

## Dossier spécial

## Les sociétés de développement local, une solution pour la gouvernance du secteur public : le cas de Casablanca, au Maroc

Mehdi Dinaoui<sup>a</sup>, Leila El Gnaoui<sup>b</sup>

DOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v32n2.1597>

**RÉSUMÉ.** La gouvernance fait référence à toutes les mesures et règles qui assurent le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation. Elle vise à rendre l'action publique plus efficace, plus proche des intérêts publics et généraux et, donc, plus légitime. Elle devrait rendre la société plus facile ou harmonieuse à gouverner. De ce fait, les sociétés de développement local (SDL) représentent un nouveau modèle de développement dans le but de dégager la performance publique. Elles sont constituées en sociétés anonymes, à l'initiative des collectivités locales, pour exercer des activités économiques relevant de la compétence de la commune. Ainsi, elles ont pour vocation l'amélioration de la gouvernance urbaine. L'objectif de cet article est de montrer le rôle des SDL dans la gouvernance du secteur public et dans le développement local à Casablanca, au Maroc.

**Mots-clés :** Gouvernance, gouvernance publique, performance publique, développement local, SDL

**ABSTRACT.** Governance refers to all the measures and rules that ensure the proper functioning and control of a state, an institution or an organization. It aims to make public action more effective, closer to public and general interests, and therefore more legitimate. It should make society easier or more harmonious to govern. Therefore, local development companies (LDCs) represent a new development model with the aim of freeing public performance. They are set up as limited companies, on the initiative of local authorities, to carry out economic activities that fall within the jurisdiction of the district. Thus, the LDCs are intended to improve urban governance. Our paper will seek to show the role of LDCs in public sector governance and in local development in Casablanca, in Morocco.

**Keywords:** Governance, public governance, public performance, local development, LDCs

### Introduction

Dans un contexte de crise économique et politique, les enjeux actuels de la gestion territoriale remettent en cause d'autres modèles de régulation territoriale. La *gouvernance* est un mot à la mode depuis plusieurs années et un sujet de débat dans plusieurs disciplines. C'est sans doute l'une des raisons de son succès.

Le concept de gouvernance a d'abord émergé dans la sphère privée comme une norme de conduite, pour les dirigeants ou les membres du conseil d'administration, qui leur permet de se protéger des contestations judiciaires de leurs responsabilités par les actionnaires. Depuis, le concept de gouvernance n'a cessé d'envahir de multiples domaines; on parle principalement de gouvernance d'entreprise, de gouvernance publique, mais aussi de gouvernance environnementale, de gouvernance territoriale, de

<sup>a</sup> Doctorant, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Hassan II, Casablanca, Laboratoire Business intelligence, Gouvernance des organisations, Finance et Criminalité financière (BIGOFCE)

<sup>b</sup> Professeure-chercheuse, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Hassan II, Casablanca, Laboratoire Business intelligence, Gouvernance des organisations, Finance et Criminalité financière (BIGOFCE)

gouvernance urbaine, de gouvernance mondiale ou encore d'e-gouvernement<sup>1</sup>, ce qui rend difficile l'établissement d'une définition unique.

La gouvernance est un système et un processus, et non une activité unique; c'est ainsi que la mise en œuvre réussie d'une stratégie de bonne gouvernance nécessite une approche systématique qui intègre la planification stratégique, la gestion des risques et la gestion des performances. Tout comme la culture, elle est un élément essentiel des caractéristiques uniques d'une organisation performante; la gouvernance vise à fournir une orientation stratégique, à garantir que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de manière appropriée et que les ressources sont utilisées de manière responsable à l'échelle nationale ou territoriale.

Le concept de gouvernance territoriale permet d'inclure l'existence de multiples acteurs et relations dans le processus de décision territoriale, l'importance des réseaux, l'émergence des conflits et des négociations ainsi que le développement traduit en objectifs et en actions (Bertrand et collab., 2001).

Aujourd'hui, quelques villes au Maroc, dans le cadre de la gouvernance territoriale, optent pour une gestion basée sur les sociétés de développement local (SDL). Dans plusieurs parties de l'Europe (Allemagne, Italie, Suède, Royaume-Uni, France, etc.), ces entreprises ont fait leurs preuves et ont permis à de nombreuses collectivités territoriales de gagner du temps (estimé entre trois et six mois par projet), de soutenir la mise en œuvre de projets dans le cadre de contrats qualifiés et d'accompagner l'investissement public local, avec un réel effet d'entraînement sur l'économie et sur le développement local.

Pour mieux comprendre la relation entre les SDL et la gouvernance au Maroc, nous présentons une approche théorique sur les deux notions et une analyse empirique d'une étude sur les SDL de la ville de Casablanca. À travers ce travail, nous essaierons de répondre à la question de recherche suivante : *Quel rôle les SDL ont-elles à jouer en matière de gouvernance territoriale et de développement territorial?*

Dans un premier temps, nous éclaircissons les notions de gouvernance et de société de développement local; puis nous présentons une étude sur les SDL et sur la gouvernance en nous appuyant sur le cas de la ville de Casablanca.

