

**Gouvernance et Performance des Collectivités
Territoriales: Revue de la littérature**

Lamia EL MOUJAHID

FSJESJ-UCD- LARGESS

Meriam CHEKAOUI

FSJES- Ain Sbaâ – UH2C

Ghyzlane Andaloussi

FSJESJ-UCD-LARGESS

Maroc

RESUME

Cet article propose une revue de littérature portant sur la relation entre la gouvernance territoriale et la performance des collectivités territoriales. À travers l'analyse critique de travaux académiques et institutionnels, il met en lumière les principaux facteurs, mécanismes et cadres d'analyse mobilisés pour comprendre comment les modes de gouvernance influencent l'efficacité, l'efficience et la légitimité de l'action publique locale. L'objectif est d'identifier les tendances majeures, les apports théoriques et les lacunes de la recherche existante afin de nourrir la réflexion sur l'optimisation des pratiques de gouvernance territoriale au service de la performance publique.

MOTS-CLES : Gouvernance, performance, collectivité territoriale, développement territorial,

INTRODUCTION

Au cours des deux dernières décennies, le concept de gouvernance a connu une évolution considérable, tant dans les débats intellectuels que dans les sphères politique, économique et sociale. Depuis les années 1990, une pluralité de définitions et d'approches a émergé, donnant lieu à un paysage conceptuel

complexe, parfois marqué par des divergences. Smith et Lewis (2011) soulignent d'ailleurs le caractère paradoxal de ce phénomène, où certains éléments apparaissent cohérents lorsqu'ils sont analysés isolément, mais deviennent incohérents, voire absurdes, lorsqu'ils sont combinés. Malgré l'absence d'un consensus théorique clair, il se dégage néanmoins une idée commune : la gouvernance joue un rôle central dans l'efficacité de la gestion des affaires publiques et s'impose aujourd'hui comme un pilier incontournable des politiques de développement territorial.

L'intérêt pour la gouvernance ne cesse de croître, mobilisant une diversité d'acteurs – chercheurs, décideurs politiques, société civile, et institutions publiques – autour de la quête d'une "bonne gouvernance". Bien que sa définition reste débattue, l'établissement de standards de gouvernance vertueuse est désormais reconnu comme un levier fondamental pour améliorer les performances des politiques publiques et des programmes de développement.

De nombreuses études empiriques confirment l'existence d'une relation positive et significative entre la qualité de la gouvernance et les performances des organisations publiques, tant sur le plan financier que sur le plan du développement durable (Pallage & Robe, 2001 ; Marin & Barraqué, 2013 ; Subirats et al., 2007). Ces recherches soulignent le rôle stratégique de la gouvernance en tant que catalyseur du progrès et de la résilience des sociétés.

Dans ce contexte global marqué par la mondialisation et des crises systémiques persistantes, le Maroc s'est engagé dans une dynamique de renforcement des principes de bonne gouvernance. Cette orientation s'est traduite par plusieurs initiatives structurantes, notamment:

- L'adoption de la Constitution de 2011, qui consacre explicitement la gouvernance comme fondement de l'action publique, en appelant à l'instauration de mécanismes appropriés.
- Les Hautes Orientations Royales, qui insistent sur la nécessité d'instaurer une gouvernance exemplaire et d'améliorer la qualité des services publics, condition sine qua non d'un développement inclusif.

- La création d'un ministère dédié à la gouvernance, illustrant un engagement institutionnel fort en faveur de l'efficacité et de la transparence des politiques publiques.
- Le lancement du Nouveau Modèle de Développement en 2021, qui érige la modernisation administrative et le renforcement des outils de gouvernance en priorités stratégiques pour une croissance durable et équitable.

