



HAL
open science

L'agencification est-elle génératrice de performance pour les politiques publiques locales ? Une étude de cas dans le contexte marocain

Samir Damou, David Carassus

► To cite this version:

Samir Damou, David Carassus. L'agencification est-elle génératrice de performance pour les politiques publiques locales ? Une étude de cas dans le contexte marocain. Symposium international “ Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques ”, Apr 2021, Rabat, Maroc. hal-02427595

HAL Id: hal-02427595

<https://univ-pau.hal.science/hal-02427595v1>

Submitted on 8 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SYMPOSIUM 2020

« Un demi-siècle de réformes administratives : quels effets sur la gouvernance des organisations de l'État ? »

L'agencification est-elle génératrice de performance pour les politiques publiques locales ? Une étude de cas dans le contexte marocain

DAMOU Samir, Magistrat à la Cour des comptes de Rabat, Doctorant à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, IAE Pau-Bayonne, CREG, damousamir@gmail.com

CARASSUS David, Professeur des universités, Université de Pau et des Pays de l'Adour, IAE Pau-Bayonne, CREG, david.carassus@univ-pau.fr

Université de Pau et des Pays de l'Adour, e2s UPPA, CREG, Pau, France
Domaine universitaire Avenue du Doyen Poplawski - BP575 64012 PAU cedex
Tél : 33 5 59 40 80 01 Fax : 33 5 59 40 80 10

Dans le contexte marocain, le large spectre large des compétences propres et transférables au profit des collectivités territoriales comparé au manque des compétences humaines, aggravée par le volume pléthorique du personnel communal (153 000 fonctionnaires absorbant près de 60% des dépenses de fonctionnement) et la faiblesse de la gouvernance caractérisée par une administration locale inefficace, peu professionnelle et mal encadrée (coût salarial de 5 800 DH contre 13 000DH dans l'administration selon le rapport de la Cour des comptes de 2013), ont conduit à des dysfonctionnements nombreux, des dérives comportementales et des résultats modestes au regard des moyens mobilisés et des attentes des citoyens.

Devant de tels enjeux et défis que soulève la problématique d'intégration des politiques sectorielles, la régionalisation offre aujourd'hui une plateforme idéale pour parvenir à une nouvelle dynamique de coopération et de coordination dans les politiques et les actes. La qualité des relations entre différentes institutions, collectivités territoriales et l'administration centrale et déconcentrée paraît capitale dans l'animation et la coordination des différents intervenants, et partant conditionne le niveau d'intégration des politiques sectorielles au niveau territorial. Plus que jamais, l'échelon régional paraît constituer le niveau idoine pour assurer la coordination et la convergence entre l'action de l'Etat et celle des collectivités territoriales et faire émerger le rôle prééminent des agences dans la consécration du niveau régional en tant que nœud d'intégration et de cohérence des politiques publiques et de contractualisation de relations verticales et horizontales entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Dans ce cadre, la réforme consacre l'adoption des modes de gestion modernes inspiré des doctrines du nouveau management public, basés sur la gestion par objectifs et la mesure des performances ainsi que le principe de la reddition des comptes avec le recours aux techniques de contrôle a posteriori et de l'audit, qui constituent, *a priori*, des gages de bonne gouvernance et de gestion efficiente et transparente. A cet effet, l'Etat a apporté son appui aux régions dans l'appropriation des outils et instruments de bonne gouvernance et de meilleur exercice de leurs compétences par la création des agences en tant qu'organe d'expertise et d'exécution des projets de la région. Ainsi, ce nouveau palier de gouvernance pourrait relever les défis du développement territorial régional, et permettre au

gouvernement central et aux collectivités territoriales de se consacrer aux politiques et stratégies sectorielles et à la planification des grands chantiers d'infrastructures et d'équipement à rayonnement national, voire international.

