rejoignent la même idée, en considérant le concept de gouvernance locale « *comme une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents notamment productifs et institutions locales »* .
- **Un mode de coordination entre les acteurs**, dans ce sens on trouve Bertrand & Moquay (2004) qui considèrent que « *La gouvernance locale recouvre des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser un ou des champs d'interaction entre des acteurs de nature variée et de garantir la tenue d'accords, sur un projet plus ou moins explicite, entre partenaires destinés à être partie prenante du gouvernement local »*. Autrement dit, « *La gouvernance territoriale renvoie à un ensemble de situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires, en particulier face à leur environnement économique ou institutionnel »* Le Galès, (1995). Dans cette approche, le territoire contribue à réduire les coûts de transaction entre les firmes et constitue de ce fait un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives. Leloup et al., (2005).
- **Instrument d'une gestion publique moderne et participative** : en effet, l'usage du terme de gouvernance se répand à la fois dans le cadre de l'analyse du gouvernement local et dans une perspective normative en relations internationales et management des affaires publiques (Leloup et al., 2005) pour désigner « *un effacement des frontières entre public et privé, comme entre les divers niveaux territoriaux, ce qui devrait évidemment rendre absurde l'idée aussi bien d'une « gouvernance privée » que d'une « gouvernance publique »* L. EL HIJRI, (2009) . Pour Goxe et al. (2006), « *Les termes "gouvernance" et "participation" sont employés en partie comme des synonymes par les praticiens. De fait, la gouvernance ne désigne pas un phénomène précis, mais un ensemble d'évolutions de l'action publique comme la décentralisation, la contractualisation ou l'appel au partenariat, qui sont sans doute en partie liés, mais qui n'en ont pas moins chacune leur rythme propre et une logique spécifique »* . En bref, la gouvernance

locale « repose sur une dénonciation du modèle politique traditionnel descendant et centralisé. Elle met l'accent sur la multiplicité et la variété des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens, organisations locales, régionales, nationales et étrangères...) associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique qui repose sur des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes ». Leloup et al. (2005).

- **Outil de prise de décision et de développement territorial** : selon cette perspective Leloup et al. (2005), montrent que « dans le cadre de l'analyse du gouvernement local, l'usage du concept de gouvernance entend souligner la participation de divers intérêts notamment privés aux systèmes de décision publique qui régissent les villes et les régions. L'accent y est mis sur les jeux de pouvoir et d'influence présidant à l'élaboration des politiques publiques locales sur la coordination de multi finalités, sur les processus de négociation ». En outre, l'usage du concept dans le niveau territorial est souvent lié aux finalités et aux objectifs de développement. On cite à ce propos Leloup et al. (2005) qui confirment que « La question de la gouvernance territoriale renvoie ainsi tout d'abord à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux — privés, publics, associatifs — dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge ». Bertrand & Moquay (2004) reprennent cette définition et considèrent qu'elle est « la mise en valeur des vertus d'imagination, d'organisation et de coordination de ces acteurs locaux ». Pour ces auteurs, le concept gouvernance territoriale « pose la question de l'autonomie relative des processus de développement locaux et de la nature ou du statut des acteurs concourant à l'orientation du développement ».

Figure 2 : Définition de la gouvernance territoriale



Source : conception des auteurs

Les définitions susmentionnées ne peuvent que confirmer l'importance de la gouvernance publique et sa contribution à répondre de façon cohérente aux problèmes systémiques d'aujourd'hui et à atteindre plus efficacement les objectifs politiques sur l'ensemble du territoire (OCDE, 2017).

Les pratiques de la gouvernance publique territoriale diffèrent d'un pays à l'autre. Au Maroc, les CT s'inspirent de plusieurs modèles afin de renforcer le socle d'une bonne gouvernance territoriale. Dans la présente étude, seront présentés en particulier les modèles français, anglais et suédois.

1.2 La gouvernance des collectivités territoriales : aperçu sur des expériences internationales

Les expériences européennes peuvent servir de référence pour les pays en développement étant donné du succès des politiques menées. Dans le contexte marocain, le choix des modèles français, anglais et suédois n'est pas à justifier.

La France, ancienne puissance coloniale, qui partage une histoire commune avec le Maroc. Cependant malgré son indépendance, il est fortement remarquable que le Maroc s'inspire des politiques et des mesures françaises au niveau institutionnel, organisationnel ou juridique. L'Angleterre et la Suède, car ils sont considérés comme des pays pionniers et précurseurs en matière de la mise en place des réformes de la nouvelle gestion publique (NMP), ce qui fait que leur modèle constitue une source d'inspiration pour la gouvernance publique locale.

1.2.1 Le modèle anglais

C'est avec les réformes de 1888 et 1894 et la montée en puissance de l'État providence en 1920 que l'organisation territoriale commence à prendre son aspect moderne en vue d'assurer une prestation de qualité aux citoyens. Cette situation avait comme conséquence l'apparition d'un niveau local appelé "local authorities" qui s'occupe des affaires économiques et sociales dont le pouvoir central n'est pas mieux placé pour en assurer une gestion efficace. Alors, composé de deux niveaux "central government" et "local authorities", l'Angleterre a présenté l'exemple d'un gouvernement multifonctionnel, politiquement fort et d'une autonomie locale inédite amplement sollicitée en Europe.

Les changements spectaculaires de 1945 ont réduit l'étendue des responsabilités des CT. En effet, le système multifonctionnel a été aboli et un large éventail de tâches a été transmis vers des organisations spécialisées opérant en dehors des CT. Et ce dans le but d'élargir les responsabilités des CT en misant sur la prestation des services sociaux (Éducation, santé, logement). Ce sont en particulier ces événements qui ont fait de l'Angleterre un pays d'émergence du NMP durant les années 60.

