

L'évolution des méthodes de gestion des services publics versus le changement du système de gouvernance territoriale au Maroc

The evolution of public service management methods and the change in the territorial governance system in Morocco

Lahoucine MBARKI, (Doctorant)

*Laboratoire de recherche en en Sciences de gestion des organisations
 Faculté de l'Economie et de Gestion
 Université Ibn Tofail, Kénitra, Maroc*

Abdelhay BENABDELHADI, (Professeur de l'enseignement supérieur)

*Laboratoire de recherche en en Sciences de gestion des organisations
 Ecole Nationale de Commerce et de Gestion
 Université Ibn Tofail, Kénitra, Maroc*

Lahoucine IKKOU, (Enseignant chercheur)

*Faculté de l'Economie et de Gestion de Guelmim,
 Université Ibn Zohr, Agadir, Maroc.*

Adresse de correspondance :	Faculté d'économie et de gestion- Kénitra Campus universitaire- Kénitra Université Ibn Tofail Maroc
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude et ils sont responsables de tout plagiat dans cet article.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	MBARKI, L., BENABDELHADI, A., & IKKOU, L. (2024). L'évolution des méthodes de gestion des services publics versus le changement du système de gouvernance territoriale au Maroc. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 5(4), 370-382. https://doi.org/10.5281/zenodo.11001332
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: March 13, 2024

Accepted: April 19, 2024

International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics - IJAFAME

ISSN: 2658-8455

Volume 5, Issue 4 (2024)

L'évolution des méthodes de gestion des services publics versus le changement du système de gouvernance territoriale au Maroc

Résumé :

Dans un contexte marqué par des changements sociaux-économiques et des progrès technologiques, les collectivités territoriales sont confrontées à des défis de financement, de technicité et de gouvernance. Cette situation appelle à des évolutions du paradigme de fonctionnement de ces collectivités et de leurs modes de gouvernance.

En outre, il semble nécessaire que les outils actuels de la gestion locale s'adaptent aux mutations contextuelles actuelles (David Carassus, Patrick Lemaire, G. Le Meur, 2016).

Dans cette perspective, les modes de gestion des services publics au Maroc s'évaluent, d'une gestion classique à une gestion moderne connue dans le monde privé. Ainsi, le souci de l'influence de cette évolution sur le mode de gouvernance territoriale existe, d'où l'importance de cet article qui a pour objectif de répondre à la question suivante : Existe-il un rapport entre l'évolution des modes de gestion et le changement du mode de gouvernance des collectivités territoriales ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette problématique, nous avons opté pour une approche qui combine entre une étude bibliographique et l'observation, pour étudier la mise en place par les collectivités territoriales de certains principes et modalités de gouvernance connues dans le secteur privé.

La recherche nous permettra d'avancer des recommandations utiles en matière de gouvernance territoriale

Mots clés : Collectivité territoriale, action publique territoriale, Partenariat Public Privé.

Classification JEL: G30, G38, H44, H7, O1

Type de l'article : article théorique.

Abstract :

In a context marked by social and economic change and technological progress, local authorities are facing challenges in terms of financing, technicality and governance. This situation calls for changes in the operating paradigm of these communities and in their modes of governance.

In addition, it seems necessary for current local management tools to adapt to current contextual mutations (David Carassus, Patrick Lemaire, G. Le Meur, 2016).

With this in mind, the way public services are managed in Morocco is evolving, from classical management to the modern management known in the private world. Thus, the concern of the influence of this evolution on the mode of territorial governance is persistent, hence the main question of this article.

The aim of this article is to answer the following question: Is there a link between these changes in management methods and changes in the way local authorities are governed?

To address this issue, we have opted for an approach that combines a documentary study and observation, as a methodology practiced in management science, to observe the implementation by local authorities of certain governance principles and modalities known in the private sector.

The research will enable us to draw up useful recommendations for territorial governance.

Keywords: Territorial collectivity, Territorial public action, Private public partnership.

JEL Classification : G30, G38, H44, H7, O1

Paper type : Theoretical Research

1. Introduction

Les collectivités territoriales cherchent à mettre en valeur les potentialités économiques de leurs territoires à travers une approche accentuée sur le développement. Cependant, dans un contexte marqué par des changements socio-économiques successifs et des progrès technologiques importants, ces institutions se confrontent à des défis majeurs en relation avec les déficits budgétaires, les difficultés de financement des services publics locaux, des investissements en infrastructures locaux et les défaillances des modes de gouvernance.

La satisfaction des attentes des populations est une mission qui dépend de la levée de ces contraintes, ce qui appelle à des évolutions du paradigme de fonctionnement de ces collectivités et de leurs modes de gouvernance. En outre, il semble nécessaire que les outils actuels de la gestion locale s'adaptent aux mutations contextuelles actuelles (Carassus D et al, 2016).

Les collectivités territoriales ont un rôle général à jouer en matière de politiques publiques parce qu'elles disposent de compétences étendues (Pontier J.M, 2012). Elles interviennent, avec d'autres acteurs, par le biais d'un ensemble d'efforts et d'actions qui visent à répondre aux besoins et nécessités de développement.

