



Centre des Études Doctorales : Sciences Économiques et Gestion

**Laboratoire de Recherche en Management, Finance et Économie Sociale –
LAREMFES**

**Thèse pour l'obtention du Doctorat
en Sciences Économiques et Gestion**

Sous le thème :

**Le rôle de l'autonomie financière dans la
gouvernance des collectivités territoriales :
Région FES-MEKNES**

Présentée et soutenue par :

JALAL Chaimae

Sous la direction du professeur :

NMILI Mohamed

Membres de jury :

Pr. Mohamed NMILI

P.E.S- FSJES-Fès

Président

Pr. Brahim LOUMOU

P.E.S-EST- Meknès

Suffragant

Pr. Mohammed MAKHTARI

P.H- FSJES-Fès

Suffragant

Pr. Nada MOUFDI

P.H -FSJES-Fès

Suffragant

Année universitaire : 2019/2020

Dédicaces

A MON TRES CHER PERE. De tous les pères, tu es le meilleur. Tu as été et tu seras toujours un exemple pour moi par tes qualités humaines, ta persévérance et perfectionnisme. En témoignage de tout d'années de sacrifices, de sollicitudes, d'encouragement et de prières. Pourrais tu trouver dans ce travail le fruit de toutes tes peines et tous de tes efforts. En ce jour, j'espère réaliser l'un de tes rêves. Aucune dédicace ne saurait exprimer mes respects, ma reconnaissance et mon profond amour. Puisse Dieu te préserver et te procurer santé et bonheur.

A MA TRES CHERE MERE. Source inépuisable de tendresse, de patience et de sacrifice. Ta prière et ta Bénédiction m'ont été d'un grand secours tout au long de ma vie. Quoique je puisse dire et écrire, je ne pourrais exprimer ma grande affection et ma profonde reconnaissance. J'espère ne jamais te décevoir, ni trahir ta confiance et tes sacrifices. Puisse Dieu tout puissant, te préserver et t'accorder santé, longue vie et Bonheur.

A MON FRERE Youssef. Je ne saurai traduire sur du papier l'affection que j'ai pour Toi, je n'oublierai jamais ces merveilleux moments passés ensemble.. Un frère comme toi on ne peut trouver nulle part ailleurs, Puisse Allah te protéger, garder et renforcer notre fraternité. Je te dédie ce travail en témoignage de ma profonde affection en souvenirs de notre indéfectible union qui s'est tissée au fil des jours.

A MES FRERES Yassir et Youness. Vous avez été à mes cotés pendant toutes les étapes de ce travail, je vous en suis très reconnaissante. Aucune dédicace ne peut exprimer la profondeur des sentiments fraternels d'amour, et d'attachement que j'éprouve à votre égard. Puisse Dieu vous protéger, garder et renforcer notre fraternité.

A MA FAMILLE au sein de laquelle je me suis toujours senti chez moi. Les expressions me trahissent, et ne peuvent exprimer mon attachement, mon amour et ma gratitude pour vous. Qu'il me soit permis de vous exprimer à travers ce travail, mon respect et ma vive reconnaissance.

A TOUTES MES AMIES, spécifiquement Houda ma chère souerette, Hind, Nousaiba et Youssra. Il me serait difficile de vous citer toutes, vous êtes dans mon cœur, affectueusement.

Remerciements

Ce travail de recherche n'aurait pu être mené à bien sans le soutien et les conseils de nombreuses personnes que je tiens à remercier aujourd'hui.

Mes remerciements s'adressent au premier lieu, à mon directeur de thèse, le professeur **Mohammed NMILI**, pour avoir accepté de diriger ce travail et m'avoir suivie, soutenue et encouragée tout au long de cette recherche. Je le remercie infiniment pour sa disponibilité, sa confiance et son engagement. Qu'à travers ce travail, je puisse lui exprimer ma reconnaissance et mes remerciements les plus sincères.

Ma reconnaissance s'adresse également aux Professeurs, qui me font l'honneur de participer au jury de soutenance de cette thèse. Je les remercie profondément d'avoir eu l'amabilité d'évaluer ce travail, et de lui avoir consacré du temps et de l'énergie.

Mes remerciements s'adressent aussi à tous les Professeurs du LABORATOIRE DE RECHERCHE EN MANAGEMENT, FINANCE ET ECONOMIE SOCIALE (**LAREMFES**), que ces lignes puissent leur exprimer toute ma reconnaissance pour leur écoute et leurs précieux conseils.

Je tiens à remercier tous les administrateurs de la Région Fès-Meknès qui ont eu la courtoisie de me recevoir et de répondre à mes appels téléphoniques, d'avoir partagé avec moi leurs expériences, et de m'avoir prodigué leur confiance malgré leurs emplois du temps chargés.

Évidemment, ce travail n'aurait jamais pu avoir le jour sans le soutien indéfectible et sans limite de mes parents et mes frères, je ne les remercierai jamais assez pour l'amour dont ils m'ont entouré, pour leurs encouragements et leur confiance en moi. Merci d'avoir fait de moi la personne que je suis aujourd'hui.

Mes remerciements vont enfin à la fin à l'ensemble de mes ami(e)s pour leur affectation et leur soutien.

Résumé

Il ressort de la littérature la double dimension du concept de l'autonomie financière : autonomie de recettes et autonomie de dépenses. Cette thèse est consacrée à l'étude du rôle de l'autonomie financière dans le processus de la gouvernance territoriale.

Une analyse théorique des principaux concepts liés à la gouvernance financière territoriale permettra de mettre en évidence un cadre conceptuel adapté à l'étude des composantes de l'AF pour favoriser une GT. En effet, cette recherche propose une approche intégrant les différentes théories pour déterminer l'ensemble des facteurs composant l'AF pour s'inscrire dans un contexte de GFT.

La thèse présente son projet en termes de problématique et de méthodologie au travers une enquête réalisé sur la région Fès-Meknès.

La recherche suggère qu'un modèle de GFT ne peut être considéré comme universel. En revanche, elle peut être investie au travers l'autonomie de recettes, les outils de gestion, l'autonomie de dépenses, les acteurs, le contrôle et l'audit.

Mots clés : Gouvernance financière territoriale, autonomie financière, libre administration, acteurs locaux, contrôle.

Abstract

Many definitions appear from literature of the concept of local financial autonomy which must be approached from two sides, both from the income side and the expenditure side. This thesis is devoted to study the involment of LFA in the process of territorial governance.

A theoretical analysis of main concepts related to the territorial governance will highlight a conceptual framework adapted to the study of the segments of LFA to promote a territorial governance. Indeed, this study suggests an approach that integrates the various theories to determine all the components of LFA to be registred in a context of territorial governance.

This thesis introduced the project in terms of issues and methodology, through a survey of the region Fes-Meknes.

The research suggests that the territorial governance can not be considered as universal. However, it can be invested through the income source autonomy (Revenue autonomy), management tools, expenditure autonomy, local actors, control and audit.

Key words : local financial governance, local financial autonomy, free admnistration, local actors, control.

Sommaire

Introduction générale	Error! Bookmark not defined.
Chapitre 1 : L’appréhension des concepts: autonomie financière et gouvernance financière des collectivités territoriales.	Error! Bookmark not defined.
Section 1 : Autonomie financière des collectivités territoriales	Error! Bookmark not defined.
Section 2 : Le cadre conceptuel de la gouvernance financière territoriale.....	Error! Bookmark not defined.
Section 3 : Les fondements théoriques de la gouvernance et l’autonomie financières	Error! Bookmark not defined.
Chapitre 2 : L’autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales.....	Error! Bookmark not defined.
Section 1 : La gouvernance au carrefour des théories.	Error! Bookmark not defined.
Section 2 : L’autonomie financière et la gouvernance	Error! Bookmark not defined.
Section 3 : les avancées théoriques à l’épreuve des données empiriques	Error! Bookmark not defined.
Chapitre 3 : Étude empirique du rôle de l’autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales : Région Fès-Meknès	Error! Bookmark not defined.
Section 1: Méthodologie empirique : une démarche hypothético-déductive	Error! Bookmark not defined.
Section 2 : État des lieux : analyse descriptive des données recueillies	Error! Bookmark not defined.
Section 3 : Test des échelles de mesure, des hypothèses et du modèle conceptuel de recherche	Error! Bookmark not defined.
Conclusion générale	Error! Bookmark not defined.

Liste des abréviations

ARI : Autorités de régulation indépendantes

BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement

CAD : le comité d'aide au développement

CT : collectivité territoriale

FEC : Fond d'équipement communal

GFL : Gouvernance financière locale

IGA : Inspection générale de l'administration

IGF : Inspection générale des finances

IIA : The institute of internal auditors

LFA : Local financial autonomy

NPM : New public management

OCDE : l'organisation de coopération et de développement économique

ONU : Organisation des nations unies

PA : Principal agent

PNUD : Programme des nations unies pour le développement

SH : Stakeholders

Introduction générale

Il est fréquent, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, d'avoir des politiques de décentralisation au profit des gouvernements locaux¹. La théorie normative classique sur les finances publiques plaide en faveur de la décentralisation et indique que le transfert de compétences politique, financière et administrative vers des unités de gouvernement infranationales, peut accroître l'efficacité et la capacité de la réaction de l'État².

En effet, la décentralisation renforce non seulement la réactivité et l'efficacité dans la prestation de services publics, mais elle influence aussi la croissance économique de façon positive. Même si les preuves empiriques de ce lien causal ne sont pas claires, des résultats indiquent que certains aspects de l'autonomie locale, semblent positivement liés à la croissance économique³. Ainsi, les collectivités territoriales, tout en jouant un rôle de partenaires fondamentaux dans la mise en œuvre des politiques de développement

¹R. Bahl, « *Fiscal Decentralization as Development Policy* ». Public Budgeting & Finance, Summer 1999, pp: 59-75.

²W.E. Oates, « *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism* ». International Tax and Public Finance, 12, 2005, pp. 349–373.

³ M.Jean-Philippe, V.Francois, et Y.Serdar, « *Decentralization or Fiscal Autonomy ? What Does Really Matter ? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries* ». World Bank Policy Research Working paper 3254. Washington, D.C.: World Bank. 2004.

nationales, deviennent aujourd'hui le cadre privilégié pour la concrétisation des valeurs démocratiques de proximité et de participation.

La pérennité de ce développement et la mise en place des systèmes politique, économique et social, nécessite le financement sous ses différentes sources (fiscales ou autres)⁴.

Ainsi, la structure financière est l'une des garanties les plus importantes de l'indépendance financière et l'un des principes incontournables du système de décentralisation⁵ ; chose qui fait des collectivités territoriales un partenaire de l'État en développement.

La crise de la gestion publique locale, se caractérise généralement par l'insuffisance des ressources financières disponibles⁶. En outre, les finances publiques se heurtent aux questions d'autonomie financière et à la maîtrise des dépenses publiques, tant qu'il y a un élargissement des compétences des collectivités territoriales, entraînant un accroissement de leurs dépenses, sans que les ressources ne correspondent à ces charges. Cet effet qualifié de « ciseau » budgétaire tend à s'accroître.

Dès lors, l'appréhension des structures financières des collectivités territoriales et de la sauvegarde de leurs marges de manœuvre en ressources comme en dépenses, prend une dimension nouvelle et son évaluation devient désormais inéluctable. Comme le souligne Saunier⁷, l'impact financier de l'action politique doit désormais s'affirmer comme une priorité naturelle des exécutifs locaux pour une gouvernance de l'action des collectivités territoriales.

Au niveau territorial, la gouvernance constitue, selon les termes de Claude Lacour « un périmètre ad hoc territorial et fonctionnel se détachant des

مني احميدوش: ٢٠٠٨، الوجيز في القانون الجبائي وفق آخر التعديلات، كلية الحقوق بفاس، الطبعة الأولى، ص. ٤٠٤

محمد أشمال: واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب وشروط تأهيله، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص. ٢

عبد النصر بن فارس: مصادر تمويل الجماعات الترابية وشروط تحقيق استقلالها المالي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ٢٠١٨-٢٠١٩، ص. ٣

⁷ P.Saunier, « Les vertus de la notation financière », la gazette, 6 septembre 2004.

découpages institutionnels légitimés, une procédure de coordination et de régulation, notamment pour une plus grande démocratie participative⁸». Les dispositifs de la gouvernance visent alors, à renforcer la démocratie locale et la participation des citoyens dans la prise des décisions politiques. Dans toutes ces conditions, elle « donne accès à l'ensemble des droits humains pour que chacun puisse construire sa relation au monde⁹», et permet à la société civile de prononcer activement ses intérêts.

Dans cette introduction, nous souhaitons présenter le contexte général dans lequel s'inscrit notre travail, nous exposerons ensuite notre problématique, de laquelle découlent nos questions de recherche et l'intérêt de ce travail. Puis nous préciserons les choix épistémologiques et méthodologiques utilisés pour réaliser cette recherche. Nous présenterons également nos hypothèses et notre modèle conceptuel. L'architecture générale de la thèse sera décrite en dernier lieu.

I. Cadre conceptuel de la recherche

Deux concepts clés de cette recherche doivent être caractérisés, à savoir, l'autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales.

1) Autonomie financière

Dans sa conception la plus générale, voire idéale, l'autonomie financière suppose une capacité, non seulement juridique mais aussi économique, de réunir des ressources à hauteur des besoins de dépenses induits par les compétences assumées. La définition comporte ainsi trois aspects complémentaires¹⁰.

⁸ C.LACOUR, « Gouvernance urbaine et cohésion sociale : 'l'uni-diversité' », Cahier de Géographie du Québec, n° 131, volume 47, 2003. pp. 321-327

⁹ L.G. Françoise, « Durabilité urbaine et gouvernance, enjeux du XXI^e siècle », Revue internationale des sciences sociales, n° 193-194, 2007. pp. 373-385

¹⁰ G. Gilbert, « L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ? », in Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?, Les 2^e Entretiens de la Caisse des dépôts, Paris, Éd. de l'Aube, 1999, p. 159-190.

Vu du côté des emplois, l'autonomie financière suppose la liberté de fixer la nature, le montant et la répartition des dépenses en fonction des besoins de consommations collectives des populations desservies. Vu du côté des moyens, l'autonomie financière implique la liberté de choisir l'origine, le montant et la répartition des ressources entre les différentes catégories de contributeurs, usagers et contribuables présents ou futurs. Enfin, vu des deux côtés simultanément, l'autonomie financière implique la capacité d'ajuster les ressources aux charges, notamment entre générations successives via l'arbitrage impôt-emprunt. L'autonomie financière suppose donc le pouvoir de moduler la contrainte budgétaire dans l'espace et dans le temps, à la condition d'en assumer explicitement la responsabilité devant les électeurs et implicitement face aux autres collectivités territoriales.

Dans la pratique, l'autonomie financière locale réunit rarement l'ensemble des caractéristiques idéales précédentes mais se décline, selon les pays et les périodes, sous des formes plus ou moins dégradées dues à la perte d'un nombre plus ou moins grand d'attributs. Les comparaisons internationales révèlent sans surprise l'absence d'une conception unique et donc a contrario l'existence d'un continuum de situations. L'appréciation, ou la perception, de l'autonomie financière des collectivités territoriales relève par conséquent d'une logique de degré sur une échelle continue de solutions distribuées entre deux archétypes, la souveraineté d'une part, la dépendance financière intégrale d'autre part. De ce fait, l'autonomie financière ne relève pas du « tout ou rien » mais du « plus ou moins »¹¹.

2) Gouvernance financière

Sachant que la gouvernance financière est au cœur de la gouvernance territoriale, on ne saurait aborder la question de la gestion des collectivités territoriales sans évoquer la gouvernance territoriale.

¹¹ G. Alain, U.Jean-Michel, Économie et finances locales. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 23, 2003. Les services publics locaux. pp. 425-449.

Au niveau territorial, la gouvernance (C. Lacour, 2003) constitue : « un périmètre ad hoc territorial et fonctionnel se détachant des découpages institutionnels légitimés, une procédure de coordination et de régulation, notamment pour une plus grande démocratie participative »¹².

La gouvernance territoriale fait face à deux évolutions majeures. La première, résulte de l'implication de plus en plus forte des populations, qui désirent participer aux processus de décision et aux projets de territoires et jouer un rôle dans les évolutions de la démocratie locale (gouvernance politique). La deuxième, tient à la multiplication des niveaux de gouvernance aux échelons nationaux et locaux « régions » (gouvernance territoriale) (L. Mandiang, 2008).

De la gouvernance politique à la gouvernance territoriale, la gouvernance financière occupe une place spécifique, notamment avec la question de partage des pouvoirs (autonomie de dépenses) et des ressources financières entre l'État et les collectivités territoriales. En continuité des transitions institutionnelles de la décentralisation, la gouvernance financière présente un levier de changement, d'un système administratif décentralisé vers une situation de développement économique et social local.

Concept aux contours mal définis et insuffisamment précisés, la gouvernance financière des collectivités locales est également une réalité instable. De ce point de vue, elle a beaucoup évolué ces dernières années, à la fois sous l'influence des interventions de l'État et de la gestion interne des collectivités elles-mêmes (Caldeira, 2011 ; Mogues and Benin, 2011).

La gouvernance financière est définie comme un mode de pilotage financier basé sur des principes et des règles liés à la performance économique des collectivités territoriales.

En effet, la gouvernance financière envisage deux volets principaux. Elle reflète l'étendue du pouvoir des collectivités territoriales de gérer leurs

¹² C.LACOUR, « Gouvernance urbaine et cohésion sociale : 'l'uni-diversité' », Cahier de Géographie du Québec, n° 131, volume 47 (pp. 321–327), 2003.

ressources financières. Puis, elle contourne les différents problèmes financiers à travers la mise en place de nouvelles modalités de contrôle et de partage des ressources financières, dans une optique de responsabilisation des acteurs locaux.

II. Intérêt de la recherche

L'adoption du projet de la régionalisation avancée, en 2015, s'inscrit dans un nouveau modèle de gouvernance et d'intelligence territoriale. Elle vise l'amélioration du rôle des régions, vu qu'elle les rend l'échelon le plus convenable pour réaliser un développement territorial intégré. Cependant, l'insuffisance des ressources financières par rapport aux compétences transférées aux régions reste la véritable contrainte susceptible de compliquer l'avancement de ce projet. La réussite de cette réforme nécessite, certes, la rénovation des approches budgétaires régionales.

Dans cette perspective, le renforcement du système financier des régions marocaines nécessite une libre administration. En effet, l'autonomie financière constitue un axe très important qui conserve aux régions (CT) des marges de manœuvre suffisantes pour maîtriser et mieux gérer leurs paniers financiers.

La finalité de cette recherche est d'analyser et de déterminer le rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des collectivités territoriales. Son intérêt se situe alors à deux niveaux :

1) Niveau théorique

L'intérêt théorique du présent travail, réside dans le fait qu'il vise à identifier les dimensions et les déterminants de l'autonomie financière, puis de vérifier si ladite autonomie financière joue un rôle dans la gouvernance financière des collectivités territoriales.

Pour réaliser cet objectif, nous avons procédé à une revue de la littérature autour des concepts clés.

2) Niveau méthodologique

La deuxième contribution de notre recherche porte sur le plan méthodologique, à travers le travail sur le terrain, au regard du nombre très restreint de travaux empiriques, à notre connaissance, ayant été menés sur la relation entre l'autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales, appréhendée essentiellement sur le plan théorique. Notre travail, se matérialisera donc à travers une étude empirique pour tenter de caractériser ladite relation sur la région Fès-Meknès.

III. Choix méthodologique

Le choix méthodologique du chercheur est conditionné par l'objet de la recherche, la finalité qu'il s'est fixé et les choix épistémologiques qui la sous-tendent. A cet effet, notre étude sera réalisée en deux phases :

- **La première phase** : sera consacrée à la revue de la littérature pour aboutir à la présentation théorique des principaux concepts à savoir, l'autonomie financière et la gouvernance financière.
- **La deuxième phase** : sera consacrée à la vérification des hypothèses et du modèle de recherche, pour cela, nous avons choisi une démarche quantitative.

Notre démarche repose de manière générale, sur une orientation hypothético-déductive et s'inscrit dans le cadre du paradigme positiviste.

IV. Problématique et principales questions de recherche

1) Problématique

Il est clair qu'en matière de finance publique et sous question de décentralisation, la notion d'autonomie financière revêt une importance

particulière dans la mesure où elle évoque, à la fois, l'idée d'une autonomie de recettes et de dépenses pour une bonne maîtrise de l'action publique.

Partant de là, la question du rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des CT est régulièrement au centre des débats en finances publiques.

A cet effet, la problématique du présent travail est la suivante :

Dans quelle mesure l'autonomie financière des régions, en tant qu'un échelon des collectivités territoriales, contribue-t-elle à la gouvernance financière de ces dernières?

2) Questions de recherche

De cette problématique, découlent les questions de recherche suivantes :

Q1. L'autonomie juridique et l'autonomie économique, indissociablement, conditionnent-elles l'autonomie financière des collectivités territoriales ?

Q2. Comment les déterminants de l'autonomie financière influencent la gouvernance financière ?

Q3. Comment est ce que l'audit interne joue un rôle modérateur entre l'autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales ?

V. Hypothèses de recherche

Étant donné que notre recherche s'inscrit dans le cadre d'une approche hypothético-déductive, nous avons formulé les hypothèses suivantes à la revue de la littérature, puis nous les testerons dans le cadre de notre étude empirique :

H1. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une [autonomie des recettes](#) juridique et économique, plus ils s'attachent à assurer une [gouvernance financière transparente](#).

H2. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales optent pour des outils de gestion performants, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière transparente.

H3. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une autonomie des dépenses, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière responsabilisatrice.

H4. Plus les collectivités territoriales disposent des acteurs rationnels et qualifiés, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière responsabilisatrice.

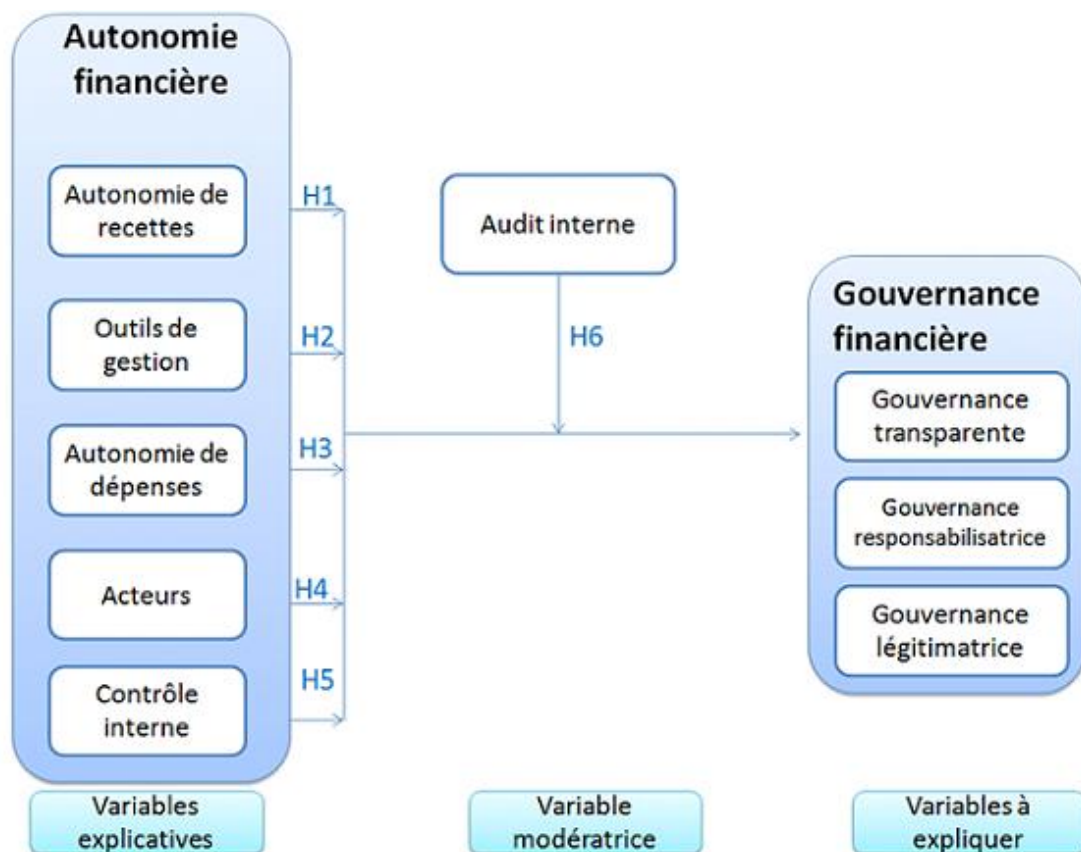
H5. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'un contrôle interne évaluatif de qualité, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière légitimatrice.

H6. Plus l'audit interne financier est efficace, plus la relation entre les l'autonomie financière et la gouvernance financière sera modérée.

A partir des hypothèses mentionnées ci-dessus, nous proposons un modèle conceptuel structuré, qui a pour objet d'examiner le rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des collectivités territoriales

VI. Modèle conceptuel de recherche

Figure 1 : Modèle conceptuel



Source : Préparée par nos soins

VII. Schéma général de la thèse

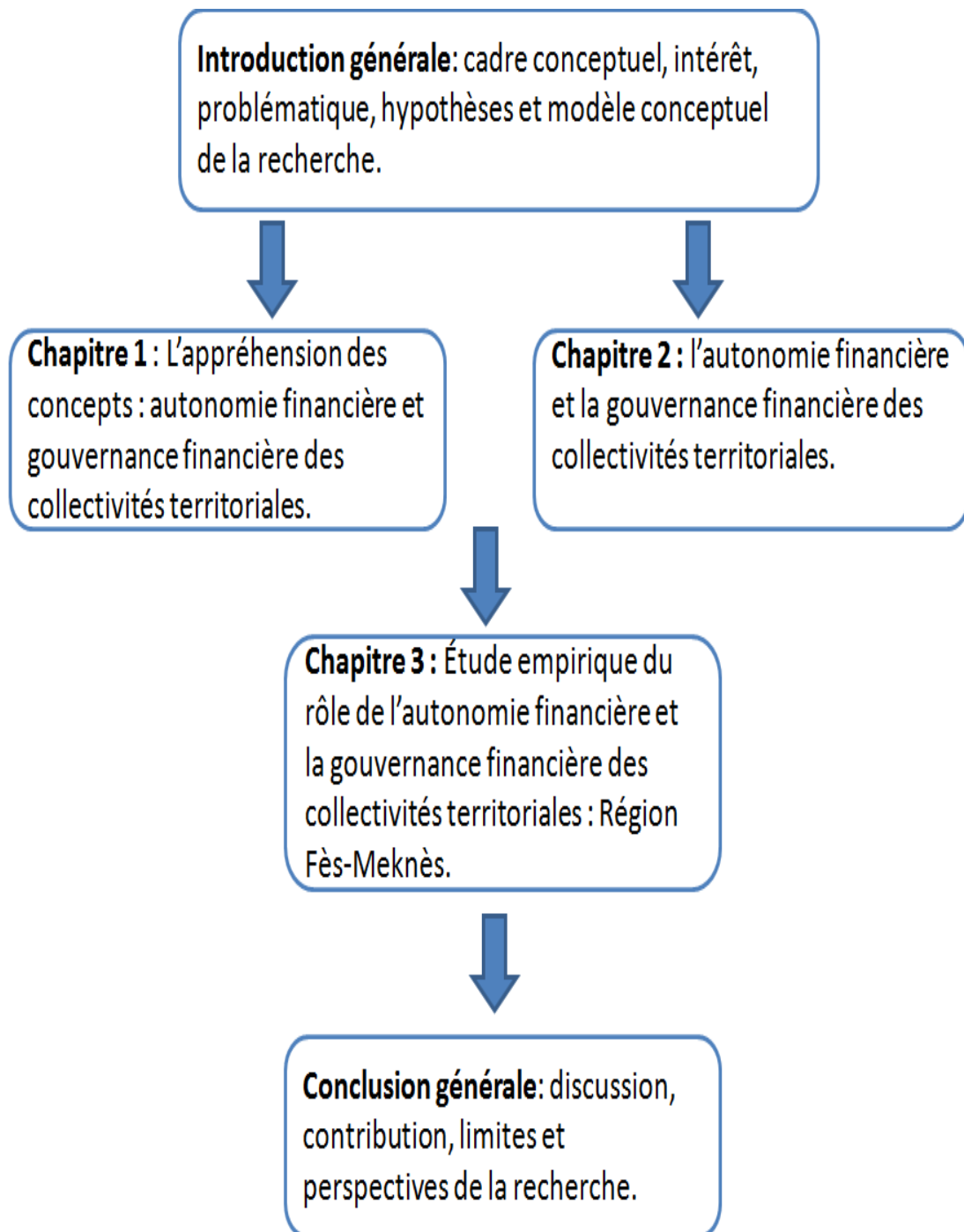
Pour tenter de répondre à la problématique et aux questions de recherche précédemment présentées et de tester les hypothèses et le modèle conceptuel, la présente thèse sera subdivisée en trois chapitres :

- Le premier chapitre : sera réservé à l'approche conceptuelle de la recherche. Nous y présenterons les différentes acceptions de l'autonomie financière et son évaluation, ainsi que l'évolution historique de la gouvernance financière des collectivités territoriales et son appréhension dans un contexte de management public.
- Le deuxième chapitre : sera dédié aux théories de la gouvernance financière des CT et les justifications de leurs choix. Ainsi, que leurs adéquations avec l'autonomie financière. Nous y présenterons les

différentes écoles qui ont évoqué la question du rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des CT.

- Le troisième chapitre, sera consacré au test empirique des hypothèses issues de la revue de la littérature ; il est donc destiné à la mise en évidence de nos choix méthodologiques, puis à la présentation des résultats de la recherche, que nous allons scinder en deux grandes phases :
 - Une phase descriptive, dédiée à la présentation de l'échantillon sur lequel a porté l'enquête, étant donné que la description des données constitue une phase préliminaire importante avant de commencer les tests statistiques.
 - Une phase explicative, consacrée au test des hypothèses et du modèle de recherche.

Figure 2: Architecture de la thèse



Source : Figure conçue par nos soins.

Chapitre 1 :

L’appréhension des concepts: autonomie financière et gouvernance financière des collectivités territoriales

Introduction du chapitre

Les économies sont toutes confrontées à la nécessité d'améliorer l'efficacité de la répartition et de la gestion des ressources dans le secteur public. À cet égard, il est important que les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, fonctionnent convenablement. En principe, la décentralisation peut responsabiliser les administrations et permettre ainsi, une meilleure adéquation entre les ressources et les préférences. Elle peut aussi introduire une concurrence entre collectivités territoriales et par conséquent améliorer l'efficacité du secteur public voire sa gouvernance.

Les principes de financement jouent un rôle déterminant dans le comportement des collectivités territoriales en matière de recettes et de dépenses. Cependant, leur conception entraîne des choix difficiles. On soulignera, tout particulièrement que l'adéquation des recettes propres aux responsabilités en matière de dépenses est souhaitable pour permettre aux collectivités territoriales d'adapter l'offre de biens publics aux préférences des habitants.

Ceci suppose que l'autonomie locale devienne une réalité, notamment au plan de la mobilisation des ressources et de la prise en charge effective du développement local. Il s'agit donc d'appliquer efficacement et de réformer, au besoin, l'arsenal juridique et réglementaire, de renforcer les capacités de la gestion administrative, technique, budgétaire et comptable, ainsi que les capacités d'élaboration et d'exécution des projets, tout en réformant la tutelle.

Ainsi, l'autonomie constitue l'un des axes majeurs de la gouvernance financière des collectivités territoriales, qui est l'objectif principal des systèmes budgétaires modernes. Elle requiert la mise en place d'institutions saines qui régissent l'affectation des fonds, des systèmes d'exécution budgétaires qui fonctionnent selon le principe de la légalité, des systèmes comptables intègres, et des systèmes de vérification qui garantissent la qualité de l'information et des systèmes financiers. Il faut surtout, en vue des finalités de bien-être social des nations, que les fonds publics ainsi que les actifs et les passifs financiers

soient gérés de manière transparente, responsable et intègre. C'est dans ce sens que plusieurs chercheurs et praticiens s'accordent de dire qu'il s'agit d'un outil de réflexion pour remodeler la gestion des finances publiques¹³.

C'est dans cette perspective, que la première section fera l'objet de la présentation des définitions formelle et fonctionnelle de l'autonomie financière locale. La deuxième section, portera sur la définition de la gouvernance financière territoriale tout en mettant l'accent sur les différentes définitions qui ont été attribuées à la notion de gouvernance, ainsi que de la mise en relation des notions « gouvernance territoriale » et « approche territoriale ». La troisième section sera consacrée aux fondements théoriques encadrant les concepts cités auparavant, et qui vont être détaillés lors du 2^{ème} chapitre.

¹³ B.EL MAATAOUI, « La bonne gouvernance est elle un facteur de développement économique ? », In Revue marocaine d'audit et de développement, dossier : Gouvernance économique et régionale, N° 31-32, 2001, p 6.

Section 1 : Autonomie financière des collectivités territoriales

L'autonomie locale, caractéristique centrale des gouvernements locaux, a été toujours plus valorisée au cours des dernières décennies¹⁴. En effet, les réformes décentralisatrices, transférant du pouvoir et des responsabilités politiques vers les niveaux gouvernementaux situés au plus près des citoyens, se sont progressivement et silencieusement répandues à travers le monde depuis les années 1980¹⁵. Tant l'autonomie locale que la décentralisation ont été recommandées par de nombreuses institutions européennes et internationales importantes comme des outils clés de la « bonne gouvernance »¹⁶. Cette dernière, sous-tend une forte implication des citoyens dans le processus politique, une plus grande obligation pour les décideurs de rendre des comptes, l'amélioration de l'efficacité économique, l'encouragement de la saine compétition locale et de la coopération interfonctionnelle, le soutien à l'expérimentation dans le cadre de certaines politiques publiques, et la protection de la stabilité macroéconomique et politique¹⁷.

Un objet récurrent dans les champs d'études consacrés au gouvernement local, à la décentralisation et aux phénomènes urbains est la nature des relations entre les gouvernements centraux et locaux et, plus spécifiquement, la mesure dans laquelle ces derniers disposent de l'autonomie pour décider de leur système politique, des politiques publiques locales et des biens et services qu'ils offrent. Selon Goldsmith¹⁸, il est important de se préoccuper de l'autonomie locale, car elle représente la condition nécessaire de la capacité des représentants locaux à

¹⁴ S.KUHLMANN, H.WOLLMANN, *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar, 2014.

¹⁵ M. IVANYNA, A. SHAH, « How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization », *Economics, The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 3, n° 8, 2014, p. 1-62.