## 1. La gouvernance et les sociétés de développement local

### 1.1 La gouvernance

La gouvernance est un concept commode, une idée descriptive de la réalité, mais aussi un idéal normatif lié à la transparence, à l'éthique et à l'efficacité de l'action publique. Elle devient ainsi un talisman littéral paré de toutes les fantaisies liées à l'action publique, tout en employant un vocabulaire rassurant d'objectivité technique. Le mot *gouvernance* est sérieux et, en même temps, il offre un bel avenir aux théoriciens du comportement public. Dans ce processus, le discours sur la gouvernance fait l'objet d'une double confusion : la première est due aux vertus qui lui sont associées, tandis que la seconde est due à ses défauts (Habermas, 1992, 1997).

La gouvernance englobe le système par lequel une organisation est contrôlée et fonctionne, ainsi que les mécanismes par lesquels elle et son personnel sont tenus de rendre des comptes. L'éthique, la gestion des risques, la conformité et l'administration sont tous des éléments de la gouvernance.

Charreaux (2004) met notamment en évidence ce phénomène : « La question de la gouvernance des entreprises s'est inscrite dès l'origine dans la perspective de "régulation" du comportement des dirigeants et dans la définition des "règles du jeu managérial" » (p. 1). Pour lui, le but de la gouvernance d'entreprise n'est pas d'étudier comment les managers gouvernent (ce qui conduit à la confusion entre gouvernance d'entreprise et management), mais plutôt la façon dont ils sont gouvernés. Cette vision de la gouvernance conduit également Pérez (2007) à souligner que la gouvernance est le « management du management » (Pérez, 2003, cité par Pérez, 2007, p. 23).

Essentiellement centrée sur la discipline leader du dirigeant, cette approche forme le courant disciplinaire de la gouvernance. Dominant la recherche et le débat sur le sujet, elle est la principale source d'inspiration pour le code de « bonnes pratiques ». En complément, une approche basée sur les approches cognitives organisationnelles a émergé dans la littérature. Elle s'intéresse davantage à la source de création de valeur qu'à sa distribution; cette dernière est nommée théorie cognitive (ou positive) de la gouvernance. Malgré les différences conceptuelles entre ces approches, les dirigeants restent au centre des enjeux de gouvernance.

Pour Charreaux (2004), toutes les théories qui dominent la recherche et la réflexion sur la gouvernance organisationnelle s'inscrivent dans le prisme de l'efficacité. La recherche sur ce sujet s'est généralement concentrée sur l'examen des mécanismes susceptibles d'augmenter l'efficacité des organismes en créant et en distribuant un maximum de valeur pour assurer la pérennité de l'organisation.

De plus, la gouvernance est souvent liée ou intégrée à la théorie des parties prenantes (Freeman, 1984). Là encore, il faut distinguer, peut-être un peu hâtivement, ce qui est souvent unifiant dans la pratique discursive. La théorie des parties prenantes a d'abord été développée par des théoriciens américains dans un domaine assez large des sciences de l'organisation. Par exemple, on retrouve ce discours dans les sciences de gestion et l'éthique des affaires, mais, dans tous les cas, cette approche se concentre sur une organisation donnée dont on veut comprendre les parties prenantes. La théorie des parties prenantes propose une approche participative à la conception de la stratégie. Selon cette théorie, la gouvernance consiste à coordonner les intérêts des parties prenantes dans une organisation, un environnement ou un territoire.

Dans le même ordre d'idées, la gouvernance est la structure qu'on est appelé à discuter dans de nombreux lieux, mais aussi dans le but de résoudre les problèmes sociaux. Elle fait référence aux actions et à la manière de manager au sein d'un État, d'une entreprise ou de toute organisation ou institution,

qu'elle soit publique ou privée. Elle désigne l'ensemble des décisions, règles et pratiques conçues pour assurer le meilleur fonctionnement d'une organisation, ainsi que les institutions structurelles chargées de prendre ces décisions, règles et pratiques, de les mettre en œuvre et d'en assurer le contrôle. De manière générale, la gouvernance est un concept qui représente la manière dont un domaine d'activité (public ou privé) est gouverné.

### *Gouvernance publique*

Concernant la gouvernance publique, c'est un domaine d'étude interdisciplinaire qui traite des relations de pouvoir entre les pouvoirs publics, la société civile et le marché, dans le contexte de l'évolution de la capacité des communautés politiques à se gouverner légalement et à agir efficacement. Ainsi, la gouvernance publique est diversement définie comme « l'exercice du pouvoir politique dans la gestion des affaires de l'État » (Banque mondiale, 1989, p. 60) ou encore comme « la somme des nombreuses façons dont les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes » (OCDE, 1995). Aussi, l'Institut sur la gouvernance du Canada (IOG, s. d.) la définit comme « les traditions, institutions et processus qui déterminent la façon dont le pouvoir est exercé, la façon dont les citoyens s'expriment et la façon dont les décisions sont prises sur les questions d'intérêt public » (s. p.).

La gouvernance mise en place dans la période actuelle transcende la situation d'autonomie interstitielle entre l'État et le marché (Allain et Basque, 2001). Elle génère de nouveaux modes d'interaction entre les hiérarchies traditionnelles et l'auto-organisation sociale (Kooiman, 1993), ce qui nous amène à l'analyser comme un processus continu de coopération et d'ajustement entre des intérêts disparates et souvent conflictuels (Leroy, 2004; Sébastien, 2006).