Ces interventions sont indiquées, dans cet article, par la notion de l'action publique territoriale (APT), qui prend diverses formes à savoir : la contribution à la croissance et à la richesse nationale, la réalisation d'investissements publics et la gestion des services publics.

À cet égard, le Produit Intérieur Brut (PIB) généré par les régions¹, durant la période 2015-2022, est passé de 966.077 MDH à 1.273.281 MDH, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,71% (Cour des Comptes, 2023). Cette participation illustre le rôle important de ces collectivités dans la réalisation du développement économique et social national.

Quant à la gestion des services publics, les collectivités territoriales marocaines disposent de compétences élargies dans ce sens. Pour Zarouk. N (2001), les services publics locaux sont définis généralement comme étant une activité ou une prestation de services qui vise la satisfaction des besoins quotidiens locaux ayant un caractère public. Ils constituent aussi l'un des paramètres les plus concrets pour mesurer le niveau de vie dans un pays donné.

Dans ce sens, nous optons pour la définition préconisée par le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE², 2015), qui a considéré le service public comme étant une activité exercée directement par l'autorité publique (État, collectivité territoriale) ou par une autorité sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général, en garantissant la mission d'intérêt général du service public en termes d'accessibilité, de qualité et en préservant les intérêts des consommateurs.

La gestion de ces services est susceptible de revêtir diverses formes, qui évoluent continuellement par rapport aux mutations vécues par les populations. Elle est passée d'une gestion directe, marquée par l'utilisation des moyens propres aux collectivités territoriales, à une gestion partenariale, par laquelle le secteur privé est impliqué et devenu un acteur principal dans le développement territorial.

Cependant, la gestion de ces services soulève des questions relatives au sens et à la finalité de l'action publique, à l'intelligibilité et l'appropriation collective du service public, aux différents acteurs et à leur rôle effectif, aux interdépendances à prendre en compte et aux synergies à construire (CESE, 2015).

¹ Selon l'article 135 de la Constitution du Royaume du Maroc de 2011, "Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les Communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires. Les Conseils des régions et des Communes sont élus au suffrage universel direct. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier".

² CESE : Conseil Economique Social et Environnemental

Ainsi, le souci de l'influence de cette évolution sur le mode de gouvernance territoriale est un constat, d'où la question principale de cet article : Existe-t-il un rapport entre l'évolution des modes de gestion des services publics et le changement du mode de gouvernance des collectivités territoriales ?

Pour traiter cette problématique, on a opté pour une approche combinant entre l'étude documentaire et l'observation de l'expérience marocaine en matière de la gestion des services publics locaux. Nous allons montrer, à travers cette approche bien établie dans les domaines de la gestion, comment ont été évolués les modes de gestion de services publics et l'influence de cette évolution sur la gouvernance et le management des collectivités territoriales.

Pour ce faire, le premier axe de l'article se penche sur une analyse théorique et conceptuelle de l'Action Publique Territoriale et de la gouvernance territoriale.

Alors que le deuxième axe est consacré à une analyse de l'évolution des modes de gestion des services publics locaux, visant à comprendre la relation entre cette évolution et le changement des modes de gouvernance territoriale.

Troisième axe sera consacré à la discussion des conclusions tirées de notre analyse à ce sujet.

2. L'action publique territoriale (APT) : Concept et contraintes

Pour analyser l'histoire de l'évolution des modes de gestion des services publics, il est primordial de comprendre la signification de l'action des collectivités territoriales qui trouve ses explications dans le concept de décentralisation (2.1), avant d'aborder le thème de la gouvernance territoriale et les contraintes contraignantes (2.2).

2.1 La décentralisation, essence de l'APT

Vers la fin des années 70, plusieurs raisons ont contribué à l'implication des pouvoirs publics locaux dans le processus de développement territorial. La crise économique, qui a marqué cette époque, a révélé la limite des solutions macro-économiques nationales aux questions de développement. C'est un échec qui est expliqué par les implications négatives de la crise sur les territoires (Hinti, 1998). L'enjeu est devenu territorial, d'où l'obligation de l'intervention des collectivités décentralisées directement dans la création d'activités et d'emploi.

Cette intervention renvoie à l'expression de la décentralisation qualifiée de territoriale, qui signifie que le pouvoir central reconnaît l'existence de collectivités disposant d'une certaine autonomie – qu'on les qualifie de « locales » ou de « territoriales » (Pontier, Jean-Marie, 2012). De ce fait, on peut dire que le terme « collectivités territoriales » ou « collectivités locales » est un sujet de droit. C'est une notion qui touche un niveau inférieur de l'organisation de l'Etat central.

Pour l'OCDE³ (2019), la décentralisation consiste en un transfert d'une série de compétences, de responsabilités et de ressources depuis l'administration centrale vers les administrations infranationales, définies comme des entités juridiques élues au suffrage universel et bénéficiant d'un certain degré d'autonomie.

Ainsi, la décentralisation traduit le transfert de l'autorité du gouvernement central aux niveaux inférieurs des institutions gouvernementales. Elle est menée comme un choix institutionnel pour répondre aux questions de développement et parvenir à une variété d'objectifs de l'État. De manière générale, le terme de décentralisation fait référence aux processus engageant des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local.

