

Les sociétés de développement entre innovation et entrepreneuriat publique: Cas de la région Souss-Massa

[Development companies between innovation and public entrepreneurship: The case of the Souss-Massa region]

Aaziz Oulmoudne

Enseignant chercheur, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Université Ibn Zohr, Agadir, Morocco

Copyright © 2021 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Contemporary developments in public action constitute a field of research rich in information on the logics of innovation. Institutional and organizational innovations participate in a dynamic of change that makes them worthy of interest in entrepreneurship. Indeed, the modes of organization, operation and intervention of communities and regions have been affected by a wave of innovations such as the SDLs and SDRs. We proceeded to construct the theoretical framework using the literature on innovation and entrepreneurship in the public sector. The literature review helped fuel the questioning of public entrepreneurship as well as its operationalization. Through a survey conducted among public officials in the Souss-Massa region, a relationship model is proposed. What forms has entrepreneurial innovation taken, and what roles have been played by entrepreneurs in the public sector. The process deserves to be studied in more detail to reveal, the triggers, the power plays, the time and place where it occurs, and the characteristics of the actors.

KEYWORDS: Public entrepreneurship, institutional innovation, organizational innovation, SDL, SDR.

RESUME: Les évolutions contemporaines de l'action publique constituent un domaine de recherche riche d'enseignements sur les logiques qui guident l'innovation. Les innovations institutionnelles et organisationnelles participent à une dynamique de changement qui les rendent dignes d'intérêt en entrepreneuriat. En effet, les modes d'organisation, de fonctionnement et d'intervention des collectivités et régions ont été bouleversés par une vague d'innovations à l'exemple des SDL et SDR. Nous avons procédé à la construction du cadre théorique au moyen de la littérature relative à l'innovation et à l'entrepreneuriat dans le secteur public. La revue de littérature a contribué à alimenter le questionnement sur l'entrepreneuriat public ainsi que sur son opérationnalisation.

A travers une enquête menée auprès des responsables publiques de la région Souss-Massa, un modèle de relation est proposé. Nous nous questionnons sur les formes prises par l'innovation entrepreneuriale, et quels rôles ont été joués par les entrepreneurs du secteur public. Le processus mérite d'être étudié plus en détail pour révéler, les déclencheurs, les jeux de pouvoir, le temps et le lieu où elle se produit, et les caractéristiques des acteurs.

MOTS-CLEFS: Entrepreneuriat public, innovation institutionnelle, innovation organisationnelle, SDL, SDR.

1 INTRODUCTION

Les administrations publiques font face à des contraintes économiques et politiques, avec obligation de livrer des services efficaces et de qualité avec des ressources qui se raréfient. Les pressions exercées sur l'administration publique, qui assume les missions des services publics en se conformant aux principes d'intérêt général, sont telles que cette dernière est tenue

d'aller à la recherche des réponses et des solutions innovantes qui dépendent largement de sa capacité à s'adapter continuellement et à s'améliorer constamment en repensant ses modes d'actions et d'organisation.

Dans un contexte où les réformes administratives semblent de plus en plus discutées voire discréditées, émergent depuis le début des années 2000, des pratiques inédites apparemment alternatives à ces réformes. Les États ont évolué et il en va de même de la nature de l'innovation institutionnelle et organisationnelle du secteur public. Lorsqu'il y a un besoin urgent d'innovation administrative, l'État relâche les contrôles bureaucratiques traditionnels et crée les conditions nécessaires à la promotion d'un comportement innovateur adéquat. L'entrepreneuriat public est envisagé donc comme un comportement fondé sur un esprit d'entreprendre et un processus générateur d'innovation.

Nous entendons approfondir ces questions à l'aide des apports conceptuels de la théorie de l'entrepreneuriat institutionnel ([1]; [2]). Les différents travaux sur les innovations organisationnelles mettent le point, de leur côté, sur les composantes de l'activité nouvelle [3].

Les modes d'organisation, de fonctionnement et d'intervention des pouvoirs publics au niveau locale ont été, dans plusieurs régions du royaume, bouleversés par une vague d'innovations, dont les plus marquantes sont les sociétés de développement locales (SDL), et les sociétés de développement régional (SDR). Entre gestion directe et concession à un opérateur privé, les collectivités territoriales et/ou régions peuvent opter pour une alternative à mi-chemin entre ces deux montages extrêmes, en recourant à la création d'une société de développement. En effet, la charte communale autorise les collectivités et leurs groupements pour la création ou la prise de participation dans des sociétés dénommées sociétés de développement local, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé. Ces sociétés sont régies par les dispositions de la Loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes.

Cet article mobilise la littérature spécifique à l'entrepreneuriat public, et l'innovation à la fois institutionnelle et organisationnelle. A travers une enquête menée auprès des responsables publiques de la région Souss-Massa, un modèle de relation est proposé. Quelles formes a pris l'innovation entrepreneuriale, quels rôles ont été joués par les entrepreneurs du secteur public ? Le processus mérite d'être étudié plus en détail pour révéler: les déclencheurs, les jeux de pouvoir, le temps et le lieu où elle se produit, et les caractéristiques des acteurs.