La gouvernance publique est un élément central du contrat social entre les pouvoirs publics, les citoyens et les entreprises. Une gestion budgétaire transparente et efficace permet aux citoyens d'obtenir légalement des informations sur les biens publics auxquels ils contribuent et sur l'utilisation des fonds. Elle est en mesure de fournir à

tous des services publics de qualité dans des domaines tels que l'éducation, l'assainissement, l'approvisionnement en eau ou les transports.

Elle joue aussi un rôle déterminant dans le développement d'un environnement propice au développement économique et à la création d'emplois. Ce contrat social repose également sur une fiscalité efficace, prévisible et équitable qui favorise le développement économique et qui assure que chacun contribue équitablement au financement des actions et des services publics. Enfin, elle consiste dans la gestion efficace du secteur public à l'échelle nationale et locale, soit la gouvernance territoriale.

#### *Gouvernance territoriale*

La gouvernance territoriale est le processus d'organisation du partage de la décision politique sur le territoire. Elle renvoie à un mode de gestion politique local et repose sur la mobilisation des ressources humaines, fondée sur la capacité à gérer le territoire dans le cadre d'un système partenarial multiacteurs. Elle veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques reposent sur un large consensus social et à ce que les voix des plus pauvres soient entendues.

Les différents acteurs de la gouvernance territoriale étant situés dans le même espace, ils sont donc liés par une proximité géographique. Ils ne sont pas loin les uns des autres et peuvent facilement se consulter en raison du court temps de visite entre les lieux de travail ou de vie. Ainsi, ils entretiennent une relation afin de travailler ensemble. À ce titre, ils sont liés par ce que l'on appelle souvent une relation de proximité organisée, soit parce qu'ils appartiennent à un même réseau (logique d'appartenance), soit parce qu'ils partagent des valeurs et des objectifs communs (logique de similarité) (Torre, 2010).

En résumé, la gouvernance territoriale désigne le passage des principes de politique publique aux principes d'action publique. Cette dernière fait intervenir des acteurs locaux, plutôt que des organismes extérieurs chargés de l'application de la loi pour une bonne gouvernance (Dinaoui et El Gnaoui, 2022). La gouvernance met l'accent sur

les crises de la gestion territoriale ainsi que sur la diversité et l'interdépendance des acteurs.

Néanmoins, la diversité des textes juridiques qui ont un impact direct ou indirect sur la vie territoriale, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale, crée entre les acteurs une incertitude, qui ajoute à leur complexité juridique et économique.

Dans leur livre, Zeller et Stussi (2002) décrivent bien la situation :

Or, à l'échelle régionale ou locale, la gouvernance des territoires est en face du défi redoutable de la multiplication des institutions, qui ajoute à la fragmentation de la société. Des décideurs aux intérêts et au système de valeurs divergents, voire opposés, entrent en jeu sur un même territoire. La superposition des acteurs peut conduire, à défaut d'une cohésion interne forte, à un émiettement des responsabilités et à un brouillage d'ensemble dont ni l'efficacité du système ni le citoyen ne tirent bénéfice.

Les enjeux de gouvernabilité des territoires ont conduit les pouvoirs publics à coopérer davantage avec leur environnement que par le passé. Dans un rôle interventionniste, ils deviennent facilitateurs, stratèges, animateurs, régulateurs. Dans une certaine mesure, les autorités locales ont renoué le dialogue avec la société civile et avec la communauté économique. La gouvernance – parce que c'est de cela qu'il s'agit – offre une approche plus interactive de l'action publique. Ainsi, au sein d'un territoire donné, les institutions publiques et les différents acteurs peuvent s'allier pour mutualiser leurs moyens, leurs expertises, leurs compétences et leurs projets, puis pour en construire un nouveau qui respecte l'autonomie de chaque protagoniste.

Aujourd'hui, la gouvernance est devenue un nouvel art de la gestion au cœur de toutes les évolutions, qu'elles soient politiques ou économiques. Parmi les solutions des collectivités territoriales pour la bonne gestion publique, on trouve le maître d'ouvrage délégué, dans le cadre de la bonne gouvernance. Les sociétés de développement local en constituent un exemple.

## 1.2 Le maître d'ouvrage délégué

Le maître d'ouvrage délégué est le mandataire qui exécute et s'engage à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à l'exécution des travaux « pour le compte » du maître d'ouvrage. Par conséquent, il doit souscrire un certain nombre de polices d'assurance; il lui appartient de souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle pour son compte; et il doit adopter des politiques obligatoires au nom de l'autorité contractante (p. ex., la politique sur les dommages au travail). En revanche, il peut être amené à prendre toutes les garanties complémentaires nécessaires (p. ex., une police tous risques chantier). Le maître d'ouvrage principal se réserve le droit de contrôler l'exécution du mandat de son mandataire, auquel celui-ci doit rendre compte de ses activités.

La délégation de tâches fait l'objet d'un contrat écrit qui autorise un promoteur à réaliser des constructions non résidentielles pour le compte d'une personne privée. Le présent contrat en lui-même n'est pas soumis à une réglementation particulière, mais il doit conserver sa spécificité par rapport aux autres contrats. Il ne comporte pas, en principe, d'engagement de prix ou de durée, ce qui est différent d'un contrat de promotion immobilière. De même, il ne peut s'agir de la construction de maisons unifamiliales relevant du secteur de l'habitat protégé. Il ne peut pas non plus inclure des tâches de conception faisant partie d'un contrat de gestion de projet. En effet, il existe une grande diversité dans les attributions à déléguer. Cependant, avant de signer la procuration, le maître d'ouvrage doit bien comprendre le produit qu'il souhaite réaliser et l'enveloppe financière nécessaire à son fonctionnement. Notons toutefois qu'il est difficile d'imaginer une décentralisation complète.