Dans ce contexte, le Maroc s'est engagé, depuis une vingtaine d'années, dans un processus de dévolution d'une partie des services publics à des organismes publics plus ou moins autonomes. À travers ce processus d'agencification inspiré des préceptes du Nouveau Management Public (NMP), les autorités entendent placer la performance au cœur de l'action publique en conférant aux agences spécialisées une autonomie organique et fonctionnelle (plus ou moins importante selon les cas) qui permet de bénéficier d'une marge d'appréciation qui les conduit à prendre plus facilement des décisions appropriées soit au niveau national ou aux environnements locaux et aux attentes des usagers, sans être étouffées par un corpus de règles et de procédures rigides et peu motivantes. Cela s'est traduit par la création d'une multitude d'agences. Ces dernières jouent alors un rôle primordial dans la déclinaison des stratégies sectorielles de l'Etat. D'où, la modernisation de leurs instruments de gestion et d'accompagnement est au cœur des débats académiques et politiques.

L'agencification comme principale composante de nouveau management public

L'agencification est l'un des composants de la réforme du secteur public, sinon le plus important, qui est prétendu avoir été fortement inspiré par les doctrines de la NGP (HOOD, 1991 ; MENEGUZZO, 1999 ; REBORA, 1999 ; VALOTTI, 2000; GUALMINI, 2001, 2003 ; POLLITT ET BOUCKAERT, 2004 ; BARBIERI, 2006). La création d'organismes publics semi-autonomes, principalement des organes d'exécution des politiques, a ainsi été répandue dans le monde (POLLITT et al., 2001 ; POLLITT et TALBOT, 2003) ; ce qu'ils appellent « *une fièvre d'agencification globale* ». Le principe des agences est un couplage entre « *laisser la gestion aux gestionnaires* » et « *faire en sorte que les gestionnaires gèrent* » (SCHICK, 1996), ou autrement dit, la possibilité pour les « *gestionnaires de gérer* », de les « *obliger à* » gérer ou de les « *laisser* » gérer (BOUCKAERT, 1997) ; ce qui signifie de donner plus d'autonomie en échange du renforcement de la responsabilisation sur les résultats. L'objectif central de la réforme était de créer un service public plus petit, abordable, efficace et efficace. Les agences devraient ainsi améliorer la prestation des services publics grâce à l'utilisation des techniques du secteur privé.

Par leur statut, leurs fonctions et leurs missions, les agences diffèrent des ministères traditionnels. A la différence de ces derniers, qui gèrent un portefeuille de compétences diversifiées (SCHICK, 2002) et doivent se plier, stricto sensu, aux règles de droit régissant la fonction publique, les agences sont dotées d'une personnalité juridique propre (BROUHNS G., 2003), disposent d'un domaine de compétences particulier et jouissent d'une certaine indépendance opérationnelle. L'agence a une seule mission bien définie et une structure organisationnelle simple au sein de laquelle des règles de gouvernance propres sont pratiquées. Elles ont des structures hiérarchiques différentes (conseil d'administration, conseil de gestion, direction générale, etc.), des règles de gestion financière et de gestion du personnel plus souples et, in fine, un dispositif différencié de contrôle (OCDE, 2002). Même s'il semble complexe de la définir de manière universelle, l'agence apparaît alors comme une organisation publique avec les caractéristiques suivantes (POLLITT, 2009) :

- Elle fonctionne à la longueur du bras de son ministère de tutelle.
- Elle est financée par l'État et réalise des missions de service public (bien que certains organismes puissent générer leur propre chiffre d'affaires).

- Elle a un certain niveau de l'autonomie de gestion sur sa ressource organisationnelle (TALBOT, 2004).

L'agence comme levier de la performance publique locale

Dans ce contexte de réforme inspirée du NMP, l'agencification a été rapidement florissante (POLLITT et al., 2004 ; VERSCHUERE, 2007). Certaines des questions soulevées ont alors porté sur la raison pour laquelle ces organismes sont devenus si populaires et s'ils ont amélioré la performance des services publics.