2 L'ENTREPRENEURIAT PUBLIC ET INNOVATION

Les théories Schumpetérienne (1934) et Kirznerienne (1973) de l'entrepreneur constituent le socle commun du concept d'élite entrepreneur [7]. Mais l'entrepreneuriat public ne se réduit pas à l'accession d'entrepreneurs au pouvoir public. L'entrepreneuriat public n'est pas facile à définir tant le concept d'entrepreneuriat lui-même a largement été associé à une dimension individuelle [8].

La clarification du sens donné au terme d'« entrepreneuriat public » est essentielle. Celui-ci se définit comme « la génération d'une idée nouvelle ou innovante, la conceptualisation et l'implémentation d'une idée innovante dans les pratiques du secteur public » [9]. L'entrepreneuriat public est un processus d'introduction, de génération, de transfert et de mise en place de nouvelles idées dans le secteur public pour contrer la tendance de l'administration à devenir lourde, prise dans la bureaucratie et où les procédures sont incapables de se retourner rapidement pour s'adapter aux contextes du pays.

Nous avançons que le secteur public, les collectivités et régions en l'occurrence, est tout aussi innovateur que les entreprises privées, mais que l'innovation qu'on y observe est propulsée par des motivations différentes et doit être évaluée de manière différente. Or, pour comprendre les différences entre innovation publique et innovation dans le secteur privé, il faut d'abord comprendre la logique entrepreneuriale dans le secteur public. Nous allons passer en revue certains éléments qui permettent de mieux comprendre ce qu'est l'innovation entrepreneuriale. Dans un deuxième temps, nous allons voir quel type d'innovation peut avoir lieu dans le secteur public.

2.1 SECTEUR PUBLIC... L'IMPÉRATIF D'ENTREPRENDRE

Les organisations du secteur public qui ont été créées sont progressivement devenues des bureaucraties, contrôlées par des processus rigides et formalisés et une certaine emphase sur l'attention à la hiérarchie, un produit standardisé et un comportement ritualisé. Dans ce contexte, on s'attend à ce que l'entrepreneuriat public soit rare. Sortir du rang n'est pas encouragé. La prudence est valorisée. Une telle situation fut acceptable tant et aussi longtemps que les ressources disponibles étaient suffisantes pour satisfaire les exigences du maintien d'un système aussi statique.

Aujourd'hui, il est très intéressant de voir que certains fonctionnaires ou élus ont la fibre entrepreneuriale, surtout dans un système bureaucratique, où la pression que crée la responsabilité est jumelée au respect des normes et aux nombreux

contrôles. Des élus et des fonctionnaires vont au-delà de leur description de tâches et deviennent des entrepreneurs dans le cadre de leurs fonctions au service de l'intérêt public.

Généralement, ces nouvelles façons sont inspirées des pratiques du secteur privé [10]. Cela a conduit à la vague du Nouveau Management Public et, au-delà, à beaucoup de nouvelles pratiques managériales [11]. L'élaboration de la stratégie, la nouvelle définition des objectifs, les nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines qui réduisent la sécurité d'emploi et accroissent les récompenses liées au travail, le leadership contractuel, une certaine emphase sur la qualité des services et la gestion financière (...) sont autant d'éléments qui ont mené à des améliorations importantes. En effet, les gestionnaires semblent être en mesure d'en faire plus avec moins de ressources. Dans le processus, les règles bureaucratiques sont modifiées de façon radicale et les frontières entre les pratiques des secteurs privé et public sont changées de façon significative.

Les gestionnaires publics sont en effet confrontés à des tensions entre des dispositifs et des processus qui mettent l'accent sur les résultats, selon une logique managériale, et des instruments qui encadrent les règles et les moyens, dans une logique bureaucratique. Ces tensions peuvent constituer des leviers à l'adoption d'innovations dans le secteur public, en d'autres termes à l'entrepreneuriat public.

2.2 L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'innovation apparaît comme le maître-mot d'une réponse à apporter aux enjeux multiples de transformation des champs d'interventions publiques. L'innovation semble devenue un impératif pour les organisations publiques [12]. L'innovation est interpellée pour solutionner des problèmes divers, dans des contextes marqués par des évolutions structurantes que les opérateurs publics ne peuvent ignorer (démocratisation des processus d'action publique, accroissement des inégalités sociales, économiques et territoriales, managérialisation des interventions et impératif de reddition des comptes).

L'intérêt pour l'innovation dans le secteur public a généré un corpus théorique dense. La mise en œuvre de réformes administratives d'inspiration néo-libérale a stimulé la recherche scientifique qui s'est orientée d'abord à identifier et démontrer les facteurs favorisant l'innovation au sein du secteur public. Par ailleurs, le contexte politique, qui impacte de près ou de loin les organisations publiques, implique des « luttes de pouvoir institutionnalisées qui conditionnent non seulement l'élaboration des politiques publiques. Ainsi pour émerger, les innovations doivent faire l'objet d'autorisations et de légitimations politiques par rapport à l'ensemble des projets politiques » [13].

Nous entendons approfondir ces questions à l'aide des apports conceptuels de la théorie de l'Innovation institutionnel ([1]; [2]) et de l'Innovation organisationnel [14].