D'une manière générale, les pouvoirs ainsi délégués sont assez larges. Ils peuvent intervenir dans la formulation et la signature de contrats divers (architectes, contrôleurs techniques), mais aussi dans la sélection des entreprises et des fournisseurs, dans la préparation et la gestion des contrats, voire dans la gestion financière et administrative des opérations.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales marocaines optent pour la gestion par le maître d'ouvrage délégué sous la forme des sociétés de développement local.

## 2. Les SDL et leurs apports en matière de gouvernance publique

### 2.1 Au Maroc

Constituée sous la forme d'une société anonyme à l'initiative de la collectivité locale, une SDL est soumise aux dispositions communes de la *Loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes* ainsi qu'aux dispositions particulières de la *Loi n° 03* et de la *Loi n° 78-00 portant charte communale*, modifiée et complétée par la *Loi n° 17-08*, pour exercer des activités économiques dans le domaine de compétence de la commune. Une SDL constitue ainsi un véritable organe d'exécution des projets de la commune.

D'abord régie par les dispositions de la nouvelle *Loi organique n° 113-114 relative aux communes* du 7 juillet 2015, qui avait abrogé la charte communale de 2002, une SDL est désormais régie par le chapitre II de ladite loi organique (art. 130 à 132), notamment :

Les communes, les établissements de coopération intercommunale et les groupements des collectivités territoriales prévues ci-dessous peuvent créer, sous forme de sociétés anonymes, des sociétés dénommées « sociétés de développement local », ou participer à leur capital, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé. Ces sociétés sont créées pour exercer des activités à caractère économique entrant dans le champ des compétences de la commune, d'un établissement de coopération intercommunale ou d'un groupement de collectivités territoriales ou pour la gestion d'un service public relevant de la commune. (art. 130)

Ainsi, un des outils innovants de la gestion des affaires publiques est la SDL, qui est un prolongement de l'expérience passée en matière de gestion

des affaires publiques. Depuis le *Dahir* n° 1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, la SDL dispose d'un cadre juridique :

L'objet de la société se limite aux activités à caractère industriel et commercial qui relèvent des compétences de la commune, des établissements de coopération intercommunale et des groupements des collectivités territoriales, à l'exception de la gestion du domaine privé de la commune. La création ou la dissolution d'une société de développement local, la prise de participation dans son capital, la modification de son objet, l'augmentation de son capital, sa réduction ou sa cession doivent faire l'objet, sous peine de nullité, d'une délibération du conseil concerné, visée par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur. La participation de la commune, des établissements de coopération intercommunale ou des groupements des collectivités territoriales dans le capital de la société de développement local ne peut être inférieure à 34 %. Dans tous les cas, la majorité du capital de ladite société doit être détenue par des personnes morales de droit public. La société de développement local ne peut détenir des participations dans le capital d'autres sociétés. Les procès-verbaux des réunions des organes de gestion de la société de développement local doivent être notifiés à la commune, aux établissements de coopération intercommunale et aux groupements des collectivités territoriales actionnaires dans son capital et au gouverneur de la préfecture ou de la province, dans un délai de 15 jours qui suivent la date des réunions. Le conseil concerné est informé de toutes les décisions prises dans la société de développement au moyen de rapports périodiques présentés par le représentant de la commune dans les organes de la société de développement. La mission du représentant de la commune au sein des organes de gestion de la société est exercée à titre gratuit. Toutefois, il peut bénéficier d'indemnités dont le montant et les modalités de versement sont fixés par voie réglementaire. (art. 131)

[...] En cas de suspension ou dissolution du conseil de la commune, le représentant de la commune continue de la représenter au sein du conseil d'administration des sociétés de développement susmentionnées, jusqu'à la reprise par le conseil de la commune de ses fonctions ou jusqu'à l'élection de son successeur, selon le cas. (art. 132)

Cette nouvelle formule de gestion des services publics locaux, notamment ceux à caractère industriel et commercial (p. ex., les gares routières), peut être considérée comme une solution appropriée, capable de concilier différentes formules de gestion des services publics. En effet, la création d'une SDL permet une gestion plus professionnelle des services publics, pour autant qu'elle soit régie par les dispositions de la *Loi relative aux sociétés anonymes*, en l'occurrence le décret n° 96-124 du 30 août 1996, qui n'a pas été traitée conformément aux dispositions de la comptabilité publique communale et dont les procédures ne répondaient pas aux exigences d'une gestion professionnelle des affaires. Il va sans dire qu'une SDL intègre la souplesse de gestion de la société anonyme et que son règlement s'y applique en tenant compte de l'intérêt général d'agir dans les limites des capacités de la collectivité qui en est le principal actionnaire.

Compte tenu de la convergence d'intérêts, ces sociétés peuvent s'associer à d'autres personnes morales publiques ou privées au sein de ces sociétés. En d'autres termes, faire appel à une SDL est un processus qui maximise le succès du développement local grâce à la collaboration de différents partenaires. De même, les collectivités locales et les parties prenantes doivent définir les statuts de manière transparente pour déterminer les modalités de leur partenariat et pour définir les opérations liées à la création et à la gestion de la SDL.