Après des années de difficultés du secteur public, le modèle de l'agence a été considérée comme une solution organisationnelle, ce qui permettrait de maintenir des services publics au sein du gouvernement, tout en promettant l'efficacité et l'efficacité de la prestation de service public (SULLE, 2011) .

Les éléments clés du mouvement de l'agencification sont décrits comme une désagrégation structurelle des bureaucraties traditionnelles, l'autonomie de gestion et de la contractualisation de la gestion du secteur public (FEDELE et al, 2007 ; VERSCHUERE, 2007). L'agencification incarne alors l'hypothèse que les organismes sont plus efficaces que les bureaucraties traditionnelles en raison de leur autonomie accrue suivie de la reddition de comptes axée sur les résultats (VERHOEST, 2005 ; JOSHI et AYEE, 2009). L'objectif est ainsi d'isoler les organismes de toute ingérence politique et des contraintes réglementaires rigides (FJELDSTAD, 2009). Ensuite, les organismes libérés doivent être soumis à entraîner les systèmes de responsabilisation axés sur les résultats sous forme de contrats de performance (LARBI, 1998). Il est en conséquence supposé que lorsque les gestionnaires publics sont donnés une plus grande autonomie de gestion et sont tenus responsables de la performance de leurs organisations, il y a une possibilité que le secteur public sera réceptif et efficace (LARKING, 2001 ; VERHOEST, 2005).

Néanmoins, Il existe un nombre croissant de recherches qui suggère que la célèbre « *performance supérieure* » des agences n'est pas fortement soutenue empiriquement et que, au mieux, l'idée de l'agencification est idéologique (CHRISTENSEN et LAEGREID, 2007). Les partisans de l'agencification étaient en effet parfois assez vagues sur exactement ce que l'agencification devait atteindre (VAN THIEL, 2001). Les praticiens pouvaient ainsi avoir donc des réponses en termes d'efficacité supérieure, de meilleure orientation client, etc. mais les universitaires ne sont pas si sûrs.

Au terme d'une vaste étude (sur la base de 30 pays) sur l'agencification (VERHOEST et al, 2012), au terme de plusieurs enquêtes et entretiens et d'une analyse documentaire, les auteurs concluent que : « *les recherches proprement dites sur l'efficacité des agences sont rares et les preuves empiriques de cette influence ne donnent aucun résultat...* ». Rien ne semble alors indiquer que l'autonomie conduise automatiquement à de bons résultats ; nombreux sont les différents facteurs qui jouent un rôle important (VAN THIEL et al., 2012). En effet, l'analyse sur une longue période des différents modes d'organisation montre qu'il n'y a pas de solution miracle qui permette réellement de « *faire plus et mieux avec moins* ». Ainsi, la réalité dévoile des zones d'ombre. D'abord, les mécanismes de contrôle traditionnels ne sont pas adaptés au NPM. Ensuite, la multiplication des unités administratives autonomes entraîne une complexité accrue de leurs interrelations et renforce les difficultés de pilotage des politiques ; ce qui nous interroge sur l'effectivité du contrôle des agences ainsi que l'efficacité et la cohérence du pilotage des politiques publiques locales.

En outre, la multiplication d'agences spécialisées a aussi entraîné une « *siloisation* » (CHRISTENSEN et LAEGREID, 2007), c'est-à-dire une fragmentation, du secteur public, un manque de clarté du système organisationnel, et une difficulté croissante de coordination d'organismes de plus en plus diversifiés. Les moyens qui devraient soutenir cette coordination sont, dans les faits, insuffisants : d'abord, l'obligation de signer un contrat ne s'impose pas à tous les organismes autonomes ; ensuite, les informations fournies par les agences sont hétérogènes, de qualité variable, non standardisées, et donc impropres à une agrégation rigoureuse ; enfin, on note un manque de personnel affecté, dans les services centraux, à la coordination des activités des agences. Par ailleurs, l'agencification infusé dans le secteur public des pays en développement est moins documentée en termes de leur mise en œuvre effective et de l'évaluation de leurs conséquences.