Cette dynamique traduit une volonté d'adopter un nouveau paradigme de développement, fondé sur la décentralisation et la déconcentration, perçues comme des leviers essentiels pour améliorer la gouvernance territoriale et la performance des projets publics. L'essor de cette gouvernance au Maroc s'explique également par des facteurs socio-économiques et politiques, tels que les limites des réformes post-indépendance, les effets du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) des années 1980, et les répercussions économiques de la sécheresse prolongée entre 2019 et 2022.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales – communes, provinces, et régions – se voient confier un rôle de plus en plus stratégique dans le développement local. Toutefois, elles sont confrontées à de profondes contraintes, notamment un manque criant de ressources financières et humaines. Ainsi, à l'instar des entreprises, la qualité de leur gouvernance s'avère déterminante pour assurer la réussite et la performance de leurs projets de développement.

1. Approche conceptuelle de la gouvernance et la performance des collectivités territoriales

1.1. La Gouvernance : cadre conceptuel et indicateurs

La notion de gouvernance désigne l'ensemble des processus, des mécanismes et des structures à travers lesquels les affaires publiques sont orientées, gérées et contrôlées. Elle englobe les dynamiques décisionnelles, les cadres institutionnels et les dispositifs de coordination qui régissent les relations entre les autorités locales, les acteurs de la société civile et les citoyens. Dans la littérature spécialisée, la gouvernance est fréquemment associée à des principes tels que la transparence, la

responsabilité, la participation citoyenne, l'efficacité, la convergence des actions, et le partenariat entre parties prenantes.

Selon la Banque mondiale, la gouvernance locale se définit comme l'ensemble des structures institutionnelles et des processus par lesquels les décisions sont prises, mises en œuvre et évaluées au niveau local, en insistant sur l'importance de la participation citoyenne, de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des ressources publiques. De son côté, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) met l'accent sur l'exercice du pouvoir, l'interaction entre les institutions et les citoyens, ainsi que sur les modalités de prise de décision. L'Institut international de gouvernance locale (IIGL) considère la gouvernance comme un processus collectif de décision intégrant responsabilité, transparence, implication citoyenne et promotion du développement durable. Enfin, les Nations Unies insistent sur les mécanismes de coopération entre les gouvernements locaux et les communautés, visant à améliorer le bien-être collectif et à soutenir des trajectoires de développement équitables et durables.

Ainsi, au-delà des différences sémantiques, la gouvernance locale peut être appréhendée comme un système intégratif orienté vers une gestion efficiente et inclusive des affaires publiques territoriales, fondée sur la participation des citoyens, la responsabilité des institutions, la synergie entre acteurs, et la quête du bien commun.

Dans une perspective d'évaluation, plusieurs indicateurs sont mobilisés pour appréhender la qualité de la gouvernance territoriale. Parmi les plus déterminants figurent la participation citoyenne, le partenariat, la transparence, et la convergence des actions.

La participation citoyenne

La participation des citoyens aux processus décisionnels constitue un indicateur fondamental de la gouvernance. Elle reflète la capacité des institutions à intégrer les attentes, les besoins et les savoirs des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Une gouvernance inclusive repose sur plusieurs dimensions de cette participation :

- **Légitimité démocratique** : La participation renforce l'ancrage démocratique des décisions et leur acceptabilité sociale.
- **Responsabilité et transparence** : Elle favorise la redevabilité des acteurs publics, en les incitant à justifier leurs choix devant les citoyens.
- **Représentativité** : Une large participation garantit une meilleure prise en compte de la diversité des intérêts sociaux.
- **Confiance institutionnelle** : Elle contribue à restaurer la confiance dans les institutions publiques.
- **Innovation et co-construction** : Elle ouvre la voie à des solutions plus adaptées, issues de l'intelligence collective.

Le partenariat

Le partenariat désigne la coopération entre les différents acteurs impliqués dans la gouvernance locale — autorités publiques, secteur privé, société civile, et citoyens. En tant qu'indicateur de gouvernance, il mesure la capacité à établir des collaborations efficaces, équitables et durables. Sont pris en compte :

- La clarté des rôles et responsabilités ;
- L'existence de mécanismes de coordination et de suivi ;
- La transparence dans les interactions ;
- L'impact des actions conjointes sur les résultats du développement local.

Un partenariat performant améliore la qualité des politiques publiques et optimise les ressources disponibles pour les projets territoriaux.