2.2.1 L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE

Le concept d'innovation institutionnelle fait principalement référence aux stratégies et jeux d'acteurs qui visent à susciter une transformation. Il renvoie davantage à l'entreprise de changement institutionnel qu'à ses résultats. Il invite à placer l'accent sur l'élaboration des projets de transformation et sur leur mise à l'agenda [15]. L'innovation institutionnelle peut ainsi être définie comme le processus d'action collective par lequel un nouvel arrangement institutionnel est introduit dans un système social spécifique. Le dispositif mis en place pourra être considéré comme innovant à partir du moment où certains acteurs du contexte d'adoption y voient une solution nouvelle et crédible à un problème qu'ils cherchent à résoudre.

Une autre propriété de l'innovation institutionnelle que nous voudrions mettre en avant réside dans son importante charge politique. Cette dimension d'entreprise politique que revêt nécessairement l'adoption d'une nouvelle solution d'action publique. Elle provient du fait que les instruments contribuent à structurer les rapports de pouvoir dans les organisations adoptantes. Ils procurent, en effet, à certains acteurs organisationnels des avantages, ressources, opportunités et capacités d'action, tandis qu'ils font subir à d'autres un surcroît de contraintes, une réduction de leurs marges de liberté et une diminution de leur statut.

2.2.2 INNOVATION ORGANISATIONNELLE

Dans la tradition schumpetérienne, l'entrepreneur est bien celui qui propose des nouvelles combinaisons de produit et/ou manières de faire. Ainsi, à l'innovation technologique qui porte sur l'activité principale répond l'innovation organisationnelle qui, elle, s'intéresse aux modes d'exercice de cette activité. Les différents travaux sur les innovations organisationnelles mettent le point, de leur côté, sur les composantes de l'activité nouvelle [3]. Pour certains auteurs, elles portent sur les structures, programmes, systèmes ou règles que l'on va chercher à instaurer ([4]; [5]).

Les défis organisationnels du secteur public évoluent de façon à satisfaire les besoins sociétaux et les entrepreneurs du secteur public apparaissent selon des patterns identifiables pour satisfaire ces besoins. Les innovations organisationnelles peuvent porter sur trois composantes: la structure, le système et la pratique ([6]; [7]). Nous essayons de distinguer ces trois formes d'innovations organisationnelles.

2.2.2.1 LES INNOVATIONS DE STRUCTURE

Les organisations créent de nouvelles structures pour faire face aux nouveaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux ainsi qu'aux nouvelles pressions de parties prenantes externes. Des structures nouvelles apparaissent comme le passage à des structures divisionnelles, décentralisées ou découpées en fonction des impératifs du moment [7]. La structure juridique adoptée par l'organisation peut avoir une véritable influence sur l'innovation de structure et organisationnelle en général. En effet, certains statuts légaux peuvent encourager ou freiner les innovations de structures.

2.2.2.2 LES INNOVATIONS DE SYSTÈME

Fonrouge [7] distingue parmi les innovations organisationnelles, les innovations de système dont les systèmes innovants de rémunération, de motivation et de circulation de l'information. Jaouen et Le Roy [6] analysent le système du management qui engendre des innovations organisationnelles dans le système d'allocation des ressources, le système d'information et de communication, l'apprentissage organisationnel.

2.2.2.3 LES INNOVATIONS DE PRATIQUES

Des pratiques et des procédures nouvelles apparaissent et visent à mettre en place des outils de conception, de planification ou de contrôle [7]. Les organisations se dotent de différents outils permettant de manager les changements environnementaux de leurs activités. Ces outils sont notamment des chartes ou des codes internes ou encore des standards ou des référentiels, voire des accords ou des codes de conduites.

3 LE CADRE EMPIRIQUE

3.1 MÉTHODOLOGIE

La méthodologie adoptée est de type compréhensif [16]. Elle vise à chercher une forme de logique dans la mise en place d'innovations institutionnelles et organisationnelles. L'objectif était de rédiger des cas retraçant l'histoire de la mise en place de ces innovations. Aussi, il a été procédé à des recoupements (interrogations de plusieurs acteurs, d'experts et de conséquentes analyses documentaires). Une telle approche nous semble pertinente dans la mesure où elle nous aidera à mieux comprendre l'évolution des polémiques suscitées par l'entrepreneuriat public dans son ensemble et par certaines de ses composantes.

Deux vagues d'entretiens ont été effectuées. Dans un premier temps, quatre acteurs internes des SDL et SDR ont été rencontrés en entretiens individuels afin de définir les contours de l'organisation ainsi que son mode de fonctionnement. Dans un second temps, cinq acteurs municipaux et quatre acteurs régionaux ont été rencontrés afin de mieux comprendre les polémiques liées à l'objet d'étude. Les entretiens ont été de type semi-directif, permettant l'expression des différents points de vue tout en respectant le cadre de notre question de recherche. Les thèmes abordés au cours de chaque entretien étaient la création, le développement et le fonctionnement des SDL et SDR ainsi que le positionnement des différents acteurs. L'ensemble des visions ainsi exprimées a permis d'arriver à un recoupement et à une triangulation des informations. En procédant de cette façon, le choix des personnes ressources a pu être optimisé, un ensemble étoffé de points de vue a pu être pris en compte jusqu'à l'atteinte de l'effet de saturation [17].