Face à ce diagnostic de l'agencification comme modèle de performance avéré et indiscutable, le Maroc continue pourtant à l'adopter en l'intégrant récemment dans son dispositif institutionnel de la région pour rendre de celle-ci le moteur de développement sur la base d'une gestion par la performance.

Ces éléments nous conduisent ainsi à formuler la problématique suivante qui est le cœur de notre recherche : « quelles sont les influences du pilotage des politiques publiques par l'agencification et leurs modalités de mise en œuvre sur la performance des organisations publiques locales ? »

L'agencification comme levier important de développement économique et social et instrument privilégié pour l'exécution des politiques publiques au Maroc

Les agences jouent un rôle majeur dans le développement économique et social de notre pays (Maroc) en raison de son poids dans l'économie nationale et de la place qu'il occupe dans le processus d'élaboration, de planification et d'exécution des politiques publiques. L'agencification est l'un des leviers incontournables dans la dynamique de transformation économique et sociale du pays. Le décollage et le dynamisme de certains secteurs d'activité ne pouvaient se réaliser sans l'intervention des agences sous ses différentes formes. A ce titre, l'agencification se caractérise par une grande diversité des organismes qui la composent : statut juridique, niveau de participation au capital, présence dans différents secteurs d'activité, niveau de dépendance du budget de l'Etat, taille, nature des activités exercées, etc. A fin juin 2017, le portefeuille public se compose de 253 établissements et entreprises publics (EEP) détenant 472 filiales dont 266 sont détenues majoritairement (participation publique directe et indirecte supérieure ou égale à 50%) et 206 sont détenues minoritairement (participation publique directe et indirecte inférieure à 50%) (MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, 2018). Leurs interventions sont multiples dans l'offre de services publics aux citoyens et aux entreprises, dans la réalisation de projets structurants pour le développement économique et social, l'aménagement du territoire, la réduction des disparités territoriales, l'ouverture à l'international et la promotion de l'investissement aussi bien public que privé dans divers secteurs d'activité. Les agrégats des EEP se sont inscrits dans une dynamique constante d'amélioration et de consolidation (COUR DES COMPTES MAROCAINE, 2016). Ces organismes enregistrent, de façon constante, un accroissement remarquable de leurs agrégats, consolidant ainsi leur rôle d'acteurs et accompagnateurs importants de la dynamique de l'État pour moderniser l'économie nationale et diversifier ses moteurs de croissance. En 2016, l'investissement réalisé a totalisé 72,7 MM DH, le chiffre d'affaires a atteint 212 MM DH, la valeur ajoutée s'est établie à 78,8 MM DH et les dettes de financement des EEP, hors dettes sociales, ont atteint 261,2 MMDH. Cet ancrage croissant des EEP a eu pour conséquence l'instauration d'une dynamique qui a consolidé leur part dans la création des

richesses. Les EEP sont devenus le premier investisseur public devant l'Etat et les collectivités territoriales (MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, 2018).

Par ailleurs, la contraction entre les transferts réciproques entre l'Etat et les EEP, durant la période 2010-2014, a fait ressortir une balance défavorable à l'Etat d'une moyenne annuelle de 21,2 MM DH. Le total des transferts de ressources publiques vers les EEP a totalisé 160 MM DH dont 104,5 MM DH du BGE (65,3%), 34,5 MM DH des comptes spéciaux du Trésor (21,6%) et 20,6 MM DH sous forme de taxes fiscales et/ou parafiscales ou de prélèvements obligatoires (12,8%) (COUR DES COMPTES MAROCAINE, 2016).