La transparence

La transparence se définit comme la mise à disposition d'une information claire, accessible et intelligible sur les processus décisionnels, les finances publiques, et l'action gouvernementale. Elle constitue un pilier central de la gouvernance en ce qu'elle permet :

- Un **accès équitable à l'information** publique, via des canaux institutionnels efficaces ;
- Une **visibilité des décisions** et des procédures, ce qui réduit les risques d'arbitraire ou de corruption ;
- Une **reddition de comptes**, essentielle pour renforcer la confiance citoyenne et prévenir les dérives institutionnelles.

La transparence favorise un environnement de gouvernance ouvert, où les citoyens peuvent suivre, comprendre et évaluer les actions publiques.

La convergence

La convergence, enfin, mesure la capacité des acteurs locaux à aligner leurs intérêts, ressources et actions autour d'objectifs partagés. Elle se manifeste à plusieurs niveaux :

- **Convergence des intérêts** : Reconnaissance mutuelle des priorités entre acteurs.
- **Convergence des politiques** : Harmonisation des stratégies et complémentarité des interventions.
- **Convergence des ressources** : Mutualisation des moyens humains, techniques et financiers.
- **Convergence des résultats** : Cohérence dans la réalisation des effets attendus sur le terrain.

La convergence est un indicateur de maturité institutionnelle et de gouvernance collaborative, essentielle pour atteindre des résultats tangibles et durables dans les territoires.

1.2. La performance des collectivités territoriales : Définitions et critères d'évaluation

Dans le champ des sciences administratives et du management public, la performance des collectivités territoriales désigne un ensemble d'indicateurs et de mécanismes visant à apprécier la capacité des entités locales – communes, régions,

provinces – à atteindre efficacement leurs objectifs en matière de gouvernance, de gestion des ressources et de développement local. Elle s'inscrit dans une démarche d'évaluation systémique des politiques publiques locales, intégrant à la fois des dimensions quantitatives et qualitatives, et prenant en compte le contexte institutionnel, économique, social et environnemental dans lequel ces entités opèrent.

La performance territoriale ne se limite pas à une simple mesure des outputs (résultats immédiats), mais s'attache également à l'évaluation des outcomes (effets) et des impacts à moyen et long terme, en lien avec l'amélioration du bien-être collectif, la réduction des inégalités territoriales, et la promotion d'un développement durable et inclusif. Cette approche requiert une analyse rigoureuse des pratiques de gestion publique locale, mobilisant des outils d'évaluation fondés sur des indicateurs de pertinence, d'efficacité, d'efficience et d'impact.

Pertinence

La pertinence renvoie à l'alignement entre les politiques publiques locales et les besoins réels de la population. Elle permet d'évaluer dans quelle mesure les actions entreprises sont justifiées par les enjeux territoriaux spécifiques et par les priorités exprimées par les citoyens. Une action est jugée pertinente lorsqu'elle répond de manière cohérente et contextualisée aux attentes locales et contribue aux objectifs stratégiques du territoire.

Efficacité

L'efficacité mesure la capacité d'une collectivité à atteindre les objectifs fixés dans ses plans d'action. Elle s'apprécie en fonction du degré de réalisation des résultats attendus, indépendamment des ressources mobilisées. Une politique est dite efficace si elle parvient à produire les effets escomptés, en cohérence avec les finalités définies, qu'elles soient sociales, économiques, environnementales ou culturelles.

Efficience

L'efficience renvoie à la relation entre les résultats obtenus et les ressources mobilisées pour les atteindre. Elle se concentre sur la capacité à produire des résultats

optimaux avec un coût minimal, en maximisant l'usage rationnel des ressources financières, humaines et matérielles. L'évaluation de l'efficacité repose donc sur une logique de performance économique dans l'action publique locale.

Impact

L'impact désigne les effets structurels et durables des actions publiques sur le territoire. Il s'agit d'évaluer les transformations induites par les politiques locales, en termes de développement humain, d'équité sociale, de résilience écologique ou encore de cohésion territoriale. L'analyse d'impact permet de mesurer l'empreinte réelle des interventions publiques sur la trajectoire de développement d'un territoire.