Au niveau local, cette transformation managériale doit être complétée par une révision du cadre légale qui se manifeste par l'exigence d'une gestion axée sur la performance dans les CT déterminée et contrôlée par le niveau central. Dès lors, le pilotage de la performance et sa mesure occupaient une place primordiale dans la gestion publique locale en Angleterre, justifiée historiquement par quatre grandes réformes :

- Le Compulsory Competitive Tendering (depuis 1979) : c'est une procédure d'appel d'offre obligatoire à l'encontre des CT qui leur force à se mettre au niveau du secteur privé la mise en place de quasi-marchés. Cette mesure a été accompagnée de la mise en place d'un corps de contrôle (l'audit commission) afin de s'assurer que les marchés conclus respectent les critères exclusifs d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Toutefois, ce dispositif a été remis en cause en raison de la complexité et la lourdeur des procédures
- Le Best Value for Money (depuis 1999) : il s'agit d'un référentiel global de mesure de la performance qui englobe à la fois les critères économiques (Économie, efficacité et efficacité), sociaux et la qualité des services. Néanmoins, ce dispositif a été rapidement abandonné à cause de sa lourdeur des inspections.
- La Comprehensive Performance Assessment (depuis 2003) : ce dispositif visait le passage d'une logique de sanction à une logique d'incitation. Il se caractérise par son aspect global et permet en conséquence une évaluation de la performance des municipalités sur la base de deux types de mesure : des données sectorielles concernant les grands services (Éducation,

santé...) mais également un indice de leadership reflétant la capacité de l'entité locale à se donner des objectifs et à les atteindre.

- La comprehensive area Assessment (depuis 2009) : cette mesure consiste à élargir le périmètre de mesure de la performance publique locale pour couvrir non seulement l'évaluation de l'organisation mais également la prise en compte des effets de l'action publique (Outcomes) et des partenaires.

De ce qui précède, force est de constater que le modèle anglais repose sur des réformes de type Top-down obligeant les CT à procéder par une logique de mesure et d'évaluation de la performance en suivant les mécanismes de contrôle, et cela conformément aux principes du NPM.

1.2.2 Le modèle suédois

La Suède a été classée parmi les pays les plus organisés politiquement et fonctionnellement en Europe Hesse et Sharpe (1991) compte tenu des réformes entreprises ayant contribué à une forte décentralisation des services publics. Elle est dirigée, d'un côté, par un gouvernement central dont les compétences se limitent aux décisions politiques relatives aux ministères et, de l'autre côté, des CT représentées par deux niveaux : les comtés (Landsting) et les municipalités (Kommun). Chaque niveau exerce d'importants pouvoirs législatifs et politiques qui relèvent du domaine des services sociaux, de santé et de l'éducation.

Le modèle Suédois adopte un programme destiné à revitaliser les CT. Dans ce cadre, nous citons "l'expérience de communes libres" en 1980 visant une autonomie de gestion et d'autofinancement des comtés et des municipalités. Depuis 1990, la Suède a adopté une stratégie de réformes ascendantes "bottom-up" visant le renforcement du modèle multifonctionnel du gouvernement local et la valorisation de la décentralisation. Ainsi, avec la promulgation de la loi relative au gouvernement local en 1991, les CT ont considérablement élargi leur pouvoir en intégrant les conseils locaux à la prise de décision. Sous l'égide de ladite loi, les conseils municipaux possèdent des prérogatives en matière de gestion et d'organisation, ils sont autorisés à transférer et à sous-traiter les fonctions de l'administration locale (Wallmann, 2004).

L'introduction du NMP et ses principes dans les organisations publiques font l'objet d'un débat international qui a retenu également l'attention des réformes Suédoises. La crise budgétaire de 1990 a constitué une nouvelle impulsion pour la mise en place du NMP. Le gouvernement a proclamé le changement du système qui consiste à abandonner l'État-providence social-démocrate". Les CT suédoises ont abandonné la prestation de quelques services publics (énergie, eau, égouts, traitement des déchets, etc.). Dès lors des modalités de changement organisationnel ont eu lieu en fonction des compétences de chaque échelon. Pour les municipalités, certaines ont procédé à l'externalisation des services publics, notamment les services de soins, dans le cadre des contrats conclus avec des organisations privées ou à but non lucratif. Pour d'autres municipalités, elles ont introduit des Bons sous forme de "chèques d'éducation" comme équivalents aux dépenses que la municipalité aurait engagées si elle fournissait directement le service au citoyen.

Guidées par des concepts managériaux, les CT ont introduit une logique de performance orientée vers l'évaluation des services rendus au citoyen sur la base des résultats atteints. De ce fait, elles font l'objet d'un certain nombre de contrôles par des organes spécifiques : le contrôle de l'État qui

peut être juridique, financier ou politique effectué par des tribunaux, autorités centrales et régionales, (ombudsmans) et des tribunaux administratifs qui exercent un contrôle de légalité sur les décisions des collectivités locales. Les comptes font l'objet d'un audit financier annuel de la part d'auditeurs indépendants désignés pour quatre ans par l'assemblée délibérante de la collectivité (Bodiguel et Kolam, 2013).

Le succès du modèle Suédois s'explique par l'existence d'une culture de liberté d'information étendue ainsi qu'un grand consensus administratif, l'introduction des dispositifs du NMP ainsi que la mise en place des bases de données rassemblant les informations sur les performances de toutes les communes suédoises (Kuhlmann, 2010).

1.2.3 Le modèle Français

En France, la structure centralisatrice héritée de la révolution industrielle a perduré jusqu'à la fin des années 1970. À cette époque les CT, composées des départements et des communes, ne se sont vu attribuer que des responsabilités limitées car les principales tâches publiques étaient accomplies par l'État central représenté par des ministères.