Ces dernières années, les domaines dans lesquels les autorités locales ont investi en faisant appel à la SDL ont été multiples, avec pour objectif l'intérêt général des citoyens et l'amélioration de leur cadre de vie en optimisant la prestation des services publics. À vrai dire, une SDL ressemble aux techniques contractuelles du partenariat

public-privé (PPP). Or, comme son nom l'indique, et contrairement aux PPP, elle est une société juridique strictement réglementée par la loi, comme c'est le cas au Maroc en ce moment.

À ce titre, la *Loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale* a introduit un véritable cadre légal pour les SDL. Seulement, le projet d'une telle institution doit faire l'objet d'une délibération au sein du conseil de la collectivité et recevoir une autorisation de la part des autorités de tutelle. Par la suite, ses statuts s'inspirent des statuts de la société et des conventions d'autorisation de réalisation de projets ou de gestion d'équipements publics.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi n° 17-08, la SDL était connue comme une société d'économie mixte et constituait un moyen fiable de faire face aux contraintes fiscales et d'accompagner la réalisation de projets publics. Les collectivités locales pouvaient ainsi placer la partie de leurs activités pouvant souffrir de la rigueur du droit public (p. ex., les activités à caractère industriel ou commercial) sous l'emprise du droit et de la gestion privés. On peut donc dire que le recours aux SDL est un outil qui permet au Maroc de combler ses lacunes dans le bon fonctionnement des services publics, tout en ciblant, in fine, le meilleur service au profit des usagers.

Un des avantages de la création d'une SDL est de développer des infrastructures ou des services. Elle assure aussi la disponibilité d'autres formes de financement plus diversifiées afin de réduire la pression budgétaire sur les collectivités locales. La capacité de ces entités à mobiliser le levier de financement et l'expertise des partenaires financiers constituent donc des habiletés importantes dans le dévouement à la démocratie locale.

## 2.2 À Casablanca

Aujourd'hui, les villes dépendent de la mobilisation des ressources humaines et de la capacité à gérer les territoires dans le cadre d'un système de partenariats avec de multiples acteurs. Le territoire est un espace dynamique, évolutif et à la fois complexe qui nécessite une saine gestion. D'une part, il faut saisir la

fenêtre d'opportunité et favoriser son développement et, d'autre part, réduire (ou traiter) le risque, tout en mettant en œuvre les mesures d'atténuation.

Les villes sont dans l'obligation d'améliorer leur gestion publique en introduisant la notion de performance et en privilégiant une approche de la dépense en fonction de ses résultats, mesurés par de nouvelles pratiques d'évaluation. Elles sont dans l'obligation d'être conformes dans la gestion en matière de gouvernance et de management pour être attractives. Pour une bonne gestion, les collectivités territoriales optent pour un mode de gestion basé sur le maître d'ouvrage délégué, soit par le biais des SDL.

Il n'existe pas d'approche systématique de la gestion des services publics locaux dont l'efficacité puisse être reconnue à tout moment et en tout lieu. Cependant, la formule des SDL, qui concilie la gouvernance politique des élus avec l'efficacité du modèle entrepreneurial, peut apporter des réponses à de multiples enjeux de développement régional; le pilotage par contrats et par objectifs prend une dimension territoriale, dans la mesure où les collectivités sont directement responsabilisées.

## 3. Présentation de l'étude

La création d'une SDL prend tout son sens lorsqu'il s'agit d'un domaine bien précis où la commune a besoin de travailler avec un partenaire disposant d'une expertise technique ou de moyens financiers dont elle ne dispose pas, dans la gestion d'un service public en particulier.

Aujourd'hui, les SDL sont mises en place par les collectivités locales pour répondre aux enjeux de développement économique et social de leur territoire. Si ces structures ont été créées, c'est justement pour accélérer le rythme de réalisation des projets d'infrastructure, pour améliorer la qualité des services publics et, par conséquent, pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Nous présentons, dans le cadre de ce travail, l'exemple de la commune de Casablanca au Maroc, qui, par la création des SDL, vise une gestion du service public avec pertinence, efficacité, efficience et transparence.

Les SDL opèrent dans les domaines du transport, des travaux publics, du patrimoine, des stratégies d'attraction, de la collecte des déchets, du stationnement, etc. La ville de Casablanca compte sept SDL opérant dans différents domaines d'activité et qui visent à exercer des activités économiques qui relèvent de la compétence de la ville. Ces SDL constituent donc les véritables organes d'exécution des projets de la commune :

Casablanca Prestations, Casablanca Aménagement, Casablanca Baia, Casablanca Events et animation, Casablanca Transport, Casablanca Patrimoine, et Casablanca Iskane et équipements.