2. Approche théorique : Gouvernance et performance : quels liens ?

2.1. Gouvernance et développement : d'une approche économique à une lecture institutionnelle

La montée en puissance des critiques à l'encontre des politiques de développement centrées sur l'accumulation de capital a conduit à une redéfinition des déterminants du développement. Ce tournant est en partie porté par la **Nouvelle Économie Institutionnelle (NEI)**, qui élargit le champ d'analyse en intégrant les dimensions institutionnelles et politiques.

Douglass North (1990), figure majeure de cette école, affirme que les écarts de performance entre pays sont largement explicables par les structures institutionnelles, qui influencent le coût des échanges, la stabilité des règles et la prévisibilité de l'action publique. Selon lui, les institutions formelles (lois, règles) et informelles (valeurs, normes) jouent un rôle clé dans la réduction des coûts de transaction, concept central de la NEI, initialement développé par Coase (1937) et approfondi par Williamson (1985). Ces coûts engendrés par la coordination des actions collectives deviennent des éléments centraux dans l'analyse de la performance des collectivités territoriales.

Ainsi, la gouvernance territoriale efficace apparaît comme un vecteur de réduction des asymétries d'information, d'amélioration de la prévisibilité des

décisions, et de renforcement de la confiance entre acteurs, ce qui constitue un préalable à l'efficacité des politiques publiques locales.

2.2. Approches complémentaires de la gouvernance et de la performance

Outre la NEI, plusieurs théories enrichissent la compréhension des liens entre gouvernance et performance, en mettant l'accent sur les modalités d'interaction entre acteurs et sur les mécanismes de redevabilité, de coordination et de légitimation de l'action publique.

La théorie de l'agence

Cette théorie (Jensen & Meckling, 1976) s'intéresse aux relations contractuelles entre un principal (détenteur d'un mandat) et un agent (exécutant). Elle postule que les divergences d'intérêts entre ces deux parties génèrent des coûts d'agence, pouvant nuire à l'efficacité de l'organisation. Dans le cadre des collectivités territoriales, cette théorie permet d'analyser les rapports entre les élus et les citoyens, ou entre l'administration locale et les acteurs du territoire. Les mécanismes de contrôle, d'incitation et de transparence y apparaissent comme essentiels pour limiter l'opportunisme et assurer une gouvernance performante.

La théorie des parties prenantes

Développée par Freeman (1984), cette théorie élargit la conception classique de la performance à l'ensemble des acteurs impliqués dans ou affectés par l'action publique. Elle soutient que la prise en compte des attentes des parties prenantes (citoyens, entreprises, ONG, etc.) permet d'améliorer la qualité des décisions et leur mise en œuvre, en assurant une meilleure légitimation sociale des politiques locales.

La théorie de la dépendance aux ressources

Selon Pfeffer et Salancik (1978), les organisations publiques doivent entretenir des relations stables avec leur environnement afin d'accéder aux ressources essentielles à leur fonctionnement. Dans le cadre territorial, cela implique que les collectivités performantes sont celles qui parviennent à mobiliser des partenariats

stratégiques et à entretenir des réseaux d'acteurs propices à la mise en œuvre efficace de leurs projets.

La théorie des choix publics

Proposée par Mueller (1984), cette théorie applique les outils de l'économie néoclassique à la compréhension du comportement des acteurs publics. Elle part du postulat que les décideurs agissent selon des logiques d'intérêt personnel et que la performance des politiques publiques dépend de la qualité des mécanismes institutionnels encadrant la prise de décision. Cette approche met en lumière le rôle de la gouvernance comme système d'incitations et de régulation visant à concilier efficacité et légitimité.

La théorie de la gouvernance collaborative

Défendue par Ansell et Gash (2008), cette théorie insiste sur la nécessité de coopération entre acteurs publics, privés et civils dans la conduite des affaires publiques. Elle met en avant des processus délibératifs et inclusifs, qui renforcent la confiance mutuelle, la responsabilité collective, et la pertinence des décisions territoriales, conditions nécessaires à une performance durable.