Toutefois, malgré la faible intervention des CT, elles avaient une position politique *sin qua none* dans le système français ce qui a introduit une nouvelle vague de réformes en 1980 qui consiste en un remaniement du système traditionnel en faveur de la décentralisation. À l'issue de ces réformes, la fonction publique territoriale a été reconnue par la loi du 16 janvier 1984 où l'effectif des CT a augmenté en raison du transfert des compétences de l'État aux communes, aux départements, aux régions, ainsi qu'aux collectivités à statut particulier.

Le cadre législatif de la décentralisation dévoile le principe selon lequel des pouvoirs et des responsabilités devaient être attribués à chaque niveau territorial. En revanche, le partage des responsabilités entre l'État, les départements et les communes, reste floue, souvent avec des chevauchements d'activités entre les régions, les départements, les communes (Wollmann, 2004). Par conséquent, l'amélioration des politiques sociales et la coordination entre les différents acteurs demeurent autant de défis à relever.

Pour ces raisons, la coopération, la contractualisation, la sous-traitance, la gestion par projet, et l'orientation vers une gestion axée sur la performance sont devenues les modalités qui caractérisent une gestion publique locale. La France n'a donc pas fait l'exception, et à l'instar des pays avancée comme l'Angleterre et la Suède, elle a adopté le NMP en vue de pallier aux dysfonctionnements de la gestion publique territoriale.

Le NMP offrait aux CT une occasion de s'émanciper de l'Etat et de devenir des organisations publiques autonomes (Pyun, 2013). Son application en France s'est coïncidé avec une période de réforme de l'action publique locale et la montée en puissance des CT qui ont servi comme terrain d'expérience pour tester ce nouveau modèle de gestion. En effet, la majorité des législateurs français ont été des élus locaux, ils ont testé ces réformes néo-managériales dans leurs collectivités locales avant de procéder à la réforme de l'État dans les années 1980-1990 (Pyun,2013), ce qui a favorisé progressivement son insertion dans le reste des organisations publiques (Bartoli, 2009 ; Bezes, 2009).

La mobilisation des techniques de gestion privée à savoir la planification stratégique, le contrôle de gestion, la gestion des ressources humaines et le marketing public territorial ont contribué à l'amélioration de la qualité du service public compte tenu des attentes des usagers. Par conséquent la structure organisationnelle des CT est passée de la forme pyramidale à une forme plus flexible et horizontale avec trois ou quatre niveaux hiérarchiques (Lamarzelle, 2005).

À l'issue de cette analyse, il s'avère que chaque modèle s'approprie des dispositifs qui le distinguent. De manière générale, nous pouvons distinguer entre deux courants en matière de gestion publique locale : le modèle anglo-saxon et nordique qui se distingue par son aspect normatif, vertical, linéaire et coercitif, et le modèle français qui correspond à un système plus volontariste où les acteurs locaux jouissent d'une grande marge de manœuvre et d'innovation. Le système français reste cependant limité aux grandes villes et organismes intercommunaux et reste inégalement réparti sur l'ensemble du territoire français.

Certes, les réformes entreprises par chaque pays sont ancrées dans la tradition institutionnelle et culturelle du pays, son histoire, son système politique et son contexte socio-économique, mais généralement elles sont regroupées en "réformes traditionnelles" destinées à renforcer les institutions politiques et administratives et en réformes managériales reconnues par le vocable "New Public Management" qui vise à surmonter les défaillances de l'État et celle de l'administration publique en introduisant une logique de gestion inspirée du secteur privé (Wollmann, 2004).

2. La gouvernance territoriale au Maroc entre défis, réformes et perspectives

Les CT ont connu des réformes successives conduisant à élargir leurs responsabilités et leurs attributions. Ces réformes ont été initiées suite aux débats actuels sur les mutations et les contraintes qui affectent leurs systèmes de gestion. De ce fait, plusieurs réflexions ont sollicité l'instauration d'une double figure d'innovation territoriale qui constitue une forme de mix très contemporain et d'actualité entre la bannière de la « Nouvelle performance publique » et celle de la « Nouvelle gouvernance publique » (Baslé, 2014).

Au Maroc cela s'est traduit par un engagement dans des réformes de gouvernance territoriale, résumées généralement en trois grandes phases :

- La première phase d'initialisation à la décentralisation entre 1959 et 1976 marquée par un découpage administratif en 1959 et l'adoption de la première charte communale en 1960 complétée par celle de 1976.
- La deuxième phase entre 1990 et 2009, c'est une phase d'accélération à la décentralisation distinguée par un lot de réformes : la loi relative à l'organisation de la région en 1997, la charte communale de 2002 et la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.
- Et la troisième phase, depuis 2010 jusqu'à 2015, revigorée par une révision de la constitution en 2011, une montée en puissance de la région avec le lancement de la régionalisation avancée en 2015, et enfin la promulgation des lois organiques : la loi 111-14 relative aux régions, la loi 112-14 relative aux provinces et préfectures et la loi 113-14 relative aux communes.

2.1 Les défis de la gouvernance territoriale au Maroc

Le contexte actuel de gouvernance locale impose aux CT de moderniser leur système de gestion pour pouvoir faire face aux différentes contraintes qu'elles doivent gérer. Il s'agit d'un vaste chantier de réformes rendues nécessaires par les dysfonctionnements du management des CT tant soulignés dans les rapports de la Cour des Comptes. Ces dysfonctionnements sont liés à la gestion des ressources humaines, des ressources financières et aux outils de gestion mobilisés.

2.1.1 Les contraintes liées aux ressources humaines

Les ressources humaines sont considérées comme le levier de la gouvernance locale et le moteur de son succès. Un manque de qualification des responsables et administrateurs d'une organisation contraint considérablement son processus de management. Dans les CT marocaines, s'observe souvent l'absence d'une adéquation entre postes, profils et qualifications. Cela s'explique, entre autres, par un processus de recrutement classique et rigide qui ne répond pas aux normes.