¹⁶ J. HUNTER, A. SHAH, « Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization », *Policy Research Working Paper*, n° 1894, 1998, p. 1-35.

¹⁷ C. HANKLA, « When is Fiscal Decentralization Good for Governance? », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 39, n° 4, 2009, p. 632-650.

¹⁸ M. GOLDSMITH, « Autonomy and City Limits », in JUDGE D., STOCKER G., WOLMAN H., *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995, p. 228-252.

répondre aux exigences, besoins et problèmes des citoyens. Dans cette perspective, plus l'autonomie dont ils jouissent est élevée, plus leur responsabilité, leur réactivité et leur obligation de rendre des comptes devraient l'être également. Exprimant la conception libérale millénaire classique du gouvernement local, elle peut également accroître la diversité et l'innovation politique. En outre, de par son possible impact sur l'intérêt pour la politique, le développement du leadership et l'éducation démocratique des citoyens à l'échelon local, l'autonomie locale peut aussi agir comme un contre-pouvoir vis-à-vis des niveaux gouvernementaux supérieurs. Bien entendu, ces « valeurs de gouvernance » devraient être compensées par les arguments tels que l'intérêt national légitime et l'équité dans les choix publics locaux¹⁹. Enfin, elle peut permettre la distribution efficiente des services publics, ce qui contribue à légitimer le gouvernement local.

Utilisant le terme « autonomie » pour décrire « la capacité des gouvernements locaux à prendre des décisions à propos des services qu'ils offrent sans interférence du centre », Page²⁰ met néanmoins en garde les académiques traitants de ce concept contre sa dimension normative et la variété des vues et significations pouvant être comprises au travers de ce « label ». En lien avec cet argument, il se trouve qu'il n'existe pas de définition établie de l'autonomie locale et que la littérature scientifique n'est pas très précise en ce qui concerne l'opérationnalisation de ses diverses composantes²¹. D'autres difficultés ont été signalées en ce qui concerne les études comparatives. Celles-ci sont notamment liées à la terminologie, à la traduction et la contextualité du concept²², à l'hétérogénéité des modèles territoriaux, conduisant à diverses notions du

¹⁹ H. WOLMAN, « Decentralization: What It Is and Why We Should Care », in BENNET R.J., *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 32.

²⁰ PAGE E.C., « The Value of Local Autonomy », *Local Government Studies*, vol. 8, n° 4, 1982, p. 21.

²¹ T. HANSEN, J.E. KLAUSEN, « Between the Welfare State and Local government Autonomy », *Local government Studies*, vol. 28, n° 4, 2002, p. 47-66

²² E. FERLIE, L.E. LYNN, C. POLLITT, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 371-397 ; CITES ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (CGLU), « Decentralization and Local Democracy in the World », *First Global Report by United Cities and Local Governments*, U.S.A., 2008.

«local »²³, au manque de données comparables relatives au niveau local²⁴, ou encore à la nécessité de prendre en compte la dimension sectorielle des politiques publiques dans le cadre de l'analyse institutionnaliste²⁵.

Ainsi, l'exercice consistant à définir la notion d'autonomie financière est particulièrement malaisé.

1- Les définitions de l'autonomie financière locale

La notion d'autonomie financière est particulièrement ambivalente, tantôt définie de manière parfaitement formelle, tantôt appréhendée de manière plus fonctionnelle.

1.1- Les définitions formelles de l'autonomie financière

Nombreux sont les auteurs qui considèrent l'autonomie financière comme un aménagement du principe de l'universalité budgétaire²⁶. Ils mettent en effet en exergue les rapports étroits qu'entretiennent les notions de personnalité juridique et d'autonomie financière au point de considérer cette dernière comme une notion consubstantielle à la première. De plus, ils réduisent le concept d'autonomie financière à celui d'individualité budgétaire, constituant ainsi un aménagement du principe d'unité budgétaire.

²³ E.C. PAGE, M. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage, 1987, p. 3.

²⁴ G. BOUCKAERT, S. KUHLMANN, « Conclusion: Tensions, Challenges, and Future 'Flags' of Local Public Sector Reforms and Comparative Research », in KUHLMANN S., BOUCKAERT G., *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, London, Macmillan, 2016, p. 347-353.

²⁵ H. WOLMAN, « Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies », *Environment and Planning C: Government and Policy*, n° 26, 2008, p. 87-103.

²⁶ L. SAIDJ, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 3^e édition, 2000, spéc.p . 41.

1.1.1- La définition formelle extensive

Si certains auteurs²⁷ associent la notion d'autonomie financière à celle de personnalité juridique, c'est qu'ils définissent son contenu de telle manière que sa réalisation implique dans une large mesure la personnalisation.

a- Le contenu : débudgétisation et autonomie budgétaire :

Nombreux sont les auteurs qui donnent à la notion d'autonomie financière une définition relativement extensive. Dans cette optique, pour qu'un organisme en soit véritablement doté, il est nécessaire que ses dépenses et ses recettes ne relèvent plus du budget général de sa collectivité de rattachement et ne soient plus sous la tutelle de l'autorité budgétaire de celle-ci. L'autonomie financière implique, alors, dans ce cadre, la constitution d'un budget autonome, ainsi que l'attribution de l'autonomie budgétaire. Les tenants de cette conception se fondent sur la nécessaire distinction entre les notions d'autonomie financière et d'individualité financière²⁸. Ils considèrent, en effet, que l'autonomie financière ne se confond pas avec l'individualité financière même si la première inclut forcément la seconde.

Ce faisant, ils s'accordent, en général, sur la définition de l'individualité financière formulée par Léon MICHOU, et selon laquelle celle-ci ne constitue, en définitive, qu' « *un simple mécanisme administratif, ayant pour objet de faciliter et de simplifier la gestion de certaines branches des revenus publics et de faire apparaître d'une manière immédiate, au moyen d'un compte séparé, les résultats de cette gestion* »²⁹. Un service est donc réputé disposer de l'individualité financière, dès lors que ses dépenses et ses recettes ne se fondent pas dans le budget général de sa collectivité d'appartenance, mais relèvent d'un

²⁷ O. PIROTTE, P. GIRERD, P. MARSAL, S. MORSON, Trente ans d'expérience Euratom. La naissance d'un Europe nucléaire, Bruylant, Bruxelles, 1988, spéc. P. 60.

²⁸ L. TROTABAS, P. ISOART, Manuel de droit public et administratif, L.G.D.J., Paris, 19^e édition, 1978, spéc. P. 153.

²⁹ L. MICHOU, La théorie de la personnalité morale et son application au droit français, Paris, L.G.D.J., 1924, 2^e édition (mise à jour par L. Trotabas), tome 1, spéc. P. 384

budget spécifique, même s'il est rattaché au budget général. En un mot, l'individualité financière se contenterait de la technique du budget annexe.

Et c'est précisément ce qui distinguerait l'autonomie financière de la simple individualité. L'autonomie ne pourrait se satisfaire de l'institution du budget annexe³⁰. Roger BONNARD, formule très clairement cette idée lorsqu'il écrit que « *parfois, cette individualité financière est transformée en autonomie financière (..). Il en est ainsi, lorsque le budget de l'établissement n'est plus rattaché au budget général* »³¹.

L'autonomie financière exigerait la destruction des liens entre le budget spécifique de l'organisme et le budget général de la collectivité de rattachement, si bien qu'elle ne pourrait s'affirmer qu'au moyen du budget autonome, car comme l'écrit Gaston JEZE, doté d'un tel budget autonome, « (...) *les recettes et les dépenses du service n'auront désormais aucun rapport avec le budget de l'État* »³².

Cette absence de liens entre les deux budgets, assurerait ce que Jacques MOREAU³³ considère comme le caractère essentiel de l'autonomie financière : « *l'absence de la tutelle parlementaire* ». En effet, totalement détachés du budget général de la collectivité de rattachement, les budgets autonomes ne sont plus sous l'emprise du Parlement mais « *sont réglés par un organe d'administration indépendant* »³⁴. Dans cette perspective, Il faudrait donc admettre, avec Michel PAUL, que l'autonomie financière se définit comme la « (...) *faculté, pour un service possédant la personnalité morale, d'administrer directement son budget* »³⁵ ou avec Raymond GUILLIEN et Gabriel MONTAGNIER, que cette notion définit la « *situation d'une collectivité ou d'un organisme disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses*

³⁰ M. PAUL, les finances publiques de A à Z. Dictionnaire de droit budgétaire et de comptabilité publique, Paris, Eska, 1998, spéc. P. 29.

³¹ R. BONNARD, Précis de Droit public, Paris, Sirey, 1939, 5^e édition, spéc. P. 340.

³² JEZE, « Moyens de gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat », R.S.F., 1905, spéc. P. 765.

³³ MOREAU, op.cit. 1937, spéc. P. 20-21.

³⁴ M. WALINE, Droit administratif, Sirey, Paris, 9^e édition, spéc. 1963, Pp. 390-391.

³⁵ PAUL, op.cit, 1998, spéc. P. 29.

recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent »³⁶. Elle impliquerait, par conséquent, un budget autonome et l'autonomie budgétaire, et constituerait ainsi un aménagement du principe d'universalité budgétaire.

b- Un contenu impliquant la personnalisation

Nombreux sont les auteurs³⁷ qui affirment, à l'image de Jean-Claude MAITROT, que « la personnalité juridique implique l'autonomie financière »³⁸. Cette affirmation est, du point de vue théorique, parfaitement justifiée à la condition de s'accorder avec notamment, Roger BONNARD pour considérer que le concept d'autonomie financière ne se confond pas avec la notion d'individualité financière car le premier se définit au minimum comme le fait pour un organisme public de disposer d'un budget propre, ce qui paraît fort logique. En effet, selon la note Gaston JEZE, l'attribution de la personnalité juridique conduit à « *l'affectation de recettes à l'ensemble des dépenses d'un service public, affectation générale et permanente, affectation accompagnée de séparation d'un patrimoine général* »³⁹. Les dépenses et les recettes d'un organisme jouissant d'un patrimoine propre ne peuvent plus en principe être considérées comme celles de sa collectivité de rattachement. Elles doivent, au contraire, être appréhendées comme des dépenses et des recettes propres à l'organisme personnalisé, et relever en conséquence de son propre budget. Ce raisonnement conduit le Doyen Georges Vedel à affirmer que « *la possession d'un patrimoine suppose l'existence d'un budget et d'une comptabilité distincte* »⁴⁰, ce qui revient à dire que la personnalité juridique implique l'autonomie budgétaire ou l'autonomie financière, si l'on estime que les deux concepts sont synonymes.

³⁶ R.GUILLIEN et G.MONTAGNIER in GUILLIEN. R , VINCENT.J , GUINCHARD.S, MONTAGNIER.G, dir., Lexique de termes juridiques, Dalloz, Paris, 8^e édition, 1990, spéc. P. 52

³⁷ M.Bouvier, M. Esclassan, J. Lassale, Finances publiques, Paris, L.G.D.J., 2000, 5^e édition, spéc. P. 231.

³⁸ MAITROT, op. cit, spéc. Pp. 152-156.

³⁹ BONNARD, op. cit, spéc. P. 340.

⁴⁰ G.VEDEL, Traité de droit administratif, 1964, spéc. P. 513.

S'il apparaît que la personnalité juridique implique l'autonomie financière, il semble également que l'inverse soit vrai. Ainsi, Loïc PHILIP note que *« l'autonomie financière suppose d'abord l'autonomie juridique. Seuls les collectivités et les organismes dotés de la personnalité juridique peuvent gérer eux-mêmes leurs finances »*⁴¹.

Cette affirmation est parfaitement exacte, bien qu'il faille en expliquer le fondement. C'est parce qu'un organisme dispose de la personnalité juridique que ses dépenses et ses recettes pourront échapper au budget général de l'État en conformité, certes, tout formel⁴², avec le principe d'universalité en vertu duquel l'ensemble des dépenses et des recettes d'une collectivité publique doit être repris dans son budget. La personnalisation permet donc l'octroi d'un budget propre, et donc l'attribution de l'autonomie financière au sens de BONNARD. Il faut d'ailleurs noter que la personnalisation a souvent cette finalité pour des raisons diverses, comme l'attrait pour une comptabilité plus souple, la clarté financière grâce à la détermination aisée du rapport cout/service etc.

1.1.2- La définition formelle restrictive

Plusieurs auteurs en ont tiré les conséquences en proposant de désolidariser la notion d'autonomie financière de celle de personnalité juridique en définissant celle-là comme une simple « individualité budgétaire ».

a- Autonomie financière sans personnalité juridique

Il faut reconnaître que dans le cas des collectivités territoriales dotées de la seule autonomie financière, cette dernière signifie simplement « individualisation budgétaire », car, contrairement à ce qui prévaut pour les collectivités dépourvues de l'autonomie financière, les dépenses et les recettes d'une collectivité « autonome » ne sont pas inscrites au sein du budget général

⁴¹ PHILIP, op. cit. , 1995, spéc. P. 294

⁴² P.Gaudemet, J.Molinier, Finances publiques, Montchrestien, Paris, tome 1, 7^e édition, 1996, spéc. P. 281.

de sa collectivité de rattachement, mais sont individualisées dans un budget spécial annexé au budget général de la collectivité. L'octroi de l'autonomie financière n'implique donc pas ici l'attribution d'un budget propre.

Dans cette optique, l'autonomie financière s'illustre d'abord comme une dérogation au principe de l'unité budgétaire, puisqu'en vertu de ce principe, l'ensemble des dépenses et des recettes d'un organisme doit figurer dans un seul document afin de permettre à l'organe chargé de le discuter et de l'adopter de disposer d' « une vue d'ensemble immédiate de la situation financière »⁴³ de l'organisme.

En effet, grâce à l'individualisation budgétaire, l'ensemble des recettes que cette dernière a procuré, n'est pas noyé au sein du budget général de la collectivité. En conséquence, il est relativement aisé de déterminer le coût réel du service, et notamment de savoir si ce dernier est déficitaire ou excédentaire. Ce faisant, on détermine également assez précisément dans quelle mesure le service est financé intégralement par les usagers ou en partie par les contribuables. Ceci, permet donc de vérifier facilement, le respect du principe de l'équilibre en recettes et en dépenses applicable aux services publics à caractère industriel et commercial⁴⁴. En outre, cette individualisation permet au service de bénéficier de ses excédents de recettes, lesquels sont susceptibles de lui assurer l'autofinancement de ses investissements.

b- La réduction de la notion d'autonomie financière à celle d'individualité budgétaire

Certains auteurs ont mis en doute, voire réfuté la prétendue relation de corrélation unissant les notions d'autonomie financière et de personnalité juridique. Ce faisant, ils ont tenté de redonner à cette notion une définition à la fois autonome, c'est-à-dire totalement déconnectée de celle de la personnalité juridique, et unitaire- valable quel que soit l'organisme auquel elle s'applique.

⁴³ GAUDMET, MOLINIER, op. cit., spéc. pp. 278-279.

⁴⁴ E.DOAT, Finances publiques. Finances communautaires, nationales, sociales et locales, P.U.F., Paris, 1999, spéc. p. 233.

Ainsi, après s'être posé la question de savoir « *quels sont les types de rapports qui existent entre l'autonomie juridique et l'autonomie financière* »⁴⁵. Paul AMSELEK révèle, après René CONNOIS⁴⁶ notamment, qu'il existe des « *cas dans lesquels un service de l'État, sans avoir reçu une personnalité juridique propre, s'est vu reconnaître une autonomie financière et budgétaire* »⁴⁷, et qu'à l'inverse « *dans certains cas, des établissements publics, bien que dotés de la personnalité juridique, ne sont pas pourvus de l'autonomie financière et budgétaire* »⁴⁸. Il faut dire qu'avant lui, plusieurs auteurs avaient clairement critiqué cette relation de corrélation. Selon Marcel WALINE, la « *personnalité juridique et autonomie financière sont en effet deux notions distinctes. Sans doute, il est normal qu'elles coïncident, et qu'un même service doit doter à la fois de ces deux attributs. Mais l'une peut exister sans l'autre* »⁴⁹.

Toutefois, ces auteurs ne se sont pas bornés à formuler ce constat. Ils ont cherché à expliquer, de manière conceptuelle, les raisons pour lesquelles un organisme pouvait disposer soit, de l'autonomie financière soit, de la personnalité juridique. Cela les a conduits, fort logiquement, à tenter de déconnecter la notion d'autonomie financière de celle de la personnalité juridique, et par conséquent, à faire de celle-là une notion autonome. Cette démarche est clairement exposée par Florian LINDITCH. Il considère en effet, que les notions de personnalité juridique et d'autonomie financière « *se situent sur des plans différents, la première constitue un nouveau sujet de droit et d'obligations, tandis que la seconde fournit une simple indication d'ordre budgétaire* »⁵⁰, si bien que l'autonomie financière devrait être définie de manière restrictive en référence à la seule technique budgétaire.

⁴⁵ AMSELEK, op. cit., spéc, p.52.

⁴⁶ R.CONNOIS, La notation d'établissement public en droit administratif français, thèse, Paris, 1958, spéc. Pp. 114-115

⁴⁷ Ibid, p. 53

⁴⁸ Ibid, p. 57

⁴⁹ MWWALINE, in Laferrière, Traité élémentaire de Science et de Législation financières, LGDJ, Paris, 1952, spéc. P. 92

⁵⁰ LINDITCH, op. cit. , spéc. P. 141

Concrètement, pour donner à l'autonomie financière une définition indépendante du concept de la personnalité juridique, c'est-à-dire valable non seulement lorsque l'organisme bénéficiaire est personnalisé mais aussi lorsqu'il ne l'est pas. Au terme de cette investigation, plusieurs auteurs⁵¹ s'accordent plus ou moins implicitement pour considérer que la notion d'autonomie financière doit être réduite à celle d'individualisation budgétaire, ou d'individualité financière. Ainsi, Serge PASSERON et Florian LINDITCH considèrent que l'autonomie financière ne comprend que deux éléments « *d'une part l'existence d'un document budgétaire distinct du budget de la collectivité de rattachement, et d'autre part le fonds de réserve, faculté pour le service doté de l'autonomie financière de retrouver l'excédent non affecté d'un service sur l'autre* »⁵², si bien que l'autonomie financière se contente de la technique du budget annexe avec fonds de réserve⁵³.

Il faut reconnaître que cette définition à la fois restrictive et technique paraît en mesure de rendre compte de la diversité de la situation des organismes jouissant de l'autonomie financière tout en sauvegardant l'apparente unicité du concept. On constate, par exemple que cette définition s'applique aussi bien aux collectivités dotées de la seule autonomie financière qu'aux collectivités dotées, en outre, de la personnalité juridique, puisque dans les deux cas, il y a bien un document budgétaire distinct de celui de la collectivité de rattachement (budget annexe pour la première, et un budget autonome pour la seconde), et un fonds de réserve.

Ainsi comme on a pu le constater précédemment, la notion d'autonomie financière se définit souvent comme la situation d'un organisme ou d'un service jouissant d'une certaine individualité budgétaire, qui se concrétise d'ailleurs, par l'existence d'un budget annexe ou par la possession d'un véritable budget autonome. Cette définition de la notion est, il faut bien

⁵¹ CONNOIS, op. cit. , p.115 ; DRAGO, op.cit., p. 57 ; WALINE, op. cit., pp. 91-92

⁵² LINDITCH, op. cit. , p. 140

⁵³ S.PASSERON, L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux, L.G.D.J., Paris, 1968, p. 24

l'admettre, purement formelle, si bien qu'elle dispose, à n'en pas douter, d'un caractère tout à fait objectif : soit les recettes et les dépenses d'un organisme échappent au budget général de sa collectivité de rattachement, et auquel cas il dispose de l'autonomie financière au sens formel, soit elles n'y échappent pas, et alors l'organisme ne jouit pas de cette même autonomie financière. Ces définitions se contentent, en définitive, des apparences, ce qui n'est guère satisfaisant.

C'est pourquoi, il semble nécessaire de dépasser les définitions formelles de l'autonomie financière.

1.2- Définition fonctionnelle de l'autonomie financière

Les définitions exagérément formalistes précitées, considèrent que la notion d'autonomie financière ne s'épuise pas forcément dans la capacité pour un organisme de voir ses recettes et ses dépenses s'échapper peu ou prou du budget général de la collectivité de rattachement. Si l'on suit ce raisonnement, on conçoit alors une définition de l'autonomie financière d'une nature spécifique. Elle impliquera également un contenu distinct.

a- Une nature spécifique : une notion fonctionnelle et graduelle

Nombreux sont les auteurs qui considèrent que, la rupture des liens entre le budget autonome d'un organisme et le budget général de la collectivité de rattachement ne sera réelle qu'à condition que l'organisme ne soit pas financé par le biais de subventions provenant de la collectivité de rattachement.

Certes, l'autonomie budgétaire de l'organisme financé par le biais de dotations n'est pas fondamentalement remise en question, puisque, comme le note Paul AMSELEK, ses « (...) opérations financières (...) n'apparaissent plus au budget de l'État que sous la forme contractée d'une subvention en provenance plus au budget de ce budget »⁵⁴, mais, à l'évidence, un lien non négligeable

⁵⁴ P. AMSELEK, Le budget de l'Etat sous la 5^e république, L.G.D.J., Paris, 1966, spéc. P. 58.

entre les deux budgets subsiste. Partant, pour certains, il n'y a guère de véritable autonomie financière sans ressources propres⁵⁵.

Ainsi, Olivier DRUGRIP et Luc SAIDJ, estiment que l'autonomie financière « (...) est très limitée (...), pour les établissements publics, (...) dont les finances sont constituées pour l'essentiel par des subventions de l'État » dans la mesure où ces derniers « (...) doivent déterminer leur politique en fonction des moyens financiers que leur alloue l'État »⁵⁶. En conséquence, et comme le précise Loïc PHILIP, « parmi l'ensemble des ressources dont dispose l'organisme doté de l'autonomie financière, il faut qu'une part suffisante soit constituée de ressources propres (...) »⁵⁷, sous peine de ne disposer en définitive que d'une autonomie financière purement formelle. A n'en pas douter, une véritable autonomie financière est subordonnée à un financement par le biais de ressources propres.

Ainsi, Luc SAIDJ écrit que « les organisations internationales générales sont caractérisées par leur faible autonomie financière car, sauf exceptions très limitées (...), elles ne sont pas dotées de ressources propres mais dépendant, pour l'essentiel de leurs recettes, de contributions des États, ce qui les met très largement à la merci du bon vouloir des contributeurs les plus importants »⁵⁸. On comprend alors, les raisons qui conduisent Faez ANJAK à noter que le financement par ressources propres accentue le caractère supranational de l'organisation, en réduisant sa dépendance financière vis-à-vis de ses États membres⁵⁹, ce qui, comme le laissent entendre Patrick DAILLIER et Alain PELLET, affaiblit la capacité de ceux-ci d'entraver sur le terrain financier l'exercice des compétences de l'organisation.

⁵⁵ P.Gaudement, J.Molinier, finances publiques, Montchrstien, Paris, tome 1, 7^e édition, 1996, spéc.p. 176

⁵⁶ O.DUGRIP, L.SAIDJ, Les établissements publics nationaux, L.G.D.J., Paris, 1992, spéc. P. 28

⁵⁷ L.PHILIP, Finances publiques, Cujas, 5^e édition, 1995, spéc. P. 294

⁵⁸ SAIDJ, op.cit., 2000, spéc. Pp.32-33

⁵⁹ F.ANJAK, « Organisations internationales. Panorama des organisations », J.C.L.dr. int., Fasc. 111, 1990, spéc. P. 9

De même, la doctrine considère qu'un organe subsidiaire disposant d'un budget propre, mais financé par le budget général de son organisation de rattachement, ne dispose que d'une autonomie financière fictive⁶⁰. La commission européenne note que les établissements publics communautaires disposent d'une « (...) *très faible autonomie financière, puisque l'essentiel des ressources proviennent d'une subvention du budget général* »⁶¹.

En revanche, on admet le caractère éminemment graduel de la notion d'autonomie financière. Il est significatif de voir, à propos des organismes communautaires décentralisés, Alexander KREHER qui emploie l'expression de « spectrum of financial autonomy », et Vincent DUSSART qui affirme que l'autonomie financière se mesure plus qu'elle ne se définit. Le degré d'autonomie financière n'est, en effet, pas seulement fonction de la part de ressources propres dans le financement des organes subsidiaires, mais d'autres éléments doivent également être pris en considération⁶². L'accent est mis sur la capacité de l'organe de concevoir lui-même sa propre réglementation financière, de ne pas subir de contrôle a priori, de disposer de son comptable ainsi que de sa propre trésorerie.

En ayant de l'autonomie financière une conception aussi exigeante, par opposition à une autonomie financière purement formelle, la doctrine modifie dans une large mesure la perspective de la notion. On ne se place donc plus désormais uniquement sur le plan technique des liens entre les budgets mais sur celui des relations entre la collectivité de rattachement et la collectivité rattachée. On tend alors vers le sens commun de la notion d'autonomie financière tel qu'il est défini par le dictionnaire Larousse : « *situation d'un service dont la gestion financière est indépendante de celle de la collectivité publique qui l'a créé et qui le contrôle* ».

⁶⁰ D.STRASSER, les finances de l'Europe. Le droit budgétaire des communautés européennes, L.G.D.J., Paris, 4^e édition, 1990, spéc p. 39

⁶¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Les finances publiques de l'Union européenne. Les caractéristiques, les règles et le fonctionnement du système financier européen, Luxembourg, O.P.O.C.E., 1995, spéc. P. 317

⁶² A.KREHER, « Agencies in the European Community a step towards administrative integration in Europe », J.E.P.P., 1997, spéc. Pp. 235-236.

L'autonomie financière perd, alors, son caractère purement technique pour devenir non seulement une fonction, celle qui consiste à permettre à un organisme de gérer ses finances indépendamment de sa collectivité de rattachement notamment, mais aussi une véritable problématique, celle qui consiste à examiner dans quelle mesure un organisme dispose de la capacité d'atteindre cette finalité.

Il n'est guère surprenant dans ces conditions, de voir l'autonomie financière être associée à des modes d'organisation constitutionnelle et administrative- fédéralisme⁶³, séparation des pouvoirs⁶⁴, « régionalisme ⁶⁵», décentralisation territoriale ou technique notamment⁶⁶-, basés sur une autonomie d'un degré fort différent, si bien qu'à l'image du concept d'autonomie lui-même, l'autonomie financière constitue dans cette perspective une notion graduelle, éventuellement conçue comme l'étalon de l'autonomie effectivement accordée.

b- Un contenu spécifique en raison de l'absence de corrélation entre les notions formelles et la fonction de l'autonomie financière fonctionnelle

En vue de réconcilier les deux conceptions de la notion, on pourrait être tenté d'affirmer que leur différence se réduit en définitive à ce que l'une, prescrit les moyens, et l'autre la finalité, ce qui reviendrait, d'une certaine manière, à considérer que la fonction de l'autonomie financière fonctionnelle, à savoir la sauvegarde sur le plan financier d'une autonomie préexistante, serait réalisée par la jouissance de l'autonomie financière formelle, c'est-à-dire l'individualisation budgétaire. Cette entreprise est vouée à l'échec, car la définition formelle est, en tant que telle, dans l'incapacité d'assurer la fonction de l'autonomie financière fonctionnelle. Et d'ailleurs, cette dernière est subordonnée à de nombreuses conditions non strictement budgétaires.

⁶³ J.ANASTOPOULOS, Les aspects financiers du fédéralisme, Paris, L.G.D.J., 1979, spéc. P1

⁶⁴ V.DUSSART, L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, Paris, CNRS Éditions, 2000, p.165

⁶⁵ F.MODERNE, Les autonomies régionales dans la constitution espagnole, Paris, Economica, 1981, spéc. pp. 139-146

⁶⁶ P.MAHON, La décentralisation administrative. Étude de droit français, allemand, et suisse, Droz, Genève, 1985, spéc. p. 232-245

Il faut reconnaître que l'individualisation budgétaire au sens restrictif-la technique du budget annexe-, ou extensif,- l'existence d'un budget autonome-, peut éventuellement permettre à l'organisme ou au service, qui en bénéficie, de disposer du pouvoir de gérer ses finances de manière autonome. Mais, il faut également admettre que le recours à ces autonomies financières formelles n'a pas forcément pour finalité d'assurer à l'organisme bénéficiaire la capacité de gérer ses finances de manière autonome. Ainsi, l'octroi de la personnalité juridique et de l'autonomie financière à un service peut simplement résulter de la volonté de la collectivité de rattachement de contourner l'application de la réglementation comptable et budgétaire⁶⁷ afférente à son propre budget, aux fins, par exemple de pouvoir aisément déterminer le coût d'une activité dans toutes ses composantes, de permettre l'affectation des ressources des activités menées à leur financement etc., sans pour autant qu'elle soit accompagnée de la volonté de reconnaître à l'égard de l'organisme pourvu, désormais, de l'autonomie financière du point de vue formel une véritable autonomie dans la gestion de ses finances.

Selon Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, « *la tradition parlementaire interdit à chaque assemblée, quand elle est saisie de la loi de budget, d'examiner les chiffres inscrits à la demande de l'autre assemblée* »⁶⁸. L'autonomie financière ne signifie donc pas ici « individualisation budgétaire » mais plutôt, le pouvoir de décider de manière relativement autonome de ses dépenses. Il leur est donc, d'une certaine manière, reconnu le pouvoir de gérer leurs finances de manière autonome, sans que cela nécessite une véritable individualisation budgétaire. Ce qui confirme donc, l'absence de corrélation entre les notions formelles de l'autonomie financière et la fonction de l'autonomie financière fonctionnelle⁶⁹.

⁶⁷ A.KREHER, *Agencies in the European Community a step to wards administrative integration in Europe*, Journal of European Public Policy, 1997,p. 235

⁶⁸ L.TROTABAS, J.COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 5^e édition, 1995, p. 63

⁶⁹ C.GOUAUD, *La cour constitutionnelle de la république de Hongrie*, 1993, pp. 12-43

Dans son acception fonctionnelle, l'autonomie financière implique donc un recensement des diverses capacités juridiques susceptibles d'assurer une gestion financière relativement indépendante. Force est de constater que nombreuses sont les conditions exigées par cette fonction de l'autonomie financière qui s'avèrent n'avoir en définitive aucun caractère strictement budgétaire. Ainsi, à l'évidence, un organisme ne pourra gérer ses finances de manière autonome qu'à la condition première qu'il dispose lui-même d'une volonté autonome, et ensuite qu'il dispose de diverses capacités lui permettant de mettre en œuvre cette volonté autonome sur le plan financier.

2- Déterminants et évaluation de l'autonomie financière locale

Mener une étude de l'autonomie financière ; qui revêt une double dimension : dépenses et recettes⁷⁰, n'est pas une entreprise aisée, mais indispensable pour évaluer la réactivité et l'efficacité dans la prestation des services publics des collectivités territoriales.

2.1- Les déterminants de l'autonomie financière

La notion d'autonomie financière présente une double facette : elle désigne d'abord une compétence juridique, c'est-à-dire, la capacité à produire des normes en matière financière. Elle suppose donc un pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. Mais, elle renvoie ensuite à une capacité d'action économique, c'est-à-dire, aux conditions effectives d'exercice par les collectivités locales de leur pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. En somme, il s'agit de la maîtrise par celles-ci de leurs choix financiers. Selon André ROUX, « (...) *L'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second*

⁷⁰ V. Dussart, *op.cit.*, p. 12 et 13.

lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant»⁷¹. Elle est donc la situation d'une collectivité locale disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget, nécessaire pour l'exercice de ses compétences⁷².

2.1.1- Dimension Dépenses

Ni la nature, ni le montant, ni la répartition fonctionnelle des dépenses ne relèvent exclusivement des autorités locales mais, découlent dans des proportions variables de la loi.

Tout d'abord, la nature des dépenses dépend du partage des compétences entre l'État et le secteur local et procède ainsi de la loi. Ensuite, les collectivités territoriales doivent assurer des dépenses obligatoires qui restreignent d'autant leur liberté de choix. Toutefois, toutes les dépenses obligatoires, ainsi qualifiées par le contrôle budgétaire, ne contribuent pas à amputer dans les mêmes conditions l'autonomie financière des collectivités locales. En effet, la plupart des dépenses mentionnées correspondent aux charges récurrentes de fonctionnement, d'exploitation et financières, des services publics locaux. Ces dépenses découlent certes, du partage des compétences fixé par la loi, mais également des contraintes liées à la production des consommations collectives.

Enfin, les montants de dépenses ne relèvent pas non plus de la seule volonté des autorités locales. Les dépenses de production des services ou d'interventions économiques et sociales, dépendent aussi des besoins des groupes d'utilisateurs ou encore des caractéristiques du territoire local. Les différences observées d'une collectivité à l'autre, résultent à la fois de contraintes de situation et de choix de gestion.

⁷¹ A. Roux, "L'autonomie financière des collectivités locales en Europe", Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2006, p. 499.

⁷² V. Dussart, op. cit. p. 12 et 13.

Le poids respectif des deux sources d'inégalités constitue un critère majeur, mais complexe à calculer, d'évaluation du degré d'autonomie de dépenses des collectivités territoriales⁷³.

La complexité de cette question est essentiellement due aux difficultés liées à l'identification correcte des dépenses obligatoires, par opposition aux dépenses libres des autorités locales et à l'absence de statistiques internationales suffisamment ventilées sur ces questions⁷⁴.

Lasse Oulasvirta et Maciej Turala ont analysé l'autonomie locale, en étudiant le pouvoir décisionnel sur le plan pratique dans différentes collectivités territoriales⁷⁵, comme l'ont fait Fleurke et Willemse aux Pays-Bas⁷⁶, en étudiant le pouvoir décisionnel dans 16 municipalités. L'Ohmus a comparé le degré d'autonomie des capitales de l'Europe centrale et du Nord⁷⁷.

Ainsi, ils ont classé les dépenses locales dans trois catégories, en fonction du type d'activités réalisées :

- a) Les activités locales spontanées décidées par le conseil local. Le gouvernement local peut décider de réaliser ou non l'activité ; s'il choisit de la réaliser, il peut décider de la quantité et de la qualité des services offerts.
- b) Les activités obligatoires définies de façon plus flexible par la législation-cadre. Dans ce cas, le citoyen ne peut exiger que le service soit offert d'une façon bien précise, quel que soit le montant des crédits budgétaires locaux réservés à ce service.

⁷³ J.B. Auby, « La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser », in Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?, Les 2e Entretiens de la Caisse des dépôts, Paris, Éd. de l'Aube, 1999, p. 87-102.