La théorie de la responsabilité et de la reddition de comptes

Cette approche, inscrite dans le champ de la gouvernance démocratique, souligne l'importance des mécanismes de transparence, de contrôle et de redevabilité dans l'amélioration de la performance publique. Elle suppose que la capacité des institutions à rendre des comptes de manière claire et régulière constitue un levier d'efficacité et de confiance pour les citoyens.

La théorie de la gouvernance participative

Inspirée des travaux d'Habermas (1991), cette théorie postule que l'implication directe des citoyens dans le processus décisionnel accroît la qualité des décisions et renforce la légitimité de l'action publique. Elle considère la participation comme un critère central de performance démocratique, en ce qu'elle favorise l'adéquation entre politiques et besoins locaux.

La théorie des capacités

Développée par Sen (1999) et Nussbaum (2000), cette théorie considère que la performance institutionnelle ne se mesure pas uniquement par des outputs matériels, mais par la capacité des individus à exercer leurs libertés et à mener une vie qu'ils ont des raisons de valoriser. Appliquée à la gouvernance territoriale, elle suggère que les collectivités performantes sont celles qui renforcent les capacités des populations locales à travers un accès équitable à l'éducation, la santé, la mobilité et la participation citoyenne.

CONCLUSION

La présente revue de littérature a permis de mettre en évidence la richesse et la complexité du lien entre gouvernance territoriale et performance des collectivités territoriales. L'évolution conceptuelle de la gouvernance, initialement centrée sur la régulation entre l'État et le marché, s'est progressivement élargie pour intégrer des dimensions institutionnelles, sociales et participatives, donnant lieu à une pluralité d'approches théoriques.

Les cadres analytiques mobilisés — qu'il s'agisse de la Nouvelle Économie Institutionnelle, des théories de l'agence, des parties prenantes, de la dépendance aux ressources ou encore de la gouvernance collaborative et participative — convergent sur un point fondamental : la qualité de la gouvernance est un déterminant essentiel de la performance publique territoriale. La participation citoyenne, la transparence, la convergence des acteurs, ainsi que le développement de partenariats inclusifs sont identifiés comme des leviers majeurs d'efficacité, d'efficience, de pertinence et d'impact durable des politiques locales.

Néanmoins, si ces approches théoriques offrent un socle robuste pour conceptualiser cette relation, la littérature empirique reste encore insuffisamment développée dans le contexte des collectivités territoriales, notamment dans les pays du Sud comme le Maroc. Ce déficit d'études empiriques justifie la nécessité d'approfondir l'analyse par des recherches contextualisées, afin de mieux comprendre les mécanismes spécifiques par lesquels la gouvernance locale influence la performance territoriale.

Ainsi, cette revue constitue un fondement conceptuel solide pour l'élaboration d'un cadre d'analyse adapté au contexte marocain. Elle oriente la construction d'hypothèses testables et soutient la mise en œuvre d'une recherche empirique rigoureuse visant à évaluer l'impact des pratiques de gouvernance sur les résultats concrets des collectivités territoriales en matière de développement et de bien-être local.

PISTES DE RECHERCHES FUTURES

La revue de littérature met en lumière l'importance croissante accordée à la gouvernance comme levier central de la performance des collectivités territoriales. Toutefois, plusieurs **limites dans les recherches existantes** ouvrent des perspectives intéressantes pour de futurs travaux scientifiques.

Premièrement, une **insuffisance d'études empiriques contextualisées** est constatée, en particulier dans les pays en développement. Dans le cas du Maroc, les effets concrets des mécanismes de gouvernance locale sur la performance des collectivités restent peu documentés. Des études de cas approfondies, combinant des méthodes quantitatives et qualitatives, pourraient permettre de mieux cerner les spécificités locales, les obstacles institutionnels et les dynamiques sociales à l'œuvre.