De ce fait, les collectivités territoriales sont toujours à la recherche de révéler les potentialités économiques de leurs territoires à travers une approche accentuée sur le développement au niveau territorial. Il s'agit d'une approche qui cherche d'abord à créer collectivement de la

³ OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

richesse par les moyens de différents partenaires au territoire. Ensuite, ladite approche s'intéresse aux relations entre ces acteurs.

À cet égard, les acteurs du développement s'accordent à dire qu'une bonne gouvernance territoriale fondée sur la décentralisation, la concertation, la participation et la coordination des acteurs est la clé de voûte du développement. Le rôle que jouent, les entreprises privées en particulier et la société civile et leurs relations avec le territoire, est au cœur de ce processus (Tachfine Y, 2020).

Cette approche considère le territoire comme un espace favorisé pour l'amélioration des conditions d'installation des différents acteurs et pour la mise en place des infrastructures et la promotion des services locaux de développement (Hinti, 1998).

Pour dire enfin que les collectivités territoriales sont dans l'obligation de se mobiliser afin de participer à la réalisation des projets de développement, et donc s'impliquer dans des questions de la recherche des partenaires, l'affectation des ressources, et principalement favoriser le processus de l'innovation et de la modernisation.

2-2 De la décentralisation à la gouvernance territoriale :

L'adoption d'un système de gouvernance, basé sur la décentralisation politique, fiscale et administrative, a provoqué un débat important sur la capacité des collectivités territoriales à gérer, financer et planifier leurs territoires sur la base des missions et attributions y confiées. Cela établit une nouvelle relation entre le centre et les gouvernements locaux en transférant l'autorité, les ressources et les responsabilités du gouvernement central aux gouvernements locaux (Cheema & Rondinelli, 2007).

Le terme de gouvernance est actuellement utilisé par tous, public ou privé, du niveau national au niveau international, dans plusieurs domaines et dans de nombreux champs disciplinaires, tout le monde se recommande de faire de la gouvernance, voire de la bonne gouvernance des organisations, un système de gestion et de management.

Dans une approche institutionnelle, l'Institut de la Gouvernance définit la gouvernance comme étant l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leurs voix (Agence Canadienne du Développement International, 1997).

Pour la banque Mondiale, la gouvernance est l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social (Banque Mondiale, 1994).

Dans le même sens, le PNUD⁴ met l'accent sur la manière d'exercer l'autorité politique pour présenter une définition plus significative à la gouvernance, il s'agit de l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative pour gérer les affaires de la société.

Nous optons pour cette approche du PNUD qui considère la gouvernance comme un concept large qui recouvre les structures organisationnelles et les activités du gouvernement central, régional et local, le parlement et les institutions, les organisations et les individus que comprennent la société civile et le secteur privé dans la mesure où ils participent activement et influencent la conception de la politique publique qui affecte tout le peuple (PNUD, 1996).

La gouvernance territoriale occupe une place prépondérante dans la gestion du territoire pour améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. Elle est considérée comme une organisation administrative de l'action publique territoriale permettant une meilleure gestion locale et une participation effective et réelle de la population dans les décisions du développement (Aït Lemqaddem H. & Tomas M, 2019).

Le CESE (2019) définit la gouvernance territoriale comme étant l'exercice d'une autorité économique, politique et administrative dans la gestion des affaires publiques, dans un espace

⁴ PNUD : Programme des Nations unies pour le développement.

territorial régional. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes sociaux articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, remplissent leurs obligations et résolvent leur différend.

A cet effet, la relation entre la décentralisation et la gouvernance territoriale est justifiée, dans la mesure où le premier concept s'intéresse à la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. Semblablement, le second concept vise le modèle à établir pour une bonne gouvernance de cette répartition. Or, la bonne gouvernance territoriale doit permettre d'allouer et de gérer les ressources de manière à résoudre les problèmes collectifs. Elle se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle recouvre aussi les notions de primauté du droit, d'efficacité, d'efficience et d'équité.

Tandis que la gouvernance territoriale est généralement confrontée à des problèmes majeurs. Dans ce cadre, le CESE (2019) a présenté une évaluation de la gouvernance territoriale au Maroc, par laquelle il a constaté que le développement de cette expérience est tributaire de répondre à des problématiques fondamentales.

Il s'agit en premier lieu de la problématique du financement qui se manifeste au niveau de l'insuffisance des ressources financières allouées aux collectivités territoriales. En second lieu, la défaillance mécanismes de contrôle, surtout avec l'introduction de nouveaux outils de gestion et d'innovation au niveau de l'organisation des modes de gestion.

Le CESE (2019) a soulevé aussi la problématique des systèmes et outils de coordination inter-organisationnelle traduite par l'absence de mécanisme d'implémentation des principes généraux de la gouvernance territoriale (libre administration, la prééminence de la région, le principe de subsidiarité, la différenciation et la progressivité...).