Ce problème est d'autant plus visible au niveau des communes. Selon le rapport du CESE en 2013 : 23% des conseillers communaux ont un diplôme relevant des études supérieures, 31% le niveau secondaire, 25% le niveau primaire, et 21% n'ont aucun niveau scolaire (CESE ? 2013). Cette situation ne semble pas normale en raison du poids de la responsabilité confiée à ces responsables.

2.1.2 Les contraintes liées au financement

Le problème de financement des CT est un sujet souvent débattu par des experts, des spécialistes ainsi que les académiciens. Au Maroc, les dépenses des CT connaissent une augmentation à un rythme deux fois supérieur à celui des recettes du budget général avec un taux moyen annuel de 15% depuis 1977 alors que le volume de ses ressources ne représente que 5% du PIB (Lazrak, 2014). Cet effet de ciseau débouche sur une insuffisance des ressources qui représente un véritable obstacle pour répondre aux exigences du développement local et des ambitions des citoyens.

Selon le rapport de la cour des comptes de 2007, ces handicaps financiers s'aggravent sous la présence des contraintes suivantes :

- La faiblesse du taux de recouvrement des taxes.
- Les problèmes techniques, humains et matériels liés à la gestion des recettes des CT.
- La gestion non rationnelle du patrimoine des CT.

Une présence très forte des autorités de tutelle dans tout le processus de gestion, la faiblesse des moyens financiers, matériels et humains sans oublier le faible niveau d'instruction des élus locaux, sont autant de contraintes qui entravent la mise en œuvre efficace des politiques de développement.

2.1.3 Les contraintes liées à la structure d'organisation

Du point de vue organisationnel, les CT sont conçues comme des structures bureaucratiques dont les fondements organisationnels font défaut. En effet l'absence d'organigrammes établis et visés par les autorités de contrôle administratif constitue une des défaillances majeures. Cette situation se répercute négativement sur la stabilité des structures organisationnelles des CT et par conséquent, elle ne suscite pas l'intérêt des cadres territoriaux à occuper des postes de responsabilité.

D'autre part, le terrain montre que la majorité écrasante des CT au Maroc continuent à mobiliser des outils de gestion non adéquate aux évolutions de leur environnement. À titre d'exemple, la comptabilité locale actuelle au Maroc est une comptabilité de caisse qui pourrait être un obstacle lors du développement d'une culture de contrôle à savoir, le contrôle interne, le contrôle de gestion et l'audit.

En évoquant les dysfonctionnements des CT, il s'avère qu'on est en face d'une administration fortement centralisée et hiérarchisée, avec des structures administratives nombreuses dont les traits particuliers sont l'anonymat.

La persistance de ces défaillances est parmi les raisons qui ont déclenché une vague de réformes visant à améliorer la performance de l'action publique locale.

2.2 La nouvelle gouvernance locale au Maroc : réformes et perspectives

La montée en puissance de la région en tant que collectivité territoriale dictée par les orientations de la constitution de 1992 et sa qualification comme moteur de développement économique à l'issue de la loi de finance de 2006, sont parmi les faits saillants ayant contribué à l'introduction des nouvelles pratiques de gouvernance que le l'État marocain a mis en place sur plusieurs étapes en s'investissant dans un continuum de réformes graduelles.

2.2.1 Réformes à caractère juridique

Selon cette perspective, le royaume a travaillé ardemment afin d'enrichir l'arsenal juridique et de régulariser le fonctionnement de l'administration territoriale pour la concrétisation de la régionalisation avancée telle qu'il est préconisé dans le discours Royal du 6 Novembre 2008. Il en résulte alors en 2010 la création de la Commission Consultative de la Régionalisation CCR, qui s'engage de la conception des points directifs de la régionalisation ainsi que ses principes.

Le CCR a proposé un découpage régional fonctionnel capable de contribuer au renforcement de la démocratisation de l'État et d'amorcer une nouvelle conception de la relation qui lie la région à l'État et aux autres CT. Ce découpage régional repose sur des principes unificateurs et des règles directrices (Jafari et El Moujaddidi, 2016) ayant réduit le nombre des régions à 12 au lieu de 16. L'objectif c'est de regrouper les régions qui sont proches afin d'optimiser les ressources financières. La constitution de 2011 a pris en considération l'ensemble de ces instructions, elle a consacré tout un axe pour la gouvernance des organisations publiques dont les CT font partie. Ainsi elle a instauré pour la première fois le système d'élection au suffrage universel direct pour les conseils régionaux, et le transfert du pouvoir d'exécution des délibérations des CT à leurs présidents.

De surcroît, cette constitution a apporté des nouveautés qui tracent les grandes lignes d'une gestion locale fondée sur des principes tels que la libre administration, la subsidiarité et la coopération qui sont les piliers d'une bonne gouvernance territoriale.

Le principe de libre administration permet aux CT, dans la limite de leurs compétences, d'exécuter librement leurs missions. En vertu de ce principe, les CT peuvent s'administrer librement, sans être soumises à des contraintes excessives, et sans aucune interférence avec le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Sur cette base, une large marge de manœuvre est mise à la disposition des présidents des conseils afin de réussir leurs gestions.

Outre leurs compétences propres, les CT partagent des compétences et des responsabilités avec l'État. Toutefois, en vertu du principe de subsidiarité, ce partage est soumis à une condition selon laquelle les compétences doivent être transférables par l'État. En fait, l'Etat peut déléguer certains de ses pouvoirs aux CT lorsqu'il considère qu'elles sont les mieux placées pour les assurer, compte tenu de leur proximité des citoyens.