⁷⁴ D. Stegarescu, « Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends ». Fiscal Studies, , vol. 26, no. 3, 2005, p. 326

⁷⁵ L. Oulasvirta et M.Turala, L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT CENTRAL À L'ÉGARD DES GOUVERNEMENTS LOCAUX I.I.S.A. « Revue Internationale des Sciences Administratives », 2 Vol. 75, 2009, p. 339 à 363

⁷⁶ F. Fleurke et R.Willemse « *Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach* ». Local Government Studies, Vol. 32, No. 1, 2006, pp.71-87.

⁷⁷ L.Mikk « Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities ». Halduskultuur, Vol. 9: 2008, pp. 60-83.

- c) Les activités obligatoires définies de façon détaillée par la législation.
- L'exemple le plus parlant pour cette catégorie concerne une loi qui habilite le client à obtenir un certain service auprès du gouvernement local. Celui-ci est tenu de l'offrir, indépendamment de ses crédits budgétaires.

Ces trois groupes d'activités constituent une échelle qui permet de mesurer, de façon décroissante, l'autonomie sur le plan des dépenses (la mesure dans laquelle les dépenses sont générées et contrôlées par des décisions prises au niveau local).

Même si les activités de la catégorie **c)** sont strictement régies par la législation, un certain niveau d'autonomie réelle et de flexibilité existe, néanmoins, dans la pratique compte tenu du fait que les dépenses sont réalisées au niveau local et non pas au niveau central. Par exemple, les gouvernements locaux peuvent dépasser une norme minimale obligatoire dans une activité donnée, comme les soins de santé, et donc susciter des coûts supplémentaires.

En fonction du pouvoir décisionnel du gouvernement local, les recettes fiscales, les autres sources de recettes propres et les subventions générales peuvent par conséquent, être destinées au financement d'activités définies de façon plus ou moins restrictive ; les gouvernements locaux bénéficient, dès lors, de degrés variables d'autonomie financière. Les subventions spécifiques peuvent, elles aussi, conférer une certaine marge de manœuvre limitée.

2.1.2- Dimension Recettes

Ni l'origine, ni le montant, ni la répartition des sources de financement ne relèvent à nouveau exclusivement des autorités locales mais dépendent aussi dans des proportions variables de la loi.

Tout d'abord, la création et la réforme des taxes locales relèvent de la compétence exclusive du législateur. L'autonomie, ou non, de la mobilisation des recettes repose sur la distinction entre ressources propres, notamment

fiscales ou tarifaires, et ressources transférées, entre autres, les subventions et dotations de l'État.

Le principe de l'autonomie financière ne peut se traduire dans la réalité qu'à travers le déploiement d'outils permettant sa mise en œuvre. En maîtrisant ces outils, les collectivités territoriales sont à même d'affirmer leur autonomie. Il s'agit notamment, d'outils budgétaires, fiscaux et financiers.

a- Les outils budgétaires

Engeance de la décentralisation, le paradigme de l'autonomie financière des collectivités locales trouve dans la comptabilité publique un terrain d'expression particulièrement intéressant.

La première traduction concrète de cette autonomie est, bien évidemment, l'existence d'un budget local distinct du budget de l'État. Or, le corollaire de l'existence d'un budget local distinct est la mise en place d'un système budgétaire et comptable.

Le second phénomène est l'attention portée sur les moyens de présentation du budget local. L'autonomie financière locale allant de pair avec la démocratie locale, il faut donner les moyens au citoyen de connaître l'état financier de sa collectivité (communication financière). Il revint alors à la loi de trancher entre nécessités de simplicité et d'opérativité de la technique budgétaire, et nécessités de clarté et d'intelligibilité du budget pour le citoyen.

Le budget est préparé par l'exécutif local et approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité. Il est l'acte par lequel sont autorisées les recettes et les dépenses pour une année donnée. C'est un acte prévisionnel par nature : il peut, en effet, être modifié ou complété en cours d'exécution par l'assemblée délibérante.

Les budgets annexes, distincts du budget principal proprement dit, mais votés par l'assemblée délibérante, doivent être établis pour certains services spécialisés. Ces budgets permettent d'établir le coût réel d'un service et de

déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes. Les budgets autonomes sont établis par les établissements publics locaux gérant certains services, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale : ils sont votés par les instances responsables de l'établissement.

D'un point de vue comptable, le budget se présente en deux parties, une section de fonctionnement et une section d'investissement. Chacune de ces actions doit être présentée en équilibre, les recettes égalant les dépenses.

L'exécution du budget est soumise au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Dans les grandes entreprises, il existe souvent, à côté des services commerciaux ou administratifs traditionnels, un service comptable chargé uniquement de l'encaissement des factures et du règlement des fournisseurs. Dans le secteur public, la séparation ordonnateur/ comptable répond au même principe de spécialisation et de séparation des tâches : chacun a un rôle précisément défini. Si les rôles de chacun restent bien définis par les textes, les objectifs communs- satisfaire les besoins de la collectivité et rendre plus efficace la gestion des finances locales- conduiront l'ordonnateur et le trésorier à rapprocher leurs compétences au travers d'actions de partenariat adaptées à l'environnement local.

Il nous importe de nous interroger sur le rôle effectif de l'État dans le financement des collectivités locales et, plus précisément, sur sa contribution dans le financement des collectivités locales via des concours financiers.

L'État est un financier. C'est le premier contributeur au budget des collectivités. Il est aussi un garant des recettes pour les collectivités. Il leur garantit le montant intégral des impôts votés.

L'État joue également le rôle de péréquisiteur entre les collectivités pour pallier l'inégalité des ressources fiscales.

La péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. En effet, il existe trois mécanismes de péréquation :

- La péréquation horizontale, s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus riches ;
- La péréquation verticale, assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument ;
- Les dispositifs de péréquation plus ponctuels, lors de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, et qui permettent de moduler, selon la situation des collectivités, les crédits alloués par l'État pour la prise en charge de ces nouvelles compétences.

Ainsi, nous pouvons conclure que l'autonomie est beaucoup plus orientée fiscalement et administrativement. Quant aux ressources non fiscales notamment les dotations provenant de l'État, cette autonomie est relativement limitée.

b- Les outils fiscaux

Les impôts financent le fonctionnement de l'État. Quant celui-ci est décentralisé, le financement des collectivités territoriales peut être assuré soit par l'État, soit par un impôt local. En raison de l'hétérogénéité de la répartition géographique de la richesse et de l'activité sur le territoire, un tel impôt local pose un problème d'efficacité et de justice : d'efficacité, car le niveau du financement risque d'être suboptimal en raison d'un déficit de base taxable locale ; de justice, car les contribuables riches des collectivités riches paieront moins d'impôts que les contribuables riches des collectivités moins nanties, ce qui poussera ces derniers à émigrer et s'établir dans une collectivité plus favorisée. Des mécanismes correcteurs seront nécessaires, tels, en Belgique,

des subsides provenant de l'État via le mécanisme du « Fonds des communes⁷⁸».

Aujourd'hui, il apparaît évident que la qualité de sujet de droit et l'aptitude à la vie juridique que l'on réserve en principe à la personne physique sont également des attributs incontestables de la personne morale, laquelle représente d'ailleurs pour Marcel Walline « un centre d'intérêts juridiquement protégé »⁷⁹.

Ainsi, en se voyant octroyer le statut de personne morale publique, les collectivités territoriales se sont vues corrélativement érigées, au plan juridique, en un centre d'imputation de droits et d'obligations. Dès lors, elles ont désormais la capacité de bénéficier des avantages spéciaux liés à leur nature d'organe public, notamment recevoir des libéralités, avoir un patrimoine propre, jouir d'une autonomie administrative et financière.

C'est ce dernier point qui nous intéresse ici plus particulièrement. L'autonomie des collectivités territoriales ou des organes non centraux fonderait donc la décentralisation territoriale et coïnciderait ainsi, avec la personnification de l'organe public décentralisé. Pour autant, si l'autonomie conceptuelle de la collectivité territoriale- personne morale et autonome- ne semble souffrir d'aucune difficulté, l'autonomie-capacité juridique pour un organe d'émettre ses propres normes, au sens étymologique du terme-, cette dernière semble plus controversée.

Toujours en quête de ressources, afin de renforcer son autonomie financière, la collectivité territoriale ne semble pas encore en mesure aujourd'hui de se prévaloir d'une autonomie financière totale, suite à sa personnalité morale et juridique. En effet, le sceau étatique de ses fonds est quasi omniprésent ; l'exemple de la fiscalité transférée étant, sur ce point, emblématique.

⁷⁸ V.SEPULCHRE, « La taxation locale des activités économiques », Rev. Dr. Communal, 2009/2, pp.2

⁷⁹ M.Waline, Traité de droit administratif, 8^e éd., n°400

Toutefois, l'exigence quantitative n'est pas suffisante du point de vue de l'autonomie des collectivités territoriales ; il faut donc y ajouter une autonomie qualitative. Dès lors, il s'agit de tenir compte de l'origine des ressources, et non plus seulement de leur montant. Cette exigence vise à répondre à deux objectifs : concrétiser l'autonomie des collectivités territoriales d'une part, et assurer une péréquation dans l'attribution des ressources des collectivités territoriales d'autre part.

En fixant des éléments d'assiette et de taux des impôts, les collectivités territoriales sont plus autonomes à l'égard de l'État, dans la mesure où elles déterminent le volume des ressources dont elles disposent. Il s'agit de partager la décision en matière fiscale, et pas seulement le produit des impôts. Ainsi, ce pouvoir consiste, à la fois, à accorder des exonérations pour mener une politique à l'égard de certains types d'activités ou de contribuables, et à faire varier le revenu de l'impôt, ce qui lui permet de faire varier son revenu selon ses besoins. Cependant, la loi fixe ici une fourchette. De plus, les taux des impôts ne sont pas déconnectés : une deuxième fourchette détermine la différence de taux entre chaque impôt.

Ainsi, ce pouvoir fiscal a le mérite de créer un lien entre la collectivité territoriale et le citoyen, tout en leur procurant un levier pour se procurer des ressources – par l'augmentation du taux des impôts, lorsque les relations financières entre les collectivités territoriales sont tendues – ce qui pourrait être facteur d'autonomie.

Dès lors, l'autonomie financière territoriale apparaît plus mythique qu'effective en matière de fiscalité. Le fait de faire systématiquement transiter les fonds par les comptes de l'État central semble démontrer une nécessaire hiérarchie entre l'État central, au nom duquel l'impôt est levé, et les collectivités décentralisées pour ce compte desquelles il est en partie levé.

c- Les outils financiers

Le transfert de l'État aux collectivités territoriales de nouvelles compétences s'est donc accompagné d'une augmentation de dépenses. En revanche, ce transfert ne s'est que partiellement accompagné de transfert de ressources financières. L'écart grandissant entre recettes et dépenses a donc entraîné logiquement un besoin de financement des administrations publiques locales, ce qui explique la création du marché des emprunts locaux.

Traditionnellement, elles le font à taux fixe ou à taux variable. Dans la première hypothèse, la collectivité locale est assurée de connaître sa charge d'intérêts. Elle est protégée contre le risque de hausse des taux d'intérêt, mais ne pourra pas bénéficier de leur baisse. Dans la seconde, le taux d'intérêt est calculé par référence à un indice auquel s'ajoute la marge de la banque. L'emprunteur ne connaît pas à l'avance le taux d'intérêt. Il est révisé périodiquement et automatiquement en fonction de l'évolution de l'indice de référence retenu. L'emprunteur supporte donc le risque de hausse des taux mais bénéficie en contrepartie de ses baisses.

Depuis quelques années, sont apparus des produits encore plus sophistiqués, appelés « produits structurés ». D'un point de vue économique, ces contrats intègrent dans un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option(s) par l'emprunteur. Ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs « si ».

In fine, Les recettes fiscales et les autres sources de recettes propres sont de loin les sources de recettes les plus favorables à l'autonomie financière des gouvernements locaux. Non seulement elles offrent la possibilité de décider (dans une mesure plus ou moins grande), des sommes qui sont perçues, mais elles permettent aussi normalement aux autorités locales de décider librement

de la façon dont ces fonds vont être dépensés. En d'autres termes, les recettes fiscales ne sont pas réservées à l'une ou l'autre activité spécifique⁸⁰.

Or, Les subventions spécifiques sont souvent très restrictives en ce qui concerne les dépenses éligibles – étant donné qu'elles ont été octroyées dans un but spécifique (essentiellement des tâches qui sont imposées aux gouvernements locaux par la législation), elles doivent être utilisées précisément comme en a décidé l'organisme qui les a accordées. Si ces fonds doivent être affectés à d'autres fins, ils devront être rendus. Les gouvernements locaux ne peuvent par conséquent pas allouer les différentes subventions comme ils l'entendent. En conséquence, les subventions spécifiques constituent le groupe de recettes le moins favorable à l'autonomie financière.

Les subventions générales et les subventions spécifiques attribuées aux gouvernements locaux par le gouvernement central sont justifiées sur le plan de l'équité (afin d'égaliser financièrement la situation des gouvernements locaux) et de l'allocation (afin de prévenir une sous-offre de services locaux)⁸¹. Les subventions générales (souvent appelées « subventions globales » ou « forfaitaires ») ont un avantage par rapport aux subventions spécifiques, puisqu'elles peuvent être utilisées librement, comme l'entendent les autorités locales.

Les subventions générales se situent à mi-chemin entre les recettes fiscales propres et les subventions spécifiques sur le plan de l'autonomie financière. Le fait d'avoir accès à des prêts pour des dépenses d'investissement et de pouvoir fixer les taux des redevances et des taxes constitue également un avantage sur le plan de l'autonomie locale en ce qui concerne les recettes. Les comparaisons considèrent généralement les recettes découlant des transactions commerciales

⁸⁰ L. Oulasvirta et M. Turala, op. cit. p. 346

⁸¹ J. S. Bailey, « *Local Government Economics. Principles and Practice* ». London: MacMillan. 1999, pp 197-196.

des immeubles, des redevances et des droits (des recettes non fiscales) comme totalement contrôlées par les gouvernements infranationaux⁸².

2.2- Évaluation et mesure de l'autonomie financière locale

La notion de décentralisation financière et d'autonomie financière des collectivités territoriales sont des thèmes souvent traités dans la littérature sur les finances publiques et dans la réglementation, mais les auteurs s'intéressent peu aux concepts opérationnels utiles à des fins de mesure empirique et de comparaisons de l'autonomie financière. L'OCDE⁸³ a réalisé des études importantes concernant l'opérationnalisation du concept d'autonomie financière dans le cadre de son projet de recherche intitulé « Fiscal Design Across Levels of Government », tout comme Ebel et Yilmaz⁸⁴, Meloche et al.⁸⁵ et Stegarescu⁸⁶. Tous ces auteurs se concentrent, néanmoins, sur l'aspect lié aux recettes des collectivités territoriales, l'aspect lié aux dépenses de l'autonomie fiscale étant généralement laissé de côté.

2.2.1- La mesure de l'autonomie financière locale

Pour caractériser la situation financière d'une collectivité territoriale, le choix des méthodes s'avère délicat tant le consensus, qui existe dans le secteur privé, autour de la finalité et des méthodes d'analyse financière, semble faire défaut dans le secteur public⁸⁷. La littérature scientifique s'intéressant aux méthodes

⁸² J. Meloche, F.Vaillancourt et S.Yilmaz, « *Decentralization or Fiscal Autonomy ? What Does Really Matter ? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries* ». World Bank Policy Research Working paper 3254. Washington, D.C.: World Bank. 2004. p 6.

⁸³ OECD, « *Fiscal Design Surveys across Levels of Government* », OECD Tax Policy Studies no. 7, 2002, Paris: OECD.

⁸⁴ R.D. Ebel, et S.Yilmaz, op.cit.

⁸⁵ J. Meloche, F. Vaillancourt et S.Yilmaz, op. cit. pp, 301-303

⁸⁷ M. Klopfer, Gestion Financière Des Collectivités Locales. Le Moniteur, 5^{ème} édition, Paris, 2010.

d'analyse financière des collectivités est assez limitée, et souvent focalisée sur les États-Unis et l'Australie⁸⁸.

Les méthodes proposées sont de plusieurs sortes. Des études, ouvrages et rapports proposent des méthodes fines à destination des dirigeants ou auditeurs qui ont accès à une information financière détaillée. D'autres, essaient d'identifier les indicateurs qui peuvent être utilisés en externe et de fournir des méthodes simples et pertinentes d'analyse⁸⁹.

Certains analystes comme Bouinot, Larpin, and Thévenot⁹⁰ et Wang⁹¹, recommandent des méthodologies très proches de celles utilisées dans le privé. La notion de rentabilité est présentée comme nécessaire pour toute action économique, privée ou publique⁹². Ils préconisent également, une analyse patrimoniale de la collectivité sur la base des informations fournies par le bilan, et mobilisent les notions de bilan fonctionnel, de fonds de roulement, de besoin en fonds de roulement ou de tableau de financement.

D'autres auteurs s'opposent au fait de calquer des méthodes issues du privé et défendent une approche spécifique des finances publiques locales. Ils préconisent souvent des méthodes basées sur l'utilisation extensive d'indicateurs financiers. Parmi eux, certains défendent l'intérêt des ratios de niveaux, alors que d'autres considèrent que seuls les ratios de structure peuvent revêtir une signification particulière⁹³.

⁸⁸ E. Padovani et E. Scorsone. "Measuring Financial Health of Local Governments A Comparative Framework.", in Yearbook of Swiss Administrative Sciences. WINTERTHUR - Swiss Society of Administrative Sciences, 2011. pp. 93–104

⁸⁹ D.M. Mead, "A Manageable System of Economic Condition : Analysis for Governments." in Public Financial Management, edited by Howard A. Frank. Taylor & Francis, 2006. pp. 403–19.

⁹⁰ C.Bouinot, L.Françoise et T.Martial. L'analyse Financière En M14, Une Nouvelle Pratique. Economica. 2000.

⁹¹ X. Wang, Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases. M.E. Sharpe. 2010.

⁹² J.B. Mattret, L'analyse Financière Des Communes. LGDJ Lextenso. 2009.

⁹³ M. Klopfer, Op. cit.

Malgré ces divergences, l'utilisation des ratios constitue la méthode la plus partagée de l'analyse de la situation financière des collectivités⁹⁴.

a- Les ratios de niveau⁹⁵

Les ratios de niveau permettent d'apprécier la valeur d'un agrégat caractéristique, par référence, le plus souvent, à la population de la collectivité territoriale.

- **Les ratios de fonctionnement** : ils fournissent une indication sur le montant des charges et recettes par habitant.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Dépenses réelles totales}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Dépenses réelles de fonctionnement}}{\text{population}}$
3.	$\frac{\text{Dépenses d'exploitation}}{\text{population}}$
4.	$\frac{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}{\text{population}}$
5.	$\frac{\text{D.G.F.}}{\text{population}}$

- **Les ratios d'investissement** : ils indiquent les valeurs relatives atteintes par certains agrégats de la section d'investissement.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Dépenses d'investissement}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Dépenses d'équipement brut}}{\text{population}}$

⁹⁴ D.M. Mead, Pp. 403–19

⁹⁵ J.Clérembaux, Guide Des Ratios Financiers. Territorial éditions. Le Courrier des maires et des élus locaux. 2010. Guide Pratique : Le Diagnostic Financier de La Collectivité. 2012, pp. 1-10.

- **Les ratios fiscaux :** souvent utilisés à des fins de comparaison de pressions fiscales locales, ils s'agit des quatre contributions directes, décontractés en éléments détaillés (produit fiscal par habitant, bases par habitant, etc.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Re cett es fiscales}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Produit des contributions directes}}{\text{population}}$
3.	$\frac{\text{Potentiel fiscal}}{\text{population}}$

- **Les ratios d'endettement :** ils indiquent la valeur par habitant de l'endettement (total de l'encours de dette) ou des annuités (remboursements et intérêts imputables à un exercice).

Ratios	
1.	$\frac{\text{Encours de la dette}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Annuité de la dette}}{\text{population}}$

b- Les ratios de structure⁹⁶

Résultant de la mise en quotient de deux agrégats, ils constituent un pourcentage de l'élément adopté comme dénominateur. Ces ratios permettent d'établir des coefficients structurels.

- **Les ratios de structure de la section de fonctionnement :** le dénominateur de référence est constitué soit par les recettes réelles, soit par les dépenses réelles de fonctionnement.

⁹⁶ J.Clérembaux, op.cit. pp. 1-13.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Frais de personnel}}{\text{dépenses réelles de fonctionnement}} \times 100$
2.	$\frac{\text{Intérêts versés}}{\text{dépenses réelles de fonctionnement}} \times 100$
3.	$\frac{\text{Recettes fiscales}}{\text{Recettes de fonctionnement}} \times 100$
4.	$\frac{\text{Epargne brute}}{\text{Recettes de fonctionnement}} \times 100$

- **Les ratios de structure de la section d'investissement :** dénominateur de référence : recettes réelles de fonctionnement ou dépenses d'équipement brut.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Dépenses d'équipement brut}}{\text{recettes réelles de fonctionnement}} \times 100$
2.	$\frac{\text{Ressources propres d'investissement}}{\text{dépenses d'équipement brut}} \times 100$

- **Les ratios fiscaux :** ils indiquent, soit les taux d'imposition, soit d'autres coefficients structurels comme l'effort fiscal ou le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. Ce dernier mesure la pression fiscale des collectivités locales.

Ratios	
1.	$\text{Effort fiscal} = \frac{\text{Produit de taxes}}{\text{potentiel fiscal de taxes}} \times 100$
2.	$\frac{\text{Produit des contributions directes}}{\text{potentiel fiscal}} \times 100$

Le potentiel fiscal de la collectivité territoriale est une estimation des ressources que procureraient les principales contributions directes si on appliquait, aux bases d'imposition des collectivités locales, les taux moyens nationaux.

- **Les ratios d'endettement** : deux ratios utilisés fréquemment : le ratio d'endettement utilisé pour l'équipement brut qui mesure la part du financement par emprunt des investissements ; et le ratio charge de la dette qui mesure la part que représente l'annuité de la dette dans les recettes réelles de fonctionnement.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Endettement utilisé pour les dépenses d'équipement brut}}{\text{dépenses d'équipement brut}} \times 100$
2.	$\frac{\text{Annuité de la dette}}{\text{recettes réelles de fonctionnement}} \times 100$

Ces ratios ont pour objectif d'accroître la transparence des informations en assurant une comparaison dans le temps, ainsi que permettre le positionnement de la collectivité par rapport aux autres collectivités (comparaison dans l'espace)⁹⁷.

L'analyse financière par les ratios, bien que généralisée dans le cadre du secteur public local, n'est pas exempte de critiques⁹⁸. Les indicateurs quantitatifs de décentralisation peuvent donner une idée erronée du degré de responsabilité dont jouissent les collectivités territoriales ; car leur part dans les dépenses et les recettes des administrations publiques n'est pas nécessairement représentative de leur autonomie ou de leurs pouvoirs discrétionnaires dans le domaine de la fiscalité, des dépenses et de la réglementation. Les autorités centrales sont souvent seules compétentes en matière de conception des politiques et de définition des normes ; les collectivités territoriales faisant office d'agent pour assurer la prestation des services et mettre les programmes en œuvre. Les conclusions tirées de l'analyse des ratios doivent rester

⁹⁷ Y. Fessha et C. Kirkby « *A Critical Survey of Subnational Autonomy in African States* ». *Publius, The Journal of Federalism*, 2008. Vol. 38, No. 2, pp. 248-271,

⁹⁸ CARACTERISER LA SITUATION FINANCIERE D'UNE COLLECTIVITE Consensus et divergences autour des objectifs et méthodes d'analyse financière, et de la réalité des risques financiers DU BOYS Céline Aix Marseille Université, Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, CERGAM EA 4225, 13540, Puyricard, France. Pp.1-27

prudentes et doivent être complétées par un examen approfondi des documents financiers et par une prise en compte du contexte socio-économique⁹⁹.

2.2.2- Évaluation de l'autonomie financière locale

Le niveau de décentralisation financière est, généralement, déterminé en calculant la part des gouvernements locaux dans le total des dépenses publiques et le total des recettes publiques générales consolidées¹⁰⁰. L'OCDE a récemment développé ces mesures afin de permettre des comparaisons internationales plus justes de la décentralisation financière dans le secteur public¹⁰¹. Sur la base des données et du cadre analytique de l'OCDE, Ebel et Yilmaz¹⁰², Meloche et al.¹⁰³, Journard et Kongsrud¹⁰⁴, Blöchliger et King¹⁰⁵ présentent différentes mesures de la décentralisation des recettes. Ces études comparatives se concentrent essentiellement sur l'aspect « recettes » de la décentralisation financière et classent l'autonomie (fiscale) financière en évaluant les compétences des collectivités territoriales en matière de perception des impôts.

On peut évaluer l'autonomie dans les recettes et les dépenses et l'équilibre entre ces aspects au moyen de deux méthodes profondément différentes :

-La première consiste à demander à des experts comment ils jugent le degré d'autonomie dans les recettes et les dépenses dans leurs systèmes de gouvernement local. Cette méthode débouche sur des opinions subjectives, que l'on peut organiser et analyser de façon classique en présentant des résultats d'enquête. En fonction des personnes interrogées, les opinions varient, mais

⁹⁹ J.B. Mattret, *L'analyse Financière Des Communes*. 2009.LGDJ. Lextenso.

¹⁰⁰ N. Akai, Y. Nishimura et M. Sakata, « Complementarity, Fiscal Decentralization and Economic Growth », *Economics of Governance* 8, 2007: 339–362.

¹⁰¹ OECD « Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000 Surveys Summary Note ». OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Paris: OECD. 2001.

¹⁰² R. Ebel et S. Yilmaz Op. cit.

¹⁰³ J. Meloche, F. Vaillancourt et S. Yilmaz, Op. cit.

¹⁰⁴ I. Journard et P.M. Kongsrud « Fiscal Relations Across Government Levels ». OECD Economic Studies, No. 36, 2003, 1. Paris: OECD.

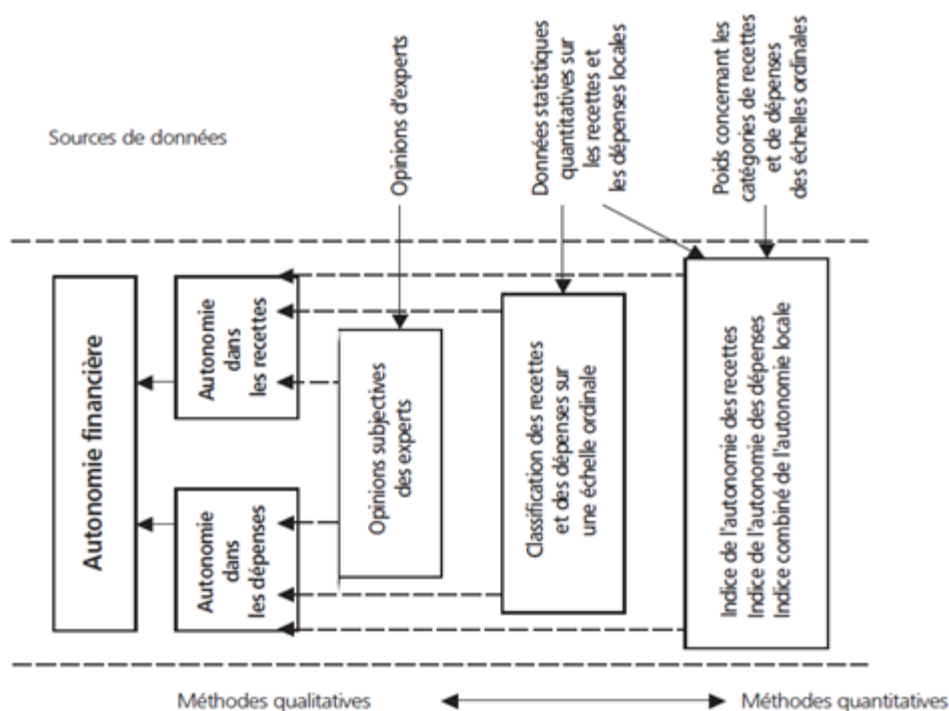
¹⁰⁵ H. Blöchliger, et D. King « Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments ». OECD Network on Fiscal Relations Across levels of Government. Paris: OECD. 2005.

d'un autre côté, ces opinions sont importantes car elles illustrent l'évolution des relations et de la vie politique entre le gouvernement central (l'État) et le gouvernement local.

-La seconde méthode se base sur des observations quantitatives de données statistiques sur les recettes et les dépenses des collectivités territoriales. Sur la base de ces données statistiques, la méthode peut être appliquée durant la seconde phase de deux manières. Dans la *méthode qualitative*, on évalue l'autonomie sur le plan des recettes en classant les sources de revenus des gouvernements locaux sur une échelle ordinale, allant d'une autonomie élevée à une autonomie faible en fonction du pouvoir décisionnel que peuvent exercer les autorités locales sur différents types de sources de revenus. Grâce à cette méthode, on évalue également l'autonomie sur le plan des dépenses en classant celles-ci sur une *échelle ordinale*, en fonction de la mesure dans laquelle les dépenses sont préalablement déterminées par la législation nationale. Cela se fait en répartissant des postes de dépenses donnés sur une échelle d'autonomie dans les dépenses, allant des activités spontanées (dépenses) aux activités prescrites qui sont régies de façon détaillée par le gouvernement central.

La *méthode de l'indice quantitatif* permet de calculer des indices distincts pour l'autonomie en matière de recettes et de dépenses. Pour ce faire, toutes les catégories de recettes et de dépenses utilisées dans les classifications de l'échelle ordinale doivent être pondérées conformément au niveau d'autonomie qu'elles procurent aux gouvernements locaux. Cette méthode de mesure a l'avantage de calculer et de combiner les deux types d'autonomie (recettes et dépenses) de façon quantitative.

Figure 3: L'évaluation et la mesure de l'autonomie financière



Source : O. Lasse et T. Maciej ; L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT CENTRAL À L'ÉGARD DES GOUVERNEMENTS LOCAUX I.I.S.A. « Revue Internationale des Sciences Administratives » 2009, 2 Vol. 75, p.339 à 363.

La définition de l'autonomie financière et sa mesure se fondent sur la nécessité de mesurer l'autonomie des collectivités territoriales à la fois dans les recettes et dans les dépenses. La méthode de classement ordinal des sources de recettes et de dépenses devrait suffire pour évaluer et comparer l'autonomie financière des collectivités territoriales. Or, le premier des critères utilisés pour évaluer le système de financement des collectivités territoriales se base sur la cohérence de la politique du gouvernement central à l'égard des gouvernements locaux. L'équilibre entre les activités financées depuis le centre et les recettes propres est très important sur le plan de l'économie et de l'autonomie des collectivités territoriales. Lorsqu'un déséquilibre existe, les acteurs locaux ont du mal à déterminer qui est responsable, et dans quelle mesure, des lacunes éventuelles dans les activités et les services.

Une autonomie financière maximale signifierait que les gouvernements locaux n'ont pas d'activités obligatoires décidées par le centre (par la législation) et

qu'ils peuvent décider par eux-mêmes des types d'impôts, de redevances, de frais, etc, à percevoir.

La situation contraire serait caractérisée par des gouvernements locaux qui ne lèveraient pas d'impôts propres et qui ne disposeraient que de subventions spécifiques assorties de règles rigoureuses concernant la façon de dépenser les ressources octroyées pour ne réaliser que des activités obligatoires définies par des dispositions législatives détaillées.

Il existe différentes combinaisons d'autonomie sur le plan des recettes et des dépenses, entre ces deux extrêmes. La diagonale allant du coin supérieure gauche au coin inférieur droit sur l'illustration suivante symbolise la cohérence du système de financement des gouvernements locaux. Cette ligne représente toutes les combinaisons d'autonomie débouchant sur un équilibre exact entre l'autonomie sur le plan des recettes et l'autonomie sur le plan des dépenses. Lorsqu'un système s'éloigne de cette diagonale dans le financement des gouvernements locaux, cela peut entraîner des tensions qui influencent négativement les relations entre le centre et l'échelon local. La cohérence doit être envisagée de façon normative – une baisse de cohérence doit être considérée de façon négative¹⁰⁶.

¹⁰⁶ R.J. Bennett, « *The Geography of Public Finance. Welfare Under Fiscal Federalism and Local Government Finance* ». 1980. London: Methuen. p.286.

Figure 4: La matrice de l'autonomie financière

		Autonomie dans les dépenses (AD)			
		100% ← → 0%			
		a) Activités spontanées libres	b) Activités obligatoires (lois-cadres)	c) Activités obligatoires (lois spécifiques détaillées)	
Autonomie dans les recettes (AR)	100% ↑	1. Recettes fiscales propres et autres recettes propres	Autonomie la plus grande	Grande autonomie	Incohérence dans le système
		2. Recettes des subventions générales	Grande autonomie	Autonomie moyenne	Autonomie faible
	0% ↓	3. Recettes des subventions spécifiques	Incohérence dans le système	Autonomie faible	Autonomie la plus faible

Source : Lasse Oulasvirta et Maciej Turala ¹⁰⁷

On peut parler d'incohérence significative dans la politique du gouvernement central à l'égard des gouvernements locaux (un déséquilibre sur le plan de l'autonomie) dans deux cas :

- Premièrement, lorsque le secteur du gouvernement local dispose d'une autonomie totale sur le plan des recettes, mais, d'aucune autonomie sur le plan des dépenses. Dans cette situation, l'autorité locale n'est pas libre d'utiliser les sommes perçues comme elle l'entend car toutes ses activités sont rigoureusement définies par la législation et aucune activité spontanée n'existe.
- Deuxièmement, lorsque le secteur du gouvernement local dispose d'une autonomie totale sur le plan des dépenses, mais, d'aucune autonomie sur le plan des recettes – les autorités locales n'ont que des activités spontanées, mais l'ensemble des recettes budgétaires sont prédéterminées par le gouvernement central. La question de savoir si les sources de revenus du gouvernement local sont suffisantes par rapport

¹⁰⁷O. Lasse et T. Maciej , op.cit , p 394.

aux activités obligatoires et aux besoins en dépenses est un autre critère de cohérence stratégique.

Cependant, lorsque l'on s'intéresse au second critère d'évaluation (celui lié au niveau optimal d'autonomie financière), la matrice ne doit plus être lue de façon normative. L'encadré **1.a)** (grande autonomie) ne doit donc pas être automatiquement perçu comme plus efficace que l'encadré **3.c)** (autonomie faible ou inexistante).