En ajoutant également d'autres contraintes, notamment l'absence des systèmes d'information territoriaux intégrés, fluides et partagés avec l'ensemble des acteurs au niveau territorial, la faible attractivité du système de gestion des ressources humaines au niveau territorial, et l'absence d'un dispositif de suivi et d'évaluation indépendant au niveau territorial.

La levée de ces contraintes met en question le système de gouvernance territoriale existant. On est dans l'obligation de mettre en place un modèle modernisé de cette gouvernance, en permettant aux collectivités territoriales de se bénéficier des pratiques offertes par d'autres acteurs notamment l'acteur privé. En d'autres termes, le système de gouvernance territoriale a besoin d'être accompagné par des initiatives de développement accentuées sur l'existence d'un climat de coopération et de partenariat favorable. D'où, l'importance de l'exploitation des opportunités offertes par les modes de gestion des services publics, caractérisés par la participation du secteur privé. C'est l'objectif de deuxième axe de cet article.

3. De l'évolution des modes de gestion au changement des modes de gouvernance

Les collectivités territoriales du Maroc ont mis en œuvre de nombreuses modalités pour la gestion des services publics. La priorité a été accordée durant des périodes plus au moins longues à l'une ou à l'autre d'entre elles, suivant l'orientation générale de la conjoncture du moment (Mecherfi, 2001).

Nous nous limitons à la distinction entre deux modes de gestion. Le premier est caractérisé par la gestion directe des services publics par les collectivités territoriales. Alors que le deuxième mode est caractérisé par l'implication du secteur privé dans cette gestion.

3.1 La gestion directe des services publics

La première expérience en matière de gestion des services publics au Maroc, essentiellement la gestion du transport public, la gestion de la distribution de l'eau et d'électricité, s'est globalement caractérisée par la prééminence de la gestion directe au moyen de la régie.

Les régies autonomes sont définies comme étant des établissements publics créés par les communes et leurs groupements. Leur objet porte sur l'exécution d'un service public à caractère industriel ou commercial. Chaque régie est administrée par un conseil d'administration et un comité de direction. L'ensemble des services de la régie est géré par un directeur⁵.

Pour sa part, El Yaagoubi (2001) définit la régie comme étant la prise en charge directe par une collectivité publique et sur ses propres moyens matériels et financiers d'une activité de service public.

La conséquence est que la régie directe n'a pas normalement une personnalité morale propre par rapport à celle de la collectivité de rattachement. Il existe cependant une sorte de personnalité de faire de la régie en matière de passation des contrats, de recrutement du personnel, de politique administrative.

Actuellement, la gestion par les régies au Maroc est limitée à la distribution de l'eau et d'électricité et l'assainissement. Ces régies autonomes sont au nombre de 12 et prennent la forme d'établissements publics communaux⁶.

Ce sont les néo-institutionnalistes qui sont favorables à ce mode de gestion. Ainsi, Guirou (2015) considère que la régie présente des avantages importants. Il suggère que la gestion internalisée permet un meilleur contrôle de la qualité du service rendu, plus de transparence dans la gestion, et dispense des coûts de transaction et de contrôle propres aux modèles d'agence.

Le passage en régie présente deux avantages forts pour la collectivité : un gain de visibilité sur les coûts puisque la régie ne gère l'eau que pour une seule collectivité et un pouvoir plus important de contrôle sur le fonctionnement du service (Eggrickx, Ariel et al, 202).

Nonobstant, la gestion par régie présente des inconvénients. D'après Guirou (2015), la forme de gestion sous forme de régie est critiquable quand il est question de la gestion des services publics à caractère industriel ou commercial. Elle n'apparaît pas comme un mode de gestion apte à promouvoir l'efficacité économique. En plus, les collectivités territoriales devront faire face aux crises successives des finances publiques. D'où, la nécessité de rechercher des solutions de gestion permettant, non pas uniquement d'alléger leurs budgets, mais aussi d'introduire des nouvelles pratiques en management des collectivités territoriales.

3.2 Gestion des services publics par le partenariat avec le secteur privé

La participation du secteur privé à la gestion des services publics se réalise généralement par trois voies : les marchés publics, la délégation de la gestion aux opérateurs privés et le partenariat public-privé (PPP).

⁵ Direction Générale des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/regies-autonomes>, Consulté le 05 février 2024.

En vertu de l'article 83 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes. La commune « crée et gère les services et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité dans les domaines suivants : la distribution de l'eau potable et de l'électricité, l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ».

⁶ Il s'agit de : Régie Autonome intercommunale de Distribution d'Eau et d'Electricité de Fès (RADEEF), Régie Autonome de Distribution d'Electricité et d'Eau de Marrakech (RADEEMA), Régie Autonome de Distribution de l'Eau et de l'Électricité de Meknès (RADEEM), Régie autonome de distribution d'eau et d'électricité de Kenitra (RAK), Régie Autonome Intercommunale de Distribution d'Eau et d'Électricité de Safi (RADEES), Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité d'El Jadida (RADEEJ), Régie Autonome Intercommunale de Distribution d'Eau et d'Electricité de la Province de Larache (RADEEL), Régie autonome multi-services d'Agadir (RAMSA), Régie Autonome Intercommunale de Distribution d'Eau et d'Electricité de Tadla et Béni-Mellal (RADEET), Régie Autonome Intercommunale de Distribution d'Eau et d'Electricité à Oujda (RADEEO), Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Chaouia-Settat (RADEEC), Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Taza (RADEETA).