Le principe de coopération et de partenariat repose sur une solidarité entre les différents niveaux territoriaux (Régions, Provinces et Préfectures) pour plus de synergie entre ces diverses entités. Par conséquent, les CT ont d'ores et déjà la possibilité de tisser des relations et conclure des partenariats même à l'échelle internationale.

Afin de mettre en œuvre les dispositions de la constitution de 2011 et de poursuivre la série des réformes entamées en matière de gouvernance, il était impératif de procéder à la refonte de la LOF. Dans ce cadre la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances, promulguée en 2015 a transformé en profondeur les modalités de gestion des deniers publics, par l'introduction d'une gestion axée sur les résultats en faisant de la performance la cible de l'action de l'État et des CT. Les nouvelles dispositions ont pour vocation d'orienter la gestion publique vers des finalités de performance tout en faisant appel aux techniques de budgétisation, de comptabilité financière et de comptabilité de gestion.

Officialisée en 2015, la régionalisation avancée est un nouveau mode de gouvernance territoriale qui a nécessité une révision de l'arsenal juridique renforcé par la promulgation de trois lois organiques relatives aux CT : la loi 111-14 relative aux régions, la loi 112-14 relative aux préfectures et la loi 113-14 relative aux communes. Ces lois visent plus de clarté sur le fonctionnement des CT dans un contexte de régionalisation avancée. Elles fixent notamment les conditions d'une gestion démocratique, les compétences propres de chaque échelon et celles qui sont partagées avec l'État, le régime financier, ainsi que les règles de gouvernance.

Après le lancement du chantier de la régionalisation avancée et l'entrée en vigueur des lois organiques, les traits de la nouvelle gouvernance territoriale commencent à se dévoiler. Le chantier des réformes mettant les bases d'une gouvernance locale s'est élargi par la révision des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation des finances publiques, de la comptabilité publique et de la fiscalité locale, et par une valorisation de la fonction publique territoriale à travers l'introduction des notions de gestion axée sur les résultats, la performance et la reddition des comptes.

2.2.2 Pratiques managériales dans les collectivités territoriales

Les nouveaux aspects de la gouvernance des CT deviennent d'autant plus remarquables à travers les modalités et outils adoptés au niveau de leur gestion quotidienne. Les CT adhèrent de plus en plus à une démarche de gestion par projet en commençant d'abord par une planification, un diagnostic et un suivi lors la préparation du SRD¹, le SPD², et PAC³. Ce sont bel et bien des pratiques inspirées du modèle de gestion privée dont l'efficacité est largement reconnue.

¹ Schéma Régional de Développement.

² Schéma Provincial de Développement.

³ Plan d'Action Communal.

Le volet budgétaire a été aussi concerné par certaines modifications. On cite ici l'exemple du budget des communes qui combine une classification par nature (codifiée par article, paragraphe et ligne) et une classification fonctionnelle (codifiée par chapitre) visualisée par une nomenclature budgétaire croisée dont l'objectif est de fournir les informations pertinentes et propices pour un contrôle et un suivi à la fois politique et administratif.

En matière de contrôle, les nouveautés apportées par les lois organiques se manifestent par une suppression de tutelle. À cet égard, les CT se trouvent soumises à un contrôle de légalité. De ce fait, les autorités territoriales (wali, Gouverneur...) bénéficient des prérogatives qui ne leur permettent pas d'annuler directement un acte, ni de l'approuver, mais de demander à la collectivité de retirer ou modifier l'acte illégal et le cas échéant, de le déférer devant le juge administratif. Ainsi, ils se sont privés du pouvoir de sanction qui leur était attribué auparavant. Elles sont soumises également au contrôle juridictionnel que les lois organiques mentionnent en termes d'audit et de contrôle de la gestion effectué par les instances de contrôle, en l'occurrence : IGAT¹, IGF² et la CRC³.

D'autre part, les systèmes d'informations qui sont mis à la disposition des CT se présentent comme un exemple vivant qui atteste le passage vers une nouvelle gouvernance qui s'ouvre sur les techniques digitales et contribuent à la réalisation des objectifs de dématérialisation de l'administration. Les CT bénéficient d'atouts pluriels qui résident dans l'existence de systèmes de Gestion Intégrés des Dépenses (GID), des Recettes (GIR) et du Personnel (AUJOUR). Ces systèmes constituent l'ossature du système d'informations et de gestion des CT qui intégrera aisément cette réforme.

2.2.3 Perspective de la réforme

Les réformes entreprises au Maroc montrent qu'un effort important a été déployé en vue de l'application du NMP dans les collectivités territoriales, grâce à la mobilisation des outils de gestion de projet, de l'introduction des systèmes d'information et l'ouverture sur une gestion axée sur les résultats. En revanche, le cadre législatif représenté par les lois organiques ainsi que les décrets ne vont pas au-delà de la description et n'arrivent à dicter ni la manière ni la procédure détaillée à suivre communément pour que toute collectivité soit performante. Une marge de manœuvre est laissée aux présidents dans la limite de leurs compétences et conformément au principe de libre administration.

Les lacunes du système législatif peuvent être expliquées par des facteurs de contingence liés à :

- La taille : l'effet de taille affecte significativement la gestion des collectivités territoriales, en effet nous avons constaté que les dispositions légales sont presque identiques en matière de gouvernance alors qu'en réalité gérer une commune ne se manifeste pas de la même manière qu'une province, préfecture ou région étant donné que leur raison d'être n'est plus la même.

¹ Inspection Générale de l'Administration Territoriale.

² Inspection Générale des Finances.

³ Cours Régionales des Comptes.