Tous les entretiens ont été retranscrits intégralement. Pour le traitement des données, nous avons combiné le traitement manuel et automatique des données avec le logiciel Nvivo 10. Les données recueillies ont été soumises à l'analyse de contenu thématique.

3.2 CONTEXTE

Les strates de gouvernance institutionnelle au niveau local sont multiples. L'instance de décision pourrait être, selon le cas et l'échelle, l'Etat, le conseil régional, le conseil provincial ou préfectoral, le conseil communal ou un groupement de collectivités territoriales. Les décisions de ces instances se recoupent et s'interfèrent.

Les collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur sort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. A fortiori, aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre. Le rôle de la commune est consacré en tant que noyau de base de la décentralisation.

Cependant la réalité est bien plus complexe et composite. D'abord, la gouvernance est une démarche, un processus et un état d'esprit que des attributions réglementaires. L'action s'engage dans un champ multi-échelles, multi-acteurs et multidimensionnel et se heurte à une panoplie de difficultés politiques et opérationnelles. Les exemples des empiètements et chevauchements que génèrent des situations de cloisonnement et de réticence entre les échelons de gouvernance territoriale, d'une part et entre l'Etat et les pouvoirs élus, d'autre part sont légion. Une telle interférence provoque parfois des conflits qui ne sont pas toujours sans impact sur la gestion et le devenir des territoires.

Dans de telles circonstances, la gouvernance doit miser sur l'ensemble des coordinations, partenariats, groupements, contrats qui peuvent exister entre différents acteurs décentralisés et déconcentrés afin de gérer la complexité et fédérer les apports collectifs en faveur de l'efficacité et de la cohésion. La réponse à des questions urgentes passe par un nouveau système de gouvernance où la synergie des instances territoriales et le renforcement de la déconcentration demeure une nécessité décisive.

Le territoire gagne, également, en souplesse via l'externalisation de certains services publics pour faire face aux contraintes administratives et comptables qui entachent sa gestion. Le recours aux régies de distribution, à la gestion déléguée, et aux agences de développement, a été expérimenté depuis des décennies au Maroc; un nouvel outil est apparu avec la création des sociétés de développements.

Les lois organiques 111.14 relative aux régions, 112.14 relative aux préfectures et aux provinces, et 113.14 relative aux communes ont bien défini les attributions de chacune de ces instances en définissant leurs compétences propres, celles qu'elles partagent avec l'Etat, et celles qui leurs sont transférées. A la région la fonction d'impulser le développement intégré et durable et notamment l'amélioration de l'attractivité du territoire régional et le renforcement de sa compétitivité économique, à la province et la préfecture la mission de promouvoir le développement social, principalement dans le milieu rural, et à la commune la prérogative et le devoir de fournir, aux citoyennes et citoyens, les services de proximité.

Ainsi trois types de sociétés ont vu le jour: les sociétés de développement local pour les communes (dites SDL), et les sociétés de développement régional pour les régions (dites SDR), enfin les sociétés de développement pour les provinces et préfectures (dites SD); dans notre étude nous nous limitons aux deux premières.

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. La SDL, comme instrument de raffermissement de la politique des services de proximité, se caractérise par sa nature d'entreprise commerciale. Son capital public est détenu majoritairement par une ou plusieurs collectivités locales. En fait, l'article 140 de la loi n° 17.08, dispose que les collectivités locales et leurs groupements peuvent procéder à la création ou à la participation dans des sociétés dénommées « sociétés de développement local », en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé. La participation de la collectivité territoriale ou d'un groupement de plusieurs communes dans le capital de la SDL, ne peut être inférieure à 34%, et la majorité doit impérativement être détenue par des personnes morales de droit public,

Pour les régions la loi organique 111-14 autorise ce genre d'innovation; elle a consacré son troisième chapitre aux sociétés de développement régional en stipulant que les régions, les groupements de régions et les groupements de collectivités territoriales peuvent les créer sous forme de sociétés anonymes 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 région ou pour la gestion d'un service public relevant de la région.

La société de développement (SDL/SDR) est constituée sous forme de société anonyme, conformément aux dispositions de la loi régissant la SA, le nombre minimum d'actionnaires est de cinq et le capital minimum de 300 000 DHS, si elle ne fait pas appel à l'épargne publique. Pour rappel, la SA est une société commerciale très contrôlée et nécessitant un suivi minutieux en ce qui concerne ses actes sociaux et ses transactions avec les tiers. Les écarts à la loi n° 17-95 relative à la société anonyme, telle qu'elle a été modifiée par la loi n°20-05, peuvent aussi constituer des infractions pénales.