Afin de bien comprendre l'apport de ces SDL en matière de gouvernance dans la gestion publique de la commune, un entretien semi-directif a été effectué auprès de sept responsables des SDL et de trois responsables de la commune de Casablanca.

|                                   |                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Type d'entretien</b>           | Entretien semi-directif basé sur des axes                                                                                                         |
| <b>Durée des entretiens</b>       | Entre 30 min et 2 h                                                                                                                               |
| <b>Échantillon (10 personnes)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 responsables dans la commune de Casablanca</li> <li>• 7 responsables des SDL</li> </ul>                |
| <b>Axes de l'entretien</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance</li> <li>• Gouvernance et gestion des organisations</li> <li>• Gouvernance et SDL</li> </ul> |

**Tableau 1 – Fiche présentative des entretiens menés**  
Source : Les auteurs, 2023

L'objectif de cette étude est de démontrer l'apport des SDL en matière de gouvernance dans la gestion publique. Les entretiens ont été effectués avec trois responsables de la commune de la ville

de Casablanca et avec sept responsables des SDL. Ils traitent, comme axe principal, de l'importance de ces SDL dans la gouvernance publique en retenant le cas de la gestion de la ville de Casablanca.

| <b>Nom de la société</b>         | <b>% de participation de la commune</b> | <b>Activités</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Casablanca Prestations           | Dans le capital social : 50 %           | Développement, gestion, accompagnement, suivi et évaluation des prestations de services publics locaux, dans le cadre des projets qui lui sont confiés par la commune                                                                                                                               |
| Casablanca Aménagement           | Dans le capital social : 25 %           | Réalisation de projets d'urbanisation et de développement (économique, culturel, environnemental et social) en qualité de maître d'ouvrage, de maître d'ouvrage délégué ou d'assistant au maître d'ouvrage                                                                                          |
| Casablanca Baia                  | Dans le capital social : 80 %           | Suivi de l'engagement de la ville en matière de protection de l'environnement grâce à la supervision des délégataires chargés de la propreté de la ville, du suivi de la qualité de l'air, de la gestion des plages, de la lutte contre les nuisibles et de la gestion des parcs et jardins publics |
| Casablanca Events et animation   | Dans le capital social : 43 %           | Promotion de Casablanca à l'échelle nationale et internationale par le biais d'animations aussi bien économiques, culturelles que sportives, et gestion pour le compte de la commune des infrastructures culturelles et sportives                                                                   |
| Casablanca Transport             | Dans le capital social : 58,5 %         | Réalisation d'un ensemble de lignes de transport en commun en site propre                                                                                                                                                                                                                           |
| Casablanca Patrimoine            | Dans le capital social : 52 %           | Réhabilitation, sauvegarde et valorisation du patrimoine culturel, matériel, immatériel et naturel du territoire                                                                                                                                                                                    |
| Casablanca Iskane et équipements | N. D.                                   | Renforcement de l'activité des opérateurs privés et publics déjà engagés dans la gestion de la résorption des bidonvilles et intégration des quartiers insalubres et sous-équipés de la région Casablanca-Settat                                                                                    |

**Tableau 2 – Présentation des SDL interrogées**  
Source : Site web de la ville de Casablanca et des SDL

| Personne      | Fonction dans la commune de Casablanca-Maroc |
|---------------|----------------------------------------------|
| Responsable 1 | Vice-président                               |
| Responsable 2 | Représentant                                 |
| Responsable 3 | Responsable                                  |

Tableau 3 – Présentation des personnes de la commune interrogées

#### 4. Analyse et discussion

Selon les entretiens menés, 80 % des personnes interviewées affirment que la définition de la gouvernance dans un cadre théorique existe dans les ouvrages, les sites Internet, etc. De plus, elles mentionnent l'utilisation dans leur gestion de la gouvernance par projets. En effet, la gouvernance par projets recouvre les modes de management et d'organisation au sein d'un organisme; elle définit les rôles et les responsabilités de chaque partie prenante.

De ce fait, la gouvernance comprend la mise en œuvre de tous les moyens qui permettent à une organisation d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés de manière transparente et efficace, tout en respectant les attentes de toutes les parties concernées. Ainsi, elle comprend des règles d'imputabilité et des principes de fonctionnement établis par le conseil pour déterminer son orientation stratégique, pour assurer le pilotage de la direction et pour favoriser la formation de valeurs d'intégrité et d'excellence au sein de l'organisation.

Chez les personnes de la commune interviewées, elles affirment que la notion de gouvernance est un concept large qui représente la manière dont un domaine d'activité est gouverné; elle désigne le système qui guide les entités décisionnelles dans un certain domaine d'activité, en d'autres termes

un « système de gouvernance » impliquant notamment la structure de gouvernance et la vitalité du système (processus de gouvernance, activités de gestion, etc.).

La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire qui traite des relations de pouvoir entre le gouvernement, la société civile et le marché, dans le contexte de l'évolution de la capacité des communautés politiques à gouverner légitimement et à agir efficacement.

Aussi, 80 % des personnes interviewées affirment que la gouvernance, en général, désigne un ensemble de décisions, de règles et de pratiques visant à assurer le meilleur fonctionnement de l'organisation, ainsi que les institutions structurelles chargées de prendre ces décisions, règles et pratiques, de les mettre en œuvre et d'en assurer le contrôle.