Outil privilégié de développement régional et d'aménagement du territoire, les agences, opérant aux niveaux régional et local, sont ainsi au nombre de 172. L'action de ces EEP est souvent déterminante dans leur périmètre d'action contribuant à la fourniture des services de base de proximité, au développement harmonieux d'espaces locaux ou au portage de projets régionaux d'envergure. Les EEP contribuent ainsi à l'émergence de véritables pôles de développement régional et à l'équipement des zones industrielles. La nouvelle architecture territoriale, ayant placé la région au centre de l'édifice institutionnel du pays, devrait consolider la place des EEP agissant au niveau territorial (COUR DES COMPTES MAROCAINE, 2016)

Dans ce sens, les lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales disposent un renforcement de l'administration desdites collectivités, par la création d'agences locales d'exécution des projets d'investissement placée sous leur contrôle.

A ce titre, l'agencification figure parmi les formules innovantes adoptées pour accélérer le rythme de réalisation des investissements à travers des cadres institutionnels novateurs, dédiées à la réalisation de projets structurants dont l'aménagement de la vallée du BOUREGREG objet de notre recherche.

Un terrain spécifique pour répondre à notre question de recherche : l'agence pour l'aménagement de la vallée du BOUREGREG

L'agencification contribue de manière substantielle au développement territorial du Maroc avec une réelle implication dans le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation de l'action publique. Ce portefeuille public se distingue, en particulier, par une forte implantation aux niveaux régional et local avec 173 EEP représentant plus des deux tiers dudit portefeuille (142 Etablissements Publics, 10 entreprises à participation directe du Trésor et 21 entreprises relevant des Collectivités Territoriales). De surcroît, le mouvement d'« *agencification* » de l'action territoriale s'est accru et s'est enrichi par la création d'agences à caractère sectoriel (agences de bassins hydrauliques, agence de développement social, agence BOUREGREG, etc.) ou spatial (agence du Nord, agence du Sud, agence de l'Orient, etc.). Cette forte présence locale a été, notamment, renforcée par la mise en place de Sociétés de Développement Régional ou Local chargées de la gestion de services publics locaux dans les grandes villes du Royaume pour plus de proximité avec les usagers et les citoyens.

Dans ce cadre, outre les 173 EEP, les années 2016 et 2017 ont été, particulièrement, marquées par le renforcement de la mise en œuvre de la régionalisation à travers la création effective de douze (12) Agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP), chargées, notamment de la gestion et du suivi des projets et plans d'action des Régions. Ces AREP sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière créées par les Régions et, en tant que tel, elles ne sont pas incluses dans le portefeuille public susvisé, la loi organique les ayant instituées les a néanmoins

soumises à la loi n° 69.00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et les autres organismes.

En effet, notre recherche vise à caractériser les agences d'exécution locales afin de réaliser des analyses et élaborer des conclusions concernant leur pilotage public par la performance afin d'en tirer les préconisations et recommandations pour que le pilotage des AREP produit de la performance dans l'exécution des politiques publiques régionales. Ainsi, la recherche a été développée grâce à une étude de cas unique portant sur l'AAVB en tant qu'agence exécutive, « *pilotée par* » un dirigeant « *responsable devant* » un organe électif, plus proche, de l'idée de l'agence exécutive AREP bien qu'elles aient été créées dans différentes « *vagues* » de réforme.

L'Agence pour l'aménagement de la vallée du BOUREGREG (AAVB) a été créée en novembre 2005, en vertu du dahir n° 1-05-70 portant promulgation de la loi n° 16-04 relative à l'aménagement et à la mise en valeur de la vallée du BOUREGREG et du décret de son application. Elle est destinée à intervenir au cœur de l'agglomération de Rabat-Salé. Mais la conduite de telles opérations de grande envergure n'est pas une chose simple. S'intéressant à la dimension productive des opérations urbaines à côté de leurs dimensions stratégiques et politiques, N. Arab (2001) considère que « *conduire une opération d'aménagement urbain consiste aussi à mobiliser des ressources, gérer des contraintes, assembler des compétences, tenir des budgets, des délais, combiner des critères de performances, répondre à des attentes, maîtriser des risques* ». Les effets positifs susceptibles d'être engendrés par la réalisation du projet d'aménagement de la vallée du BOUREGREG, que ce soit sur l'économie régionale et locale, en matière de compétitivité territoriale, sur l'emploi ou sur l'image urbaine, ont conduit le législateur marocain à doter la structure en charge du projet d'outils exceptionnels, qui la situent de manière tout à fait dérogatoire par rapport aux pratiques d'aménagement actuellement en vigueur dans le pays (MOULOUDI, 2015).