3.3 LES CAS D'ÉTUDE

3.3.1 SOCIÉTÉ RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE (SDR)

Elle a été créée sous forme juridique de société anonyme de droit privé. Son tour de table est constitué de six actionnaires, à savoir le Conseil régional Souss-Massa, le ministère du Tourisme, de l'artisanat, du transport aérien et de l'économie sociale

et celui de l'Intérieur, la Commune urbaine d'Agadir et les Chambres régionales de commerce et d'artisanat. La raison sociale du statut de la SDR a été consacrée à la mise en œuvre de la feuille de route régionale du tourisme et au développement de nouveaux produits touristiques dans la région, en plus de la valorisation du capital culturel et naturel. La Société de développement touristique Souss-Massa dispose d'un capital social de 21.5 MDH.

3.3.2 SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (SDL) AGADIR SOUSS-MASSA AMÉNAGEMENT

La SDL du Souss-Massa, créée sous forme de société anonyme, a pour missions de veiller à exécuter les travaux de construction et d'aménagement des équipements relatifs aux services publics, réaliser les travaux de conception et d'aménagement des espaces verts et de divertissement, aménager et consolider les infrastructures et les parkings, mettre en œuvre les accords de partenariat conclus avec les secteurs gouvernementaux.

La SDL est gérée par un conseil d'administration composé des représentants de la région Souss-Massa et des collectivités territoriales d'Agadir, Aourir, Drarga et Taghazout. Les principaux actionnaires sont le Conseil régional Souss-Massa, qui détient 3 MDH. Pour leur part, les collectivités locales, à savoir la municipalité d'Agadir détient 2,8 MDH du capital, alors que les autres communes ne détiennent que des participations symboliques.

Dans un premier temps, elle est chargée de réaliser 76 projets sur 94, soit plus de 80% des différents projets d'aménagement et maîtrise d'ouvrage des projets inscrits dans le cadre du Programme de développement urbain de la ville d'Agadir 2020-2024; Outre la société Al Omrane, les ministères de l'Équipement, des Habous et de la Santé.

3.3.3 SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT POUR LA MOBILITÉ ET LES DÉPLACEMENTS URBAINS

La Société Grand Agadir pour la mobilité et les déplacements urbains est dotée d'un capital de 8 MDH. Les actionnaires majoritaires se composent de l'Établissement de coopération intercommunale (ECI), du Conseil régional Souss-Massa et de trois autres communes (Agadir, Inezgane et Drarga) en plus du ministère de l'Intérieur. Sa mission principale est la mise en œuvre des projets inscrits dans le cadre du plan des déplacements urbains du Grand Agadir, dont la première ligne de bus à haut niveau des services (BHNS) d'Agadir, conformément aux préconisations du Plan de développement urbain (PDU) du Grand Agadir approuvé en 2015.

4 RÉSULTATS ET DISCUSSION

Nous présentons nos résultats sur les innovations institutionnelles et organisationnelles dans la région Souss-Massa selon quatre axes: les innovations institutionnelles, les innovations de structure, les innovations de système et les innovations de pratique.

4.1 LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES

Dans le cadre du processus de régionalisation, le Maroc a conféré aux instances territoriales des tâches importantes eu égard au développement local. Un autre mode de gestion de type institutionnel a été instauré donnant aux collectivités territoriales et aux régions, en vertu des principes de subsidiarité et de libre administration, consacrés par la constitution de 2011, la possibilité de créer des sociétés anonymes, dénommées sociétés de développement.

Le législateur a offert l'opportunité de recourir aux sociétés de développement en les dotant d'instruments juridiques pour la réalisation des projets, services et équipements au niveau local. La création des SDL/SDR doit être appréciée à sa juste valeur en termes d'innovation institutionnelle. En effet, et selon l'un de nos interlocuteurs: « les communes exercent leurs compétences dans un territoire dont les limites politiques coïncident de moins en moins bien avec les limites des territoires requis pour produire d'une façon optimale les biens et les services collectifs locaux et avec les limites des territoires pratiqués par les habitants et par les acteurs économiques ». Un autre responsable ajoute « La mise en œuvre des réformes de la gouvernance locale est d'autant plus nécessaires que l'écart entre les compétences attribuées aux collectivités territoriales et les capacités institutionnelles, managériales et financières de celles-ci persistent encore et entravent la mise en œuvre de politiques publiques véritablement efficaces conformément aux attentes des citoyens ».

Le décalage s'agrandissant entre les trois territoires institutionnel, fonctionnel et relationnel. Les sociétés de développements ont été institutionnalisées pour la première fois par 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, et la loi organique 111.14 qui autorise ce genre d'innovation pour les régions.

Toutefois, le fait qu'une innovation institutionnelle soit porteuse d'un changement n'implique en rien que sa mise en œuvre fasse avancer les objectifs de ses promoteurs. En pratique, l'adoption d'une innovation institutionnelle ne constitue que le point de départ d'un processus au cours duquel les utilisateurs apportent des ajustements au nouveau dispositif, investissent celui-ci de leurs propres enjeux et préférences, et en développent des usages imprévus. Par conséquent, les transformations initiées par l'innovation peuvent diverger considérablement des intentions initiales nourries par les réformateurs. La propension des acteurs de la mise en œuvre à réinterpréter, réaménager, voire redéfinir le dispositif mis en place est d'autant plus grande que les controverses et luttes politiques que suscite l'innovation sont intenses.