3-2-1 Les marchés publics

Les marchés publics constituent un moyen de répondre aux besoins des entités publiques dont les collectivités territoriales. Ils constituent un outil fondamental par lequel l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales, mettent en application leurs politiques de développement.

Au Maroc, les marchés publics sont régis par le domaine de droit. En effet, le décret n° 2-22-431 du 8 mars 2023 régissant la commande publique définit le marché public comme étant un contrat à titre onéreux conclu entre un maître d'ouvrage (Etat, Etablissement public, Collectivité territoriale) et une personne physique ou morale dénommée entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services et ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services⁷.

L'Etat a donc recours à la conclusion de contrats de marchés publics comme méthode efficace et efficiente pour mener ses activités et mettre en œuvre ses programmes en appelant essentiellement à l'expertise du secteur privé. C'est pour cette raison que l'Etat engage des budgets importants pour réaliser des marchés publics, comme illustrés par le tableau suivant :

Tableau n° 1 : Volume des marchés publics au Maroc 2017-2022 en dirhams

Année	Marchés de l'Etat	Marchés collectivités territoriales
2017	6 835 084 838,42	341 665 947,69
2018	6 513 295 131,11	269 178 428,49
2019	10 436 007 762,00	123 480 738,29
2020	3 741 497 270,08	245 837 583,85
2021	14 318 261 270,09	92 895 842,47
2022	16 361 905 491,72	63 813 963,59
Total	70 887 804 012,86	1 259 251 186,07

Source : TGR, 2023, adapté par les auteurs.

A partir de ces données, le volume des marchés publics passés par les différentes entités publiques est très important. Pendant la période 2017 à 2022, ce volume atteint 72 147 055 198,93 dirhams, dont la part des collectivités territoriales (259 251 186,07 dirhams) est très significative.

Du surcroît, les marchés publics jouent un rôle déterminant en matière de développement économique, de croissance et de création de richesse. En termes budgétaire, ils représentent 20% du produit intérieur brut et plus de trois cents (300) milliards de dirhams de crédits d'investissement mobilisés en 2023 par le secteur public (Boutaqbout, 2024).

Malgré cette importance de la méthode des marchés publics puisqu'elle permet l'implication du secteur privé dans le développement, elle présente des risques à ne pas négliger, essentiellement le risque de l'établissement de l'estimation du coût des prestations à réaliser, le risque de la disponibilité des crédits budgétaires suffisants à payer les prestations réalisées par le secteur privé dans le cadre du marché et le risque de la disponibilité auprès des collectivités publique de ressources humaines nécessaires pour le suivi de l'exécution des marchés publics.

3-2-2 La gestion par la délégation du service public

A partir de l'élargissement du champ de la décentralisation en 1976 au Maroc, la tendance s'est inversée vers le recours de plus en plus à la participation du secteur privé. C'est pour cette raison qu'on a commencé à observer une coexistence entre la gestion publique et la gestion privée. À cet égard, la gestion déléguée reste la forme la plus utilisée par les collectivités territoriales pour satisfaire la demande sociale de plus en plus croissante à cause de l'expansion de la croissance urbaine (El Yaagoubi, 1999).

⁷ Article 4 du décret n° 2-22-431 relatif aux marches publics du 8 mars 2023

Il n'existe pas une définition unique de la gestion déléguée. Pourtant, certains d'auteurs, tel que El Yaagoubi M, (1999) préconisent un sens large du terme, par lequel la gestion déléguée regroupe tous les procédés où la gestion et l'exploitation des services publics sont confiées par la collectivité publique qui en sont responsable, à un tiers qui peut être un organisme privé ou éventuellement un autre organisme ayant un caractère public.

Pour le CESE (2015), la gestion déléguée est la forme par laquelle la collectivité locale confie à un partenaire privé, public ou mixte, à travers des contrats administratifs globaux et généralement de longue durée, la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, de construction, de financement de tout ou partie, de maintenance ou de réhabilitation et d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure nécessaire à la fourniture d'un service public. La délivrance et la gestion de ce dernier sont également prises en charge dans le cadre du contrat de délégation⁸.

Dans le même sens, l'OCDE définit la gestion déléguée comme des accords contractuels entre l'Etat et un ou plusieurs partenaires privés en vertu desquels, les partenaires privés fournissent des services de telle manière que les objectifs de prestation des services publics soient alignés avec les objectifs de rentabilité des partenaires privés et où l'efficacité de l'alignement dépend d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés.

Cependant, la définition du FMI⁹ est plus large, en qualifiant la gestion déléguée comme étant les arrangements par lesquels, le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui traditionnellement relèvent de la responsabilité de l'Etat.