L'ensemble des personnes répondantes soutient que la création des SDL fait preuve de bonne gouvernance territoriale. En d'autres termes, ce modèle de gouvernance original, emprunté au secteur privé, a triomphé dans la gestion par projets à Casablanca. Les SDL sont une excellente réponse aux défis de gouvernance auxquels la ville de Casablanca fait face. Puisque le but de ces sociétés est de lever des capitaux et des compétences, elles doivent être un moyen de gérer des projets.

| Axe de l'entretien                              | Personnes interviewées                                    | % des réponses | Principaux résultats                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gouvernance</b>                              | – 7 responsables de SDL<br>– 3 responsables de la commune | 80 %           | La gouvernance désigne un ensemble de décisions, de règles et de pratiques visant à assurer le meilleur fonctionnement de l'organisation ainsi que des institutions structurelles chargées de prendre ces décisions, règles et pratiques, de les mettre en œuvre et d'en assurer le contrôle. |
| <b>Gouvernance et gestion des organisations</b> | – 7 responsables de SDL<br>– 3 responsables de la commune | 80 %           | La gouvernance joue un rôle important et efficace dans la qualité de la gestion des institutions et dans l'amélioration de leur performance.                                                                                                                                                  |
| <b>Gouvernance et SDL</b>                       | – 3 responsables de la commune                            | 100 %          | La création des SDL fait preuve de bonne gouvernance territoriale.<br>Les SDL sont une excellente réponse aux défis de gouvernance auxquels Casablanca fait face.                                                                                                                             |
| <b>Gouvernance et SDL</b>                       | – 7 responsables de SDL                                   | 100 %          | Les SDL sont tenues d'appliquer et de mettre en pratique les principes de la bonne gouvernance en matière de responsabilités et de missions qui leur sont confiées.                                                                                                                           |
| <b>Gouvernance et SDL</b>                       | – 3 responsables de la commune<br>– 7 responsables de SDL | 90 %           | Les SDL représentent un bon modèle de la bonne gouvernance dans le secteur public.                                                                                                                                                                                                            |

Tableau 4 – Principaux résultats des entretiens  
Source : Les auteurs, 2023

Par ailleurs, selon les personnes interrogées, la création de SDL est la solution pour améliorer la gouvernance de la ville et la gouvernance territoriale. La gouvernance territoriale renvoie à un mode de gestion politique local, repose sur la mobilisation des ressources humaines et se construit sur la capacité à gérer le territoire dans le cadre d'un système partenarial multiacteurs. Elle veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques reposent sur un large consensus social, et à ce que les voix des plus pauvres soient entendues.

La gouvernance territoriale, quelle que soit sa taille (pays, région, secteur, ville), peut également faire référence à de bonnes pratiques de management, couplées à un mécanisme d'évaluation efficace (conformité). Dans ce contexte, la gouvernance territoriale signifie essentiellement gouverner les affaires publiques. Notons toutefois que la composition différente des conseils communaux n'optimise pas l'utilisation des ressources et les synergies avec les autres services de l'État. De fait, la SDL peut donc accélérer la réalisation du projet, tout en étant contrôlée par le conseil de la ville.

D'après notre étude empirique, les SDL jouent un rôle essentiel en matière de gouvernance territoriale et de développement territorial. Elles sont généralement créées à l'initiative des collectivités locales ou d'autres acteurs locaux. Leur objectif principal est de favoriser le développement économique, social et environnemental d'un territoire spécifique.

D'une part, en ce qui concerne la gouvernance territoriale, les SDL agissent comme des plateformes de coordination et de collaboration entre les différents acteurs locaux, par exemple les entreprises, les institutions publiques, les associations et les citoyens. Elles facilitent la concertation et la participation des parties prenantes dans la prise de décisions concernant le développement du territoire. Enfin, elles peuvent organiser des réunions, des consultations publiques, des ateliers et d'autres formes de dialogue pour permettre aux acteurs locaux d'exprimer leurs préoccupations, de partager leurs connaissances et d'élaborer conjointement des stratégies de développement.

D'autre part, les SDL ont un rôle clé dans la promotion du développement territorial. Elles travaillent en étroite collaboration avec les acteurs locaux pour identifier les besoins et les opportunités de développement du territoire. Sur la base de cette analyse, elles peuvent élaborer des plans d'action et mettre en œuvre des projets spécifiques visant à stimuler l'économie locale, à renforcer les infrastructures, à améliorer la qualité de vie des habitants, à promouvoir le tourisme, à soutenir l'innovation, etc. Les SDL peuvent agir comme des facilitateurs en mobilisant les ressources nécessaires; en recherchant des sources de financement; en établissant des partenariats; en coordonnant les différentes initiatives de développement; et en favorisant la concertation, la coordination et la participation des acteurs locaux. Elles contribuent ainsi à la mise en place de politiques et de projets mieux adaptés aux réalités et aux besoins spécifiques du territoire, tout en renforçant la démocratie locale et la participation citoyenne.

En résumé, les collectivités territoriales ont besoin d'outils innovants, simples et capables de s'adapter en permanence à l'évolution des réalités et des circonstances; la formule de la SDL, qui coordonne l'efficacité de la gouvernance politique des élus et des modèles entrepreneuriaux, doit apporter des réponses à de multiples échelles de développement régional (locale, régionale, voire nationale) et potentiellement développer des synergies d'attractivité du rôle des partenaires et de constructivité territoriale. Cette formule constitue un élément très important dans l'instauration des principes de la bonne gouvernance et dans l'amélioration de la gestion publique.