- L'environnement : l'environnement dans lequel les collectivités évoluent n'est pas sans impact sur leur gestion car chaque territoire se distingue par ses propres spécificités ce qui rend la généralisation des procédures comme il est dicté par la loi un sujet de débat.
- Les moyens disponibles : les ressources financières de même que les ressources humaines sont des critères de discrimination entre les différents niveaux territoriaux et par conséquent leur gestion ne sera plus identique. En fait, l'insuffisance des moyens financiers est une véritable limite à l'aptitude des collectivités à conduire des projets, il en est de même pour le manque de qualification du capital humain qui se répercute négativement sur l'efficacité du système de gestion.

Malgré les tentatives de réformes entreprises, leur impacte demeure imperceptible vu la persistance de certaines lacunes juridiques. Ce qu'il faut combler par des closes audacieuses et claires afin de réduire l'écart entre les différents échelons territoriaux, institutionnaliser leur gouvernance et améliorer leur performance.

Dans cette perspective, il importe de signaler qu'un nouveau processus de réflexion et de débat qui s'articule autour de la performance locale est lancé par le ministère de l'intérieur. Il s'agit du Programme d'Appui à l'amélioration de la performance des communes au Maroc, un projet mené en partenariat entre la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), la Banque mondiale et l'Agence Française de Développement pour une période de 5 ans (2019 - 2023). Ce programme a pour objectif de renforcer la bonne gouvernance des communes afin d'améliorer les services aux citoyens et aux entreprises. Une cible de 103 communes pilotes a été retenue en se basant sur le critère de taille et d'urbanisation (plus de 85% de la population urbaine du pays et près de 55% de sa population totale).

3. Discussions et analyse des résultats

3.1 Méthodologie

Dans le cadre de cette étude exploratoire de la littérature existante en matière de la gouvernance publique territoriale, l'objectif est d'approfondir l'expérience de la gouvernance des CT marocaines au regard des expériences internationales. Pour ce faire, il est judicieux de faire appel à une démarche méthodologique qui va nous permettre de sélectionner les documents pertinents et de faire la comparaison entre les différents pays étudiés.

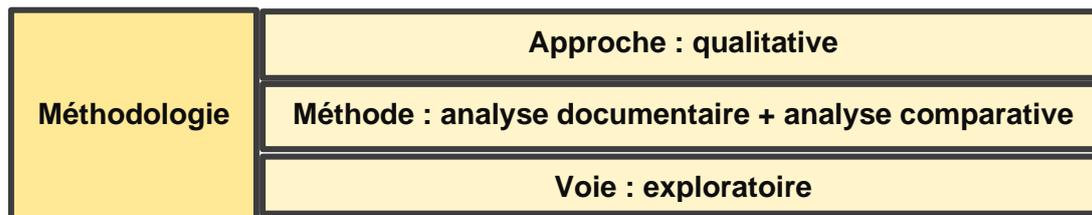
Il s'agit en d'abord de la méthode d'analyse documentaire considérée comme le maillon essentiel de la chaîne documentaire (Feyler, 1995), basée sur une démarche structurée qui commence par la sélection des documents, classer les informations selon le degré de pertinence, les analysées et enfin les interprétées. Le choix de cette méthode s'explique par la surabondance d'informations par rapport à un sujet justifiée par une et de diversité des ouvrages, des thèses et d'articles. D'où l'impotence d'adopter une démarche scientifique qui permet de structurer le processus de recherche afin de s'approprier une stratégie de recherche qui combine entre richesse documentaire et pertinence scientifique.

En outre, nous avons choisi d'appuyer la démarche documentaire par une analyse comparative faisant appel à un benchmarking dont l'ambition est de « *scanner le monde pour découvrir tout ce*

qui y est accompli de meilleur où que ce soit et ensuite trouver le moyen de faire aussi bien ou même mieux » (ERT, 1996).

Dans cette perspective, la méthode d'analyse comparative présente l'avantage de permettre à surpasser les compétiteurs à l'échelle mondiale, pour promouvoir une culture du changement, pour poser des objectifs et trouver des solutions, pour construire le futur (Vincent et al., 2001). Dans le cadre de cette étude, elle présente l'avantage de repérer les pistes communes et d'identifier les styles de management des CT permettant de dégager les pratiques et les cadres institutionnels servant de modèles pour une gouvernance territoriale efficace (Guennoun et Salery, 2009).

Figure 3 : schéma de la méthodologie adoptée



Source : conception des auteurs

3.2 Résultats et discussion

Une comparaison entre les expériences étrangères et marocaine montre l'existence des points de convergences et de divergences et c'est en fait l'objectif d'un benchmarking qui consiste à identifier les opportunités d'amélioration en interne et d'obtenir suffisamment d'information pour accéder aux meilleures pratiques.

La présente analyse est fondée sur deux variables : les réformes politico-administratives et les réformes managériales des quatre pays traités (Angleterre, Suède, France et Maroc). En effet, le premier volet qui concerne le système politico-administratif montre un point commun entre les différents pays qui optent tous pour la décentralisation via le transfert d'un ensemble de responsabilités centrales vers des entités localement élues. Néanmoins, en Angleterre le concept décentralisation ne signifie pas une autonomie dans la mesure où même si une marge de manœuvre large est confiée aux collectivités territoriales, ces dernières demeurent sous le contrôle du gouvernement central, avec une réduction significative de leur champ de compétence.

En ce qui concerne la diffusion du nouveau management public (NMP), on assiste à une unanimité dans l'introduction des principes de gestion au sein des collectivités locales, tels que la gestion des performances, la privatisation, l'externalisation des services publics, le recours aux outils de contrôle de gestion (Comptabilité de gestion, budgétisation axée sur les résultats, tableau de bord de gestion...). Les pays européens sont nettement avancés à ce niveau. L'expérience du Maroc est encore à ses débuts. Les pratiques du NMP se développent progressivement dans les collectivités territoriales.