Lorsque la politique de décentralisation du gouvernement central est cohérente, alors les cellules **1.c)** et **3.a)** doivent être évitées. Lorsqu'aucune autonomie n'est accordée sur le plan des dépenses, alors les ressources doivent être attribuées par le centre ou de façon contrôlée par le centre à l'ensemble des gouvernements locaux. Les subventions spécifiques doivent être classées de sorte à prendre en considération les différents besoins en dépenses des municipalités. Les autres encadrés que les **1.c)** et **3.a)** se situent dans le domaine de la cohérence, même si les trois encadrés situés sur la diagonale (**1.a**, **2.b** et **3.c**) représentent la cohérence la plus grande. En d'autres termes, les combinaisons d'autonomie sur le plan des recettes et des dépenses qui sont les plus proches de la diagonale, illustrant la cohérence du système doivent être considérées comme plus favorables au fonctionnement global du système que celles qui sont plus éloignées de la diagonale.

L'issue finale de la décentralisation dépend de plusieurs aspects, comme le niveau global de développement socioéconomique, la répartition locale des compétences, les capacités de la bureaucratie locale, la culture décisionnelle, la maturité politique de la société, etc. Dans certaines situations, une grande autonomie n'est pas une bonne solution – par exemple, lorsque les conditions préalables nécessaires à la pratique au niveau local de la bonne gouvernance et de la démocratie par les autorités locales ne sont pas satisfaites¹⁰⁸. En conséquence, une compétence locale ne débouchera pas forcément sur des

¹⁰⁸ Shah, Anwar « *Local Governance in Industrial Countries* ». The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, DC.: World Bank. 2006.

décisions responsables et efficaces favorables à l'intérêt de la majorité des citoyens locaux. Une analyse de l'OCDE¹⁰⁹ de la décentralisation fiscale dans les pays en développement indique que l'efficacité de la décentralisation est clairement liée à la démocratie, à l'imputabilité locale, à la gestion financière stricte et à la gouvernance des collectivités territoriales qui fera l'objet de la deuxième section.

¹⁰⁹ OECD « *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance* ». DAC Evaluation Series. Paris: OECD. 2004.

Section 2 : Le cadre conceptuel de la gouvernance financière territoriale

Il y'a eu une grande prolifération d'articles et de travaux qui s'intéressent à la gouvernance. En effet, ce concept a fait l'objet d'une hybridation innovante, au point de devenir le « leitmotiv » évoqué dans la plupart des discours relatifs au développement et à la rénovation. C'est une question à laquelle se sont intéressés les chercheurs de différents domaines, citons entre autre, l'économie, la gestion, la géographie, la science politique, la sociologie...etc.

Le fait que le terme gouvernance soit utilisé dans quasiment tous les domaines de recherche, lui donne de nombreuses significations, ce qui explique la diversité et la subjectivité des interprétations, voire la polysémie du concept. Cependant, au-delà de cette apparente confusion, on constate que ce concept commun de « gouvernance » devient un périmètre ad hoc du territoire, dont la gouvernance financière territoriale occupe une place spécifique, notamment avec le partage des pouvoirs et des ressources entre l'État et les collectivités territoriales¹¹⁰.

1- Essence et développement conceptuel de la gouvernance

Dans ce paragraphe, il s'avère nécessaire d'aborder les bases conceptuelles relatives à l'un des concepts clés de notre thématique de recherche, à savoir la gouvernance. Tout d'abord, nous allons traiter l'étymologie et la polysémie de la gouvernance. Ensuite, nous nous intéresserons aux différentes définitions des organisations internationales.

¹¹⁰ A. Bouzeggou, Système d'information comptable et gouvernance des collectivités territoriales au Maroc, soutenue à l'université Mohammed Premier, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à Oujda en 2015.

1.1- Étymologie et polysémie de la Gouvernance

La signification basique du terme gouvernance est: l'art ou la manière de gouverner, les outils de gouvernements, d'administration, voire de gestion. C'est là, son sens le plus ancien. Nous allons voir, dans ce qui va suivre, que le terme a une assez longue histoire.

1.1.1- Étymologie de la gouvernance

Toutes les réflexions actuelles sur la gouvernance, trouvent leur origine dans les travaux qui datent de près de 2500 ans. Dans la Grèce antique, les philosophes présocratiques tel Hérodote, las de subir les affres de leur souverain, se sont posé la question suivante : « quelles sont les règles et conditions qui doivent être réunies pour assurer que le cité soit bien dirigée à la fois pour ses citoyens, ses partenaires mais aussi pour elle-même ? ». C'est Platon qui a rassemblé et synthétisé toutes les réflexions dans un ouvrage qui constitue une référence par excellence et reste d'une modernité remarquable : « la République »¹¹¹.

C'est ici que les termes « gouverner » et « gouvernement » sont apparus en référence au terme du latin ancien « gubernare », terme qui trouve son origine dans les temps lointains et des contrées plus éloignées.

L'histoire du mot gouvernance a connu lumière et éclipses. Le mot provient du grec « Kubernan » qui désignait piloter un char ou un navire. Le grec « kubernan » s'est transformé en latin en « gubernare », qui désignait de manière plus précise le gouvernement des hommes. L'existence d'une racine latine montre bien que le concept de gouvernance étant connu depuis l'antiquité.

¹¹¹ Platon, « la République », livre de poche, LGF, 1995, 621p.

Le terme de gouvernance est traité par John Fortescue, un légiste anglais qui publia en 1471 «The Governance of England»¹¹². Il est donc utilisé pour désigner un régime politique.

En 1478, il est utilisé dans le Robert pour désigner la juridiction de certaines villes de la France sous la domination des Pays-Bas. Les réflexions conceptuelles sur le pouvoir, liées à la naissance de l'État moderne à partir du XVIe siècle, distinguent de plus en plus les notions de gouvernance et gouvernement. La gouvernance est reléguée au second plan, tandis que s'élabore, notamment chez Machiavel et chez Jean Bodin, la conception d'un État monopolisant l'intégralité d'un pouvoir exercé sur une population circonscrite à un territoire donné¹¹³.

Selon les périodes, plusieurs acceptions de la gouvernance se sont ainsi distinguées. En 1937, on note une réapparition du mot « governance » dans un article « the nature of firm » de Ronald Coase¹¹⁴. Il est de plus en plus utilisé dans le monde des entreprises.

C'est ainsi que dans les années 1970, O. Williamson définit la gouvernance comme « des dispositifs mis en œuvre par l'entreprise pour mener des coordinations internes en vue de réduire les coûts de transaction que génèrent le marché¹¹⁵ » (corporate governance ou gouvernement des entreprises).

Le terme de gouvernance va être développé chez les économistes qui développent l'idée de « **corporate governance** ». A la fin des années 1980, le terme est importé dans les sciences politiques pour caractériser les modalités de gouvernement régissant les agglomérations ; « l'urban governance » et par extension l'action publique territoriale. A la même époque les concepts de Good governance et de Global governance font leur apparition dans les

¹¹² G. Marcou et al, Les gouvernements des villes et les relations contractuelles entre collectivités publique, in Godard F, le Gouvernement des villes territoires et pouvoirs Descartes & Cie. 1997.

¹¹³ Tino Raphaël Toupane, La gouvernance : evolution, approches theoriques et critiques du concept, SEMINARUL GEOGRAFIC "D. CANTEMIR" NR. 29 / 2009. Pp 98-110.

¹¹⁴ Coase, Ronald H, «The Nature of the Firm», Economica, 1937, vol. 4 (13-16), pp. 386-405.

¹¹⁵ Olivier Williamson, Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, the Free Press, New York. 1975

relations internationales. L'imbrication de divers types d'acteurs et de divers niveaux de coopération et de décision ont conduit à transformer le concept de gouvernement en gouvernance¹¹⁶.

Selon Durand : « *L'idée sous-jacente est que les institutions du gouvernement n'ont pas le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité, elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique*¹¹⁷ ». Cette nouvelle approche en termes de partenariat, de pluralité d'acteurs et de pouvoirs multi-centrés, rejette l'analyse classique des rapports de pouvoirs conçus sur le mode de la verticalité entre des autorités ordonnancées de manière hiérarchique.

Le début des années 90, marque une autre étape de la gouvernance avec la création de la commission sur la gouvernance mondiale sous l'égide de W. Brandt suite à la Conférence de Rio. Durant la même décennie, les politiques de décentralisation, les exigences de démocratie et de développement local vont placer la gouvernance locale au centre des processus de prise de décision. En 1997, année de la crise économique asiatique, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), reconnaît que le marché ne peut assurer une allocation optimum des ressources et réguler les effets pervers de la globalisation.

Bien que réapparu dans le champ du développement, le terme va s'imposer au sein du système onusien. Une commission sur la gouvernance globale rendra son rapport en 1995. Cette commission insiste sur le fait que « *les États doivent accepter le principe d'une éthique globale, garante de l'efficacité de la gouvernance, afin de dépasser les intérêts particuliers* »¹¹⁸. La fin des années 90 est marquée par l'avènement du mouvement des altermondialistes militants pour le développement du processus d'une gouvernance locale. Le début des

¹¹⁶ D. Peges et N. Pelisier, « Territoires sous influences/1 », 2000, 12p.

¹¹⁷ P. Durand, « Action publique, action politique », in J.P. Leresche, Gouvernance locale, coopération et légitimité, Paris, Pédone, 2001, pp.369 -389.

¹¹⁸ Tino Raphaël Toupane, op- cit ; pp 98-110.

années 2000 marque, cependant, le renouveau de la « corporate governance » avec les faillites d'ENRON, WorldCom, Vivandi etc, alors que la décennie 2000, constitue un regain d'importance de la gouvernance locale avec les théories du bien commun (bien public).

La gouvernance a ensuite été annexée par les analystes universitaires ou mondains de la mondialisation et des régimes internationaux, puis par la commission européenne, sous la forme d'un concept véritablement construit¹¹⁹. La signification de la gouvernance a évolué en fonction, d'une part, des transformations historiques des sociétés qui vont l'employer, et d'autre part de ses migrations transfrontalières, et principalement transatlantiques¹²⁰. En effet, sa trajectoire historique peut être résumée comme suit :

a- La gouvernance médiévale

A l'origine, au XIII^e siècle en France, les termes de gouvernance, gouverner et gouvernement, ne semblaient pas véritablement distincts sur le plan sémantique. Renvoyant toutes à la métaphore du gouvernail d'un navire, ces notions signifiaient « l'action de piloter quelque chose ».

b- La gouvernance de l'âge classique

L'émergence de l'État moderne à partir du XVI^e siècle et la réflexion conceptuelle sur le pouvoir que ce phénomène a suscité, a progressivement conduit à l'autonomisation de la notion de gouvernement par rapport à celle de gouvernance. En effet, à partir des réflexions de MACHIAVEL sur l'État et de JEAN BODIN sur la souveraineté absolue, se forge progressivement la conception d'un État monopolisant l'entièreté du pouvoir s'exerçant sur une population circonscrite à un territoire donné.

¹¹⁹ G. Hermet: Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. Cairn, Revue française de science politique, Vol. 54, 2004/1, p. 159-178.

¹²⁰ Paye, Oliveira. La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique. Études internationales, 2005, 36(1), 13-40.

Dans cette perspective, la notion de gouvernement s'associe à l'idée du pouvoir centré et hiérarchisé, elle s'apparente «aux réflexions sur l'autorité de l'État comme totalité». Parallèlement, la gouvernance, prise dans le sens de la science du gouvernement, c'est-à-dire conçue comme la manière de gérer adéquatement la chose publique indépendamment de la question du pouvoir, se perpétue cependant, en retrait.

c- La gouvernance moderne

C'est selon cette conception, plus liée à l'idée de gestion qu'à celle de pouvoir, que la gouvernance va s'exporter vers le monde anglo-saxon, notamment les États-Unis. Ainsi, se nourrissant du pragmatisme américain, la notion de gouvernance va occuper une place de choix dans l'analyse méthodique des politiques publiques, de la gestion, voire de la sociologie des organisations. Le terme rejaillit dans les années 1990 pour «référer à un pilotage pragmatique des pouvoirs», tendant ainsi à reconquérir son sens politique initial.

d- La gouvernance aujourd'hui

Sans que cela soit le fait d'un théoricien ou d'une école particulière, la notion de gouvernance réapparaît à l'intérieur d'un courant de pensée assez hétéroclite au début des années 1990, qui entend redéfinir les processus classiques de prise de décisions en tenant compte de la multipolarité naissante au sein d'un monde en pleine transformation.

Plus récemment, dans la socio-économie des organisations, le terme de gouvernance est introduit pour « désigner le cadre institutionnel au travers duquel se réalisent les interactions et les transactions, l'idée étant qu'une « gouvernance » est là pour réduire les coûts de transaction¹²¹» et que ceci doit résoudre des problèmes informationnels de notre société et faciliter les adaptations aux changements technologiques et structurels¹²². Cette idée est

¹²¹ Ménard C.,. Institutions, contracts et organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Edward Elgar. North D. C., 1991. Institutions. Journal of Economic Perspectives, 5 (1), 2000, pp. 97-112.

¹²² Baslé M, Changement institutionnel et changement technologique. Paris, Editions du CNRS. 1995

également soutenue par l'utilisation du terme de gouvernance dans le champ des relations internationales.

L'expression de «gouvernance» ou « governance» est alors utilisée par des institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel.

Nous avons déjà signalé que la gouvernance se trouve toujours corrélée à plusieurs disciplines, c'est la raison pour laquelle nous avons jugé nécessaire d'évoquer, dans le point suivant, la polysémie du concept.

1.1.2- La gouvernance : une notion polysémique

Abordant la question épineuse de définition, il convient de noter que le concept « gouvernance » a été simultanément adopté à partir du milieu des années 1970 pour diagnostiquer le problème nouvellement perçu de l'«ingouvernabilité » et lui trouver des solutions¹²³.

On peut distinguer deux définitions principales de la gouvernance. Pour certains¹²⁴, la gouvernance est un mode de coordination parmi d'autres. Dans cette perspective, la gouvernance est un mode de coordination apparu pour pallier les défaillances des autres modes, mais qui ne modifie pas totalement l'action publique. L'avantage indéniable de cette perspective est qu'elle permet la comparaison, non seulement des modes de coordination entre eux, mais aussi des différentes formes qu'un même mode de gouvernance peut prendre dans un secteur ou un pays donné. Son second atout est que, du fait qu'elle réduit la gouvernance à un mode de coordination parmi d'autres, elle limite la charge idéologique et pré-notionnelle du terme «gouvernance» qui, par son

¹²³ Michel CROZIER, SAMUEL P. HUNTINGTON. JIJO WATANUKI, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.

¹²⁴ JOHN L. CAMPBELL, J. Rogers HOLLINGSWORTH et LEON N. LINBERG, *Governance of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. BRUNO JOBERT, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in JACQUES COMMAILLE ET BRUNO JOBERT (sous la dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1998. BEATE KOHLER-KOCH ET RAINER EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, ROUTLEDGE, 1999.

étymologie, évoque la notion de pilotage et peut conduire à une vision qui survalorise le système de guidage, raison pour laquelle les tenants de cette approche lui préfèrent parfois le terme de régulation.

Pour d'autres chercheurs¹²⁵, la gouvernance est un mode de décision politique radicalement nouveau qui correspond à un brouillage des frontières entre la sphère publique et l'espace privé (avec aussi un partage des tâches et des responsabilités entre eux), à une atténuation des phénomènes de hiérarchie et à un État qui n'est plus qu'un acteur (certes privilégié) parmi d'autres. Dans cette perspective, l'apparition des processus de gouvernance ne correspond plus seulement à une innovation sémantique, ni même à un enrichissement de l'action publique, à ce qu'on pourrait qualifier d'adaptation incrémentale, mais à une transformation de celle-ci dans son ensemble.

La gouvernance est sans aucun doute une source de richesse, d'autant qu'elle fait référence à de nombreux aspects et favorise la rencontre interdisciplinaire. L'économie et la gestion, la géographie et la science politique représentent les principales matrices disciplinaires de la notion de la gouvernance.

a- La gouvernance en économie

Pour les économistes, la gouvernance actuelle est perçue comme un moyen de gestion des transactions d'entreprises. Deux économistes américains, Coase¹²⁶ et Williamson¹²⁷, ont mis en évidence ce que l'on appelle les coûts de transaction.

Pour ces économistes, qui nous ont permis de baliser notre réflexion, les transactions ont évidemment un coût, comme les coûts de transport, les coûts d'information : demander des devis, passer un contrat..., toutes ces démarches demandent du temps et de l'argent. Toute une série de transactions sont ainsi

¹²⁵ Raymond BOUDON et François BOURRICAUD, Dictionnaire critique de la sociologie, Paris, PUF, 2000, p. 617. ERHARD FRIEDBERG, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », Revue française de science politique, 48 (3/4), 1998, p. 507-514.

¹²⁶ Coase, Ronald H (1937)., «The Nature of the Firm», Economica, vol. 4 (13-16), pp. 386-405.

¹²⁷ Olivier Williamson (1975)., Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, the Free Press, New York.

nécessaires au fonctionnement de l'économie. Elles peuvent s'effectuer de différentes manières, « du marché à la hiérarchie », pour reprendre les termes du titre d'un ouvrage de Williamson¹²⁸.

Entre ces modèles extrêmes, qui n'existent pas sous une forme parfaite, il y a tout un ensemble de modalités intermédiaires de coordination que l'on appelle modalités de coordination en réseau. Ce sont ces modalités intermédiaires de coordination, que Coase et Williamson appellent « dispositifs de gouvernance¹²⁹ », donc des dispositifs de coordination qui vont au-delà des pures relations marchandes ou hiérarchiques.

b- La gouvernance en géographie

Par ailleurs, la notion de gouvernance a suscité l'intérêt de la géographie économique, en particulier des spécialistes des districts industriels et autres systèmes de productions localisés. En référence aux problématiques de développement local, la gouvernance désigne alors, les modes de régulation de la sphère économique mettant en jeu la spatialité des dispositifs organisationnels, les proximités entre les acteurs et les institutions et procédures locales. Cependant, face aux défis du développement territorial, de nombreuses recherches ont démontré le caractère désuet et inadapté des options de régulations cloisonnées.

Cette forme de gouvernance, ne peut s'adosser que sur une proximité géographique et une proximité institutionnelle des acteurs. L'aménagement du territoire, constitue aujourd'hui pour les géographes, un outil pertinent de gouvernance. Elle est perçue comme un processus de construction de la territorialité et d'appropriation des ressources.

La conception géographique de la gouvernance, axée sur le territoire, réside sur le fait que les limites du territoire ne peuvent pas être définies en référence à un périmètre politico-administratif ou comme un fragment d'un système productif

¹²⁸ Olivier Williamson, 1975.op- cit.

¹²⁹ Coase, Ronald H, 1937.op- cit. p 400.

national, elles définissent le lieu d'intersection de réseaux (physiques ou humains, formels ou informels), de stratégies et d'interdépendances entre partenaires reliés entre eux, le lieu de production, de négociation, de partage d'un devenir commun¹³⁰.

C'est dans cette logique d'interdépendance et d'ouverture que la gouvernance prend toute son essence dans la gestion de l'espace au sein de la discipline géographique.

c- La gouvernance en sciences politiques

L'introduction à la notion de gouvernance en sciences politiques, à la fin des années 1980, traduit la reconfiguration de l'action publique, l'émergence de nouveaux modes d'intervention et la transformation de modalités de l'action publique¹³¹.

Chez les politologues ou politistes, le mot gouvernance est d'origine anglaise. En Angleterre, c'est sous l'ère de Margueritte Thatcher que la gouvernance a été modifiée de façon paradoxale : l'État a cherché d'un côté à introduire plus fortement les mécanismes du marché, et de l'autre côté à centraliser et à récupérer une bonne partie des prérogatives des institutions locales. Les politistes ont alors commencé à parler de gouvernance, car le pouvoir local ne se résumait plus aux institutions locales. La notion de gouvernance, rend compte de ces mutations dans l'exercice du gouvernement local ; le pouvoir local se fragmente et se dilue au sein d'agences de régulation, d'organismes privés¹³².

Cette approche privilégie plutôt l'analyse en réseaux, au sein desquels une pluralité d'acteurs échangent et interagissent sur le mode de la coopération, ce qui implique une nouvelle forme procédurale à la fois de la prise de décision,

¹³⁰ B. Pecqueur, « Le réseau comme outil d'analyse des milieux économiques », Séminaire d'économie territoriale, ENTPE, Plan Urbain, note de travail. 1988. F. Leloup. et L. Moyard, The original restructuring of old industrial regions: the case of the Hainaut in Belgium", Regional Studies Association International Conference, Pise. 2003.

¹³¹ N. Holec et Brunet – G. Jolivald, « De la gouvernance des économies à celle des territoires : note de synthèse sur la gouvernance », centre de documentation de l'urbanisme, 2000.

¹³² Cheikh Ndiaye, La gouvernance, Etat des lieux et controverses conceptuelles, 2008.

mais aussi de l'action publique. Il a donc été nécessaire de repenser la manière de gouverner et le rapport entre l'État et la société.

Le point commun des diverses définitions réside dans la prise en compte des dispositifs de coordination permettant la reconfiguration de l'action publique dans ses divers niveaux territoriaux.

Toutefois, la définition du concept de gouvernance est loin d'être établie à l'unanimité. Cette ambiguïté du concept a incité tant de chercheurs que de praticiens à le définir, également, les organisations internationales ont été interpellées.

En effet, nous allons voir, dans ce qui suit, comment les différentes organisations internationales ont pu définir le concept de la gouvernance.

1.2- La gouvernance : redéfinition du concept par les différentes organisations internationales

Toujours sous le même angle de la question épineuse de définition, il convient de noter que la plupart des organisations internationales et des agences bilatérales ont donné à la gouvernance leurs propres définitions. Certaines ont adopté une stratégie et une politique bien spécifiques (PNUD, Banque asiatique de développement), d'autres se sont limitées à définir le concept.

1.2.1- La gouvernance d'après la Banque Mondiale

Le premier à avoir utilisé le mot « gouvernance », semble bien être un acteur politique et non un scientifique. Il s'agit en l'occurrence de la banque mondiale, institution largement considérée dans le monde francophone comme le véhicule d'une idéologie politique particulière, de type néolibéral¹³³, et comme étant en affinité avec les courants théoriques de la science économique.

La banque mondiale offre une définition large de ce concept: « *Nous définissons la gouvernance comme étant l'ensemble des traditions et*

¹³³ DE SERNACLENS, « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », Revue internationale des sciences sociales, no 155, 1998, pp. 95-108 sp. pp. 99-101.

*institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous*¹³⁴ ». Cette définition est intéressante en ce sens qu'elle lie l'exercice du pouvoir à la recherche du bien commun.

La banque mondiale ajoute dans ce sens que : « *la gouvernance est la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement*¹³⁵ ». Elle ajoute sous le même angle, que la gouvernance est : « *un cadre institutionnel qui s'impose sur la transparence, la prévisibilité et la compétence dans la présentation des affaires publiques et la gestion du développement économique*¹³⁶ ». Elle établit une distinction entre les dimensions politiques et économiques.

La banque mondiale s'intéresse d'avantage à l'intérêt général et le bien commun et les considère au cœur de la définition de la gouvernance, « *l'appel de la banque en matière de bonne gouvernance a pour but d'encourager les gouvernements à créer le cadre juridique basé sur la responsabilisation, la transparence et l'Etat de droit, apportant de ce fait une contribution exclusive au développement économique et social, outre la réduction de la pauvreté dans les pays en développement*¹³⁷ ».

En effet, la Banque mondiale relie la gouvernance à la gestion du secteur public, l'imputabilité, le cadre juridique et la transparence.

1.2.2- La gouvernance d'après l'OCDE-CAD

L'organisation de coopération et de développement économique et le comité d'aide au développement (CAD) utilisent une définition de gouvernance qui rejoint celle de la banque mondiale, en tenant compte des aspects politiques, sociaux et économiques du concept. Ils définissent la gouvernance comme " *l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de*

¹³⁴ Diarra Gaoussou, Plane Patrick, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », Mondes en développement, 2012/2 (n°158), p. 51-70. DOI 10.3917/med.158.0051. page-51.

¹³⁵ World Bank, Managing Development-the Governance Dimension, 1994, Washington D.C.p. 10

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ BANQUE MONDIALE, L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme, Washington, 1989, p.5.

l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social"¹³⁸.

Cette définition assez générale reflète plutôt le rôle des pouvoirs publics dans l'établissement d'un cadre de l'activité des agents économiques et dans la décision en matière de répartition des avantages et de la nature des rapports entre gouvernements et gouvernés.

Le CAD distingue trois dimensions associées à la gestion de l'action publique: la nature du régime politique; les mécanismes d'exercice de l'autorité dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays et l'aptitude des pouvoirs publics à définir et mettre en œuvre des politiques et à s'acquitter des fonctions qui leur incombent. Les aspects de la bonne gouvernance auxquels le CAD attache une attention particulière sont: présence d'un État de droit, absence de corruption, équité, responsabilité, imputabilité, efficacité, transparence et participation¹³⁹.

1.2.3- La gouvernance d'après Le PNUD

L'organisation des nations unies (ONU), par le biais du programme des nations unies pour le développement (PNUD) offrent elles aussi, une définition de la gouvernance susceptible de rejoindre des réalités internationales en cours.

Pour cet organe onusien, « *dans les paramètres du développement humain durable, une bonne gouvernance signifie désormais un cadre de gestion publique fondé sur la primauté du droit, un système de justice juste et efficace et une large participation populaire au processus de gouvernement et de gouvernance. Cela nécessite la mise en place de mécanismes pour maintenir le système, responsabiliser les gens et leur donner une réelle appropriation du processus*¹⁴⁰ ». Cette définition réfère aux procédures et évoque les règles

¹³⁸ CAD-OCDE, Orientations du CAD sur le développement participatif et la saine gestion des affaires publiques, décembre 1993.

¹³⁹ Marie-Claude SMOUTS, Dario BATTISTELLA et Pascal VENNESSON. *Dictionnaire des relations internationales : Approches concepts doctrines*, Paris: Dalloz, 2003, 553 p.

¹⁴⁰ UNDP, Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, New York, January 1995.

légales encadrant cette démarche, tout en référant à cette même logique de participation et de responsabilisation.

Une bonne gouvernance, voire une gouvernance efficace doit se caractériser, selon le PNUD, par : la légitimité politique et l'imputabilité, la liberté d'association et la participation, un système judiciaire sur lequel on peut compter, la responsabilisation des bureaucraties, la liberté d'information et d'expression, une gestion du secteur public efficace et efficiente et, une coopération avec les organisations de la société civile.

Le PNUD définit également la gouvernance comme : *« l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour gérer les affaires d'une société. C'est un concept large qui englobe les structures organisationnelles et les activités des gouvernements centraux, régionaux et locaux, du parlement et du pouvoir judiciaire, ainsi que des institutions, organisations et représentants de la société civile et du secteur privé, dans la mesure où ils participent et influencent la politique publique qui affecte la vie des citoyens¹⁴¹ ».*

1.2.4- La gouvernance d'après le BERD

La gouvernance est posée dans le discours des organisations économiques internationales comme une finalité nouvelle qui s'impose à elles et comme une pratique politique spécifique¹⁴².

La banque européenne pour la reconstruction et le développement illustre parfaitement cette nouvelle logique d'action des organisations économiques internationales. Mais également, les aspects économiques basés sur la corrélation entre réformes macro-économiques et transformation micro-politiques, sur l'exigence du moins d'état et du « mieux d'État » pour assurer et

¹⁴¹ UNDP, Decentralised Governance Programme, New York, 1996.

¹⁴² Voir Sur ces deux volets de la "gouvernance" : les organisations économiques internationales notamment, Le Rapport sur le développement humain., p. 5 ; Le Rapport sur le développement, op. cit. supra, pp. 29-30 ; Camdessus (M.), Discours de Bade en Autriche, 1991., p. 3 ; Harlem Brundtland (G.) (dû'), "Notre avenir à tous", Rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, op. cit., p. 8 ; Rapport annuel de la BERD pour 1993, p. 7.

instaurer une « gouvernance globale ». Elle est principalement concernée par les aspects politiques et économiques de la gouvernance.

L'examen des usages du concept de "gouvernance" dans le discours des organisations économiques internationales permet de dégager deux enseignements au moins. D'une part, il recouvre un répertoire de légitimations à large spectre dans lequel ces organisations puisent abondamment dans la nouvelle configuration des rapports internationaux. D'autre part, la "gouvernance" renvoie pour elles, à des "réalités multiples"¹⁴³ (la socialisation des pays bénéficiaires aux nouvelles "règles du jeu" internationales, leur intégration à l'ordre international en construction, la coordination interne et la satisfaction des "parties stratégiques", la coordination externe avec d'autres organisations...) et c'est sans doute sa commodité, plus que sa précision conceptuelle, qui explique son succès dans leurs discours.

S'appuyant sur ce constat, il n'est pas indifférent de constater que l'émergence et le succès de la gouvernance sont correspondus à une professionnalisation progressive des métiers du développement et, à un renforcement de la décision publique tout en favorisant la territorialisation de l'action publique.

L'ensemble de ces définitions montre que, certes, la définition de la gouvernance est toujours la même, mais reste tributaire du contexte dans lequel elle se trouve. Nous retenons que la gouvernance, est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel, les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques, permettant de faciliter le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir.

De ce fait, la gouvernance se présente comme une partie de la solution au problème de l'érosion de la cohésion sociale. Sa mise en œuvre, selon Saint-Martin, est censée contribuer à éviter le désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique en mettant l'accent sur la participation de la société civile aux

¹⁴³ A. Au eus de Sbütz, "Ou multiple realities", Collected papers, Vol. 1, 1962 Nijhoff p.207.

prises de décisions. Elle devrait aussi contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public, par l'action en réseaux et en partenariat¹⁴⁴, afin de ne pas laisser une place excessive aux pouvoirs publics nationaux et internationaux considérés parfois comme trop bureaucratiques.

S'appuyant sur ce constat, la gouvernance favorise une reterritorialisation de l'action publique et une recomposition de l'Etat. Il n'est pas indifférent de constater que son émergence et son succès ont correspondu à une professionnalisation progressive des métiers du développement territorial et à un renforcement du rôle de l'expertise dans la décision politique. C'est ainsi que la «gouvernance » est celle qui donne voix à toutes les parties prenantes d'un problème donné¹⁴⁵ en regroupant les 4 dimensions suivantes :

Tableau 1: Les dimensions de la Gouvernance

1- Moderniser l'action publique • Réforme du secteur public • Transparence • Évaluation, contrôle • Autorités indépendantes • Mise en œuvre plus efficace	2- Coordonner les actions collectives • Implication des acteurs • Construction collective • Partage de responsabilité • Coopération entre acteurs
3- Gérer l'incertitude et la complexité : • Principe de précautions • Évaluation des risques • Autorités indépendantes • Rationalité des interactions	4- Recomposition de l'action publique : • Décentralisation • Subsidiarité • Autogestion • Participation de la société civile

Source : Préparé par nos soins¹⁴⁶

¹⁴⁴ Saint-Martin D. (2005) : La gouvernance comme conception de l'État de la "troisième voie" dans les pays anglo-saxons. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme JF. (dir.), La gouvernance, un concept et ses applications, Karthala, Paris, 228 p., p. 83-96.

¹⁴⁵ Dujardin P. (2007) : "Le processus de démocratisation du système politique représentatif est inachevé, et à bien des égards inachevable...". Interview du 29 mars 2007, 10 p.

¹⁴⁶ Sur la base de : MILANI, Carlos, «Les différentes dimensions de la globalisation et l'essai d'une régulation par le marché», 2000, Cahiers du Brésil contemporain, n° 41/42, pp 97-135.

L'objectif, finalement, n'est plus seulement d'introduire plus de rigueur dans l'action administrative (première conception), de trouver de nouveaux modes de coordination (seconde conception) ou d'étendre les critères de la rationalité (troisième conception) ; mais de redistribuer largement le pouvoir.

De ce fait, cette délégation du pouvoir est pratiquée par la reterritorialisation de l'action publique pour assurer la gouvernance. C'est dans ce sens, que la gouvernance territoriale trouve place dans notre recherche, et fera l'objet du paragraphe suivant.

2- La gouvernance et l'approche territoriale

Au cours des dernières décennies, plus que dans la sphère politique, on s'est grandement interrogé sur la légitimité de l'État dans le domaine économique. Ainsi, l'État ne serait pas seulement cette abstraction chargée de maintenir l'ordre, de faire respecter les lois et d'administrer les affaires publiques. Aujourd'hui, c'est à un état efficace de jouer un rôle aux côtés de citoyens et de collectivités locales, tout en modernisant l'action publique dans la recherche de la gouvernance.

Après avoir abordé le concept de la gouvernance, il est nécessaire, avant de voir les différentes théories relatives à ce concept, d'aborder le concept du territoire. En effet, la notion de gouvernance étant intimement liée à un espace, qu'on désigne souvent par le territoire. Il s'avère impératif de définir le territoire en tant que champ d'application de la gouvernance avant d'illustrer la relation entre la gouvernance et l'approche territoriale.

L'intérêt de la notion du territoire, par rapport à notre problématique, consiste dans la délimitation de l'espace approprié pour l'application de la gouvernance.

2.1- Différence entre espace et territoire

L'espace est un mot du langage courant que le dictionnaire Robert définit ainsi : « *lieu plus ou moins bien délimité où peut se situer quelque chose* »¹⁴⁷. C'est dans ce sens très large que les géographes l'utilisent parfois. Il signifie alors portion ou totalité de l'étendue terrestre. S'il s'agit d'une portion, elle est plus ou moins délimitée et l'adjectif qui la qualifie fournit l'indication de ses limites.

Cependant, les recherches des géographes, soucieux de comprendre la distribution des phénomènes géographiques, ont chargé ce mot d'un sens plus précis.

Le terme d'espace, a été introduit lorsque les géographes ont commencé à étudier des objets géographiques pour lesquels le milieu naturel n'était pas en mesure de fournir des explications satisfaisantes (villes, transport). Ainsi, CHRISTALLER¹⁴⁸ montre en 1933, que la répartition des villes dans un espace ne s'explique pas par des éléments du milieu naturel.

Le territoire peut être défini comme l'envers de l'espace. Il est idéal et même souvent idéal, alors que l'espace est matériel. Il est une vision du monde avant d'être une organisation. Il ressort plus, de la représentation que de la fonction, mais cela ne signifie pas qu'il soit pour autant, démunie de structures et de réalité. Il a des configurations propres, variables selon les sociétés et les civilisations, mais sa réalité ressort plus de l'analyse culturelle, historique et politique que proprement économique.

Le territoire n'est donc pas nécessairement le contraire de l'espace géographique, il le complète. C'est un *ailleurs*, à deux dimensions : une unité d'enracinement constitutif de l'identité et, au-delà encore, une composante de l'État.