Sur le plan pratique, les délégataires privés opérant dans les secteurs de la distribution d'électricité, d'eau et d'assainissement liquide, du transport urbain par autobus et de la propreté, ont desservi, en 2015, une population de plus de 13,5 millions. La gestion déléguée du service public totalise un chiffre d'affaires de près de 15 milliards de dirhams et emploie un effectif d'environ 35 000 personnes, auxquels s'ajoutent de nombreux emplois directs et indirects. Son poids est donc majeur dans l'économie marocaine, la gestion déléguée ayant réalisé, depuis le début des contrats de gestion et jusqu'en 2013, des investissements cumulés d'un montant de près de 42 milliards de dirhams (CESE, 2015).

Certes, le recours à la gestion déléguée présente des avantages pour les collectivités territoriales. Pour Bekkali. A, (2001), c'est un mode de gestion qui répond à un contexte marqué par l'autonomie de décision donnée aux collectivités territoriales depuis la réforme de la décentralisation de 1976, ce qui leur a permis une pleine liberté de contracter avec des tiers, pour l'organisation et l'exécution des services publics locaux. Ajoutant également le facteur de l'innovation qui s'inscrit dans la logique à considérer que toutes les activités des collectivités territoriales étaient susceptibles d'être déléguées.

Cependant, ce mode de gestion déléguée présente des insuffisances. La Cour des Comptes (2014) a dressé un diagnostic de ce mode en termes d'efficacité socioéconomique pour le citoyen, de qualité de service pour l'utilisateur et d'efficacité des choix publics pour le contribuable. L'expérience a montré que ce mode de gestion est handicapé généralement par la faiblesse des collectivités territoriales en moyens humains et en termes de l'existence des organes de gouvernance aptes à accomplir des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi, de veille et de contrôle de la personne chargée de la gestion déléguée.

L'intérêt à accorder à ces défaillances présente une réponse à la question principale de cet article, dans le sens que le recours à ce mode de gestion déléguée impose la modernisation de certaines pratiques utilisées par les collectivités territoriales. À cet égard, des mesures

⁸ Il s'agit de la définition stipulée par l'article 1 de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.

⁹ Fonds monétaire international

d'adaptabilité sont nécessaires à travers la mise en place des mécanismes d'accompagnement et de renforcement de compétences en matière de gestion et de gouvernance des projets.

3-2-3 La gestion par le Partenariat Public Privé (PPP)

Le PPP occupe une place importante dans les politiques publiques mises en œuvre dans presque tous les pays du monde, où plusieurs infrastructures urbaines et services publics sont gérés par ce mode.

Bien que le thème des PPP ait logiquement suscité l'intérêt des juristes, des politistes, des sociologues de la puissance publique, des ingénieurs et quelquefois des économistes, et bien que le sujet soit à l'intersection des sphères académiques et de la décision publique, il n'existe malheureusement pas d'accord unanime sur une définition non ambiguë de ce qu'est un PPP. Et bien que la littérature sur le sujet contienne aujourd'hui des dizaines de milliers de références, les auteurs du champ ne s'accordent certainement pas sur les limites du concept suivant en cela leurs perspectives et leurs référentiels méthodologiques (Iossa E. et al, 2008).

Ainsi, le PPP fait référence à un terme qui peut être utilisé pour définir une large catégorie d'activités et de structures liées aux secteurs public et privé (Strasser et al., 2021).

À cet égard, Dechev (2015) considère ce PPP comme étant un développement de coopération entre les administrateurs publics et le monde des affaires du secteur privé qui vise à proposer la construction, le financement, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'infrastructures, ou la fourniture d'un service.

En se basant sur le critère du projet, Meng et coll. (2020) soulignent que le PPP est un concept complet de développement de projet qui est utilisé dans tous les aspects du cycle de vie du projet (conception, construction, financement, gestion, marketing, exploitation, service et maintenance).

Devant cette multitude de définitions, nous optons pour l'idée que le PPP est un accord entre le secteur privé et le secteur public, qui vise à fournir des services publics de manière plus efficiente et efficace et à générer des actifs du secteur public en utilisant les ressources et l'expertise du secteur privé. Il s'agit d'un moyen de fournir et de financer des services publics ayant un impact plus large sur le développement. L'investissement, les risques, les responsabilités et les récompenses sont partagés entre le secteur public et le secteur privé.

Sur le plan territorial, le partenariat s'impose comme l'un des facteurs de réussite du développement. À cet égard, la mise en œuvre de l'action publique territoriale passe par le partenariat. Il s'agit d'un terme largement utilisé, pour désigner la collaboration par laquelle des acteurs, divers par leur statut, leur mode de fonctionnement, leur mission, trouvent un intérêt propre à agir ensemble et reconnaissent l'objectif général poursuivi (Hinti S, 1998).

En l'absence d'une typologie unique de PPP, nous optons pour celle proposée par livre Vert de la Commission Européenne (2004). L'expression du partenariat public-privé (PPP) englobe différentes modalités : les PPP contractuels tels que la délégation de service public, le contrat de gestion, la concession, l'affermage, etc.) et les PPP institutionnels, principalement les sociétés de développement local (SDL)¹⁰.