Les pratiques du NMP diffèrent d'un pays à l'autre compte tenu des dispositifs politiques, juridiques et organisationnels. Force est de constater que le Maroc s'inspire des expériences étrangères en matière d'application du NMP tout en les adaptant à ses spécificités dans le but de dépasser la phase

pilote et passer à l'accélération et la généralisation de ce NMP dans les différents échelons territoriaux.

Le modèle anglais, dit aussi modèle mécaniste où les réformes ont été imposées par l'État central et qui s'appuie sur un système contraignant et de sanction dans le suivi de la performance basée sur des mesures chiffrées et comparatives généralisées partout sur le territoire.

L'expérience suédoise se caractérise par l'existence d'une culture marquée par la liberté d'accès à l'information ainsi qu'une tradition d'évaluation (Kuhlmann, 2010 ; Jann et Reichard, 2003). L'introduction des outils de pilotage orientés vers les résultats a été matérialisée par la mise en place des divisions/Clients au sein des collectivités locales ainsi qu'un management par des contrats/Objectifs. L'expérience suédoise ressemble beaucoup à celle de l'Angleterre, elle est fondée sur un système de comparaison intercommunale et un système de sanction exercée par les autorités centrales mais d'une façon plus légère. Ces deux modèles peuvent être regroupés en un seul modèle qui résume les principes de la gestion publique locale dans les pays Anglo-saxons.

Contrairement à l'expérience anglaise, le modèle français s'impose comme un cadre développé sous des initiatives locales menées grâce au volontarisme de certaines collectivités locales (Guenoun, 2009). Le régime français intègre la dimension politique des élus dans la définition des orientations générales de la collectivité territoriale, laquelle est déclinée au niveau des différents services locaux par les cadres administratifs. Ce croisement politico-administratif fait du régime français un modèle qui tient compte de la dimension interne de la performance mesurée par des indicateurs d'efficacité, d'économie et d'efficience, ainsi que la dimension externe appréciée par l'impact des politiques publiques sur les citoyens, et la qualité des services destinés aux usagers.

Dans le contexte marocain, une analyse des différents textes juridiques (lois organiques des collectivités territoriales, décrets, chartes communales etc.) nous a permis de constater qu'il y a une confluence avec le système français sur plusieurs niveaux. Notamment pour la démarche performance, il s'agit d'une approche volontariste qui n'est pas obligée aux CT marocaines, à l'encontre des départements ministériels qui sont censés chaque année de livrer un programme de performance (PDP) comme il est indiqué dans la LOF. Certaines collectivités (les grandes communes) suivent la même démarche du PDP ce qui nous amène à formuler l'hypothèse suivante : « si le législateur s'oriente vers le rapprochement des pratiques de gestion locale avec celles du NMP, c'est peut-être parce qu'il se prépare vers l'élaboration d'une LOF locale dédiée aux CT ».

Le tableau suivant représente une synthèse des comparaisons menées entre l'Angleterre, la Suède, la France et la Maroc en matière de la gouvernance publique territoriale. Les critères de comparaison retenus résident dans les aspects managériaux, la place de la performance dans les réformes et les spécificités politico-administratives.

Tableau 2 : Synthèse des comparaisons des expériences internationales

| | | Expériences | | | |
|---------|-------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|
| | | Anglaise | Suédoise | Française | Marocaine |
| Aspects | Date des Réformes | Depuis 1920 | Depuis 1980-1990 | Depuis 1980 | Depuis 2010-2014 |

| | | | | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|--|---|---|---|
| | Modalités de gestion | Sous-traitance et délégation (obligation) | Sous-traitance et délégation (Volontariste) | Gestion autonome (possibilité de contractualisation) | Libre administration (sous-traitance, gestion déléguée et contractualisation) |
| | Mécanismes de contrôles | Inspection et audit (sanctions) | Inspection et audit (sanctions) | Inspection et audit | Inspection et audit |
| Aspect performance | Gestion Axée sur les Résultats | Oui | | Oui (pour certaines CT) | |
| | Indicateurs | Surtout qualitatives | Qualitatives et quantitatives | Qualitatives et quantitatives | Qualitatives (pour certaines CT) |
| | Évaluation | Interne et externe | | | |
| Aspect politico-administratifs | Organisation territoriale | Régions, les comtés (counties), les paroisses (parishes) | Communes (Kommun), Comtés (län) | Régions, départements, communes, des collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer. | Régions, provinces et préfectures, communes |
| | Système politico-administratif | Décentralisation modérée | Décentralisation | Décentralisation | Décentralisation |

Source : conception des auteurs

Conclusion et perspectives :

La gouvernance locale au Maroc est un nouveau chantier d'une grande importance pour le gouvernement. Le bilan des réformes entreprises, montre que la période la plus marquante est celle de 2010 -2015, car elle a transformé en profondeur la gestion des CT conformément aux dispositions de la nouvelle constitution de 2011, qui vise l'encrage des principes de démocratie, de transparence, de reddition des comptes et de bonne gouvernance.

Le lancement de la régionalisation avancée a procuré des opportunités inédites en matière de la gestion, étant donné qu'elle a favorisé une gestion axée sur la performance. Afin de mener à bien ce vaste chantier, il était impératif de procéder à un benchmarking pour s'inspirer des expériences des pays qui ont plus ou moins réussi le management territorial. Dès lors, une refonte de l'arsenal juridique a eu lieu et qui concerne une révision de la LOF (loi organique n° 130-13) dont les nouvelles dispositions tablent sur la performance comme cible de l'action de l'État et des CT en faisant appel aux techniques de budgétisation, de comptabilité financière et de comptabilité de gestion inspirées des entreprises privées.