¹⁴⁷ Dictionnaire de géographie humaine, BARRET, LIRIS, « ensemble des lieux à la surface de la terre où se situent les objets géographiques ».

¹⁴⁸ CHRISTALLER, Les lieux centraux en Allemagne du Sud, 1933.

2.1.1- Territoire-identité

Le territoire, sous des configurations spatiales très diverses, est inhérent à toute civilisation. Le sentiment identitaire s'incarne dans des lieux et dans des géo-symboles. Il y a du territoire dans toute société : toute identité présente un lien avec des lieux. Ce n'est pas alors le sentiment d'appropriation qui en rend compte, mais une relation d'essence affective. Les lieux de l'identité renvoient souvent à l'origine¹⁴⁹.

Cependant, pour MEO « *Le territoire témoigne d'une appropriation (...) par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité* »¹⁵⁰. MEO illustre par le schéma ci-dessous les deux aspects du territoire, à la fois approprié et support d'identité, et confronte le territoire avec les différentes formes de l'espace. Le territoire est un «*support d'identité et d'unité par l'exercice de la fonction politique. Il permet de réduire les distances à l'intérieur et d'établir une distance infinie avec l'extérieur, par delà les frontières*»¹⁵¹.

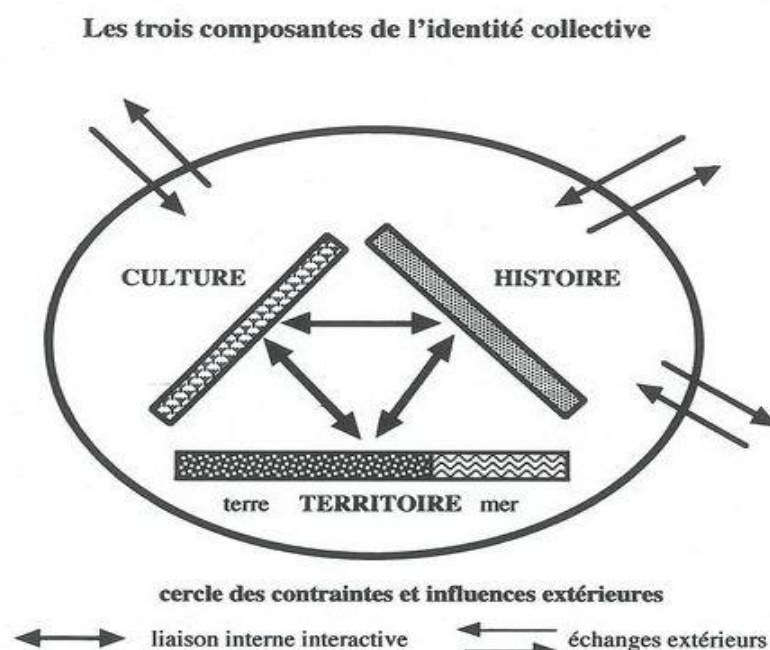
Ainsi, le territoire est un espace qui nous appartient et auquel on appartient. De ce fait, il contribue à construire notre identité.

¹⁴⁹ Joël BONNEMAISON, *Le territoire, nouveau paradigme de la géographie humaine ?*, le Territoire lien ou frontière ? Paris, 1995, p2.

¹⁵⁰ MEO, D., "Géographie sociale et territoires", Nathan, 1998.

¹⁵¹ J. BONNEMAISON, *voyage autour du territoire*, L'espace géographique, 1982.

Figure 5: Le système générateur de l'identité collective



Source : LE RHUN, P.Y, « Le respect des territoires, principes de base d'une organisation régionale démocratique »¹⁵²

Les liens interactifs entre les trois composantes déterminent un système. Le graphe montre que l'identité d'une population résulte des interactions constantes entre Culture, Histoire et Territoire, dont le jeu est soumis à des influences externes. Il en découle que l'identité collective évolue en permanence.

Le territoire est façonné par la politique et l'économie, ce que le graphe n'indique pas et dont l'objet se limite aux relations territoire-identité. La création des paysages ruraux et les modifications ultérieures répondent à une certaine conception de l'espace, mais aussi et surtout à des nécessités économiques.

¹⁵² LE RHUN, P.Y, « Le respect des territoires, principes de base d'une organisation régionale démocratique », Colloques « territoires institutionnels, territoires fonctionnels », Mâcon 25 et 26 septembre 2003.

2.1.2- Le territoire en tant que composante de l'État

Le territoire constitue une composante de l'État, à côté de la population et de la souveraineté. Le territoire est la base de la solidarité, avant même, la langue ou les parentés culturelles. Il établit le cadre dans lequel s'opère l'union que maintient l'État.

Le territoire est à la fois une substance de l'État, un objet de son pouvoir de l'espace de sa compétence. Le déploiement de cette notion puisse obéir à des logiques diverses suivant notamment que les pays soient ou non centralisés.

Notion juridique, le territoire renvoie à l'État dont la légitimité se mesure en grande partie à sa capacité à en garantir l'intégrité. Pour R. CARRE DE MALBERG, « *le territoire n'est point un objet situé en dehors de la personne juridique Etat, et sur lequel cette personne posséderait un pouvoir plus ou moins comparable aux droits qui peuvent appartenir à une personne privée sur les biens dépendant de son patrimoine, mais il est un élément constitutif de l'Etat, c'est-à-dire un élément de son être, et non point de son avoir, un élément par conséquent de sa personnalité même* ¹⁵³ ».

On constate alors, que le territoire est un espace limité par des frontières et qui dispose du sentiment d'appartenance qui le distingue des autres territoires. Le citoyen peut éprouver un sentiment d'appartenance pour des espaces d'échelles fort différentes, selon ses préoccupations et centres d'intérêt.

2.2- Vers une définition du territoire

Il est impératif de souligner que le mot territoire, dans ses dimensions terrestres et maritimes, est à la fois le support d'activités économiques et sociales, mais aussi un ensemble de lieux familiers auxquels on s'attache. C'est un élément constitutif de l'identité, tout comme la culture et l'histoire. Il peut s'agir également d'un découpage administratif.

¹⁵³ Pierre Brunet. Les idées constitutionnelles de Raymond Carré de Malberg (1861-1935). 2012. Pp. 1-33.

2.2.1- La notion du territoire en sciences économiques

Le terme de territoire n'apparaît dans la littérature économique qu'avec MARSHALL et, de façon plus récente, avec PERROUX.

Loin d'être reconnu par tous les économistes comme une variable explicative importante dans l'explication des équilibres, le territoire a souvent fait l'objet de rejets systématiques. Considérant que s'il ajoute au réalisme des modèles¹⁵⁴, il ne contribue en rien en la compréhension des phénomènes économiques. Toutefois, la croissance de l'analyse spatiale et des modèles de localisation des firmes montre l'importance croissante que revêt l'analyse spatiale en sciences économiques.

L'analyse spatiale n'implique pas pour autant, la prise en compte du territoire, mais, de façon plus large, de l'espace physique dans l'analyse économique de l'évolution de la firme.

L'analyse du territoire est menée au travers des différentes sciences humaines. En sciences économiques, on dénombre un grand nombre d'auteurs qui tendent à quitter l'analyse sectorielle classique pour orienter leurs recherches dans une approche territoriale tels que MARSHALL et Perroux. La filiation de ces économistes, se retrouve au travers des différentes écoles de pensée en matière de développement territorial¹⁵⁵.

Dans ces différents courants les origines du développement territorial -sans pour autant déjà parler de développement local- sont d'ordre multiple et souvent additionnel. L'approche essentielle de ce développement est avant tout le territoire en tant que cadre géographique délimité et permettant une dynamique fondée sur la structuration territoriale des entreprises en tant qu'auteurs.

¹⁵⁴ Tels que les modèles de VON THÜNEN 1926 de ISARD 1954 et plus récemment des adeptes de l'économie géographique qui sont KRUGMAN 1995, et ARTHUR 1995.

¹⁵⁵ MARSHALL Alfred, « Elements of Economics of Industry », Macmillan, London Autour de 1905 : élisée Reclus – Paul Vidal de la Blache, Le Géographe, la Cité et le Monde hier et aujourd'hui – Montpellier – Pézenas 4 – 5 et 6 juillet 2005.

Outre les sciences économiques, la théorie des organisations s'est intéressée à la définition du territoire.

2.2.2- Le territoire selon la théorie des organisations

L'approche en matière d'organisation du territoire par un système d'acteurs dont l'entreprise est un maillon important, voire fondamental, est soulignée par THOENIG, lorsqu'il présente le territoire (local) sous l'angle de la sociologie des organisations. Selon lui, le local, en tant qu'entité territoriale déterminée, *«devient un acteur autonome participant à une régulation collective d'ensemble, à côté du central qui est lui-même un acteur parmi d'autres des décisions ou des choix¹⁵⁶»*.

Il convient de s'intéresser aussi à la vision qu'ont les géographes du territoire. Pour VIDALE DE LA BLACHE le territoire est perçu comme un élément d'analyse régionale, sa première approche est issue de longs enchevêtrements de données naturelles et des influences humaines et ce, tout au long de l'histoire¹⁵⁷.

En ce sens, le territoire du géographe *« n'est pas un espace abstrait... mais un espace concret dont les caractéristiques physiques et historiques ne doivent pas être ignorées ¹⁵⁸»*. FERMONT complète cette définition en précisant que, pour les géographes, c'est la notion « d'espace vécu » qui devient fondamentale. Notons que, l'économiste PERROUX avait déjà introduit cette notion d'espace lorsqu'il a développé le concept « d'espace polarisé », dans sa théorie de la polarisation des activités productives.

Cette affectation disciplinaire semble orienter, de fait, les économistes et les sociologues, ainsi que quelques chercheurs des sciences de gestion, vers une analyse plus « localisée » du territoire dans un principe de développement. Il va

¹⁵⁶ J.-Cl. THOENIG « L'analyse des politiques publiques », dans M. GRAWTZ et I. LECA Traité de science politique, t. 4, 1985 ; J-G. PADIOLEAU, L'état au concret, Paris, PUP, 1982.

¹⁵⁷ Paul Vidal de la Blache, Le Géographe, la Cité et le Monde hier et aujourd'hui– Montpellier – Pézenas4 – 5 et 6 juillet 2005.

¹⁵⁸ GIBLIU-DELVALLET Béatrice, « La Région, Territoires Politiques, Le Nord-Pas-De-Calais », 1993, Fayard.

sans dire que cette affirmation reste toute relative puisque les approches macro et microéconomiques demeurent réelles.

Toutefois, et dans une optique économique c'est plus dans un cadre mésoéconomique que se présente le concept du territoire.

2.2.3- Territoire : champ opérationnel de la gouvernance

Dans les évolutions portées par les notions de développement local et territorial, le territoire ne s'entend pas comme un simple échelon spatial parmi d'autres où s'élaboreraient, par l'application d'une bonne subsidiarité, des politiques de proximité et d'interface adéquate. Il ne correspond pas à un niveau administratif neutre, où une politique, s'applique selon une démarche hiérarchique descendante. Le territoire s'impose au contraire, comme un construit social permanent, en constante appropriation. Dans ce sens, il peut être apparenté à un système dynamique complexe¹⁵⁹.

En tant que système, le territoire se définit par rapport à son environnement. Il résulte d'un processus de discrimination, d'une dynamique de construction d'un « dedans » par rapport à un « dehors ». On prend donc ici le parti de considérer le territoire (qui est le résultat) ou la territorialisation (qui est le processus) comme une forme particulière de coordination par création de groupes. Cette forme de coordination est à l'origine d'une modalité particulière de création de valeur et d'émergence de ressources nouvelles ou latentes. Ces «ressources territoriales spécifiques » sont plurielles et débordent dans de nombreux cas la seule sphère productive¹⁶⁰.

Le territoire est par essence, ouvert, nourri par les échanges et les relations, emboîté dans un ensemble d'autres espaces qui s'influencent réciproquement.

Un tel construit commun ne se forme pas seulement par l'identification d'un problème commun, mais aussi à travers la transformation et l'appropriation des

¹⁵⁹ F. LELOUP, L. MOYART, B. PECQUEUR, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? ». 4èmes journées de la proximité, réseaux et coordination, 17 et 18 Juin 2004.

¹⁶⁰ D. PAGES et N. PELISSIER, « Territoires sous-influence », Paris, L'Harmattan, 2000, 191p.

ressources non valorisées des territoires. C'est dans ce sens que les auteurs parlent de métamorphose des ressources comme un changement structurel avec une irréversibilité incomplète, selon laquelle, on ne peut pas toujours revenir de l'actif vers la ressource et du spécifique au générique en retrouvant l'état initial exact.

Le territoire devient un tout, cohérent et construit, ce qui signifie qu'il développe sa propre identité, sa propre histoire, sa propre dynamique différenciée des autres espaces, une certaine autonomisation et auto-organisation en résultant.

Dès lors, l'emboîtement des diverses échelles de décisions, la nécessaire coordination locale/globale de l'hybridation des règles qui en résultent entraînent des décalages voire, des contradictions entre les normes et les prescrits ; des modes d'articulation et de régulation particuliers sont alors à inventer pour assurer la stabilité, mais aussi le développement du territoire. La coordination qui est devenue nécessaire pour faire évoluer le territoire vers les objectifs souhaités, amène à créer de nouveaux processus. Cependant, cette évolution ne peut trouver jour sans faire appel aux ressources nécessaires.

La construction du territoire s'appuie donc, sur une proximité géographique qui circonscrit un espace particulier. La cohérence et le développement de ce territoire entraînent nécessairement la mise en place d'une organisation, basée sur une certaine proximité d'assurer la pérennité et la régulation de cette organisation.

Il semble évident de passer à une définition de la « région » comme échelle territoriale, notre terrain d'investigation, pour répondre à notre problématique.

2.2.4. La région : échelle territoriale

A priori, il n'y a aucune définition précise et sécurisante du terme "Région". Une première évidence est le caractère vain de la quête d'une définition

globale, propre à tous les emplois¹⁶¹. La Région est homogène et polarisée, selon ce que l'on veut en faire. Or, cela ne doit pas dispenser de la recherche d'un contenu régional stable, car la régionalisation en a besoin pour se réaliser.

La définition de la région a beaucoup évolué depuis les écrits de Vidal DE LA BLACHE, à la fin du XIX^{ème} siècle. Ce géographe fondait la division régionale sur des ensembles de paysages façonnés par l'homme. De nos jours, la notion de territoire, « *basé sur l'appartenance de groupes humains à un espace qui est à la fois social et culturel, un domaine de vie et d'aménagement, une zone d'influence politique*¹⁶² », s'impose aussi bien chez les aménageurs et décideurs que chez les chercheurs en sciences humaines.

Le Petit Larousse illustré définit la Région comme étant « *l'étendue de pays qui doit son unité à des causes naturelles (climat, végétation, relief) ou humaine (peuplement, économie, structures politiques ou administratives etc....)* » et définit la « *régionalisation* » comme le « *transfert aux régions de compétences qui appartenaient au pouvoir central*¹⁶³ ».

Pour le Petit Robert, la « *régionalisation* » est la « *décentralisation à l'échelle d'une Région* ». Ces définitions doivent être saisies avec quelques précautions. Outre leur caractère sommaire qui risque de provoquer des confusions, elles assimilent la "régionalisation" à la décentralisation. Si cette assimilation est valable pour désigner une répartition des pouvoirs entre l'Etat et l'échelon régional, elle est parfois gênante dans la mesure où le contenu de la régionalisation, tributaire du contexte politique, économique et social, est changeant¹⁶⁴.

Plusieurs contenus apparaissent à cet égard: humain ou « *genres de vie* », naturel ou géographique, politique, économique, ou socio- historique. L'un ne

¹⁶¹ Sabah CHRAIBI BENOUNA, « Développement spatial et politique régionale. Cas du Maroc », Op.Cit, p.33.

¹⁶² Jean-François TROIN, « Maroc, Régions, Pays, Territoires », Editions TARIK, MAISONNEUVE & LAROSE, Paris, 2002, p.11.

¹⁶³ Petit LAROUSSE Illustré, Imprimerie MAURY-MALESHERBES, Paris, 1989.

¹⁶⁴ Abderrahim FADIL, « La régionalisation au pluriel », in *Région, régionalisation et développement régional*, REMALD n° 8, série Thèmes Actuels, 1996, p.109.

peut fonctionner sans l'autre. L'expérience de la Région de 1971 est toujours à l'esprit pour nous rappeler les incohérences de la vision unidimensionnelle de la région.

Dans une optique humaine, la Région a été présentée, très généralement, comme écosystème humain, constitué d'une population et d'un territoire exploité, régénéré, transformé, construit : organisé, de manière à assurer la satisfaction des besoins de la population¹⁶⁵.

Au niveau politique, la régionalisation est perçue comme une stratégie d'encadrement de la société. Selon le professeur Driss BEN ALI « *la régionalisation permet de créer un cadre adéquat pour récupérer les relais qui émergent « d'en bas » et de reprendre le système d'intercession et de médiation en faisant remonter à la surface la lame de fond qui agite les profondeurs, mais en la canalisant et en l'empêchant de faire des vagues*¹⁶⁶ ».

Au plan socio-politique, « *la Région est considérée comme le cadre de fait de la vie collective et plus précisément comme le dernier niveau auquel se structurent et se coordonnent les différentes forces intervenant dans l'activité économique et sociale avant le niveau national*¹⁶⁷ ».

La définition administrative de la Région présente, quant à elle, un caractère simpliste, « *elle sous-entend des espaces délimités et unifiés par le pouvoir central, dans un ordonnancement juridique organisant les rapports de pouvoir*¹⁶⁸ ».

Pour l'économiste, la Région est à la fois un objet d'étude et un moyen

¹⁶⁵ Bernard PLANQUE, « *Innovation et développement régional* », Collection approfondissement de la connaissance économique, Editions ECONOMICA, Paris, 1983, p.19.

¹⁶⁶ Driss BEN ALI, « *Emergence de l'espace socio-politique* », in *Etat, espace et pouvoir local : réflexion sur le Maroc et les pays en développement*, Ouvrage collectif sous la direction de Ali SEDJARI, Editions GUESSOUS, Rabat, 1991, p.69.

¹⁶⁷ B. MOTTE, « *Les conceptions dans les essais, les régions françaises* », 1960, p.10, cité par Sabah CHRAIBI BENOUNA, « *Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc* », Op.Cit, p.34.

¹⁶⁸ Sabah CHRAIBI BENOUNA, « *Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc* », Op.Cit, p.34.

d'action. Instrument d'analyse économique, elle permet d'éclairer les rapports de l'économie et de l'espace et de fonder une politique de développement régional et d'aménagement de l'espace.

Ignorée au départ des économistes, la Région est désormais consacrée comme sujet économique, outil indispensable à une politique de développement rationnelle. «Par son biais, on cherchera ainsi à réaliser des situations complémentaires : à adjoindre par exemple à une grande ville les campagnes nécessaires à sa subsistance ; ou bien à assurer un équilibre harmonieux entre la production industrielle et la production agricole. On pourra au contraire se préoccuper de l'unité de production : telle Région sera surtout industrielle, telle autre agricole, telle autre consacrée aux industries maritimes¹⁶⁹».

Bien que relativement récente, l'analyse économique a été féconde en approches et théories et ne cesse d'être l'objet d'une recherche très active. L'économie régionale est même introduite en cours dans les universités, elle fait l'objet de nombreux colloques et constitue un sujet de préoccupation pour les planificateurs.

« Etymologiquement, la Région est un concept politico-administratif. Son origine latine "regere" signifie "gouverner"¹⁷⁰».

La gouvernance territoriale entend répondre à ces évolutions organisationnelles, en prenant en compte les enjeux économiques et sociaux, formels et informels, en fragmentant et diversifiant les acteurs, en sauvegardant les dynamiques et les flexibilités recherchées tout en assurant le respect des dispositifs institutionnels.

¹⁶⁹ Driss BASRI, «La décentralisation au Maroc, de la Commune à la Région», Op.Cit, p.243.

¹⁷⁰ Sabah CHRAIBI BENOUNA, op.cit, 1993, p.34.

2.3- La gouvernance territoriale

Si la question de la gouvernance se pose aujourd'hui avec force dans les territoires, c'est que ces derniers ont à faire face à trois évolutions majeures, qui viennent interroger leurs formes de gouvernement. La première mutation tient à la complexité croissante et sans cesse plus manifeste des acteurs locaux, autrefois moins hétérogènes, en particulier dans les territoires ruraux et périurbains. La deuxième, résulte de l'implication de plus en plus forte des populations, qui désirent participer aux processus de décision et aux projets de territoires et jouer un rôle dans les évolutions de la démocratie locale. La troisième tient à la multiplication des niveaux de gouvernance : aux échelons locaux (ou régionaux) et nationaux.

Les prémices de réflexion sur la gouvernance territoriale peuvent être resituées dans l'historique de la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux démarches territoriales descendantes classiques. Elles correspondent à la fois à la mise en exergue des mouvements de développement local et aux nouvelles structurations politico-administratives dans les Etats modernes.

Selon Le Galès « *La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité* »¹⁷¹. Cette définition met, d'abord, l'accent sur le concept de coordination et ensuite sur l'idée que la gouvernance doit mettre en synergie un ensemble complexe d'acteurs, de règles et de normes.

¹⁷¹ Patrick Le GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », dans *Revue française de science politique*, Vol. 45, n° 1, 1995, p. 57-95.

Le territoire apparaît donc comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses ressources financières, ses acteurs, etc. La coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public. On assiste à un certain polycentrisme des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique.

Par ailleurs, l'État et ses structures politico-administratives connaissent une double évolution : le décentrement des pouvoirs au profit d'autres niveaux (supérieurs, transversaux, infranationaux) et une recomposition des espaces d'exercice du pouvoir.

L'émergence de ce territoire constitue un changement radical pour l'action publique, comme le remarque FAURE « *Incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaine*¹⁷² ». On passe donc, des politiques publiques à l'action publique locale.

Selon Gilly-Wallet « La gouvernance territoriale, nous (la) définissons comme le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement¹⁷³ ».

Aujourd'hui une autre voie s'ouvre et donc, de nouvelles méthodes de gestion des affaires publiques. Elle prend pour base du développement la notion de territoire. La conception du développement territorial va bien au-delà du

¹⁷² A. FAURE, « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques? », Sciences de la Société, n° 53, mai 2001, pp. 11-24.

¹⁷³ J.P. Gilly, et F. Wallet, Enchevêtrement des espaces de régulations et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. Revue d'économie régionale et urbaine 5, 2005, 699-722.

modèle de développement localisé, il s'agit d'appréhender le développement d'une manière globalisante.

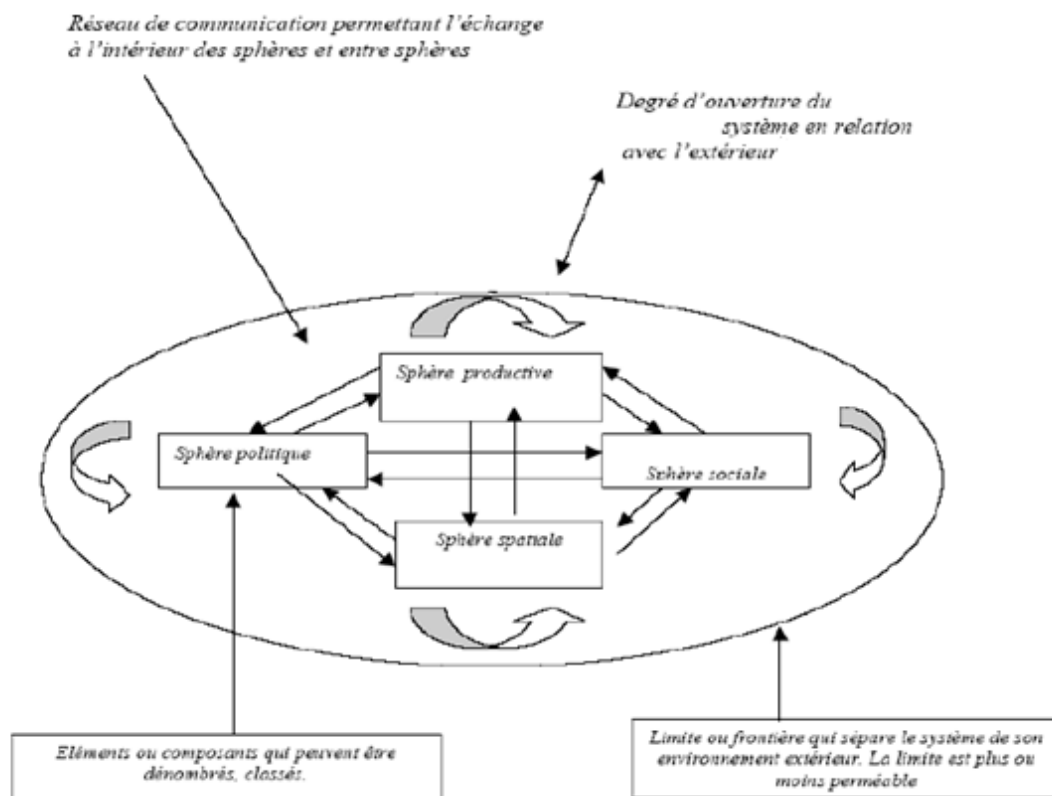
Cette approche prend en considération toutes les liaisons, toutes les interactions en œuvre dans un territoire. Il s'agit donc, de dépasser une procédure analytique pour laquelle les interactions entre les parties en présence seraient assez faibles pour être négligeables et donc, d'adopter une démarche large est diversifiée capable d'ouvrir l'économie à la multi-dimensionnalité¹⁷⁴.

Dans ce nouveau cadre, le spatial redevient alors, une condition du développement au même titre que le politique, le social et l'économique. Quatre sphères sont ainsi mises en évidence : la sphère politique, la sphère économique, la sphère sociale et la sphère spatiale.

Les différents niveaux du système territoire, ainsi que leur mode d'organisation, sont mis en évidence par le schéma suivant :

¹⁷⁴ BARTOLI, L'économie multidimensionnelle, *Economica*, 1991, p. 75.

Figure 6: Les différentes sphères du système territorial et leur mode d'organisation



Source: Gouvernance et Approche Territoriale : pour une Nouvelle Stratégie de développement KHAZZAR Aziz.

À travers l'analyse de l'enjeu des différentes sphères, on va essayer de donner un bref éclairage sur la nature et le rôle de chacune d'entre elles.

- **La sphère politique** regroupe les responsables élus ou administrateurs et peut être étendue jusqu'à englober les acteurs relevant de la formation et de la culture. Elle a pour fonction spécifique d'assurer la cohésion de la société et la cohérence de l'ordre social.

Cependant, si l'Etat, en tant que cœur du système politique, est un point de passage obligé de l'analyse des stratégies politiques territorialisées, il n'est pas l'unique pouvoir à tenter d'asseoir son emprise territoriale : les collectivités locales, les partis politiques, les groupes de pression les plus divers, les associations sont autant de relais qui vont participer au jeu relationnel complexe de la sphère politique.

Ainsi, l'enjeu de la sphère politique confère au territoire une double mission celle «d'améliorer l'efficacité économique et l'efficacité

démocratique» et celle *«d'accroître l'initiative des citoyens et leur participation à la décision publique¹⁷⁵»*. Condition indispensable pour une gouvernance.

Parallèlement aux évolutions de la **sphère politique**, les structures économiques ont également évolué. Cette évolution n'a pas manqué d'avoir des effets sur les formes d'organisation territoriale.

La compréhension des transformations qui s'opèrent dans la sphère productive est une variable importante dans la mise en place de moyens nécessaires pour assurer une dynamique économique dans un territoire.

- **La sphère sociale**, acquiert une spécificité par le fait qu'elle s'attache à ce qui fait l'individu en tant qu'être unique. La découverte des réalités territoriales par rapport aux contradictions engendrées par le développement exogène a largement participé à reconnaître à l'individu un rôle dynamique en tant qu'acteur dans le processus du développement territorial.
- **La sphère spatiale**, donne au territoire la dimension spatio-temporelle qui lui est due. L'espace a longtemps été considéré comme une donnée immatérielle sans aucune dimension.

Ce n'est que tardivement, que s'effectue l'intégration de l'espace dans l'analyse économique et qu'on commence à reconnaître à l'espace un rôle dans la construction de l'entité territoriale.

L'enjeu spatial, apparaît comme l'assemblage d'enjeux passés qui ressurgissent au présent et auquel les actions et projets du moment doivent s'accommoder et, au besoin, intégrer au cœur de leurs stratégies.

À travers la lecture des différentes sphères, ainsi que des liens de dépendance mutuelle entre elles, apparaissent la diversité et la complexité qui existent, quant à la compréhension d'une organisation territoriale, qui suppose que soient pris en compte tous les aspects des relations qui lient les différents acteurs intervenant sur le territoire.

¹⁷⁵ J. L. GUIGOU, Une nouvelle pensée territoriale, 2001, Op cit., p 57.

Si, dans une acception minimale, la décentralisation désigne un transfert de compétences de l'État à des collectivités territoriales, dont les organes dirigeants sont élus, elle s'accompagne souvent, du transfert de différentes ressources censées leur permettre de faire face à l'augmentation des dépenses qu'implique l'exercice de ces compétences.

En effet, la gouvernance territoriale, peut aussi renvoyer aux "bonnes pratiques" de gestion financière accompagnées de dispositifs d'évaluation efficaces. Dans ce cas, la gouvernance territoriale renvoie essentiellement à une "saine gestion des ressources et dépenses publiques". De ce fait, la gouvernance financière s'impose.

3- La Gouvernance Financière des collectivités territoriales

Le degré d'effectivité de la décentralisation, dépend certes, des moyens humains mis au service des collectivités territoriales, de l'apprentissage des élus en matière de gestion des affaires publiques, mais repose impérativement et inéluctablement sur les moyens financiers.

Le cadre général des finances publiques, est en pleine transformation depuis plus de deux décennies, du fait que, les budgets de l'État et des collectivités territoriales, sont devenus de plus en plus complexes. Toutes les collectivités territoriales sont confrontées à la nécessité de réformer leurs finances publiques pour contrôler et maîtriser leur système financier¹⁷⁶. Dans ce cadre, la notion de la gouvernance financière locale, prend toute sa dimension.

Dans un contexte où la gouvernance financière revêt une place inéluctable dans les nouvelles stratégies et réformes du système financier, le management public se trouve de son côté à la recherche de nouveaux mécanismes capables de piloter les nouvelles orientations.

¹⁷⁶ BENABDELMOUNA Aziz, « L'apport de la gouvernance financière à la gouvernance globale des collectivités locales », mémoire de DESA, 2007, p 24.

3.1- La conceptualisation managériale de la gouvernance financière locale

La gouvernance financière locale est l'un des piliers de la décentralisation et du développement local. Elle est la condition du passage de la décentralisation administrative et financière, à l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local, portée par les collectivités locales. Son état dans les différents pays dépend des conditions nationales qui ont donné naissance aux processus de décentralisation¹⁷⁷.

3.1.1- Vers une définition de la GFL

La gouvernance financière locale est définie comme un mode de pilotage financier basé sur des principes et des règles liés à la performance économique des collectivités territoriales.

C'est donc, un ensemble de : processus, règles, normes, valeurs et institutions grâce auxquels, les différents acteurs gèrent les systèmes et les marchés financiers à l'échelle locale.

La gestion des finances locales et leur gouvernance, obéit aujourd'hui beaucoup plus que par le passé, à une influence déterminante de divers facteurs exogènes et endogènes, qui exigent une transformation en profondeur de la gestion financière locale et des outils qui la sous-tendent.

La gouvernance financière s'opère dans un écosystème financier mettant en interactions plusieurs intervenants institutionnels (État, collectivités locales, institutions financières, instances de contrôle et de régulation...) dans la perspective d'une soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme, et à travers un équilibre budgétaire et monétaire conjugué dans les indicateurs macroéconomiques du pays¹⁷⁸.

¹⁷⁷ François Paul Yatta, Gouvernance financière locale, partenariat pour le développement Municipal (PDM), 22p, p2.

¹⁷⁸ Gouvernance financière publique : «depuis 2011, les choses ont beaucoup changé», Entretien avec Youssef Guerraoui Filali, secrétaire général du Centre marocain pour la gouvernance et le

La question de la gouvernance financière interpelle aussi, la santé économique et financière publique vis-à-vis des agences de notation à l'international et des organismes clefs, tels que le fonds monétaire international et la banque mondiale.

Pour bien comprendre la gouvernance financière des collectivités territoriales, le parallèle, peut être fait avec trois autres modèles de gestion : le management public local, le management territorial et la gouvernance des entreprises.

La gouvernance financière des collectivités territoriales, comme la gouvernance de l'entreprise, s'inscrit dans une démarche stratégique en construisant une vision à moyen et long terme, traduite dans une stratégie, composée en axes d'orientations stratégiques, déclinée en objectifs de développement clairement définis et des résultats concrets.

La gouvernance financière locale, à l'image du management territorial, est un modèle de gestion qui consiste à rationaliser le processus de prise de décision, d'optimiser le fonctionnement interne, et de s'ouvrir et s'adapter aux exigences de l'environnement extérieur pour participer au développement humain durable du territoire dans son interdépendance avec les espaces avoisinants et en harmonie avec les orientations régionales et nationales.

La gouvernance financière locale, dans sa composante méthodologique, peut s'apparenter au management public local, en ce sens que les responsables locaux recentrent leurs compétences sur quatre fonctions : planifier, organiser, piloter et contrôler. Elle demande des aptitudes nouvelles : anticiper, entreprendre, innover, adapter et animer¹⁷⁹.

Deux niveaux d'action sont à considérer :

- D'une part, bien gérer les services publics locaux (management interne),

management, un centre de recherche et de formation à vocation scientifique. Par finance news Vendredi 21 Juillet 2017.

¹⁷⁹ KHEIDRI, Mustapha. Gouvernance financière du développement local. Séminaire organisé par la CGEM.

- D'autre part, faire participer les acteurs locaux (citoyens, entreprise, ONG, associations....), aux prises de décisions concernant la vie économique, sociale et culturelle locale (management externe).

Par ailleurs, l'importance que prennent de plus en plus les finances locales dans le paysage financier public national et l'évolution de l'action publique locale en termes de transferts, d'élargissement des compétences et de diversification des moyens de financement des politiques publiques locales, ne saurait être appréhendée dans toute sa complexité, par les seuls outils de gestion financière en vigueur, mais plutôt par une amélioration de leur performance qui est devenue un enjeu majeur faisant appel à certaines réformes de la gestion publique regroupées sous l'expression du NMP ou la nouvelle gestion publique.