## Conclusion

Notre recherche visait à répondre à la question : *Quel rôle les SDL ont-elles à jouer en matière de gouvernance territoriale et de développement territorial?* Nous pouvons conclure que, dans le cas de la ville de Casablanca, au Maroc, ces sociétés ont un rôle crucial à jouer dans l'instauration des pratiques de la gouvernance et dans le développement territorial. En effet, elles sont en mesure de mobiliser les ressources locales et de les mettre en œuvre de manière efficace pour répondre aux besoins de la communauté.

Les SDL casablancaises sont également bien placées pour encourager la participation des acteurs locaux dans la gouvernance et dans la prise de décisions, ce qui peut renforcer la légitimité et la transparence des processus de développement territorial. Elles ont un rôle clé à jouer dans la gouvernance territoriale et dans le développement territorial; leur engagement et leur participation active sont essentiels pour assurer un développement équilibré, durable et inclusif pour les communautés locales.

En guise de conclusion, il convient de noter que le Maroc traverse actuellement un tournant historique dans son processus de développement, dans l'étape de construction de son bilan et dans la formulation de stratégies et d'initiatives tournées vers l'avenir. Heureusement, à mesure que cette évolution s'amplifie, de nouveaux modes et mécanismes d'intervention sont annoncés pour favoriser la bonne gouvernance dans plusieurs domaines, en tenant compte des perceptions et de la satisfaction des citoyens.

Bien sûr, la gouvernance est importante pour le développement. Les sociétés dotées d'institutions gouvernantes plus efficaces et responsables obtiennent de meilleurs résultats dans toute une série de domaines, de la croissance économique au développement humain et à la cohésion sociale. Or, la gouvernance ne doit pas être considérée comme une simple contribution à la croissance économique : elle est à la fois une fin en soi et un moyen d'atteindre d'autres objectifs de développement.

Pour répondre aux enjeux de développement économique et social du territoire aux échelles locale et régionale, les collectivités locales doivent faire des choix stratégiques quant aux processus de production, de financement et de gouvernance des services dont elles ont la charge. Outre l'hétérogénéité et la diversité des acteurs impliqués dans ce processus, la prestation de services publics locaux est également compliquée par la diversité des approches de gestion à la disposition des autorités locales. Les collectivités locales peuvent ainsi choisir l'option de créer des SDL pour enrichir l'éventail des outils mis à disposition par les élus locaux afin de développer des projets constructifs pour le territoire et d'instaurer les principes de bonne gouvernance.

## NOTE

- 1 Synonymes : gouvernance en ligne, gouvernance électronique ou cybergouvernance.

## RÉFÉRENCES

- Allain, G. et Basque, M. (2001). *De la survivance à l'effervescence : portrait historique et sociologique de la communauté acadienne et francophone de Saint-Jean, Nouveau-Brunswick*. ARCF de Saint-Jean.
- Bertrand, N., Gorgeu, Y. et Moquay, P. (2001, 13-14 décembre). Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale. *3<sup>es</sup> Journées de la proximité Nouvelles croissances et territoires*, Paris.
- Charreaux, G. (2004). *Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux* [Working Paper No. 1040101]. CREGO, Université de Bourgogne.
- Dinaoui, M. et El Gnaoui, L. (2022). La gestion de la ville et l'attractivité territoriale : cas de la ville de Casablanca. *African Scientific Journal*, 3(11), 222-242. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6528860>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman.
- Habermas, J. (1992). *Droit et démocratie : entre faits et normes*. Gallimard.
- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Gallimard.
- Institut sur la gouvernance (IOG). (s. d.). *Qu'est-ce que la gouvernance?* <https://iog.ca/quest-ce-que-la-gouvernance>
- Kooiman, J. (1993). Social-political governance: Introduction. Dans J. Kooiman (dir.), *Modern governance: New government-society interactions* (p. 1-8). SAGE.
- Leroy, M. et Mermet, L. (2004, 12-14 février). *La gestion patrimoniale : innovations et limites de vingt-cinq ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rural* [Communication]. Séminaire Sciences sociales et environnement : perspectives franco-allemandes, Strasbourg (France). [https://www.researchgate.net/publication/313650562\\_La\\_gestion\\_patrimoniale\\_innovations\\_et\\_limites\\_de\\_25\\_ans\\_de\\_recherche\\_d%27une\\_gestion\\_concertee\\_de\\_l%27environnement\\_rurale](https://www.researchgate.net/publication/313650562_La_gestion_patrimoniale_innovations_et_limites_de_25_ans_de_recherche_d%27une_gestion_concertee_de_l%27environnement_rurale)
- OCDE. (1995). The Commission on Global Governance. OECD.
- Pérez, R. (2007). La gouvernance des disciplines de gestion en France. *Revue française de gestion*, 178-179(9-10), 263-274. <https://doi.org/10.3166/rfg.178-179.263-274>
- Sébastien, L. (2006). *Humains et non-humains en pourparlers : l'acteur en 4 dimensions* [Thèse de doctorat]. École nationale supérieure des mines et Université Jean Monnet, Saint-Étienne. <https://theses.hal.science/tel-00780587>
- Torre, A. (2010). Jalons pour une analyse dynamique des proximités. *Revue d'économie régionale & urbaine*, 2010(3), 409-437. <https://doi.org/10.3917/revu.103.0409>
- Zeller, A. et Stussi, P. (2002). *La France enfin forte de ses régions : glossaire engagé de la décentralisation*. Gualino Éditeur.