Les partenariats public-privé à dimension institutionnelle, reconnus par le législateur marocain, concernent les sociétés de développement local. Véritable nouveau mode de gestion moderne, le PPP institutionnel instaure une nouvelle gouvernance permettant ainsi aux collectivités territoriales de gérer leurs services publics en s'associant à un autre partenaire public/privé tout en gardant le contrôle (Moflih Y. & Belhaj N. 2021).

¹⁰ Au Maroc, les sociétés de développement local SDL (créées par les Communes), les sociétés de développement SD (créées par les Provinces et Préfectures) et les sociétés de développement régionales SDR (créées par les Régions) sont régies par les dispositions communes relatives à la loi N°17-95 sur les SA et les lois relatives aux collectivités territoriales.

La formule de la société de développement local, qui concilie gouvernance politique par les élus et efficience du modèle entrepreneurial, doit pouvoir donner des réponses à plusieurs échelles de développement territorial (local, régional, voire national) et permettre de développer des synergies attractives pour les partenaires et constructives pour les territoires (Benahmed M, 2016).

Or, le recours aux SDL constitue un instrument permettant aux collectivités territoriales de remédier à leurs déficits en matière de bon fonctionnement des services publics tout en ciblant les meilleures prestations au profit des usagers.

D'après la Cour des Comptes (2023), le portefeuille des collectivités territoriales, en termes de SDL, comprenait 42 sociétés réparties comme suit :

Tableau 2 : Portefeuille des SDL en 2022

Sociétés	Nombre
Société de développement Régional (SDR)	7
Société de développement (SD)	5
Société de développement local (SDL)	30
Total	42

Source : Cour des Comptes (2023), adapté par les auteurs.

Les 42 sociétés mobilisent un capital total d'environ 5,89 milliards de DH, dont 55% représente la part des collectivités territoriales. 99% de ce capital est détenu par des organismes publics (Cour des Comptes, 2023).

L'absence de la participation du secteur privé aux capitaux des SDL est un constat saillant. A cette raison, la création de cette formule n'est pas généralement précédée par des études de faisabilité juridique et financière pouvant préciser les causes de cette absence, ainsi que les mesures à entreprendre pour attirer de plus ce secteur privé.

S'agissant de la répartition territoriale des 42 SDL, la Cour des Comptes (2023) a souligné que 23 SDL opèrent dans les régions de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra, représentant 97% du capital total mobilisé au niveau national.

A notre sens, la SDL présente des avantages. Dans un côté, elle constitue un moyen fiable pour répondre aux contraintes financières et appuyer la réalisation des projets publics. En plus, Elle permet d'alléger les collectivités territoriales en s'occupant de la gestion des activités à caractère industriel ou commercial à leur place.

Cependant, la mise en place de la SDL est confrontée à des obstacles majeurs, dont les principaux sont soulevés par la Cour des Comptes (2023). Ainsi, dans plusieurs cas, les collectivités territoriales ne se sont pas encore adaptées au régime de participation et n'arrivent pas à exercer pleinement leurs rôles en tant qu'actionnaires dans ces sociétés.

Aussi, dans la majorité des cas et faute de manque de compétences nécessaires, les SDL sont créées en l'absence des études de faisabilité préalables juridiques, techniques, financières et économiques.

4. Discussion : Vers un alignement des pratiques des collectivités territoriales aux nouvelles méthodes de gestion des services publics

Dans un article portant sur le défi de la complexité du management des PPP, Hafsi T (2009) a affirmé que les PPP, bien qu'étant des innovations organisationnelles remarquables, doivent faire l'objet d'un management réel pour qu'ils puissent tenir leurs promesses, et donc ne peuvent être fructueux que si leur management est bien conçu à deux niveaux. Au premier niveau, le partenaire privé assure le management du PPP. Au second, l'État qui ne doit plus agir de manière directe, mais de manière indirecte à travers les ajustements au cadre structurel et cognitif-culturel du PPP.

Notre analyse de l'évolution des modes de gestion des services publics, partant de la gestion directe à la gestion par le partenariat, confirme cette idée, dans la mesure où les collectivités territoriales, pour atteindre l'objectif de la mise en place du PPP, sont dans l'obligation de s'aligner avec des pratiques prêtées du secteur privé.

Bien que la formule SDL, en tant que modèle d'un PPP institutionnel, se présente comme un instrument novateur permettant d'améliorer le fonctionnement des collectivités locales, sa mise en place doit être accompagnée par des mesures touchant la culture du management de ces collectivités.

Sur le plan stratégique, les collectivités territoriales, élus et ressources humaines, devront améliorer leurs compétences en matière d'élaboration des études de faisabilité juridique, financière et économique. L'objectif recherché est de faire des choix optimaux entre les différents modes de gestion des services publics. Aussi, les collectivités territoriales doivent intégrer des politiques de l'actionnariat dans leur culture.

Sur le plan opérationnel, la maîtrise d'un certain nombre d'outils et de mécanismes est indispensable, en l'occurrence : les pactes d'actionnariat, la comptabilité des sociétés, la maîtrise des risques, des mécanismes de contrôle, l'utilisation des nouvelles technologies (la digitalisation)

5. Conclusion

En guise de conclusion, la décentralisation permet aux collectivités territoriales de se transformer en simples unités administratives qui fournissent des services quotidiens aux citoyens, à des acteurs actifs pouvant jouer un rôle économique par le biais de l'action publique territoriale. En outre, ces collectivités cherchent à instaurer un système de gouvernance à l'échelle territoriale permettant une gestion efficiente et efficace.