Ajoutons à cela la promulgation des lois organiques des CT : la loi 111-14 relative aux régions, la loi 112-14 relative aux préfectures et la loi 133-14 relative aux communes, qui mettent l'accent sur le fonctionnement des CT dans un contexte de régionalisation avancée. Notamment les compétences qui sont propres et celles qui sont partagées avec l'État, les ressources financières, les règles de

gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et des programmes de développement, ainsi que leur évaluation et leur suivi.

Toutefois, l'évolution du contexte national aussi bien qu'international nourrissent de nouvelles attentes et font apparaître des insuffisances à la fois structurelles et normatives qui accompagnent le processus de réforme et qui contribueraient sans nul doute à parfaire l'expérience nationale dans ce domaine. D'ailleurs les perspectives de réformes et les chantiers en cours en témoignent.

Il est certes que cette étude exploratoire a permis de comprendre quelques aspects de la gouvernance publique territoriale au Maroc et de la situer par rapport aux expériences internationales grâce à l'adoption d'une approche comparative. Toutefois, la présente étude ne prétend pas l'exhaustivité et ne signifie pas qu'elle présente certaines limites. En effet, la méthode d'analyse documentaire que nous avons adoptée ne donne pas la possibilité de généraliser les résultats obtenus. Elle nécessite alors un approfondissement ou un prolongement de nature empirique basée sur des données du terrain en faisant appel à un échantillon plus large des collectivités territoriales. De ce fait cette étude doit être complétée par une méthode quantitative afin de confirmer ou d'infirmer les résultats obtenus.

Références bibliographiques :

- Bakkour, D. (2013), « Un essai de définition du concept de gouvernance », Université Mixte de recherche, ES n°05.
- Bartoli, A. (2009), « Management dans les organisations publiques », Dunod, Paris.
- Baslé, M. A. (2014). « L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France : Le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance publique ». *Politiques et management public*, 31(3), 267-282.
- Beauregard, C., Carassus, D., Ebondo, W. M. E. et Fouda, O.M. (2006), « Les mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échelle internationale », *Projet de Communication-Ville Management* 7.
- Bertrand, N., Moquay, P. (2004), « La gouvernance locale, un retour à la proximité ». *Économie rurale : Proximité et territoires*. N°280, pp. 77-95.
- Bezes, Ph. (2009), « Réinventer l'Etat ; les réformes de l'administration française (1962-2008) », PUF, Paris.
- Bodiguel, J. & Kolam, K. (2013), « Les fonctions publiques locales en Europe – Suède » Etude CNFPT - EUROPA.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1965). «The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy». University of Michigan Press.
- Coase, R.H. (1937). « The Nature of the Firm», in Williamson O. and Winter S. (eds.), *The Nature of the Firm*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 18-33.
- Conseil Economique Social et Environnemental, (2013).
- El Hijri, L. (2009), « Gouvernance et stratégie territoriales : le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire », Université Paul Verlaine – Metz.
- European Roundtable of Industrialists (1996) « Benchmarking for Policy-makers: The Way to Competitiveness, Growth and Job Creation ».
- Feyler, F. (1995). « L'analyse documentaire : Techniques, outils, pratiques ». CRDP de Poitou-Charente, 167 pages. ISBN-10 : 2866324404.

- Goxe, A., Holec, N. et Rousseau, S. (2006). « Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable ».
- Guenoun, M., « Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales ». Sciences de l'Homme et Société. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, 2009. Français.
- Hesse, J. J. and Sharpe, L.J. (1991). « Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations in Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries », Verlagsgesellschaft, 1990/91), pp. 603-621.
- Hill, C. W., & Jones, T. M. (1992). « Stakeholder-agency theory. Journal of management studies », 29(2), 131-154.
- Jafari, M., « El Moujaddidi (2016). N, La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis ». Revue Organisation et Territoire n°2.
- Jann, W., & Reichard, C. (2003). « Evaluating best practice in central government modernization. Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective », Cheltenham/Northampton.
- Kuhlmann, S. (2010). « Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales : une analyse comparative des expériences de réforme en Grande-Bretagne, en France, en Suède et en Allemagne ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76(2), 357-372.
- Lahjouji, K, El Menzhi, K. « Le Nouveau Management Public au Maroc, quels apports ? ». 2018. hal-01801445.
- Lamarzelle D. (2005), « La face cachée de la territoriale », Papyrus, Montreuil.
- Lazrak, N. (2014). « La gouvernance financière locale Vers un nouveau modèle », P7, Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N ° 11.
- Le Galès, P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue française de science politique », 57-95.
- Leloup, F., « Moyart, L. & Pecqueur, B. (2005). « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » Géographie, économie, société, vol. 7(4), 321-332.
- Lorrain, D. (1998). « Administrer, gouverner, réguler ». Les Annales de la recherche urbaine, 80(1), 84-92.
- MONTMORILLON (De) B. (1999), « Théorie des conventions, rationalité mimétique et gestion de l'entreprise », in De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXIème siècle, coordonnée par G. Koenig, Economica, Paris, 255 p.
- OCDE, 2017. « Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc GUIDE DE BONNES PRATIQUES ».
- Pitseys, J. (2010). « Le concept de gouvernance. Revue interdisciplinaire d'études juridiques », volume 65(2), 207-228.
- Pyun, H. (2013). « Hybridation du New Public Management : cas de gestion des administrateurs territoriaux en France ». *Management & Avenir*, 65(7), 32-47.
- Vincent, P, Mammar, L, Meyer, A, Jemelin, C, Robin-Prévallée, Y, et al. (2001). « Analyse comparative - benchmarking - dans les systèmes locaux de transport de voyageurs ». Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2001, 49 p.
- Wollmann, H. (2004). « Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations ». *Local Government Studies*, Vol.30, No.4, Winter 2004, pp.639 – 665 ISSN 0300-3930.