Deuxièmement, les recherches futures gagneraient à **intégrer des approches comparatives**, entre régions ou pays, afin d'identifier les bonnes pratiques, mais aussi les configurations institutionnelles qui favorisent une gouvernance territoriale efficace. Une telle perspective comparative permettrait d'évaluer l'influence des contextes politiques, juridiques ou socio-économiques sur l'efficacité des réformes de décentralisation.

Troisièmement, les travaux pourraient être élargis pour inclure **de nouvelles dimensions de la performance** peu explorées, telles que l'innovation publique, la résilience territoriale ou encore la capacité d'adaptation au changement climatique. Ces enjeux, de plus en plus prégnants, nécessitent une relecture des modèles classiques de performance, à la lumière des défis contemporains du développement durable.

Enfin, il serait pertinent de développer des recherches centrées sur les **dynamiques d'interaction entre les acteurs**, en explorant notamment le rôle de la société civile, du secteur privé local, et des institutions intermédiaires dans la gouvernance collaborative. Cela permettrait d'alimenter les réflexions sur les nouveaux modes de coproduction des politiques publiques territoriales.

Ainsi, les recherches futures doivent s'inscrire dans une logique transdisciplinaire et opérationnelle, articulant les apports théoriques à une analyse empirique rigoureuse, en vue de produire des connaissances utiles à l'amélioration des pratiques de gouvernance et à la performance des collectivités territoriales.

REFERENCES

- Acheampong P. B & I. O Amoako, (2019) , « Partnerships and Local Government Performance: Empirical Evidence from Ghana »,International Journal of Public Administration, DOI : 10.1080/01900692.2019.1653756
- Bodin O., C Granjou, C. (2018). L'évaluation des politiques publiques territoriales: Concepts, méthodes, expériences. Armand Colin.
- Brown D., D., & R Feiock, 2015, "Citizen Participation and Local Government Performance: A Study of Local Governments in the United State, Public Administration Review, DOI : 10.1111/puar.12377
- Coase R., (1937), « The nature of the firme », Revue Economica, vol 4, n°16, pp: 386-405.
- Costa-Font J., J., &J Pons-Novell, (2015),« Local Government Performance and the Dynamics of Convergence: Evidence from Spanish Municipalities», DOI : 10.1080/00343404.2014.893672
- Freeman R.E, (1984), « Strategic Management: A Stakeholder Approach », Harpercollins College Div; edition, 276p.
- Islam A., & F Aslam, (2020), « Transparency and Local Government Efficiency: Evidence from the Indonesian Local Government »,Local Government Studies. DOI: 10.1080/03003930.2020.1721112
- Marin P. et B Barraqué (2013), « Governance and Performance of Water Supply and Sanitation Service Providers in Developing Countries ».
- Mueller C.D., (1984), « Public choice: a survey, the theory of public choice », Cambridge university press, p:23.
- North D., (1990), «Institutions, Institutional Change and Economic Performance », Cambridge, Cambridge University Press, 152p.
- Pallage S. & Robe M.A., (2001), « Governance, Performance, and Economic Growth: Lessons for Local Policy Makers ».
- Pfeffer J., G R SALANCIK, (1978), «The External Control of Organization and Resource Dependence Perspective», Harper and Row Publisher, 300p.
- Pnud (2006), « Evaluation du système de gouvernance au Maroc», imprimerie Al Maârif Al Jadid,p :5

- Spiller P. (1996), «Regulation, institution, and commitment. Comparative studies telecommunication », CUP, 312p
- Subirats J. et otros, (2007) , « Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision Making in Civil Society », édition de W. Robert Lovan, Michael Murray, Ron Shaffer.
- Uhadaborde J.P, (1995), « Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique », Revue d'économie financière, Hors Série 5, pp : 65-79.
- WORLD BANK, (1989), « Sub Saharan Africa: from crisis to sustainable growth », Washington D.C, p: 1.
- Williamson O.E, (1985), «The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational contracting », The Free Press. Cet article est traduit en français en (1994) sous le titre « Les institutionsde l'économie », Paris, InterEdition
- Zimmerman J.L, R.L WATTS, (1986), « Positive accounting theory », Prentice hall, 388p.