4.2 LES INNOVATIONS DE STRUCTURE

La baisse de la confiance dans l'administration publique est souvent évoquée pour justifier le recours aux pratiques managériales du secteur privé considérées comme vertueuses. Un responsable affirme que « Nous constatons que les SD mettent en place de nouvelles structures agiles, emprunté au droit privé, qui évoluent en fonctions des impératifs et des contraintes du moment. La forme de société anonyme facilite la décentralisation des décisions et favorise une gouvernance participative ».

Au Maroc, succédant aux expériences de sociétés d'économie mixte, les sociétés de développements sont régies par les dispositions communes relatives à la loi n° 17.95 sur les SA telle qu'elle a été modifiée par la loi n°20-05. Considérées comme étant un prolongement des pouvoirs publics, elles permettent de combiner la maîtrise des actions essentielles inscrites dans la stratégie de développement territorial et le contrôle direct des décisions au bénéfice de l'intérêt général, et donnent la possibilité d'intégration, dans leur tour de table, de partenaires institutionnels, industriels et financiers susceptibles d'apporter leur expertise et leur savoir-faire dans une optique de professionnalisation des services.

Par ailleurs si les SD prennent la forme de sociétés anonymes, elles ne sont pas soumises aux dispositions des articles 8 et 9 de la loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publics au secteur privé. Cette structure est moins conditionnée par la recherche de bénéficiaires et donc moins exposée aux risques de l'économie du marché que l'est la gestion déléguée des services publics régie par la loi 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.

Selon l'une de nos sources « au-delà de la prise de participation de la collectivité territoriale ou d'un groupement de plusieurs communes dans le capital de la SDL, qui ne peut être inférieure à 34%, et dont la majorité doit impérativement être détenue par des personnes morales de droit public, il est important de bien cerner la question de la gouvernance et de déterminer la place et le rôle de la collectivité dans une telle configuration ».

Une remarque importante mérite d'être signaler, la plupart des SDL récemment créés sont constituées en totalité par des capitaux publics, ce qui vide la logique de création de genre de structure de sa substance et la réduit en simple échappatoire du cheminement complexe de contrôles et de procédures auxquels sont soumis les collectivités territoriales, reporte un élu. En effet le non plafonnement des capitaux publics de la SD par opposition aux pratiques internationales en matière de société d'économie mixte, qui plafonne la participation des capitaux public à 85%, questionne la viabilité de celle-ci. Sinon, le risque est réel à ce que le recours à la SD ne devienne un moyen de contournement de la concurrence et qu'il ne soit utilisé qu'en cas de carence de l'initiative privée.

Un autre point concerne l'objet de la SD qui se limite aux activités à caractère industriel et commercial qui relèvent des compétences de la collectivité territoriale, des établissements de coopération intercommunale et des groupements des collectivités territoriales, à l'exception de la gestion du domaine privé de la collectivité territoriale. Mais, la réalité démontre que les collectivités territoriales créent des SD sans observer le pré-requis du caractère industriel ou/et commercial, en faisant de son objet des activités de prestations de services publics qui ne génèrent aucune activité rémunérée pour la collectivité territoriale. Plusieurs interviews reprennent l'épineuse question de la viabilité financière des SD; leurs activités se limitent à l'engagement de dépenses pour le compte de la collectivité territoriale. Une stratégie de diversification de revenus doit être mise en place.

Sur le plan politique, nombreux sont les présidents de conseil communaux qui ont critiqués, depuis l'avènement de loi et du statut instaurant les SD, en déplorant les rétrécissements de leurs pouvoirs en faveur de ces sociétés. Ils se plaignaient d'avoir perdu la main, de ne plus gérer que des crédits. Selon un élu « Il y a une logique d'efficacité, au nom de la technique. Mais cela pose question du point de vue de la démocratie et de la légitimité ».

4.3 LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX SYSTÈMES DE MANAGEMENT

Les collectivités territoriales ont besoin d'outils innovants, simples et capables de s'adapter en permanence aux réalités et circonstances changeantes. La formule de la société de développement, qui concilie gouvernance politique par les élus et

efficience du modèle entrepreneurial, doit pouvoir donner des réponses à plusieurs échelles de développement territorial (local, régional) et permettre de développer des synergies attractives pour les partenaires et constructives pour les territoires. L'innovation du système de management des SD est liée en partie à leur modèle.

Le recrutement: L'aptitude des administrations publiques à attirer et retenir les meilleurs éléments est une question très complexe mais aussi urgente pour les administrations dans le contexte de la bataille pour les talents. Les marchés de l'emploi sont devenus plus compétitifs que jamais et il n'est par conséquent pas facile d'attirer la bonne personne pour le bon poste au bon moment. « Il est important d'acquérir et de conserver un avantage concurrentiel en trouvant, en engageant et en retenant les bonnes personnes grâce à des structures, des systèmes, des processus et des pratiques appropriées » nous confie un responsable. Selon la même personne « le recrutement est un facteur déterminant puisque la qualité des ressources humaines au service d'une organisation dépend en grande partie de la qualité de son recrutement. Il doit permettre l'enrôlement de profils et d'experts pour des missions bien spécifiques dans une période limitée ». Un autre cadre nous confie que « les systèmes de recrutement de l'État sont plutôt passifs et extrêmement chronophages, et ils comportent de nombreuses complications. Il faut par conséquent offrir des formules plus intéressantes, une meilleure rémunération, des avantages plus nombreux, des programmes de développement de carrière plus efficaces ».