Avant, plusieurs propositions se sont succédées pour aménager la vallée de BOUREGREG pour la mise en valeur des berges du fleuve au cœur de l'agglomération de RABAT-SALE. Toutefois, ces tentatives se sont vouées à l'échec pour plusieurs raisons, en l'occurrence le manque de moyens et de portage politique et la multitude des intervenants couplés avec le chevauchement des compétences.

En effet, l'efficacité de l'action publique au sein de la ville est encore plus altérée par les chevauchements de compétences dus à l'existence de plusieurs collectivités territoriales avec plusieurs niveaux de responsabilités au sein d'une même ville : plusieurs communes urbaines, communautés urbaines, préfectures et régions qui s'enchevêtrent. Cette superposition d'institutions, de responsabilités et de statuts rend alors difficile la définition d'une stratégie cohérente et concertée sur l'ensemble de la ville et illisible les niveaux de responsabilité et de décision. Une gestion cohérente de l'ensemble de la ville reste compromise par les chevauchements de compétences au sein d'un système d'acteur diversifié et complexe « *multiplicité des acteurs institutionnels dont les compétences peuvent se chevaucher [et qui] complique encore la prise de décision* » (ALLAIN-EL-MANSOURI, 2006). Les auteurs précisent ainsi que « *le découpage institutionnel de l'agglomération en plusieurs centres de pouvoir se traduit par une absence de véritable leadership pourtant essentiel à la définition et à l'impulsion d'une vision globale de son développement.* »

De plus, la palette des acteurs impliqués dans le projet est encore plus complexe car le périmètre de la vallée de BOUREGREG concernée se situe entre deux préfectures (RABAT ET SALE) et deux conseils communaux correspondant aux communes urbaines de RABAT et SALE. Ainsi, le PAVB est à cheval entre six arrondissements et deux communes rurales.

Au regard des objectifs nationaux en termes de développement urbain par la mise en œuvre de « *méga projets* » et de la multiplicité des acteurs institutionnels sur le territoire de la vallée du BOUREGREG, les principaux organismes publics locaux intervenant sur les villes de Rabat et Salé n'étaient pas en mesure d'assurer la conduite d'un grand projet urbain d'envergure. Ainsi, l'émergence d'un projet d'initiative royale répondant aux objectifs d'une nouvelle stratégie nationale s'est avérée nécessaire afin de faire du projet d'aménagement de la vallée du BOUREGREG une réalité en permettant la conduite d'un grand projet urbain à la hauteur de la capitale du royaume. Ce projet se veut d'une ampleur nationale et de portée symbolique à la demande de sa Majesté le Roi Mohamed VI qui a donné « [...] *ses hautes instructions pour un aménagement du site exceptionnel de la vallée du BOUREGREG, un aménagement qui soit digne de la capitale du Royaume, à l'aube d'un nouveau règne et d'un nouveau millénaire.* » (COMMISSION ROYALE, 2003).

L'initiative royale aura permis de mobiliser rapidement et efficacement une diversité de spécialistes et d'experts au sein d'une entité commune, la commission royale, et autour d'un objectif commun, la concrétisation d'une vision globale des possibilités d'aménagement de la vallée du BOUREGREG en vue de la valorisation économique de ses attraits touristiques.