3.2- NPM : outil de la GFL

Le new public management (NMP) apparaît depuis les années 1980 comme l'instrument sacré de modernisation des administrations publiques. Il désigne un ensemble de principes et de techniques de réforme de l'administration publique adoptés, au départ, par plusieurs pays de l'OCDE. Les apports du NMP visent à «démocratiser» l'administration publique et introduire notamment des systèmes de management de la performance et des techniques de management de la qualité, selon Maesschalck¹⁸⁰. L'esprit du NMP est d'apporter de nouvelles notions comme l'efficacité, l'efficience, la pertinence. En d'autres termes, développer une culture de performance et d'évaluation dans le secteur public.

Le management public est défini comme « *L'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* »¹⁸¹.

¹⁸⁰ J. Maesschalck, "The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants Ethics:Towards a Theory », in Public Administration, 82(2), 2004, pp. 465-466.

¹⁸¹ A. Bartoli, Le management des organisations publiques, Dunod, Paris, 1997, p.98.

Actuellement, dans le domaine de l'administration publique, on parle partout dans le monde de changement, de transformation des gouvernements: nouvelles formes de gouvernance, nouvelles relations entre les citoyens et leurs gouvernements et entre les secteurs public, privé et gouvernemental.

Ce « NMP », même si les causes directes étaient différentes, est né de la conviction que la bureaucratie était dépassée, les modèles existants étaient inadéquats et que les solutions du secteur privé étaient la clé. Cette conviction venait de l'idée que la gestion du secteur privé est supérieure à celle du public. La solution consiste donc à transférer les activités du gouvernement au secteur privé par le biais de la privatisation et de la sous-traitance. Étant donné que toutes les activités gouvernementales peuvent être transférées difficilement au secteur privé, la meilleure solution consiste à transférer les pratiques de gestion aux opérations gouvernementales. Comme le montre Andrew Dunsire pour le Royaume-Uni, l'objectif est de remplacer les «cultures administratives, hiérarchiques et professionnelles» par une «culture commerciale»¹⁸².

La doctrine du NMP fait référence à sept principes selon Hood¹⁸³ :

- La décomposition du secteur public en unités stratégiques organisées par produit; l'introduction d'une compétition entre organisations publiques mais aussi, entre organisations publiques et privées ;
- Une plus grande utilisation des techniques managériales issues du secteur privé ;
- Une utilisation des ressources plus disciplinée et parcimonieuse et une recherche active de moyens alternatifs de production à moindre coût ;
- Un mouvement vers un contrôle des organisations publiques par des managers visibles exerçant un pouvoir discrétionnaire ;
- Un mouvement vers l'adoption de standards de performance plus explicites et mesurables (ou plus contrôlables) ;

¹⁸² Dunsire A. (1995), "Administrative theory in the 1980s: A viewpoint", *Public Administration*, 73, pp. 17-40

¹⁸³ Hood C. (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, n°1, pp. 3-19.

- La mise en avant de la mesure du résultat.

A travers ces principes, le NMP, selon Laufer et Burlaud¹⁸⁴; Pollitt et Bouckaert¹⁸⁵, met l'accent sur l'efficacité, la qualité et sur l'effectivité des prestations fournies. C'est dans le sens d'ancrer une culture de performance que le NMP a émergé. Il a apporté un soutien idéologique à la gestion du secteur public en fournissant un ensemble d'outils disponibles pour le transfert vers de nouveaux environnements.

Le NMP met l'accent sur les objectifs et la mesure de la performance plutôt que sur le respect des règles selon Hughes¹⁸⁶, contrairement au langage traditionnel de l'administration publique qui évoque des images de règles, de règlements et de processus de prise de décision léthargiques¹⁸⁷.

¹⁸⁴ R. Laufer et A. Burlaud: *Management public : gestion et légitimité*, Politiques et Management Public, 1-2, 1983, pp. 110-111

¹⁸⁵ C. Pollitt, "Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform", *Public Management*, Volume 2, N° 2, 1, 2000, pp. 181- 199

¹⁸⁶ E. Hughes Owen, "Public Administration or Public Management", *Australian Journal of Public Administration*, 1992, p.51.

¹⁸⁷ Donald J. Savoie, "What is Wrong with the New Public Management?" *Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management)*, Emerald Group Publishing Limited, Volume 15, 2006, pp.593-602.

Tableau 2: Comparaison des administrations de types Wébérienne et NMP

	Administration Wébérienne	Administration NPM
Objectifs	Respect des procédures	Atteindre les résultats
Organisation	Centralisée	Décentralisée
Partage des responsabilités	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté	Avancement au mérite
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : Hughes Owen E. (1992) "Public Administration or Public Management", Australian Journal of Public Administration, p. 51

Inspiré des théories du choix public¹⁸⁸, qui mettent l'accent sur les effets pervers de l'intervention publique et considèrent que la solution aux problèmes sociaux réside plutôt dans le marché, ce mouvement a pris des figures très différentes d'un pays à l'autre. Il existe cependant des composantes majeures du NMP qui se retrouvent de manière systématique dans les réformes publiques et qui renvoient à la recherche d'une performance accrue. Néanmoins, il existe trois éléments principaux connus dans toute réforme liée au NMP dont, la recherche de performance est un enjeu unanime¹⁸⁹ :

- **Managerialisme** : l'atteinte de la performance exige d'abord la recherche d'une maîtrise du coût des actions publiques. Si les premières expériences

¹⁸⁸ Gordon Tullock a donné la définition suivante à cette théorie: « L'objectif est de comprendre comment fonctionnent les processus de décision qui gouvernent la production et l'allocation de biens publics : défense, justice, solidarité, redistribution, réglementation..., en tenant compte des motivations et des intérêts particuliers des différents acteurs (citoyens, fonctionnaires, représentants politiques, hommes de gouvernement), de leurs systèmes de contrainte, de sanction ou de récompense qui influencent leur action individuelle et de voir comment leurs actions influent sur le " bien être " de la société ». 1976.

¹⁸⁹ E. Abord de Chatillon et C. Desmarais. "Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? ", Management international, Vol. 16, n°3, 2012, pp. 10-24.

concernant le NMP s'intéressaient essentiellement à la rationalisation des dépenses, la maîtrise des coûts reste, pour ce courant, une mesure cruciale¹⁹⁰.

- **Responsabilisation** : cet axe associe la recherche de performance avec la responsabilisation où l'attention est accordée aux acteurs. Il se traduit par la mise en place de structures autonomes, redevables de leurs actions et de leurs résultats¹⁹¹. La responsabilisation se montre ainsi, une volonté pour inculquer dans les organisations publiques une culture de performance et insinuer des pratiques de management pertinentes.

- **Contractualisation** : l'orientation actuelle s'intéresse davantage à intégrer les organisations publiques dans des réseaux d'acteurs multiples, notamment les partenariats public/privé ce qui engendre l'inclusion de l'action publique et du travail public dans une large sphère de parties prenantes¹⁹².

¹⁹⁰ I. Kirkpatrick, S. Ackroyd et R. Walker, "The New Managerialism and Public Service Professions" Change in Health, Social Services and Housing, Palgrave Macmillan, March 2005.

¹⁹¹ P. Barberis, "The new public management and a new accountability", Public Administration, vol. 76, n° 3, 1998pp. 451-470

¹⁹² G. A. Boyne. "Sources of Public service Improvement: A critical Review and Research agenda", JPART, vol. 13, n° 3, 2003, p. 367-394.

Section 3 : Les fondements théoriques de la gouvernance et l'autonomie financières

L'appréhension des concepts : autonomie financière et gouvernance financière des collectivités territoriales, évoquée dans les sections précédentes, doit être complétée par le cadrage théorique de ces concepts. C'est ainsi que cette section présentera les fondements théoriques issus de l'analyse de la littérature.

1- Les approches théoriques de l'autonomie financière locale

L'article définitionnel et classificatoire bien connu de Clark¹⁹³ a théorisé l'autonomie locale en plaçant précisément les pouvoirs locaux en relation avec les niveaux gouvernementaux supérieurs. Après avoir traduit les deux principes dépendants du pouvoir juridique de Jeremy Bentham¹⁹⁴ du champ des pouvoirs individuels vers celui des pouvoirs institutionnels, l'auteur définit l'autonomie locale au travers de deux pouvoirs spécifiques : l'initiation et l'immunité.

L'initiation est la compétence des autorités locales à effectuer des tâches dans l'intérêt local. En revanche, l'immunité signifie la possibilité pour une autorité locale d'agir sans être sous le contrôle des niveaux gouvernementaux supérieurs. Quant à l'autonomie, elle « *définit l'étendue de la discrétion locale en ce qui concerne les fonctions, les actions et le comportement légitime du gouvernement local. [...] La discrétion, ou la capacité des gouvernements locaux à remplir à leur manière leurs propres objectifs conformément à leurs propres normes de mise en œuvre, dépend de la précision préalable de l'autonomie locale* »¹⁹⁵.

L'approche de Clark, pose donc une sorte de séquence de conditions qui, si elles sont satisfaites, impliquent une plus grande autonomie locale : les pouvoirs d'initiation et d'immunité sont légitimes, à condition que des droits

¹⁹³ G.L. CLARK, « A Theory of Local Autonomy », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, n° 2, 1984, p. 195-208.

¹⁹⁴ J. BENTHAM, *Of Laws in General*, London, University of London, The Athlone Press, 1970.

¹⁹⁵ G.L. CLARK, op. cit., 1984, p. 198-199.

d'agir de cette manière existent préalablement. L'étendue des deux pouvoirs respectifs indique la configuration de l'autonomie locale et cela détermine à son tour la discrétion locale, qui se manifeste à la fois, par la liberté de décider de la gamme des fonctions à remplir et par la manière de le faire effectivement.

En ce qui concerne la direction de la décentralisation au sein de l'État, Gurr et King¹⁹⁶ ont tenté d'intégrer une variété de perspectives théoriques (en particulier l'analyse néo-marxiste de la fin des années 1970 et des années 1980), portant sur l'autonomie relative au sein de leur « approche centrée sur l'État »¹⁹⁷. Ils se sont concentrés non pas uniquement sur les limites imposées par des niveaux gouvernementaux supérieurs à un gouvernement local, mais aussi sur une multitude de facteurs locaux : « *l'autonomie de l'État local dans les sociétés capitalistes avancées, à n'importe quel moment historique donné, est fonction premièrement de ses relations avec les groupes économiques et sociaux locaux, et deuxièmement de sa relation avec l'État national ou central* »¹⁹⁸. Ces deux formes de contrainte sont résumées en deux dimensions qui déterminent ensemble le degré d'autonomie locale.

La première dimension, l'autonomie de type I, dépend de facteurs économiques et sociaux à l'échelon local. Par conséquent, la décentralisation est organisée non seulement verticalement, mais aussi « horizontalement » dans l'État. Dans ce cas, elle est concrètement circonscrite par l'ampleur des recettes effectives qui peuvent être extraites de l'économie locale, par la capacité des acteurs économiques à contrôler l'agenda politique local et par la présence d'organisations politiques locales et de mouvements sociaux capables de contester ou remodeler les politiques locales mises en œuvre.

Ainsi, pour assurer sa pérennité, une autorité locale devrait pouvoir compter sur l'économie locale, ainsi que sur les impôts locaux. Avec le déclin de l'économie locale, un gouvernement local devient de plus en plus dépendant

¹⁹⁶ T.R. GURR, D.S. KING, *The State and the City*, London, Macmillan, 1987.

¹⁹⁷ Ibid. p.28

¹⁹⁸ Ibid. p.56

financièrement des échelons gouvernementaux supérieurs. Les contraintes financières de l'autonomie de type I, peuvent être surmontées, mais, en retour, les niveaux gouvernementaux supérieurs augmentent leur contrôle sur l'utilisation des ressources financières accordées aux gouvernements locaux. En conséquence, l'autonomie de type II diminue.

Cette deuxième dimension concerne la mesure dans laquelle un gouvernement local peut poursuivre ses intérêts sans être limité par des contraintes fixées constitutionnellement, des objectifs stricts accompagnants les subventions, ainsi que des pressions politiques nationales sur les politiques locales. Elle correspond donc, en partie, au pouvoir d'immunité de Clark¹⁹⁹, mais comporte aussi des éléments plus détaillés sur les conditions réelles affectant la fourniture locale de biens et services publics. A ce propos, King et Pierre²⁰⁰ utilisent, dans le contexte d'une décentralisation bidirectionnelle (soit verticale ou horizontale), les termes « autonomie locale » en référence à l'autonomie de type I et « autonomie du gouvernement local » en référence à l'autonomie de type II : « *Le premier signifie l'autonomie de la communauté locale (y compris les gouvernements locaux, les organisations qui participent à des partenariats public-privé, les agences, etc.) et le second fait référence à l'autonomie dont les gouvernements locaux (peuvent) profiter dans le cadre de l'État* »²⁰¹.

En tant qu'expression des modalités relationnelles (verticales) entre niveaux de gouvernement²⁰², nous affirmons qu'il n'y a pas « une » théorie de l'autonomie locale, mais plutôt divers débats, approches et définitions entourant les différentes dimensions de l'autonomie locale. En premier lieu, cela se rapporte au fait que le concept d'autonomie locale est trop diversifié pour qu'une seule

¹⁹⁹ G.L. CLARK, *op. cit.*, 1984.

²⁰⁰ D.S. KING, J. PIERRE, « Introduction », in KING D.S., PIERRE J., *Challenges to Local Government*, London, SAGE Publications, 1990, p. 9-12.

²⁰¹ D.S. KING, J. PIERRE, *op. cit.*, 1990, cités par F. FLEURKE et R. WILLEMSE, « Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal », *Administrative Theory & Praxis*, vol. 26, n° 4, 2004, p. 536.

²⁰² L. PRATCHETT, « Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' », *Political Studies*, vol. 52, 2004, p. 358-375.

théorie existe²⁰³. En second lieu, cela vient de la nature interdisciplinaire du concept d'autonomie locale, entendu à la fois comme droit et capacité effective : droit, administration publique, économie et science politique, toutes mettent en évidence une dimension spécifique de celui-ci²⁰⁴.

1.1- L'approche légaliste

Cette perspective légaliste, principalement investie par des juristes, désigne plusieurs indices juridiques différents.

Le premier indice correspond aux droits antérieurs – identifiés par Clark – nécessaires pour que le pouvoir puisse être formellement détenu par les gouvernements locaux, à savoir le droit d'exister et le droit de se prononcer sur les frontières de son territoire.

La réponse à la question de savoir si ce sont les autorités représentatives qui doivent être consultées, et par quels moyens, n'est néanmoins pas claire et laissée à la discrétion des États signataires. Ces droits antérieurs sont étroitement liés à la situation juridique des gouvernements locaux au sein de la structure institutionnelle étatique.

Le second indice juridique, fait référence à la répartition formelle et générale des compétences entre les différents niveaux gouvernementaux prévue par le cadre juridique. On distingue à ce propos les pays où les gouvernements locaux disposent d'une « compétence générale » à entreprendre des fonctions, et les autres, où les autorités locales doivent trouver une base légale spécifique pour leur action, comme c'est le cas dans la doctrine de l'*ultra vires* au Royaume-Uni par exemple. Néanmoins, « *il est douteux que l'existence du principe de compétence générale implique nécessairement un plus grand degré d'autonomie* »²⁰⁵. En effet, cette question de la répartition formelle des

²⁰³ F. KJELLBERG, « The Changing Values of Local Government », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 540, 1995, p. 40-50.

²⁰⁴ A. SCHNEIDER, « Decentralization: Conceptualization and Measurement », *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n° 3, 2003, p. 32-56

²⁰⁵ P. BLAIR, « Trends in Local Autonomy and Democracy : Reflections from a European Perspective », in R. BATLEY, G. STOKER (eds.), *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London, MacMillan, 1991, p. 51.

compétences est inextricablement liée à celle de la subsidiarité, principe général d'organisation institutionnelle²⁰⁶.

En plus du choix politique consistant à favoriser les autorités les plus proches de leurs électeurs, quatre critères pour la division du pouvoir entre les autorités sont donc prévus : la nature et l'ampleur de la tâche (deux critères objectifs), ainsi que les deux notions plus subjectives d'efficacité et d'économie.

Par conséquent, cela suppose, d'une part, un pouvoir inhérent des autorités locales, suggérant que la subsidiarité est le principe sous-jacent du processus ascendant de construction étatique de la « non-centralisation », et qu'elle est alors seulement une modalité recommandée d'organisation des institutions étatiques en cas de « décentralisation » – pour reprendre la distinction d'Elazar²⁰⁷. D'autre part, cela montre que l'attribution officielle des pouvoirs peut interférer avec d'autres mesures juridiques, qui peuvent impliquer des compétences soit, de prise de décision soit, de contrôle pour la fourniture d'un service public spécifique²⁰⁸.

Le troisième indice, est l'éventail de la supervision formelle qui peut être utilisé, entre autres, comme un aspect juridique. Considérant les constitutions nationales et européennes, Marcou²⁰⁹, par exemple, définit l'autonomie locale à travers quatre éléments : le droit reconnu à une collectivité territoriale de s'administrer elle-même, le caractère démocratique de cette administration, la vocation générale de sa compétence, et le contrôle de l'État.

Le quatrième indice, à savoir, l'existence formelle de moyens constitutionnels ou légaux pour protéger l'autonomie locale contre la violation des principes de droit d'existence, de décision sur les limites du territoire, et de compétence

²⁰⁶ S. KEUNEN, « Local Autonomy and Subsidiarity: A Two-way Principle », *Paper presented at the IPSA 24th World Congress of Political Science*, Poznan, Poland, 23-28 July 2016.

²⁰⁷ D.J. ELAZAR, « Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity », *Publius*, vol. 6, n° 4, 1976, p. 13.

²⁰⁸ H. WOLMAN, « Decentralization: What It Is and Why We Should Care », in R.J. BENNET, *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 32.

²⁰⁹ G. MARCOU, *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.

pour le libre exercice des responsabilités dans la provision des tâches publiques est parfois considérée comme un indice juridique.

1.2- L'approche fonctionnelle

En ce qui concerne la structure verticale du secteur public, l'attribution des fonctions et des instruments fiscaux aux niveaux gouvernementaux appropriés est un enjeu de longue date dans le cadre de la théorie de la décentralisation fiscale²¹⁰. Les économistes de la première génération de la décentralisation fiscale ont proposé un cadre normatif faisant correspondre l'efficacité du système avec un modèle de répartition des tâches basé sur une séparation claire des tâches par niveau (modèle dual) et une forte décentralisation²¹¹. Dans cette perspective, un gouvernement local autonome peut améliorer son efficacité dans l'accomplissement de ses responsabilités en matière de services publics en les adaptant aux préférences des citoyens (*output*). Par conséquent, étant donné que l'étendue des fonctions pour lesquelles il est effectivement responsable est liée au degré de décentralisation politique, cela constitue une indication de l'autonomie locale.

Toutefois, cette indication peut soulever certaines questions²¹². Premièrement, l'importance d'une responsabilité publique n'est pas la même d'un pays à l'autre. Deuxièmement, le rôle réel des gouvernements locaux peut être flou dans des « modèles administratifs intégrés »²¹³, où de nombreuses attributions sont partagées entre les niveaux. Troisièmement, même si les compétences ont été attribuées *de jure*, il est possible que le gouvernement local agisse *de facto* au nom des gouvernements supérieurs (décentralisation administrative), sous leur supervision, et sans réelle discrétion dans la prise de décision (tâches «

²¹⁰ W.E. OATES, *Decentralization of the Public Sector*, in R.J. BENNET, *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 43-58.

²¹¹ J.M. BUCHANAN, « Federalism and Fiscal Equity », *The American Economic Review*, vol. 40, n° 4, 1950, p. 583-599

²¹² P. BLAIR, « Trends in Local Autonomy and Democracy : Reflections from a European Perspective », in R. BATLEY, G. STOKER, *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London, MacMillan, 1991, p. 51.

²¹³ E.C. PAGE, *Localism and Centralism in Europe: The political and Legal Bases of Local Self-government*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 24.

obligatoires » ou « autorisées »)²¹⁴. Ce sont les raisons pour lesquelles la part des dépenses infranationales directes par rapport aux dépenses publiques totales est loin d'être une mesure précise de l'étendue de ses responsabilités réelles – bien que souvent utilisée en raison du manque de bonnes données générales²¹⁵. Les mêmes limites peuvent être adressées à l'autre mesure la plus largement utilisée dans les études sur la décentralisation fiscale, à savoir la part des recettes publiques infranationales par rapport aux recettes totales²¹⁶.

La structure verticale des recettes (*input*) est de première importance pour l'autonomie locale, dans l'hypothèse – qui ne prend pas en compte le caractère multidimensionnel de l'autonomie financière²¹⁷ – que plus la proportion du revenu du gouvernement local provenant des niveaux gouvernementaux d'ordre supérieur est grande, moins le degré d'autonomie locale est élevé.

Vetter définit l'autonomie locale comme « *la gamme des fonctions délivrées au niveau local dans un pays et la liberté des autorités locales de prendre des décisions sur la façon de fournir leurs services – la portée de leur discrétion* »²¹⁸ et construit finalement un indice d'autonomie avec la moyenne des indices des dépenses et des recettes locales.

En ce qui concerne les recettes, les ressources les plus importantes d'un gouvernement infranational, sont les recettes fiscales et les subventions intergouvernementales²¹⁹. Pour Oates²²⁰, l'autonomie locale devrait ainsi, impliquer en premier lieu pour le gouvernement local le pouvoir sur son propre

²¹⁴ E.C. PAGE, *Localism and Centralism in Europe: The political and Legal Bases of Local Self-government*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 24 et ss.

²¹⁵ L.J. SHARPE, « The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic State », *European Journal of Political Research*, vol. 16, n° 3, 1988, pp. 365-380.

²¹⁶ N. AKAI, « The Role of Decentralisation Indicators in Empirical Research », in J. KIM, J. LOTZ, BLOCHLIGER H., *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD and Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, 2013, p. 61-70

²¹⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE), KOREAN INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE (KIPF), « Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work », *OECD Publishing*, Paris, 2016.

²¹⁸ A. VETTER, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske + Budrich, 2007, p. 99.

²¹⁹ D. BERGVALL, C. CHARBIT, D.-J. KRAAN, O. MERK, « Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 4, 2006, p. 112-158.

²²⁰ W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2011.

impôt et sur les instruments de taxation. Comme les normes juridiques et leurs implications ne sont généralement pas directement prises en compte dans les flux financiers²²¹, de récents rapports de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont essayé de préciser la déclinaison du pouvoir de taxation du gouvernement local de la manière suivante (du plus au moins important) : le pouvoir complet sur les taux et les bases d'imposition, le pouvoir sur les taux d'imposition, le pouvoir sur les bases d'imposition, des ententes de partage fiscal et aucun pouvoir sur les taux et les bases d'imposition²²².

En ce qui concerne les subventions intergouvernementales, les principales fonctions relevées par la littérature sont l'internalisation des effets de débordement, l'égalisation du déséquilibre fiscal (qui peut également être atteint par un système de péréquation horizontale) et l'amélioration du système fiscal global. Elles peuvent être soit inconditionnelles, si elles désignent des transferts non affectés, soit conditionnelles, lorsqu'elles sont transférées aux gouvernements locaux pour des programmes spécifiques et dont l'utilisation peut ainsi être soumise à une surveillance stricte²²³. En conséquence, l'octroi d'un financement par les niveaux gouvernementaux supérieurs ne réduit pas nécessairement l'autonomie locale²²⁴. Cependant, il est crucial, selon Oates, que les gouvernements locaux « *lèvent une partie importante de leurs fonds propres* »²²⁵ afin de préserver leur indépendance sur les dépenses et les incitations existantes et que des décisions fiscales prudentes soient prises localement.

²²¹ D. STEGARESCU, « Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends », *Fiscal Studies*, vol. 26, n° 3, 2005, p. 301-333.

²²² H. BLOCHLIGER, « Measuring Decentralisation: The OECD Fiscal Decentralisation Database », in J. KIM, J. LOTZ, H. BLOCHLIGER, *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies*, OECD and Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, 2013, p. 15-35

²²³ W. E. OATES, « An Essay on Fiscal Federalism ». *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3, 1999, p. 1120-1149 ; BLOCHLIGER H., *op. cit.*, 2013.

²²⁴ K. J. DAVEY, « Local Autonomy and Independent Revenues », *Journal of Public Administration*, vol. 49, 1971, p. 45-50.

²²⁵ W.E. OATES, *op. cit.*, 1990, p. 50.

Enfin, la possibilité pour un gouvernement local d'emprunter, afin de disposer de ressources financières supplémentaires dont il peut disposer librement, peut également déterminer, dans une certaine mesure, son degré d'autonomie locale²²⁶.

1.3- L'approche organisationnelle

Cette approche politico-administrative est principalement axée sur la façon dont un gouvernement local s'organise lui-même (auto-gouvernance) pour remplir ses fonctions. Le concept clé dans cette perspective est la capacité du gouvernement local, qui peut simplement être définie comme « *la capacité du gouvernement local à exercer ses fonctions de manière efficace et efficiente* »²²⁷. Afin d'expliquer la capacité des gouvernements locaux dans le monde entier, les auteurs distinguent les quatre conditions suivantes :

- les « **conditions contextuelles** » qui se réfèrent à des déterminants juridiques, socio-économiques et historiques très généraux.
- les « **conditions structurelles** » ayant à voir avec la position relative des gouvernements locaux en termes de responsabilités fonctionnelles et d'autonomie financière. Ce facteur englobe les préoccupations de la théorie de la décentralisation fiscale.
- les « **conditions institutionnelles** » qui sont liées à la taille du gouvernement local, son organisation interne, son budget financier et ses infrastructures.
- enfin, les « **conditions relatives aux ressources humaines** » qui se réfèrent essentiellement aux questions liées à la gestion du personnel²²⁸.

Ces conditions sont liées à une préoccupation substantielle, la « capacité du système » à répondre aux préférences collectives des citoyens, et à une

²²⁶ J. RODDEN, « The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World », *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 3, 2002, p. 670-687.

²²⁷ P. REDDY, J. NEMEC, M. DE VRIES, « The State of Local Government », *Public Policy and Administration*, vol. 14, n° 3, 2015, p. 161.

²²⁸ P. REDDY, J. NEMEC, M. DE VRIES, op. cit., 2015, p. 162.

préoccupation procédurale, l'« efficacité citoyenne » à contrôler pleinement les décisions du politique en agissant de manière responsable et compétente²²⁹. En ce sens, l'autonomie locale peut être considérée comme l'élément constitutif «des deux faces de l'autodétermination démocratique »²³⁰.

Du point de vue de l'output, elle légitime des choix politiques qui répondent efficacement aux exigences et préférences des citoyens (gouvernement pour le peuple). Du point de vue de l'input, elle légitime les décisions politiques qui ont été déterminées grâce à toute une série de procédures, telles que le débat public, les votes ou les élections (gouvernement par le peuple)²³¹. La dimension démocratique est donc le prérequis nécessaire à la décentralisation politique – ou à la « vraie » municipalisation²³² –, ainsi que l'essence même de l'autonomie locale, car elle implique la création et l'entretien des arènes politiques²³³. En fonction de l'étendue de l'autonomie locale, l'activité politique sous-jacente peut conduire à des profils politiques variés. Premièrement, elle peut contribuer au développement d'une identité locale plus ou moins forte. Deuxièmement, elle peut différemment affecter des éléments relatifs à la structure de la démocratie locale, tels que le type de corps législatif (représentatif ou démocratie directe), l'existence d'autres moyens pour la participation citoyenne au niveau local, le type de suffrage électoral, ou la possibilité de disposer d'organes exécutifs responsables.

L'ampleur de l'autonomie locale détermine le niveau de la capacité administrative d'un gouvernement local, considéré comme une organisation

²²⁹ R.A. DAHL, E.R. TUFTE, *Size and Democracy*, London, Oxford University Press, 1973, p. 20.

²³⁰ F.W. SCHARPF, « Economic Integration, Democracy and the Welfare State », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 1997, p. 19.

²³¹ F.W. SCHARPF, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, University Press, Oxford, 1999 ; N. KERSTING, A. VETTER, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske + Budrich, 2003

²³² S. KUHLMANN et H. WOLLMANN, *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar, 2014, p. 120.

²³³ W. RIKER, « Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter », *Comparative Politics*, vol. 2, n° 1, 1969, p. 135-46.

fournissant des services publics à l'échelon local²³⁴, dans l'exécution de fonctions (propres ou déléguées). L'autonomie locale peut être, de ce point de vue, considérée comme une ressource nécessaire pour se mener vers la gouvernance locale²³⁵.

1.4- L'approche politique des relations intergouvernementales

L'intérêt de cette approche n'est pas porté sur une étude macro des relations intergouvernementales en tant que relations financières, organisationnelles, juridiques et politiques qui existent entre les niveaux constitutifs d'un État, mais sur les « *relations verticales bilatérales qui s'opèrent effectivement dans le cadre du politique, dans le sens des dimensions relatives aux acteurs et aux processus de la vie politique* »²³⁶. Celles-ci placent dans un jeu de pouvoir intergouvernemental des individus organisés en partis politiques, en associations, en groupes de pression ou en mouvements sociaux. Hutchcroft²³⁷ tente d'expliquer et de relier les points de vue administratif et politique sur la centralisation et la décentralisation afin de décrire comment les systèmes politico-administratifs sont territorialement organisés. Il met en évidence leurs distinctes, mais complémentaires contributions : l'administration publique, en tant que sous-champ de la science politique, fait référence à l'« autorité », soit « les rôles formels conférés aux individus en leurs qualités officielles »²³⁸, et à sa répartition formelle dans les différents niveaux de territoires gouvernementaux, alors que le politique, en tant que sous-champ de la science politique, prête « *attention à l'autorité et au pouvoir, ainsi qu'aux interactions complexes entre les deux* », mais son « *inattention générale pour les*

²³⁴ C. POLLITT, « Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management », in E. FERLIE, L.E. Jr. LYNN, C. POLLITT, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 371-397

²³⁵ RHODES R.A.W., « The New Governance: Governing without Government », *Political Studies*, vol. XLIV, 1996, p. 652-667.

²³⁶ S. MUELLER, *Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-national Switzerland*. Colchester, ECPR Press, 2015.

²³⁷ P.D. HUTCHCROFT, « Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14, n° 1, 2001, p. 23-53

²³⁸ Ibid. p. 26

*dimensions territoriales du pouvoir et de l'autorité est peu louable »*²³⁹. De haut en bas, l'expression du pouvoir est le contrôle (ou la supervision). Puisque le contrôle étatique est inséparable des décisions des gouvernements locaux²⁴⁰, plus son intensité est grande, plus le degré d'autonomie locale est faible. Dans une perspective large des relations intergouvernementales, le contrôle du gouvernement central est entendu par Goldsmith comme « *la définition des règles du jeu intergouvernemental* »²⁴¹ et correspond à l'opposé de l'autonomie locale.

D'une part, un contrôle formel peut être opéré au travers d'un examen de la légalité des décisions locales en référence au cadre légal. D'autre part, le contrôle opéré par les niveaux gouvernementaux supérieurs peut être exercé par divers moyens informels²⁴². Premièrement, par le contrôle de l'autonomie financière du gouvernement local, à savoir les objets d'études du champ de la décentralisation fiscale, tels que la fixation des taux d'imposition, la discrétion pour faire des dépenses, l'accès à l'emprunt et les modalités du système de transfert. S'agissant de ce dernier objet, de nombreux auteurs ont souligné la contradiction inhérente à la décentralisation se trouvant dans le fait que la mise en place d'un système de subventionnement soit irrémédiablement liée à une augmentation du contrôle²⁴³. Deuxièmement, ce contrôle peut se traduire à travers le processus de régulation administrative par les façons dont certaines fonctions particulières peuvent être fournies. La supervision administrative examine dans ce cas l'opportunité des décisions locales, alors qu'elle se cantonne à un contrôle de légalité dans le cas d'un gouvernement local plus autonome. Troisièmement, les niveaux gouvernementaux supérieurs peuvent exercer un contrôle sur l'accès des gouvernements locaux vers les échelons supérieurs, lorsque celui-ci est garanti par un préfet nommé et non pas élu

²³⁹ Ibid. p. 27

²⁴⁰ G. MARCOU, *op. cit.*, 1999.

²⁴¹ M. GOLDSMITH, « Central Control over Local Government – A Western European Comparison », *Local Government Studies*, vol. 28, n° 3, 2002, p. 91.

²⁴² M. GOLDSMITH, *op. cit.*, 2002.

²⁴³ R. PRUD'HOMME, « On the Dangers of Decentralization », *Policy Research Working Paper 1252*, The World Bank, Washington D. C., 1994 ; F. FLEURKE, R. WILLEMSE, *op. cit.*, 2004 ; T.R. GURR, D.S. KING, *op. cit.*, 1987 ; OATES W.E., *op. cit.*, 1999.

localement, à savoir « *un fonctionnaire de l'État central dont les fonctions comprennent la supervision des actions du gouvernement local* »²⁴⁴, ainsi que par la sélection, par les responsables du parti aux niveaux supérieurs, des candidats en lice pour les élections locales²⁴⁵.

Pourtant, les préfets et les politiciens – entre autres acteurs locaux – peuvent également jouer un rôle dans la défense des intérêts locaux vers les niveaux gouvernementaux supérieurs, ce que Page a appelé le « localisme politique » : « *contrairement au [localisme juridique], les élites locales peuvent aussi influencer les politiques publiques d'une manière très différente en recourant à leur autorité politique, en tant que représentants démocratiquement légitimes de la localité, ou d'une partie importante de sa population, pour influencer les décisions nationales dans le cas où elles affectent la localité* »²⁴⁶. D'après l'auteur, des canaux indirects et directs d'accès d'un gouvernement local aux niveaux plus élevés de gouvernement existent et offrent des opportunités pour les autorités locales de façonner les services publics.

En somme, le degré d'influence qu'un gouvernement local est en mesure d'exercer directement ou indirectement sur les niveaux gouvernementaux supérieurs, est également un facteur important de l'autonomie locale, puisqu'il peut permettre de changer le processus de décision des politiques publiques et les conditions de leur fourniture.

2- Cadre théorique de la gouvernance

Les recherches sur la gouvernance se sont intéressées en premier lieu aux grandes entreprises privées managériales, à but lucratif, cotées en bourse²⁴⁷. L'objectif de ce cadre théorique est principalement de comprendre

²⁴⁴ E.C. PAGE, *op. cit.*, 1991, p. 28.

²⁴⁵ J. RODDEN, « Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement », in *Comparative Politics*, vol. 36, n° 4, 2004, p. 481-500.

²⁴⁶ E.C. PAGE, *op. cit.*, 1991, p. 5.