Certes, les procédures de recrutement ont connu des avancées, notamment la généralisation du concours comme voie unique d'accès à l'emploi public et l'instauration de l'appel à candidature pour les postes de responsabilité. Toutefois, en dépit des mesures adoptées, le recrutement demeure l'une des faiblesses de l'administration marocaine qui, en l'absence d'analyse prévisionnelle des emplois et des compétences, ne peut disposer d'une vision à moyen terme des besoins en recrutement.

La rémunération: La rémunération dans la fonction publique comprend le traitement de base, les prestations familiales et toutes autres indemnités instituées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. « Cette rigidité empêche la captation des profils et n'assure pas la motivation et la mobilisation des salariées; aussi, et afin d'accompagner l'évolution stratégique de la SDL, il a été décidé de procéder à la réhabilitation du son système de rémunération. Renforcement de la politique RH avec la mise en place d'un nouveau système intégré d'évaluation du personnel selon le processus management par objectifs, avec la mise en place d'une rémunération alignés avec le positionnement au regard du marché d'emploi » souligne un responsable dans l'une des SD consultés.

Une rémunération cohérente avec la fonction occupée, l'étape de carrière correspondante et le niveau de contribution démontré; une rétribution et une évolution de carrière personnalisée selon la performance et le potentiel de chacun, sont autant de justifications avancées.

Toutefois certain élus dénonce une exagération des salaires, un d'entre eux avance: « les salaires pratiqués frôle ceux des ministres, un directeur de SDL toucheraient un salaire de 80.000 dirhams et disposeraient de voitures de service et d'un logement de fonction ».

La contractualisation: Les SD ont permis, aussi, l'introduction des emplois contractuels. Cela peut être un moyen efficace pour augmenter la performance et la flexibilité contrairement à la fonction publique, selon un de nos interlocuteurs. Cependant, il y a aussi des risques importants liés à la contractualisation, comme par exemple la perte de la mémoire institutionnelle et les risques de patronage et de politisation dans la gestion des employés contractuels, avance un élu.

4.4 LES NOUVELLES PRATIQUES ORGANISATIONNELLES

La nouvelle gouvernance est considérée comme un autre exemple de l'évolution du paradigme managériale.

La gouvernance: En effet une de nos source avance que « l'association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé crée une diversité de parties prenantes; c'est une source d'innovation du système de management ». En effet selon un responsable « l'inclusion d'une variété de parties prenantes à la prise de décision est une réussite si chaque groupe de parties prenantes décide de s'impliquer. Or, cette dynamique est difficile à générer et elle reste fragile, notamment à cause de jeux de pouvoir ».

L'hybridation des contrôles public et privé, (commissaires aux comptes, cours des compte, réglementation des marchés publics) et financières (dons, subventions publiques et ressources marchandes) sont considéré comme une mutation significative selon un de nos interviewé. Elles offrent ainsi une solution pérenne et équilibrée pour une gestion plus efficace en s'inscrivant dans une logique de performance économique à même d'éviter certaines rigidités ou lourdeurs administratives des collectivités territoriales, grâce à la souplesse du droit privé en matière de comptabilité commerciale, de gestion dynamique des compétences et des carrières, de rapidité des circuits de décision, de capacité de réponse aux contraintes d'exploitation et d'appréciation de la vérité des coûts et des risques.

La loi organique 113-14 relative aux communes et notamment son article 131 comme cité plus haut, conditionne expressément la soumission des délibérations portant sur la création des SDL ou la prise de participation dans leur capital au visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur. Ce système de « tutorat » s'appliquant à la SD permet aux collectivités actionnaires de s'assurer que leurs actes sont cohérents avec l'action territoriale globale et que la SDL est la résultante d'une concertation des pouvoirs publics locaux. L'autorité gouvernementale doit veiller en amont à ce que non seulement la création de la SDL soit objectivement nécessaire mais également utile aux besoins des citoyens relevant de la commune et en aval, à ce que l'action de la SDL soit conforme aux objectifs qui lui ont été impartis, avance un responsable locale. Certains élus évoquent le fait qu'un tel comportement de « tutelle » « limite sérieusement l'initiative entrepreneuriale des élus, et l'autonomie du pouvoir économique décentralisé et renforce l'ingérence des pouvoirs centraux dans les affaires locales ». À titre d'exemple plusieurs projets de SDL sont en gestation et attendent l'aval des autorités au niveau central.