En outre, cette volonté royale, s'inscrivant dans un contexte de mise au niveau des grandes métropoles à l'échelle internationale, fait donc appel à des méthodes moins lourdes sur le plan administratif, moins contraignantes permettant plus de rapidité, d'efficacité et de flexibilité dans la prise de décision et la gestion globale du projet d'aménagement. Ces projets structurants ont été confiés dans un premier temps à une société privée (en 2001). Mais celle-ci a assez rapidement cédé la place à un établissement public doté des prérogatives de la puissance publique lui conférant la capacité de supporter un projet d'une telle envergure en venant « *shunter les collectivités en place* » (MOULOUDI et BARTHEL, 2009). La mise en place de cette structure *ad hoc* qui promeut un aménagement de grande taille, bénéficie d'un pouvoir dérogatoire important et de flexibilité. Cette dernière a donné naissance à plusieurs filiales constituées en sociétés dédiées à certaines composantes des projets (marina, tramway, BAB AL BAHR). Parmi ces établissements, l'AAVB se distingue par l'accumulation de ses prérogatives (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, etc.) et par le fait qu'elle bénéficie, à l'un ou l'autre de ces titres, d'avantages exceptionnels tant en matière de financement que de moyens pour procéder à des acquisitions foncières ou pour agir en dérogation avec la loi sur l'Urbanisme.

Ainsi, l'AAVB est un établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur (article 1 du décret). Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (article 37 de la loi). Ses fonds propres proviennent principalement des structures suivantes : Caisse de dépôt et de gestion, Caisse marocaine des retraites, Fonds Hassan II de développement économique et social, Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, ministère des Finances. Le choix d'une telle organisation, en particulier celle de la tutelle exercée par le ministère de l'Intérieur, montre clairement la place accordée par l'État à ce projet.

Un cadre conceptuel de notre recherche reliant agencification et performance

Au regard des éléments présentés, notre cadre de recherche est consacré à la caractérisation de l'agence dans le cadre du modèle idéal-typique et à la mise en lumière aussi l'ensemble des champs théoriques sous-jacents pour définir les différentes caractéristiques et leurs justifications. Les « *praticiens* » et « *le modèle de tripode* » représentent un modèle d'agence standard ou idéal tel que prescrit par les doctrines du NPM (POLLITT et al., 2004). On dit que ce modèle présente des

caractéristiques universelles et est insensible au contexte dans lequel il est implémenté (SOZEN et SHAW, 2002). Il a trois caractéristiques principales, à avoir (1) la désagrégation structurelle, ce qui reflète l'idée que les agences sont créées à travers le fractionnement d'un organe ministériel plus grande à de nouveaux organismes plus spécialisés. (2) l'autonomisation, ce qui reflète la présomption que l'établissement d'un organisme distinct n'est pas assez, car il doit être donné une certaine autonomie à « *mieux* » d'exécuter ses fonctions. En abordant cet aspect, un autre concept clé vient d'être introduit : la notion de re-réglementation qui reflète l'idée que les règles institutionnelles ainsi que des « *procédures d'exploitation standard* » déjà en usage dans le ministère devront être changées une fois une agence est créée dans le but de réduire le « *fardeau réglementaire* » (TALBOT, 2004 ; FEDELE et al., 2007), et enfin, (3) le contractualisme, qui est, l'idée que la relation entre l'agence et l'administration « *parent* » peut être dirigé grâce à une certaine forme d'accord contractuel.

Dans les études antérieures, les pays souvent pris en compte dans l'examen des caractéristiques des agences au niveau national sont le Royaume-Uni (GREER, 1992 et 1994 ; CARTER et GREER, 1993 ; JAMES, 2001 ; POLLITT et TALBOT, 2004), la Suède (CHRISTENSEN et WISE, 2003 ; PIERRE, 2004), et l'Italie (BARBIERI, 2006 ; ONGARO, 2006 ; FEDELE et al., 2007). Ces trois pays présentent des tendances relativement différentes en ce qui concerne leurs agences publiques sur le plan de leurs caractéristiques, de leur rôle dans le secteur public et de leur évolution historique. De plus, d'autres études existent sur des pays en voie de développement, en particulier avec le cas de Tanzanie (SULLE, 2010).

Ainsi, le modèle de recherche se fonde sur les étapes suivantes. Tout d'abord, nous avons identifié les catégories d'analyse (désagrégation structurelle, autonomie et contractualisation) en nous fondant sur la littérature et avons définis des indicateurs spécifiques pour chaque catégorie.