²⁴⁷ G. Charreaux (2000), « Gouvernance d'entreprise et comptabilité », Encyclopédie de comptabilité, de contrôle de gestion et audit, sous la direction de B. Colasse, Economica, pp. 743-756.

l'architecture et la distribution du pouvoir ainsi que les liens entre les mécanismes de gouvernance et les mécanismes de création/ distribution de la valeur au sein de ces organisations.

La plupart des théories micro de la gouvernance s'inscrivent dans la perspective de l'efficacité. La fonction d'un mécanisme de gouvernance et, plus généralement, d'un système de gouvernance, est de contribuer à améliorer l'efficacité de la firme. Ainsi, l'explication de mécanismes tels que le conseil d'administration ou les offres publiques d'achat hostiles sera, qu'en assurant une meilleure discipline des dirigeants, ces derniers contribuent à accroître l'efficacité de la firme en lui permettant de créer davantage de valeur. Toutefois, si la plupart de ces théories retiennent ce critère, elles lui attribuent des contenus différents.

Les différentes théories micro reposent également sur une interprétation particulière du darwinisme économique, conduisant à établir une relation entre la sélection par la concurrence entre firmes et l'efficacité des systèmes de gouvernance. Selon le principe de sélection naturelle transposé au domaine de la gouvernance, seuls les systèmes efficaces, c'est-à-dire assurant une régulation des firmes les conduisant à créer de la valeur de façon durable, survivent à terme. En conséquence, les systèmes observés seraient réputés efficaces.

Dans le champ de la gouvernance, cette critique vise la conclusion, souvent associée à la perspective fonctionnaliste, selon laquelle les systèmes de gouvernance observés seraient les plus efficaces possibles. Autrement dit, l'efficacité de premier rang serait garantie et les systèmes seraient censés atteindre systématiquement et automatiquement l'optimum. Dans les perspectives disciplinaires de la gouvernance, les plus critiquées à cet égard, les systèmes de gouvernance existants ne sont pas présumés efficaces dans l'absolu, mais seulement de façon relative et précaire – en raison notamment de l'innovation institutionnelle et organisationnelle –, et après prise en compte des coûts d'adaptation, selon le principe de remédiabilité. En particulier, ce

principe ne s'oppose pas à la dépendance de sentier et, donc, au caractère contingent de l'efficacité en fonction de l'évolution historique du cadre institutionnel.

D'autres théories, parfois économiques, mais le plus souvent, sociologiques ou stratégiques, proposent une explication autre que celle de l'efficacité, dans la mesure où les motifs avancés sont liés, par exemple, à la recherche et à l'appropriation des rentes produites par les firmes par la coercition, la création d'une dépendance ou l'influence. Des mécanismes tels que le conseil d'administration, les réseaux d'administrateurs ou les offres publiques hostiles sont vus alors comme des moyens d'acquérir du pouvoir afin de capter des richesses et non plus des leviers disciplinaires permettant d'atteindre une meilleure efficacité. Ces théories reposent, parfois, sur une logique intégrative selon laquelle les dirigeants ou la firme sont supposés obéir à une rationalité collective qui les dépasse, celle d'une classe sociale ou d'un réseau, par exemple. Dans d'autres cas, en relation notamment avec le courant de la nouvelle sociologie institutionnelle, elles apportent une justification de nature interorganisationnelle à certains mécanismes de gouvernance. Par exemple, le conseil d'administration et les réseaux d'administrateurs ne serviraient qu'à remplir une fonction de légitimation sociale, en assurant la diffusion de schémas cognitifs ou normatifs entre organisations – par exemple, les normes de valeur actionnariale – sans que cette fonction ait nécessairement un effet sur l'efficacité des organisations. Ces dernières théories, étant rarement articulées autour de la firme, ne constituent pas des théories micro des systèmes de gouvernance, à l'instar des théories de l'efficacité²⁴⁸.

L'approche dominante de la gouvernance dans les entreprises, se structure autour de deux grandes théories²⁴⁹, à savoir les théories actionnariale et

²⁴⁸ Gérard CHARREAUX ; Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux « Corporate Governance Theories : From Micro Theories to National Systems Theories » Cahier du FARGO n° 1040101 Version révisée - Décembre 2004.

²⁴⁹ Olivier Meier et Guillaume Schier, Quelles théories et principes d'actions en matière de gouvernance des associations ? Management & Avenir 2008/6 (n° 20), pp. 179 -198.

partenariale de la gouvernance. Ces théories, bien que différentes, abordent la question délicate de la création et la répartition de valeur à travers les relations entre le dirigeant et un ou plusieurs autres acteurs de l'environnement ; qu'il s'agisse des actionnaires (cas du modèle actionnarial) ou des parties prenantes (cas du modèle partenarial). Parallèlement à ces deux théories, a émergé plus récemment une troisième théorie, appelée théorie cognitive de la gouvernance. Cette dernière se fonde, au niveau du processus de création et de répartition de valeur, sur la capacité des structures à identifier de nouveaux problèmes et à y apporter les réponses adéquates. Néanmoins, malgré des divergences conceptuelles entre ces trois théories de la gouvernance, les caractéristiques propres aux entreprises et la place accordée aux dirigeants d'entreprise, restent au centre de l'analyse. Il existe donc aujourd'hui, sur la question de la gouvernance des entreprises traditionnelles, un cadre théorique relativement solide et structuré sur lequel il est possible de bâtir une analyse cohérente et adaptée.

Après avoir introduit les deux courants constitutifs du paradigme de la gouvernance, fondé sur l'efficacité, nous les présenterons de façon détaillée lors du chapitre deux visant à les réunir au sein d'une théorie synthétique de la gouvernance.

Conclusion du chapitre

A partir des années 80, la reconnaissance d'une plus large autonomie financière aux collectivités territoriales s'est imposée. Cette notion a interpellé aussi bien les juristes, les politiciens que les économistes pour la définir. Elle revêt une double dimension : recettes et dépenses.

L'obscurité du concept : autonomie financière, a été éclairée tantôt par une définition formelle, tantôt d'une manière fonctionnelle.

- De façon **formelle**, l'autonomie financière signifie la jouissance d'un organisme d'une individualité budgétaire. Pour se faire, l'organisme doit, soit disposer d'un budget autonome, soit d'un budget annexe.
- L'appréhension **fonctionnelle** de l'autonomie financière dépasse la simple définition vers la mesure, pas seulement de la part des ressources propres, mais également, sur la capacité de l'organe de concevoir sa propre réglementation financière.

La question de mesure exige des méthodes d'analyse financière des collectivités qui sont de plusieurs sortes. Des auteurs privilégient les ratios de niveaux, d'autres considèrent que les ratios de structure sont mieux placés. Or, ces ratios doivent permettre une évaluation.

Cette autonomie financière des collectivités territoriales doit être en cohérence avec la politique étatique qui veille sur la centralité. Ce concept de centralité doit signifier le centre de citoyenneté visant à satisfaire les besoins des citoyens par l'approche de proximité pour assurer une gouvernance.

Le concept de gouvernance peut être défini d'une part, en termes de capacité à intégrer, à donner formes aux intérêts locaux, organisations et groupes sociaux et, d'autre part, en termes de capacité à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec l'État et les niveaux de gouvernement.

Ce développement repose, certes, sur les compétences humaines, mais également, et de façon inéluctable sur la gestion des finances locales ; d'où la notion de gouvernance financière territoriale. Cette notion, à l'image du nouveau management public, est un modèle de gestion qui consiste à rationaliser le processus de prise de décision, d'optimiser le fonctionnement interne, et de s'ouvrir et s'adapter aux exigences de l'environnement extérieur. Sous le même angle, si l'on examine les freins de la gouvernance financière, la subordination financière sera l'un des indicateurs les plus significatifs. La question des ressources financières est toujours mise en question. C'est ainsi, que l'autonomie financière peut jouer un rôle prépondérant dans la concrétisation de ladite gouvernance.

Au regard de ces définitions, il nous semble important de nous situer par rapport à l'ancrage théorique que recèle les concepts de gouvernance et d'autonomie financière, voire leurs fondements théoriques. Le cadrage théorique de ces deux concepts sera plus développé au niveau du chapitre suivant.

Chapitre 2 :

Le cadrage théorique de l'autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales

Introduction du chapitre 2

La polysémie du terme gouvernance, relève de disciplines et de racines théoriques variées, de l'économie institutionnelle aux relations internationales en passant par l'économie ou la sociologie des organisations, l'économie du développement, la science politique ou encore l'administration publique²⁵⁰. On peut ainsi dire que la gouvernance qui tiendrait dans un paradigme intégrateur de divers mécanismes internes, enjeux externes et problématiques, qui construisent la notion de gouvernance, est multi-théorique²⁵¹. Dans cette logique, nous nous référons à plusieurs théories pour développer un cadre de référence suffisamment général, pour prendre en compte les réalités et les spécificités des collectivités et de l'autonomie financière.

Ce choix multi-théorique n'est pas le fait du hasard. Des liens, conceptuels et fonctionnels, sont mis en exergue, en première vue, pour justifier ce choix. En effet, les approches de la gouvernance (actionnariale, partenariale, cognitive et institutionnelle) intègrent des théories que nous pouvons également mobiliser pour l'autonomie financière. Par ailleurs, les risques liés aux comportements humains d'asymétrie d'information et de conflit d'intérêt que l'autonomie financière permet de réduire, soulignés dans ce chapitre, constituent aussi des problèmes à résoudre dans le cadre de la théorie de gouvernance. Notre choix, peut être également justifié par les travaux conceptuels et empiriques, qui mettent, également, en évidence les liens entre les variables de l'autonomie financière et la gouvernance, avec ses aspects humains ou organisationnels. Le développement des pratiques managériales annexes à l'autonomie financière, est marqué par des connexions multiples entre sphère publique et privée, et la multiplicité d'acteurs intervenant dans le système public local. Enfin, la modernisation des finances locales montre à quel point on recherche des

²⁵⁰ N.Holec et G. Brunet-Jlivald, « Qu'est ce que la gouvernance ? », <http://www.sauvonsluniversite.com/spip.php?>, 1999.

²⁵¹ M.Khelif, « approches de la gouvernance et performance : le cas des organisations du secteur public », vol 26, n°6, actes de Congrès annuel de la section Stratégie de l'association des sciences administratives du Canada Toronto (CASA), 2005.

pratiques de gouvernance qui permettent d'aiguiller efficacement l'action publique locale, en particulier avec des outils de bonne gestion.

Ce chapitre présentera d'abord les approches théoriques de la gouvernance permettant le passage du domaine privé au domaine public, ensuite, le lien entre la gouvernance et l'autonomie financière, enfin, nous aborderons l'expérience de deux pays ayant opté pour ce mode de gestion (autonomie financière des collectivités territoriales).

Section 1 : La gouvernance au carrefour des théories

La théorie de la gouvernance n'a pas pour objet d'étudier la façon dont les dirigeants gouvernent, c'est-à-dire le management. Elle a pour champ d'investigation la régulation des dirigeants, l'hypothèse implicite étant que ces derniers jouent un rôle substantiel dans les performances des organisations.

Deux principaux courants théoriques proposent des explications différentes de l'efficacité des organisations et de leur existence. D'une part, la théorie néo-institutionnelle sociologique, permet de comprendre la problématique de la thèse selon une coordination implicite entre les différentes parties prenantes, guidées par la recherche de légitimité au sein du champ institutionnel. D'autre part, la théorie partenariale explique la relation à partir des facteurs internes à la collectivité territoriale et permet une coordination explicite avec ces partenaires.

1- Approche partenariale de la gouvernance

La réaction libérale « à la primauté accordée à la valeur financière et à la figure de l'actionnaire (shareholder)²⁵² a donné naissance à l'approche partenariale » selon laquelle la gouvernance consiste à défendre les intérêts de l'organisation en tant qu'entité non réductible aux seuls actionnaires. Dans la logique de cette théorie, l'intérêt des actionnaires ne doit pas être défendu au point d'occulter les intérêts des autres parties prenantes de l'entreprise²⁵³. C'est ainsi qu'à l'aube du XXIème, le passage, comme le souligne Poulain-Rehm²⁵⁴, d'une « gouvernance d'agence » à « une gouvernance de partenariat » s'impose, si ce n'est encore comme une réalité, du moins comme une nécessité.

²⁵² Presqueux, Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes » In : Bonnafous-Boucher, et Presqueux, Décider avec les parties prenantes, La Découverte, 2006, p. 20

²⁵³ L.A.Stout, Why we should stop teaching Dodge V. Ford ?, Virginia Law and Business review, Vol. 20, n°1, 2008, p. 176.

²⁵⁴ Poulain-Rehm, Les stocks-options en France, théories et politiques, 2003, p. 294.

1.1- Théories encadrant la gouvernance partenariale

Ce paradigme est généralement illustré par la théorie de l'agence généralisée²⁵⁵, selon les travaux de Charreaux et Desbières²⁵⁶ qui impliquent une vision pluraliste de la firme et la théorie des parties prenantes.

1.1.1- De la théorie de l'agence à l'approche partenariale

La « Stakeholder-Agency Theory » de Hill et Jones²⁵⁷ constitue une « tentative séduisante d'élargissement du cadre traditionnel »²⁵⁸ de la gouvernance de l'entreprise. Ces deux auteurs, ont exploité les « possibilités offertes par la théorie de l'agence » pour présenter un cadre conceptuel intégrateur qui repose « sur une représentation du système de gouvernement des entreprises comme résultante d'un jeu dynamique entre les dirigeants et les différents stakeholders avec pour objet la création et le partage des rentes et quasi-rentes »²⁵⁹.

Cette tendance a conduit à envisager « la firme comme un nœud de contrats passés entre détenteurs de ressources »²⁶⁰ et par la même, à reconnaître la nécessité de mettre en œuvre une gestion partenariale soucieuse des intérêts des parties pouvant avoir une répercussion sur la performance de l'entreprise. Plus précisément, un système de gouvernance sera, en fonction de cette logique, performant s'il permet la prise en compte et la meilleure satisfaction de toutes les parties prenantes.

Cependant, et suivant les constats soulevés par Oxibar²⁶¹, il existe certaines nuances entre la théorie de l'agence généralisée et la théorie de l'agence. Ces

²⁵⁵ C.Hill et W.L.Jones, stakeholders-Agency theory, Journal of management studies, Vol 29, n°2, 1992, pp. 131-154.

²⁵⁶ G.Charreaux et Desbières, La théorie positive de l'agence : lecture et relectures, 1998.

²⁵⁷ C.Hill et W.L.Jones, op. cit., 1992, pp. 24-26.

²⁵⁸ G.Charreaux, Vers une théorie du gouvernement des entreprises, 1996, p.24

²⁵⁹ G. Charreaux, « La théorie positive de l'agence : positionnement et apports », *Revue d'économie industrielle*, vol. 92, n° 2-3, 2000, p. 192-214.

²⁶⁰ C.Hill et W.L.Jones, op. cit. 1992, p. 132.

²⁶¹ B.Oxibar, La diffusion d'information sociétale : outil de mesure et déterminants. Une comparaison multi supports, 2005, p. 12.

nuances concernent, en particulier, les mécanismes d'adaptation du marché et la relation principal-agent dans la mesure où « si dans la théorie de l'agence, les marchés sont efficaces et s'adaptent rapidement à de nouvelles conditions, la théorie de l'agence généralisée admet la possibilité d'un marché non efficace sur une période courte ou moyenne »²⁶². S'agissant de la relation principal-agent, Hill et Jones précisent qu'« il serait incorrect de suggérer que toutes les parties prenantes sont des principales dans le sens proposé par la théorie de l'agence ». Toutefois, ces chercheurs considèrent qu'il est possible d'établir un parallèle entre la relation stakeholder-agent et la relation principal-agent dans la mesure où toutes deux « *impliquent l'existence d'un courant implicite ou explicite dont le but est de tenter de réconcilier des intérêts divergents* »²⁶³.

La question importante est d'aligner les intérêts des dirigeants sur ceux des actionnaires²⁶⁴. La dissociation de la propriété et du contrôle, conduit les gestionnaires à prendre les décisions et les actionnaires à supporter un risque résiduel, associé à leur investissement spécifique dans la firme. Depuis les travaux de Jensen et Meckling, l'agent est considéré comme pouvant poursuivre des buts opposés à ceux de l'actionnaire : chercher à atteindre une faible variabilité des revenus, en évitant de prendre des décisions risquées, poursuivre la croissance stable des profits, qui assurent une performance future, augmenter la taille de l'entreprise, etc. En revanche, les actionnaires s'intéressent à la maximisation de la valeur de la firme et, préfèrent donc, les investissements risqués pour rentabiliser leurs capitaux. En effet, les actionnaires sont confrontés à un certain nombre de problèmes pour la surveillance du manager : une information imparfaite afin de prendre de bonnes décisions, les applications difficiles de l'incomplétude des contrats en cas de comportements discrétionnaires et les incitations des actionnaires peuvent être

²⁶² C.Hill et W.L.Jones, op. cit. 1992, p. 132.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ E. Fama, "Agency problems and the theory of the firm", *Journal of Political Economy* 88, No.2, 1980, pp. 288-307.

atténuées par le développement du comportement du passager clandestin des autres actionnaires.

Les conflits d'intérêt peuvent être surmontés, moyennant des dispositifs d'incitation et de surveillance-sanction. Mais, la mise en place d'un système d'incitation de l'agent et de son contrôle fait naître un certain nombre de coûts appelés coûts d'agence. Les coûts d'agence recouvrent les dépenses de surveillance et d'incitation, les dépenses d'obligations (publication des comptes, rapports, etc.) et la perte résiduelle (Jensen et Meckling). Selon cette théorie, le système de gouvernance est composé de l'ensemble des moyens de contrôle ayant pour but de réduire les conflits d'intérêts considérés comme coûteux. Trois grands types de mécanismes sont présentés : le contrôle interne réalisé par les diverses instances (conseils et comités) chargées de surveiller l'action des dirigeants, les mécanismes incitatifs destinés à encourager les dirigeants à poursuivre les mêmes objectifs que le principal et le contrôle externe exercé par les marchés (le marché financier et le marché du travail).

Cependant la théorie d'agence présente certaines limites pour expliquer le mécanisme de la gouvernance d'entreprise. Premièrement, la théorie d'agence ne prend pas en compte les différents acteurs concernés au sein de la firme. Cette vision ne permet ni d'identifier les différents types de gestion et profils d'investisseurs (banques, investisseurs institutionnels, famille, etc.) ni le fait que les dirigeants ont des intérêts différents. Deuxièmement, l'explication fournie par cette approche est partielle et peu convaincante car elle exclut les liens de l'entreprise avec ses autres parties prenantes : ses fournisseurs, ses salariés, ses clients, etc. Au-delà de la relation actionnaires-dirigeants, la gouvernance d'entreprise peut être considérée comme le résultat des interactions entre les multiples parties prenantes de l'entreprise²⁶⁵. Le contrôle du marché, en cas de mauvaise performance d'une entreprise, permet de protéger les actionnaires d'investissements non rentables. Mais, ce genre de

²⁶⁵ M. Aglietta, "Les fonds souverains et l'avenir du capitalisme", in J.-P. Betbèze (dir.), *Fonds souverain : à nouvelle crise, nouvelle solution ?*, Les cahiers du cercle des économistes, Puf, 2008, pp.81-93.

contrôle doit subir la résistance des employés, surtout des employés qui ont une implication forte. Ces réflexions conduisent à considérer que l'efficacité du système de gouvernance ne peut pas être appréhendée du seul point de vue des actionnaires.

Ainsi, ces défauts ont conduit à proposer l'approche contractuelle élargie à l'ensemble des partenaires impliqués. Charreaux²⁶⁶ souligne que les dirigeants doivent donc, en permanence, prendre en compte les intérêts de ces différentes parties. Rajan et Zingales²⁶⁷ mettent en avant l'importance du capital humain comme déterminant d'une structure de gouvernance et considèrent la firme comme «un nœud d'investissements à l'équipe de production spécifique». Dans ce cadre élargi de la propriété, l'objectif à atteindre est la création de valeur pour l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise plutôt que la maximisation de la richesse des actionnaires (Charreaux et Desbrières). L'accent est mis, non seulement, sur le rôle des actionnaires et des dirigeants mais aussi sur celui des partenaires dans le processus de décision au sein de l'entreprise. Les dirigeants sont contrôlés également par les différents types de parties qui participent à l'entreprise. La coopération et la fidélité des salariés, sont des facteurs déterminants, qui permettent de réduire les coûts d'agence, de transaction et de situation de passager clandestin²⁶⁸.

Nous retrouvons le même type de raisonnement chez Aglietta et Rebérioux²⁶⁹, qui se réfèrent au terme «holiste» pour montrer que «l'entreprise n'est pas la propriété des actionnaires». Il s'agit d'une structure collective qui se développe sur la base d'une coopération pour réaliser l'objectif commun.

C'est ainsi que cette conception pluraliste a permis de passer d'un modèle moniste à un modèle élargi où plusieurs acteurs (les parties prenantes) passent

²⁶⁶ G. Charreaux, "Vers une théorie du gouvernement des entreprises", in G. Charreaux(dir.), *Le gouvernement des entreprises - Corporate Governance : théorie et faits*, Economica, 1997b, pp.421-469.

²⁶⁷ R. G. Rajan, et L. Zingales, "Financial Dependence and Growth." *American Economic Review* 88, No.3, 1998a, pp.559-86.

²⁶⁸ T. M. Jones, "Instrumental Stakeholder theory: A Synthesis of Ethics and Economics", *Academy of Management Review* 20, No.2, 1995, pp.404-437.

²⁶⁹ M. Aglietta, et A. Rebérioux (2004), *Dérives du capitalisme financier*, Editions Albin Michel, Paris. P. 349.

contrat avec un agent unique (le dirigeant), aboutissant ainsi, à l'émergence d'une nouvelle théorie basée sur la responsabilité sociale des entreprises : la théorie des parties prenantes.

La présentation des fondements théoriques de ce courant fera l'objet du paragraphe suivant.

1.1.2- Théorie des parties prenantes

Dans le modèle partenarial de gouvernance, l'entreprise est un construit social, réceptacle des attentes, objectifs et intérêts de multiples partenaires dont les dirigeants et les actionnaires mais aussi les salariés, les clients, les fournisseurs et toutes autres personnes qui peuvent influencer les décisions de l'entreprise (conception du modèle partenarial au sens strict) ou être influencées par les décisions de celle-ci; ce qui correspond à la conception élargie du modèle partenarial²⁷⁰. Dans la perspective de ce modèle, l'alignement des décisions sur les seuls intérêts des actionnaires est contre-productif car il ne permet pas d'assurer le développement durable de l'organisation qui ne peut résulter que de la convergence des intérêts de tous les partenaires²⁷¹. Les conséquences concrètes de cette conception partenariale de la gouvernance sont multiples. Elle amène ainsi, à reconsidérer la composition des organes de contrôle et de direction et, à poser la question de la représentation des parties prenantes²⁷² et des mécanismes formels et informels de prise en compte de leurs attentes. La gouvernance partenariale pose aussi, la question de l'arbitrage entre des intérêts antagonistes et par conséquent celle des légitimités au sein de l'entreprise et des modalités de résolution de conflits.

La principale limite du modèle de la gouvernance partenariale, est celle de la multiplication d'objectifs hétérogènes difficiles à satisfaire, et qui pose la question du contrôle de la conformité des actions de l'organisation à ces

²⁷⁰ E.R. Freeman, « The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions », *Business Ethics Quarterly*, vol.4, 1994, pp. 409-421

²⁷¹ T. Donaldson et L.E. Preston, « The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications », *Academy of Management Review*, vol. 20, n°1, 1995, pp.65-91.

²⁷² J. March et J.P Olsen, *Rediscovering Institutions : the Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, p. 2.

objectifs. Les travaux sur la gouvernance partenariale semblent cependant, ne pas exclure un lien entre ces mécanismes spécifiques de gouvernance et la performance financière des entreprises²⁷³. De manière générale, les parties prenantes représentent des familles d'agents économiques qui ont des droits et des devoirs légitimes sur la firme. Tout d'abord, en ce qui concerne l'argument de la prise de risque. S'il est vrai que l'actionnaire court le risque de perdre son capital financier investi, il n'en reste pas moins que les autres partenaires sont également, susceptibles de subir des préjudices plus ou moins importants : le salarié sur son emploi, ou encore le sous-traitant sur ses résultats d'exploitation et/ou sur sa trésorerie en cas de créances irrécouvrables²⁷⁴. Ensuite, les parties prenantes sont porteuses de ressources critiques et s'attendent, en échange, à ce que leurs intérêts soient satisfaits. A titre d'exemple, les actionnaires offrent des fonds propres ; ils prévoient que la firme maximise leur retour sur investissement de manière à récompenser leur comportement déterminant.

En ce qui concerne les dirigeants et les salariés, ils investissent du temps, des compétences, et plus globalement du capital humain. Ils s'attendent en retour, à se voir proposer des salaires et des conditions de travail confortables. Enfin, les partenaires sont différenciés en fonction de la taille de leur créance dans la firme.

L'ampleur de l'engagement d'un agent individuel, dépend de sa capacité à réaliser des investissements en actifs spécifiques qui soutiennent son rapport d'échange. Par exemple, des travailleurs spécialisés aux exigences d'une entreprise ne peuvent quitter l'organisation sans supporter des coûts de sortie substantiels sous la forme, par exemple, d'un revenu plus faible.

Au total, la théorie des parties prenantes traduit la reconnaissance de la pluralité des objectifs de la firme, bien plus que la seule maximisation de la richesse des actionnaires. Dans un modèle relationnel de l'organisation, le rapport entre actionnaires et dirigeants n'est plus qu'un cas particulier des

²⁷³ O. Meier et G. Schier, « Analyse des jeux de pouvoir et des effets d'interdépendance entre parties prenantes d'associations professionnalisées : le cas des secteurs de l'énergie et du bâtiment », Working Paper, Dever Research, Décembre 2006.

²⁷⁴ R. Pérez, La gouvernance de l'entreprise, La Découverte collection « Repères » 2003.

contrats existants dans toutes les entités productives ; l'entreprise est considérée comme un ensemble spécifique de contrats, qui s'appliquent aux clients, aux fournisseurs, aux salariés, aux syndicats, aux apporteurs de capitaux, etc. Dans ce domaine, les changements opérés se révèlent particulièrement significatifs au niveau des consommateurs qui souhaitent consommer des produits fabriqués dans des conditions conformes aux principes du développement durable, ou aux investisseurs souhaitant investir dans des entreprises qui se positionnent sur cet objectif. Sur cette base, le souhait d'un équilibre entre l'intérêt des différents partenaires de la firme et celui des apporteurs du capital se manifeste, de sorte que la valeur soit appréciée plus largement à travers une vision multipartenaires de l'entreprise et de sa gouvernance. Ce nouveau schéma est censé se traduire par une meilleure répartition de la rente dégagée au profit de l'ensemble des participants dans la mesure les actionnaires ne seraient pas les vrais « créanciers résiduels »²⁷⁵. C'est dans cette perspective que Blair affiche clairement la volonté de procéder à une refondation des droits de propriété en faveur des salariés, au nom des investissements en connaissances et compétences spécifiques qu'ils réalisent dans leur entreprise.

Les lacunes de la conception unilatérale de la relation d'agence favorisent l'émergence de cadres conceptuels intégrateurs, tel que la théorie de l'agence partenariale (*Stakeholder-Agency Theory*)²⁷⁶ ou la vision de la firme comme organisation multi-contrats développée par Laffont et Martimort en 1997. Ces travaux demeurent dans le cadre de la théorie positive de l'agence mais, passent du modèle simple - un principal (l'actionnaire), un agent (le manager) - à un modèle élargi - plusieurs principaux (les parties prenantes), un agent (le manager). Selon cette perspective, de nouveaux dispositifs de contrôle et systèmes d'incitation doivent être mis en place afin de préserver les intérêts de

²⁷⁵ E. Soulier, "Les communautés de pratique au cœur de l'organisation réelle des entreprises", *Système d'information et management*, n°1, vol 9, 2004, p3.

²⁷⁶ M.C. Jensen M.C. et W.H. Meckling, « The nature of man », *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 7, n°2, 1994, pp. 4-19.

tous les partenaires et d'optimiser la valeur partenariale²⁷⁷. Ces mécanismes de gouvernance sont inspirés de la perception de la firme comme une coalition tournée vers un objectif commun, la viabilité et la pérennité de l'entreprise. Il s'agirait de passer d'une gouvernance d'agence à une gouvernance de partenariat afin d'atteindre un équilibre entre investisseurs financiers et acteurs industriels²⁷⁸. Cependant, cette approche atteint ses limites avec la difficulté à satisfaire les intérêts conflictuels de tous les participants et l'incapacité d'identifier ceux qui comptent vraiment. Ainsi, ces modèles de firmes comme ensemble de contrats implicites et explicites multilatéraux émergent de la contradiction entre la théorie positive de l'agence et l'existence de coûts de transaction. Ils proposent une représentation du système de gouvernance reposant sur un jeu dynamique entre les dirigeants et les autres partenaires pour la création et le partage des rentes. Dès lors, plusieurs mécanismes de contrôle sont préconisés. La notion de «coûts contractuels» vient se substituer à la notion de «coûts d'agence», en prenant en compte la totalité des réductions d'utilité supportées par les parties prenantes pour faire fonctionner les mécanismes disciplinaires. De même, le concept de « structure institutionnelle» remplace le terme williamsonien de « structure de gouvernance », en exerçant à la fois la fonction disciplinaire traditionnelle et en garantissant l'exécution des contrats implicites entre les différents partenaires.

D'autres propositions ont été présentées, s'éloignant un peu plus de la conception dominante. Ainsi, Cornell et Shapiro²⁷⁹ avancent le concept de «capital organisationnel» formé des contrats implicites passés avec les différentes parties prenantes, ce qui leur permet d'étendre considérablement, l'approche traditionnelle de la structure financière. De même, Barton et Gordon prônent une conception enrichie de la structure de financement, intégrant une perspective stratégique. Charreaux et Desbrières, tout en se plaçant dans le

²⁷⁷ G. Charreaux et Ph. Desbrières, « Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol.1, n°2, 1998, p.57-88.

²⁷⁸ A. Shleifer et R.W. Vishny, « A Survey of Corporate Governance », *Journal of Finance*, vol.52, 1997, p. 737- 783.

²⁷⁹ B. Cornell, et A. Shapiro, *Corporate Stakeholders and Corporate Finance*. *Financial Management*,16, 1987,p 5-14.

cadre des approches contractuelles de la firme, ont étudié et évalué le système de gouvernance, en vertu de sa capacité à créer de la valeur partenariale - élargissant aux multiples parties prenantes le concept de valeur actionnariale jusqu'à présent prédominant, en réduisant les pertes de valeur dues aux conflits portant sur la redistribution de la rente entre les partenaires.

Hoarau et Teller²⁸⁰, s'inspirent du renouveau de la théorie de la firme, auquel correspond l'approche fondée sur les ressources (*resource-based approach*), pour proposer une « valeur substantielle » allant au-delà de la simple valeur financière. Enfin, cette conception partenariale de la firme et de la gouvernance, connaît progressivement une reconnaissance pratique. Certaines entreprises, allant au-delà des règles juridiques, s'engagent par l'intermédiaire de « codes de bonne conduite », à tenir compte de l'ensemble des partenaires. Par le biais de ces codes, la firme tente de concilier l'impératif de compétitivité avec un comportement soucieux des intérêts de l'ensemble des parties prenantes qui concourent à la réalisation de leur production. Par ailleurs, de nombreux « fonds éthiques » ont été créés ces dernières années. Ces fonds privilégient des investissements dans des entreprises respectant des critères spécifiques, comme le respect de l'environnement.

Pour conclure, Donaldson et Preston²⁸¹ regroupent les différentes utilisations de la théorie en trois approches : dans sa dimension descriptive, la théorie permet de décrire, et parfois d'expliquer les caractéristiques, les comportements, ainsi que les relations de l'entreprise avec son environnement ; dans sa dimension instrumentale, l'objectif consiste à « fournir un outil d'aide aux dirigeants pour comprendre les parties prenantes et les diriger de façon stratégique »²⁸² ; enfin, dans une optique normative, « les intérêts portés par les parties prenantes ont une valeur intrinsèque et l'entreprise doit assumer une

²⁸⁰ C. Hoaneu et R. Tenen, *Création de valeur de l'entreprise et management de l'entreprise*, Vuibert. 2001.

²⁸¹ T. Donaldson et L.E. Preston, « The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications », *Academy of Management Review*, vol. 20, n°1, 1995, pp.65-91.

²⁸² Ibid.

obligation morale envers ces dernières »²⁸³. Le tableau ci-après synthétise la diversité des approches théoriques mobilisant la notion des parties prenantes.

Tableau 3: Typologies et caractéristiques des théories des parties prenantes

Approches de la théorie des parties prenantes		Justification	Unité d'analyse	Cadre théorique mobilisé et auteurs
	Normative	Principe de fiduciarité et de légitimité de l'entreprise fondant la responsabilité sociale de l'entreprise.	Bien être social et justice sociale (Perspective systémique)	Théorie élargie des droits de propriété : Donaldson et Preston (1995) ; Donaldson et Dunfee (1999) ; théories de la justice : Rawls (1971) ; Freeman (1994) ; Philips (1997)
			Éthique de l'agent (Perspective organisationnelle)	Théorie principal agent : Wood et Jones (1995)
			Réseaux relationnels (Perspective organisationnelle)	Éthique féministe : Wicks et al. (1994) ; Burton et Dunn (1996)
			Capitalisme Knatien (Perspective systémique)	Théorie déontologique : Freeman et Evan (1990)
	Instrumentale	Effet de la prise en compte des SH sur la performance organisationnelle	Efficience des relations/ transactions/ contrats relationnels	Théorie des réseaux sociaux et théories contractuelles : Preston et al. (1991) ; Hill et Jones (1992) ; Jones (1995) ; Charreaux et Desbrières (1998)
	Descriptive	Prise en compte des SH dans le management de l'entreprise	Orientation vers la performance et vers la justice (perspective managériale)	Économie managériale et sociologique : Clarkson (1995) ; Etzioni (1988) ; Mitchell et al. (1997)

²⁸³ A.Chanon et J.Auriac, L'entreprise à l'ère de la défiance : de l'intérêt du dialogue sociétal, Edition L'Harmattan, 2012, p. 129.

			Étude de la nature et des valeurs des SH (perspective organisationnelle)	Théorie de la décision : Brenner et Cochran (1991) ; Berman et al. (1999)

Source : Mercier et Gond, 2005, pp. 6-7

En somme, la théorie des parties prenantes est une approche qui découle d'une nouvelle idéologie, où la responsabilité de l'entreprise vis-à-vis des acteurs qui la composent est inscrite comme élément de management, de stratégie ou de bonne gouvernance. La prise en compte de l'intérêt des parties prenantes constitue pour les auteurs du courant, comme le souligne Rubinstein²⁸⁴, un frein au développement des comportements opportunistes et, donc le sous-investissement en capital humain spécifique.