C'est le cas de la SDL «Agadir TADBIR», doté d'un capital de l'ordre de 5 MDH, le tour de table est partagé entre la commune urbaine d'Agadir, qui figure comme actionnaire majoritaire à hauteur de 4,9 MDH dudit capital. À cela s'ajoute, le Conseil régional du Souss-Massa, le Conseil préfectoral d'Agadir Ida Outanane en plus de la Chambre de commerce, d'industrie et des services (CCIS) de la région Souss-Massa et l'Établissement de coopération intercommunale (ECI) qui disposent d'une seule action pour chacun à hauteur de 100 DH. En attendant l'approbation du statut de ladite SDL par les autres actionnaires préconisés, le statut de la SDL « Agadir TADBIR » devra être suivi par le visa du Wali de la région Souss-Massa et Gouverneur de la préfecture d'Agadir Ida Outanane, puis l'approbation effective par la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Suite à quoi, la SDL devra être immatriculée au registre de commerce.

Par ailleurs, d'autres SDL déjà programmées et approuvées par le conseil communal lors de plusieurs sessions ne sont pas arrivées au stade de création, notamment la société «Agadir Inara» pour la gestion de l'éclairage public et la société «Agadir Izzawan» pour les espaces verts en plus de la SDL «Agadir Marabid». Aujourd'hui, seulement trois sociétés sont opérationnelles dans la région.

En outre, plusieurs observateurs craignent que ces nouvelles SD ne soit en interférence avec d'autres structures, notamment l'Agence régionale d'exécution des projets (AREP). En effet, nombre de représentants locaux considèrent la mise en place des SD comme une manière détournée de leur couper l'herbe sous le pied et de réduire leurs prérogatives. Mais en dépit de leurs réticences, les nouvelles entités ont vu le jour.

5 CONCLUSION

L'entrepreneuriat dans le secteur public change constamment de forme et de contenu pour s'adapter au contexte, soumis au fonctionnement de l'état, qui lui donne la main et lâche du lest. Elle suit un cycle et il est prévisible, naissance d'un besoin, généralement d'efficacité ou d'efficience du secteur public et émergence d'entrepreneurs; développement de solutions innovantes, mais aussi confrontation avec les inerties bureaucratiques.

Les gestionnaires publics sont en effet confrontés à des tensions entre des dispositifs et des processus qui mettent l'accent sur les résultats, selon une logique managériale, et des instruments qui encadrent les règles et les moyens, dans une logique bureaucratique. Ces tensions peuvent constituer des freins à l'adoption d'innovations dans le secteur public.

Les modes d'organisation, de fonctionnement et d'intervention des pouvoirs publics au niveau local ont été, dans plusieurs régions du royaume, bouleversés par une vague d'innovations. Ainsi trois types de sociétés ont vu le jour: les sociétés de développement local pour les communes (dites SDL), et les sociétés de développement régional pour les régions (dites SDR), enfin les sociétés de développement pour les provinces et préfectures (dites SD). Les résultats montrent une certaine méfiance et un scepticisme de la part des élus, toutefois tout le monde est conscient de l'intérêt et de l'importance de telles innovations dans l'amélioration de la gestion publique locale.

REFERENCES

- [1] Greenwood, R., Suddaby, R. & Hinings, C. R., Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. *Academy of Management Journal*, 2002.
- [2] Maguire, S., Hardy, C. & Lawrence, T. B., Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada, *Academy of Management Journal*, 2004.
- [3] Ménard C., La nature de l'innovation organisationnelle: éléments de réflexion », *Revue d'économie industrielle: développements récents*, 1994.
- [4] Damanpour F., Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators, *Academy of management journal*, vol. 34, 1991.
- [5] Silberzahn Ph., Prax J.Y., Buisson B., Sincholle V., Innovations radicales: le pari de l'intrapreneuriat, *L'Expansion Management Review*, n° 125, 2007.
- [6] Jaouen, A. et F. Le Roy, *L'innovation managériale: Comptabilité Finance Marketing Contrôle Stratégie Management SI Production Entrepreneuriat RSE*, Dunod, 2013.
- [7] Fonrouge C., Entrepreneuriat et innovations organisationnelles. Pratiques et principes, *Revue française de gestion*, 2008.
- [8] Bernier L., Développer la fonction publique de demain: l'imagination au pouvoir, dans *Management du secteur public*, 2001.
- [9] Roberts, N., Public Entrepreneurship and Innovation, *Review of Policy Research*, Vol.11, 1992.
- [10] Charih M., Daniels A., *New Public Management and Public Administration in Canada; Nouveau management public et administration publique au Canada*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 1997.
- [11] Dunleavy P., Margetts H., Tinkler S.B.J, *New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006.
- [12] Bason C., *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture*. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation, European Commission, 2013.
- [13] Sorensen, E. et J. Torfing, Collaborative Innovation in the Public Sector, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, 2012.
- [14] Lawrence, T. B., Suddaby, R. & Leca, B., *Introduction: theorizing and studying institutional work*, Cambridge University Press, 2009.
- [15] Huron D., Une typologie de maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies, *Politique et Management Publics*, Vol. 19, 2001.
- [16] Kaufmann J.-Cl., *L'entretien compréhensif*, Paris: Nathan, 1996.
- [17] Musca, G., 2006, Une stratégie de recherche processuelle: l'étude longitudinale de cas enchâssés, *Management*.
- [18] Djellal, F. & Gallouj, F., 2009, Innovation dans les services et entrepreneuriat: au-delà des conceptions industrialistes et technologistes du développement durable. *Innovations*.