Ensuite, la notion de performance méritait d'être précisée dans la mesure où elle apparaît comme étant l'objectif principal de l'action locale, le but ultime à atteindre puisqu'elle est le synonyme de « *bonne gestion* », de « *bonne organisation* » ou encore de « *qualité du travail* ». Aussi, avons-nous souhaité lever l'ambiguïté reposant sur ce terme en la caractérisant et l'opérationnalisant à travers une revue la littérature abordant les concepts qui lui sont sous-jacents.

Une large littérature sur la performance et les objectifs dans le secteur public a également été développée dans l'étude de l'administration publique (HATRY, 1999 ; POISTER, 2003 ; HOOD et BEVAN 2006 ; POLLITT et BOUCKAET, 2011 ; MOYNIHAN, 2008 ; VAN DOOREN et VAN DE WALLE, 2008). Le concept de performance, de prime abord simple, revêt toutefois un caractère complexe avec des aspects multiples, sans doute convergents, qui méritent d'être abordés dans une logique plus globale que la seule appréciation donnée par les écoles managériales traditionnelles.

Ainsi, nous en proposons une lecture sous le concept du pilotage par la performance (LORINO, 1997 ; MAUREL et al., 2014). Les cinq dimensions que nous avons retenues ainsi que leurs sous-dimensions doivent nous permettre d'appréhender la performance d'une organisation publique locale et les effets de l'agencification sur celle-ci. En effet, la performance publique locale est multidimensionnelle et doit être traitée en fonction de cinq dimensions, à savoir financière, ressources humaines, organisationnelles, service public et territoriale (MAUREL et al., 2014).

Une méthodologie de recherche exploratoire et qualitative

La position épistémologique explicitée dans le cas de notre recherche est celle dite de contingence générique, qui refuse tout autant « *la quête d'invariants prétendument universels que les floraisons*

éphémères nées d'un abus de la théorie de la contingence » (SAVALL et ZARDET, 1995 ; 2004). Cette position transcende constructivisme et positivisme. Elle est proche de celle de MILES et HUBERMAN (1994) qui se réclament d'un positivisme aménagé avec un raisonnement privilégiant les allers retours avec le terrain dans l'avancée du travail dans le cadre d'une recherche ciblant le contenu. Dans ce sens, GRENIER et JOSSERAND (1999) soutiennent ainsi de retrouver la subtilité de la réalité étudiée. A ce titre, nous avons eu recours à une observation participante en plus des sources documentaires variées primaires, secondaires ainsi qu'internes et externes. Il apparaît que l'observation participante permet au chercheur « *d'observer [la réalité qu'il entend étudier], sinon de l'intérieur, au sens strict, du moins au plus près de ceux qui la vivent, et en interaction permanente avec eux* » (DE SARDAN, 2003). Dans ce sens, « *les observateurs s'immergent personnellement dans la vie des gens. Ils partagent leurs expériences. L'expression "observation participante" tend à désigner le travail de terrain en son ensemble, depuis l'arrivée du chercheur sur le terrain, quand il commence à en négocier l'accès, jusqu'au moment où il le quitte après un long séjour.* » (LAPASSADE, 1998). Afin de compléter et enrichir les données, nous avons alors réalisé des entretiens semi-directifs avec toutes les parties prenantes. Ensuite, nous avons opté pour une analyse du contenu de type thématique en recourant à la méthode dite « *méthode des matrices* » en puisant dans toutes les sources documentaires et l'observation.

Une organisation de la recherche en deux temps

Afin de répondre à la problématique de cette recherche, ainsi qu'aux objectifs évoqués ci-dessus, cette communication se compose de deux parties. Une première partie est dédiée au cadre conceptuel de notre étude et la seconde à la méthodologie adoptée et l'analyse des travaux qualitatifs menés auprès de l'agence « *AAVB* ».