Dans cette vision, les modes de gestion des services publics locaux évoluent d'une gestion directe, par le biais des moyens propres de ces collectivités, à une gestion basée sur l'implication du secteur privé, qui est censée d'apporter des nouvelles pratiques non appliquées par ces collectivités.

A travers une analyse historique de cette évolution, qui a mis l'accent sur les avantages et les limites de chaque mode de gestion, et en se basant sur l'expérience de la mise en place des SDL, cet article a confirmé la relation existante entre cette évolution et le changement des pratiques de fonctionnement et de gouvernance des collectivités territoriales. Ainsi, l'obtention des objectifs voulus du PPP nécessite un alignement de fonctionnement de l'action publique territoriale aux principes et pratiques prêtés du secteur privé.

Les résultats de cet article ouvrent des perspectives de recherche. Une étude comparative avec des expériences internationales, dans ce sens, serait très bénéfique, aussi bien sur le plan académique que sur le plan professionnel, dans la mesure où elle permettra de tirer les meilleures pratiques dans ce domaine.

Références

- (1). Aït Lemqaddem H. & Tomas M. (2019), Gouvernance territoriale au Maroc : quelle évolution ? Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro 8 : Mars 2019 / Volume 3 : numéro 4 » p : 579- 598.
- (2). Boutaqbout A (2023), Le financement concessionnel des marchés publics : un outil à valoriser, Revue de la Trésorerie Générale du Royaume Al Khazina N° 19 – octobre 2023, p 14-18.
- (3). Conseil Economique, Social et Environnemental CESE (2015), Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur.

- (4). Conseil Economique, Social et Environnemental CESE (2019), La gouvernance territoriale Levier de développement équitable et durable.
- (5). Cour des Comptes (2014), Rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux, octobre 2014.
- (6). Cour des Comptes (2023), Rapport annuel au titre de 2022-2023, p 100-106.
- (7). Dahir n° 1-06-15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.
- (8). David Carassus, Patrick Lemaire, G. Le Meur. (2016), Les effets du contexte local contraint sur l'évolution du management public territorial : De l'excellence à la performance. *Revue du Gestionnaire Public*, 1.
- (9). Décret n° 2-22-431 relatif aux marchés publics du 8 mars 2023.
- (10). Desrieux C. (2006), « Le rôle de l'autorité publique dans la gestion des services publics locaux. Une approche par la théorie des contrats incomplets », *Revue économique*, 2006/3 (Vol. 57), p. 529-539.
- (11). Direction Générale des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/regies-autonomes>, Consulté le 05 février 2024.
- (12). Eggrickx A, Bruno C, et Laetitia G (2022), « Service public d'eau en régie : vers une gouvernance plus effective ? », *Gestion et management public*, vol. 10/n4, no. 4, pp. 9-27.
- (13). El Yaâgoubi M. (1999), La gestion déléguée des services publics locaux au Maroc, RMALD, n°19, p : 143, 1999
- (14). Guirou, C. (2015), Choisir un mode de gestion : l'importance des croyances. *Gestion et management public*, 4(2), 45-59. <https://doi.org/10.3917/gmp.042.0045>
- (15). Hafsi T. (2009), Partenariats public-privé et management de la complexité : les nouveaux défis de l'Etat, *Revue française d'administration publique* 2009/2 (n° 130), p 337-348
- (16). Hinti S. (1998), Les dynamiques économiques des collectivités locales, P 8
- (17). Isabelle J. (1997), « La gouvernance : vers une redéfinition du concept », Agence Canadienne du Développement International, Ottawa, Mars 1997.
- (18). La Constitution du Royaume du Maroc (2011)
- (19). Loi organique n° 113-14 relative aux communes.
- (20). Mecherfi A (2001), La gestion déléguée au Maroc : un nouveau mode d'exécution des services publics locaux, REAMLD, série Thèmes actuels, N 30, P 49-67
- (21). Moflih, Belhaj N (2021), Le partenariat public-privé institutionnel : les sociétés de développement local au Maroc, *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, Volume 4 : Numéro 1, *Revue ISG* www.revue-isg.com
- (22). OCDE (2019), Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>.
- (23). OCDE. (2018), Practical Methodological Guide for the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, OECD, Paris.
- (24). Pontier J. (2012), « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, no. 1, 2012, pp. 139-156.
- (25). Tachfine Y (2020), L'approche en termes de développement territorial : Définitions, démarche et état des lieux de l'action publique au Maroc depuis deux décennies, *Revue Organisation et Territoires* n°5, Octobre 2020.
- (26). World Bank. (1994), « Managing Development - the Governance Dimension », Washington DC. USA.
- (27). Zerrouk N. (2001), Pourquoi la concession, Actes de Colloque sur la gestion déléguée des services publics locaux, REMALD, Série thèmes actuels, p 119.