1.1.3- Choix publics et gouvernance

Le paradigme coût-économie des relations manager-investisseur retenu par la théorie de l'agence, n'est pas celui retenu par celle des choix publics, pour analyser les relations entre bureaucrates et élus²⁸⁵. A l'instar de ces travaux, en plus des théories contractuelles, nous intégrons cette théorie dans l'approche théorique de la gouvernance locale. Deux enseignements nous semblent intéressants, pour notre recherche, que nous soulignons au cours de la présentation de la théorie de choix publics.

La théorie de choix publics est apparue vers la fin des années 60, en concrétisation des idées néolibérales. Selon Buchanan et Tollison, elle examine le degré d'efficacité du secteur public en relation aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques. Le choix public, applique des modèles économiques et mathématiques étendus de ceux des économies marchandes aux institutions politiques et, vise à expliquer les décisions des acteurs des institutions politiques. Comme sur le marché, les acteurs liés aux choix publics

²⁸⁴M. Rubinstein, Le débat sur le gouvernement d'entreprise en France : un état des lieux, revue d'économie Industrielle, Vol. 98, n° 98, 2002, p. 11.

²⁸⁵G. GIROUX et P. DEIS, « the public choice paradigm and accounting research », texas university, Dept of accounting, College station, 1992, p2.

sont supposés poursuivre leurs propres intérêts et les traduire dans leurs relations contractuelles. L'étude des institutions politiques passe par l'identification des comportements des principaux décideurs : électeurs, élus, bureaucrates et groupes de pressions²⁸⁶.

Cette théorie emprunte deux piliers méthodologiques de la théorie économique néoclassique traditionnelle : l'individualisme méthodologique²⁸⁷ et la théorie de l'action rationnelle²⁸⁸. Ces deux éléments, que la théorie des choix publics partage avec la théorie économique, font que ses hypothèses sont comme pour les théories contractuelles, les individus y sont l'objet d'analyse. Ils se caractérisent par l'opportunisme, la rationalité et la recherche de la maximisation de leur utilité.

MULLER²⁸⁹ souligne que l'approche du choix public, dans le cadre des décisions ne relevant pas du marché, adopte les mêmes hypothèses de comportement que dans l'économie générale. Pour expliquer ces phénomènes politiques, ses analyses considèrent les comportements individuels et supposent que les acteurs cherchent à agir rationnellement en bilan coûts/bénéfices, et à maximiser leurs intérêts. Les preneurs de décisions, dans les administrations publiques principalement politiques et fonctionnaires, le feraient non pas en privilégiant les intérêts de la société de son ensemble, mais plutôt leurs intérêts propres, comme tout autre individu dans sa vie privée. L'axiomatique de l'intérêt (self-interest), le goût du prestige et la quête du pouvoir, seraient davantage leur leitmotiv²⁹⁰. Cette théorie, offre un cadre explicatif et normatif de la prise de décision dans le secteur public.

²⁸⁶ J. MERCIER, « L'administration publique, de l'école classique au nouveau management Review », Québec, Presse de l'Université Laval, 2002, pp.298-299.

²⁸⁷ B.Raymond, « Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique », 2002.

²⁸⁸ H. Meadwell, « La théorie du choix rationnel et ses critiques », *Sociologie et sociétés*, Vol. 34, n° 1, 2002, pp. 117-124.

²⁸⁹ D.C. Muller, « Public choice : a survey », *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, n° 2, 1984, p. 396

²⁹⁰ S.H. YAYA, « Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », *la revue de l'innovation dans le secteur public*, Vol. 10, n° 1, 2005.

Dans notre cas de recherche, les motivations et les rationalités spécifiques aux acteurs impliqués dans la prise de décision publique locale, résident dans le fait que ces derniers sont considérés comme des acteurs-clés de la gouvernance locale. Elle oriente les outils de bonne gouvernance, pousse à améliorer la transparence dans les interventions et les décisions politiques, même à réduire les risques liés aux comportements opportunistes, ou encore à vaincre les rentes et résistances au changement.

Le deuxième enseignement de la théorie des choix publics, utile à notre recherche, est celui de la concurrence entre les gouvernements locaux. En effet, dans sa version analytique, la théorie assimilée le gouvernement local à un secteur marchand, où les décideurs politiques et les fonctionnaires y sont considérés comme des offreurs ou des vendeurs des services locaux, et les contribuables comme des acheteurs qui paient pour leur choix de taxes, dans un marché métropolitain où il existe d'autres gouvernements locaux concurrents. Les gouvernements seraient incités à offrir des services de rapport qualité/prix, à se montrer plus compétitifs afin d'attirer d'autres entreprises ou investisseurs, en vue d'améliorer leur image et développer des pratiques managériales, dont l'autonomie financière.

Le passage d'une gouvernance actionnariale à une gouvernance partenariale, développé ci-avant, peut être assimilé à un mouvement spécifique au secteur public celui du passage d'un gouvernement à une gouvernance territoriale.

1.2- Analyse des conditions d'application du courant partenarial à la collectivité territoriale

Le courant partenarial permet de comprendre, comme le note Chatelin « les processus de changements et leurs effets sur la performance organisationnelle à

l'égard des différents partenaires »²⁹¹. Dans ce qui suit, nous allons justifier le choix de ce courant.

L'application du cadre théorique de la gouvernance partenariale aux collectivités territoriales exige la présence de certaines conditions. Hart en soulève deux. Selon cet auteur, pour qu'une situation de gouvernance se produise « *premièrement, il doit y avoir un problème d'agence, ou un conflit d'intérêt, impliquant les membres de l'organisation. Deuxièmement, les coûts de transactions sont tels que ce problème d'agence ne peut être solutionné au travers d'un contrat* »²⁹². Ainsi, sur les bases de ces deux conditions fondamentales, la vérification de l'application du cadre de la gouvernance élargie à l'institution territoriale devrait donc avoir pour objet d'étudier dans un premier temps, la collectivité territoriale comme un lieu des conflits, avant d'entamer dans un deuxième temps la question de l'incomplétude des contrats.

1.2.1- La collectivité territoriale et la condition de conflits d'intérêts

La collectivité territoriale, comme toute organisation, peut être considérée comme un lieu de problèmes d'agence et d'intérêts divergents. Prise au sens large, elle est une entité regroupant plusieurs acteurs²⁹³ rationnels cherchant à coordonner leurs objectifs. Ces acteurs espèrent atteindre des buts qui ne sont pas nécessairement convergents. En raison de ces divergences d'intérêt, les relations de coopération s'accompagnent nécessairement, comme le souligne Charreaux, des conflits inducteurs de coûts qui réduisent les gains potentiels issus de la coopération. Wathelet, pour sa part, analyse d'une façon succincte cet état. Pour cet auteur, « dans les collectivités locales, en particulier où il n'y a pas en droit une véritable séparation entre l'exécutif et l'assemblée délibérante, puisque ce sont les assemblées élues qui sont appelées à administrer la collectivité et à voter les principales décisions de gestion qui

²⁹¹ C. Chatelin, Quels enjeux théoriques et méthodologiques de l'incomplétude : une revue critique de la théorie des contrats incomplets, l'actualité économique, Vol. 83, n°2, 2002, p. 29.

²⁹² Hart « corporate governance some theory and implications », 1995, p. 678.

²⁹³ C. Dupuy, I. Leroux et F. Wallet, 2003, conflits, négociation et gouvernance territoriale, Droit et société, 2, n° 54, 2003, p. 378.

l'engagent, les élus non gestionnaires sont partagés entre leurs intérêts de représentants des citoyens et leurs intérêts d'administrateurs. Dans les faits, il y a bien une séparation majeure entre les citoyens et leurs représentants d'une part, et les élus gestionnaires d'autre part »²⁹⁴. Ces situations de conflits d'intérêts se manifestent, alors, lorsqu'un élu ou un fonctionnaire local privilégie ses propres intérêts au détriment de l'intérêt général des électeurs.

D'une manière générale, ce conflit d'intérêt dans les collectivités territoriales peut s'opérer comme un mouvement de rapprochement entre les élus et les électeurs, ou encore, comme « un système d'éléments, un contre autrui qu'il faut ranger avec un pour autrui sous un seul concept supérieur »²⁹⁵. Ce conflit apparaît ainsi, comme un mécanisme de régulation sociale tel que l'analyse Watier : « pour lutter il faut s'associer »²⁹⁶.

Cette situation conflictuelle, trouve son origine dans les relations d'agence existant entre les différents acteurs de la collectivité territoriale. Wathelet clarifie que « *la relation entre les citoyens et les élus locaux mandatés pour administrer les collectivités locales et la relation entre les assemblées délibérantes et les gestionnaires élus et non élus apparaissent comme des relations d'agence entre un mandat (ou principal) et un mandataire (ou agent)* »²⁹⁷. Ross considère que ces relations d'agence, apparaissent « *lorsqu'une de ces parties, désignée comme l'agent, agit soit de la part, soit comme représentant de l'autre, désigne comme le principal, dans un domaine décisionnel particulier* »²⁹⁸. Jensen et Meckling donnent pour leur part une définition plus retenue et généralement considérée comme une référence pour les chercheurs : nous définissons une relation d'agence comme un contrat, dans lequel une (ou plusieurs) personne a recours aux services d'une autre personne (ou plusieurs) pour accomplir, en son nom, une tâche

²⁹⁴ Ibid, pp. 72-73.

²⁹⁵ G.Simmel, Le conflit, Belval, Les Éditions Circé, 2003, p. 20.

²⁹⁶ P.Watier, Georg Simmel sociologue, les Éditions circé, Bervard, 2003, p. 71

²⁹⁷ J.C.Wathelet, Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales : essai prospectif, édition L'Harmattan, 2000, p.119.

²⁹⁸ Ross, 1973, p. 134.

quelconque, ce qui implique une délégation de nature décisionnelle à l'agent »²⁹⁹. **Cette précision qu'apportent ces deux auteurs, est assez importante pour notre recherche, puisqu'elle étend la notion de relation d'agence à toute forme de coopération, sans qu'il y ait nécessairement un mandant et un mandataire et, élargit ainsi, le champ d'application de la théorie.**

Généralement, des difficultés vont survenir également dans ce type de relation une fois qu'il existe une imperfection d'informations. Dans le cas des organisations publiques, cette imperfection est mise en évidence par Downs : « *la communication entre les électeurs et les gouverneurs est moins que parfaite* »³⁰⁰. Pour lui, une connaissance imparfaite signifie « que :

- *les élus ne savent pas toujours exactement ce que veulent les électeurs ;*
- *les électeurs ne savent pas toujours ce que les élus ont fait, ce qu'ils font ou devraient faire pour servir leurs intérêts ;*
- *les informations nécessaires pour surmonter les deux types d'ignorance sont coûteuses, en d'autres termes, que les ressources rares doivent être utilisées pour les procurer et les assimiler »*³⁰¹

Finalement, **il apparaît clairement que le problème d'agence, est lié, comme dans le cas des entreprises, d'une part, à la divergence d'intérêts entre les différentes parties prenantes de la collectivité territoriale et, d'autre part, à l'incertitude et à l'imparfaite observabilité des efforts éventuels de chaque acteur et aux coûts d'établissement et d'exécution des contrats. Autrement dit, la relation d'agence serait, de par sa nature, même dysfonctionnelle et génératrice de coûts appelés coûts d'agence.**

²⁹⁹ M. Jensen et W. Meckling "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4, 1976, p. 308

³⁰⁰ A. Downs, An economic theory of political action in a democracy, *The Journal of political Economy*, Vol 65, n° 2, 1957, p. 140

³⁰¹ Ibid, p. 139

1.2.2- La collectivité territoriale et la condition d'incomplétude des contrats

Comme le souligne Hart³⁰², les théoriciens de la théorie de la gouvernance reconnaissent que la divergence des intérêts et l'asymétrie d'information, ne suffisent pas à décrire une situation de gouvernance. Il est en effet nécessaire que les contrats entre les différents « stakeholders » soient incomplets. Hart et Holmstrom, dans le même sens, montrent l'importance de l'incomplétude contractuelle. Ces deux auteurs concluent que *« d'un point de vue empirique, l'incomplétude est probablement au moins aussi importante que les asymétries d'information pour expliquer les écarts par rapport à l'idéal que sont les contrats contingents à la Arrow-Debreu »*³⁰³. Ce mouvement de généralisation contractuelle peut être aussi observé au niveau local. Ainsi, pour Lorrain *« les contrats se multiplient parce que le nombre de partenaires qui participent à l'action publique locale ne cesse aussi d'augmenter. Et s'il en va ainsi, c'est parce que les modes d'action se transforment. Le vieux modèle d'administration [...] disparaît progressivement au bénéfice d'architectures organisationnelles [...] dans lesquelles un « principal » se concentre sur un cœur d'activités correspondant à son objet social et externalise vers d'autres « agents » tout ce qui est périphérique »*³⁰⁴.

La vision partenariale conduit ainsi à interpréter la comptabilité de gestion comme l'outil permettant au dirigeant de gérer l'ensemble des contrats, des transactions avec les différents partenaires, et d'inventer les arrangements organisationnels et les techniques permettant d'améliorer la gestion³⁰⁵.

Pour mieux cerner cette notion d'incomplétude, nous reprenons la définition de Fares (2005) dans laquelle il considère ce concept *« comme le fait qu'un grand nombre de caractéristiques de la relation contractuelle ne sont pas*

³⁰² O.Hart, Corporate governance : some theory and implications, the economic journal, vol. 105, n° 430, 1995, p. 678.

³⁰³ O. Hart et B. Holmstrom, The theory of contracts, Massachusetts institute of technology, Working paper department of economics, n° 418, p. 91.

³⁰⁴ Lorrain, 2000,op.cit, p. 31.

³⁰⁵ Charreaux, 1999,op.cit, p. 13.

*contractualisables et doivent donc être laissées de côté »*³⁰⁶. Chaserant pour sa part précise plus ce concept ; il considère que les contrats communément observés sont en effet beaucoup moins complets³⁰⁷. Notamment, ils ne mentionnent pas toutes les contingences susceptibles de se produire durant la transaction qu'ils encadrent. Si un événement imprévu survient, les parties devront, de nouveau, négocier les termes de leur échange ou solliciter un tiers [...] les contrats réels sont ainsi dits incomplets car ils n'assurent pas ex ante la coordination entre les agents »³⁰⁸.

En effet, si le gestionnaire d'une collectivité territoriale a été à l'origine élu sur la base d'un programme, qui est le plus souvent l'assujettit, comme le souligne Watcher *« aux demandes [...] des corporations qui s'échangent contre des assurances de soutien convertibles en promesse de vote »*³⁰⁹, son application *« peut être décalée des préoccupations des populations. Un choix paraissant approprié à un moment donné peut devenir obsolète, voire improductif avec le temps »*³¹⁰.

En guise de conclusion, il est évident, **d'après l'analyse effectuée, que le premier pilier du cadre théorique choisi, semble respecter les conditions générales exigées par les théoriciens à son application aux collectivités territoriales.** En effet, la divergence des intérêts et l'asymétrie d'information sont des caractéristiques essentielles de la gouvernance territoriale. En outre, les contrats régulant les relations entre les différents antagonistes locaux, sont incomplets.

La mobilisation de la théorie des parties prenantes conduit, selon Mercier à élargir la représentation que les sciences de gestion se font du rôle et des responsabilités des gestionnaires. Ces derniers, sont tenus, comme le soulève

³⁰⁶ M.Fares, Quels fondements à l'incomplétude des contrats, l'actualité économique, Vol. 81, n° 3, 2005, p. 539

³⁰⁷ C.Chaserant, Les fondements incomplets de l'incomplétude : une revue critique de la théorie des contrats incomplets, L'actualité économique, vol. 83, n° 2, 2007, p. 228

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Watcher, 1998, p. 174

³¹⁰ D.Huron, une typologie de maires entrepreneurs politiques comme aid au conseil dans les mairies, Politiques et Management Public, Vol. 29 n° 2, 2001, p. 70

Rubinstein³¹¹, de défendre les intérêts et les droits de l'ensemble des acteurs, afin de donner une image d'une collectivité territoriale civique et citoyenne qui respecte les aspirations de la société dans laquelle elle s'insère³¹².

Dans la vision de cette approche, l'organisation doit adopter « *des comportements des structures et des pratiques qui, simultanément constituent la philosophie de la gestion des parties prenantes* »³¹³. Il s'agit alors, de tendre, comme le propose Teller, vers un modèle « *plus sociétal- ou plus citoyen-prenant en compte l'ensemble des parties prenantes dans une perspective de développement durable* »³¹⁴.

En effet, l'intégration des acteurs-partenaires dans la gouvernance territoriale, ainsi que la recherche d'une valorisation de cette participation en termes de leur responsabilisation ; comme une réponse à la complexité croissante des organisations modernes ; dans un contexte de démocratie locale, s'insère bien dans le modèle théorique proposé par Mitchell, Agle et Wood³¹⁵.

En outre, la théorie d'agence préconise une vision partenariale réaliste et opérationnelle du système d'information qui est, selon Teller, « *un support indispensable de communication* »³¹⁶ destiné à rendre des comptes à l'ensemble des acteurs-partenaires et favoriser leur participation dans un but de transparence.

La littérature sur la communication financière locale part de l'analyse des motivations de la reddition des comptes municipaux³¹⁷, puis évolue en une véritable communication financière, et l'étude des contenus des rapports

³¹¹ Rubinstein, op. cit. p. 10

³¹² R.Teller, Le système d'informations comptables des communes : un outil en devenir ?, 2002, p. 338

³¹³ T.Donaldson et L.E.Preston, op. cit. p. 87

³¹⁴ Teller, op. cit, p. 339

³¹⁵ R.K.Mitchell, B.R.Agle et D.J.Wood, toward a theory of stakeholder Identification and Saliency : defining the principale of who and What really Counts, The academy of Management Review, Vol. 22, n° 4, 1997, pp. 853-886

³¹⁶ Teller, op. cit. p. 329

³¹⁷ J.L. Zimmerman "The municipal accounting maze: An analysis of political incentives", Journal of Accounting Research, vol. 15, 1977. p. 107-144.

financiers municipaux³¹⁸. La communication publique locale évolue d'une communication de proximité et de gestionnaire de services publics à une communication plus participative, utilisatrice des technologies de l'information et de la communication. Par ses techniques et supports, la communication territoriale n'en est pas moins de la communication, mais elle intègre intérêt général et démocratie. Financée par les deniers publics et à destination des administrés, elle « *tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique ainsi qu'au maintien du lien social* »³¹⁹.

Une forme d'injonction est d'ailleurs adressée aux collectivités, selon IGF et IGA en 2012: « *Enjeu démocratique, **la transparence financière** doit permettre aux citoyens d'apprécier la gestion locale et conduire les décideurs publics, en s'appuyant sur des indicateurs, à améliorer la gouvernance financière et économique de leur collectivité. Elle relève, pour l'essentiel, d'un état d'esprit et d'une volonté politique* ».

La mobilisation du **cadre théorique partenarial** a permis de tirer parti à la fois des avantages des théories de l'agence généralisée (Hill et Jones) et des parties prenantes (Donaldson et Preston).

D'une part la responsabilisation des acteurs-prenants, car le citoyen délègue son pouvoir de décision, à son maire, à son président du conseil général ou régional, par l'attribution d'un mandat électoral. L'efficacité de l'action publique est visée via **leur responsabilisation** : les élus et les assemblées délibérantes possèdent des informations, des compétences, une expertise ; pratiquent une spécialisation des tâches et y investissent du temps³²⁰. Du fait de cette délégation d'intérêt, le risque pris par l'agent est assumé *in fine* par le principal, et ce risque naît précisément de cette relation d'agence³²¹. S'y ajoute

³¹⁸ W.A. Robbins, K.R. Austin "Disclosure quality in governmental financial reports: An Assessment of the Appropriateness of a compound measure", *Journal of Accounting Research*, vol. 24, 1986. N° 2, p. 412-421.

³¹⁹ P. Zemor, *La communication publique*, PUF, Paris. 2008. P. 5

³²⁰ S. Brouard « Principal/agent », *Dictionnaire des politiques publiques*, L. Boussaguet et al., Sciences Po, Paris, 2014. p. 523-530.

³²¹ E. Fama, M.C. Jensen. "Separation of ownership and control", *Journal of Law and Economics*, vol. 26, n° 2, 1983, p. 301-325.

un coût de contrôle (*monitoring cost*) pour le principal, soucieux de réduire l'incertitude sur les actions de l'agent et correspondant à une démarche de surveillance.

D'autre part, **la communication financière et la comptabilité** sont présumées constituer des outils indispensables susceptibles de réduire les coûts contractuels et les asymétries d'information assurant ainsi une **gouvernance territoriale transparente**.

Parallèlement aux théories actionnariale et partenariale, a émergé plus récemment, une troisième théorie, appelée théorie cognitive de la gouvernance. Cette dernière repose sur la capacité des structures à identifier de nouveaux problèmes et à y apporter les réponses adéquates, et qui fera l'objet du paragraphe suivant.

2- L'apport de la théorie cognitive

De nouveaux travaux plus récents³²² mettent en exergue les limites de l'approche disciplinaire de la gouvernance, développée par les modèles actionnariaux et partenariaux, qui mettent essentiellement l'accent sur la non destruction de la richesse et une bonne répartition de la valeur au sein du système concerné. Considérés par certains auteurs, comme une approche trop statique en matière de gouvernance des entreprises, les théories cognitives définissent la gouvernance des entreprises comme l'ensemble des mécanismes permettant d'avoir le potentiel de création de valeurs par l'apprentissage et l'innovation, en faisant notamment, la distinction entre la gestion de l'information et le management des connaissances. Il s'agit par conséquent d'une vision élargie et plus dynamique, qui entend avant tout interroger les véritables mécanismes de création de valeur, en s'intéressant tout particulièrement à la manière dont les dirigeants repèrent, saisissent et transforment des opportunités de croissance au sein des organisations. Ainsi, la

³²² G. Charreaux, « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux », Cahier du Fargo n°1040101, Centre de recherche en finance, architecture, et gouvernance des organisations, janvier 2004, p.56.

rationalité ne s'apprécie plus ici en fonction des décisions mais, des processus qui les régissent. Dans cette perspective, le rôle de la gouvernance n'est plus uniquement de délimiter l'espace discrétionnaire des dirigeants mais, aussi de favoriser le développement de l'entreprise par l'échange, l'ordonnancement et la capitalisation de connaissances et/ou de compétences mobilisées ou à mobiliser en interne ou en externe. Cette approche synthétisée par Charreaux³²³ met donc en exergue de nouveaux fondements théoriques mobilisables pour bâtir une véritable théorie cognitive de la gouvernance.

Cette approche mobilise notamment la théorie fondée sur les ressources et les capacités organisationnelles. D'un point de vue général, les théories cognitives mettent l'accent sur la notion de connaissance par rapport au concept d'information qui se trouve au cœur des approches contractuelles.

Selon Bayle³²⁴, une connaissance diffère d'une information au sens où elle est le fruit d'un traitement et d'une interprétation qui résulte d'un modèle cognitif préexistant. Charreaux en analysant les apports de la finance comportementale et des modèles cognitifs à la gouvernance d'entreprise, souligne la reconnaissance des conflits comportementaux à côté des conflits d'intérêts. Les conflits comportementaux sont entendus ici comme des conflits plus larges que ceux ayant trait au problème de la cognition, dans la mesure où ils traitent également des aspects émotionnels et inconscients. La nature spécifique des conflits comportementaux doit, dans ce domaine, être soulignée.

Dans le cadre des théories contractuelles les mécanismes de gouvernance ont pour objectif principal de minimiser les conflits d'intérêts, alors que les conflits comportementaux peuvent être créateurs de valeur dans le cadre des théories cognitives. Ainsi, de nouvelles visions du monde peuvent ressortir de la survenance de conflits cognitifs, sources de nouvelles opportunités du développement pour les organisations. A l'inverse, des conflits cognitifs entre

³²³ G. Charreaux, « Gouvernance d'entreprise et comptabilité », Encyclopédie de comptabilité, de contrôle de gestion et audit, sous la direction de B. Colasse, Economica, 2000, pp. 743-756

³²⁴ E. Bayle, « Les modes de gouvernance des organisations à but non-lucratif : une étude appliquée aux fédérations sportives nationales », Revue des sciences de gestion, septembre N°188-189 dossier («Piloter l'entreprise»), 2001, p. 54-69.

administrateurs et dirigeants, par exemple, peuvent venir bloquer le processus de décision et aboutir à une véritable destruction de valeurs³²⁵. Enfin, l'intégration des conflits d'intérêts et des conflits comportementaux dans un même modèle amène à s'interroger sur l'impact des uns sur les autres.

Ainsi, Paredes³²⁶ montre que certains mécanismes d'incitation des dirigeants tels que les stock-options, peuvent renforcer des biais comportementaux tels que l'excès de confiance et engendrer des destructions de valeurs.

Les théories cognitives proposent une vision renouvelée en matière de théories sur la gouvernance. Elles constituent ainsi, une ouverture intéressante pour analyser la gouvernance des associations, où la coexistence d'objectifs pluriels peut créer des situations de blocage entre la sphère économique et la sphère sociale, notamment, autour des questions de mission, de rentabilité et de légitimité.

La prise en compte des modèles cognitifs existants des acteurs et la recherche de mécanismes visant à mieux articuler, ensemble, les ressources et compétences de ces organisations, peut en effet, constituer un cadre d'analyse utile dans l'étude de la gouvernance dans le cadre des collectivités territoriales.

Ces études partenariale et cognitive seront complétées par une analyse dans la vision de la théorie néo-institutionnelle sociologique. Le but est de recueillir des points de vue complémentaires pour mieux comprendre le processus dans son ensemble.

3- Approche néo-institutionnelle sociologique de la gouvernance

L'approche néo-institutionnelle sociologique permet de mettre l'accent sur les aspects liés à l'environnement extérieur, non abordés dans l'approche partenariale. Elle conduit, ainsi, à approcher l'introduction de nouvelles

³²⁵ G. Courtois, « Les associations sous le projecteur », revue internationale de l'économie sociale, n° 261, 1996, p 77-80.

³²⁶ P. Le Gales, «Du gouvernement local à la gouvernance urbaine», revue française de science politique, n° 1, 1995, p. 57-95.

pratiques au sein des collectivités territoriales en quête de légitimité et de reconnaissance auprès de l'ensemble de ces partenaires institutionnels.

Pour ce faire, nous allons présenter successivement le rôle des institutions dans la gouvernance, étaler le cadre théorique de cette approche tout en justifiant le choix de son utilisation, et procéder enfin à une lecture théorique des actions possibles pour assurer une gouvernance territoriale.

3.1- Le rôle des institutions

La prise en compte de l'ensemble des partenaires de l'entreprise permet de dépasser le traditionnel conflit entre actionnaires et dirigeants. Pourtant, sa problématique et son analyse restent fondées sur une conception statique sans parler de l'efficacité comparée des différents modèles de gouvernance ou leur évolution probable.

La nouvelle approche tente alors, d'incorporer le cadre institutionnel pour appréhender la dynamique de gouvernance et expliquer les écarts de performance entre les différents systèmes de gouvernance³²⁷. L'idée est que les institutions peuvent créer des opportunités pour les entreprises afin que celles-ci puissent se spécialiser dans des types de production ou des produits spécifiques et rapporter ainsi, des avantages comparatifs institutionnels aux économies³²⁸. Cela renvoie à la problématique de la variété des capitalismes³²⁹. Les approches institutionnelles reprochent à la théorie de l'agence le fait de ne pas pouvoir expliquer pourquoi les différents pays développent des modèles distincts de gouvernance d'entreprise. Les firmes doivent s'adapter aux multiples environnements dans lesquels elles évoluent et ce processus ne peut

³²⁷ R. V. Aguilera, et G. Jackson, "The Cross-National Diversity of Corporate Governance: Dimensions and Determinants", *Academy of Management Review* 28, No.3, 2003, pp.447-465.

³²⁸ R. Whitley, "Firms, Institutions and Management Control: The Comparative Analysis of Coordination and Control Systems." *Accounting, Organizations, and Society* 24, No.5-6, 1999, pp.507-524.

³²⁹ P. A. Hall, et D. Soskice (), "Les Variétés du capitalisme", in *Association recherche et régulation* (ed.), *L'Année de la régulation : Économie, Institutions, Pouvoirs*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp.47-115.

pas être expliqué par une seule force comme le coût d'agence³³⁰. De ce fait, on ne peut pas comprendre les différents comportements des firmes sans connaître le contexte institutionnel dans lequel elles évoluent³³¹.

A partir de la compréhension des caractéristiques du système, cette conception plus large de la gouvernance d'entreprise se propose d'appréhender la nature dynamique de la gouvernance³³². Le système de gouvernance est associé à la capacité à réduire les conséquences des conflits entre actionnaires et dirigeants, mais, au-delà de l'importance des interactions à l'intérieur entre les différents acteurs, il faut aussi, tenir compte des relations avec d'autres systèmes ou avec l'environnement. L'efficacité des pratiques de gouvernance d'entreprise dépend donc des contraintes et des opportunités des environnements dans lesquelles s'insère la firme et comment les parties prenantes choisissent le mode de gouvernance à travers le dialogue permanent avec leur environnement³³³. Un avantage de cette approche est de rendre compte de la façon dont les entreprises gèrent les interactions entre les éléments constitutifs du système et de son environnement, de manière à influencer sur les caractéristiques principales et le comportement de la firme. En fait, de multiples modes d'interaction internes et externes créent des systèmes de gouvernance dynamiques d'entreprise. Ces dynamiques sont à l'origine de l'évolution et de la différenciation des modes de gouvernance d'un pays à l'autre.

Certains institutionnalistes ont reconnu que les facteurs juridiques et politiques peuvent fonctionner comme variables indépendantes pour affecter le mode de la gouvernance³³⁴. Ces travaux cherchent à montrer quels types de marchés de capitaux et de systèmes de gouvernance d'entreprise ont tendance à se produire en fonction des systèmes politiques et juridiques. Cette approche souligne que

³³⁰ N. Fligstein, et J. Choo, "Law and Corporate Governance", *Annual Review of Sociology* 1, 2005, pp.61-84.

³³¹ M. Aoki, *Toward comparative institutional analysis*, The MIT press, Cambridge. 2001.

³³² S.M. Jacoby, "Corporate Governance in Comparative Perspective: Prospects for Convergence", *Comparative Labor Law & Policy Journal* 22, No.1, 2002, pp.5-28.

³³³ J. Child, "Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect" *Organization Studies* 18, No.1, 1997, pp.43-76.

³³⁴ L. A. Bebchuk, et M. J. Roe, "A theory of path dependence in corporate ownership and governance", *Stanford Law Review* 52, No.1, 1999, pp.127-170.

le même problème d'agence et le besoin d'obtenir des capitaux pour les firmes, peuvent être résolus de manière différente, selon les sociétés, en raison des incitations et des contraintes des systèmes politiques et juridiques en vigueur.

La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer et Vishny³³⁵ (désormais LLSV), dans une série d'articles, publiés entre 1997 et 2000 développent une des thèses centrale de l'économie de droit ; celle de l'importance du système légal pour les différentes formes de la structure de l'actionnariat. Ils ont distingué trois traditions juridiques en observant la structure du capital des entreprises de 49 pays ; ce qui permet d'expliquer les différences entre les systèmes de gouvernance à travers le monde : la tradition jurisprudentielle britannique (*Common law*, 18 pays), la tradition civile française (21 pays) et la tradition civile germano-scandinave (10 pays). Les pays de droit civil, en comparaison avec les pays de *common law*, sont caractérisés par un faible niveau de protection juridique des actionnaires, chose qui favorise la concentration de l'actionnariat.

En revanche, les firmes au capital diffus sont plus communes dans les pays du *common law*, avec une forte protection des droits des actionnaires. Néanmoins, on reproche parfois à cet argument le fait que les règles de droit changent et ne sont pas figées dans le cadre d'une famille juridique donnée et, que la protection juridique des investisseurs n'est pas le seul facteur qui détermine l'efficacité d'un mode de gouvernance d'entreprise. Roe³³⁶ montre comment les systèmes politiques interagissent avec les firmes et que le résultat de cette interaction dans le temps n'est pas nécessairement efficient à partir de la prise en compte de la complexité du processus de "lutte des classes". Il donne une définition de la lutte des classes, comme étant le conflit entre actionnaires, managers et salariés et cette lutte embrasse le domaine politique. Les conflits et les coalitions entre ces acteurs à travers l'action politique déterminent la nature

³³⁵ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer et R. W. Vishny, "Legal determinants of external finance", *Journal of Finance* 52, No.3, 1997, pp.1131-1150.

³³⁶ M. J. Roe, *Political Determinants of Corporate Governance: Political Context, Corporate Impact*, Oxford University Press, Oxford/New York. 2003.

des relations de propriété (y compris les droits des actionnaires minoritaires), le développement des marchés financiers et le droit du travail.

De son côté, Gourevitch et Shinn³³⁷ complètent l'idée, selon laquelle la forme de gouvernance d'entreprise provient d'un processus politique. En reposant sur l'hypothèse d'intérêts conflictuels entre les dirigeants, les actionnaires et les salariés, le cœur du débat est de savoir, comment les acteurs parviennent à influencer la réglementation en fonction des institutions politiques (systèmes majoritaires ou de consensus).

Lorsque nous nous intéressons au rôle que jouent les institutions dans les différents systèmes de gouvernance, il est important de noter les divers liens, les complémentarités et les tensions entre les configurations institutionnelles³³⁸. L'impact d'un domaine d'institutions sur les parties prenantes au sein de l'entreprise, par exemple, les droits de propriété sur le capital, est subordonné à l'influence d'autres domaines institutionnels (les systèmes financiers et les réseaux inter-firmes) sur le capital. Ainsi, Aoki nous explique *“in order to really understand why a particular institution emerges in a domain of one economy but not in a similar domain of another economy, we need to make explicit the mechanism of interdependencies among institutions across domains in each economy”*³³⁹.

Par conséquent, les pays avec des institutions identiques dans un domaine, n'auront pas nécessairement les mêmes modes de gouvernance dans la mesure où l'interaction avec d'autres institutions conduirait à des résultats distincts. Cette explication permet de comprendre les différences nationales dans les pratiques de gouvernance d'entreprise et pourquoi certaines pratiques sont plus répandues dans certains pays et non dans d'autres.

Par exemple, on peut se demander, pourquoi la forte dispersion de la propriété aux États-Unis reste un phénomène exceptionnel. Comme nous l'avons vu plus

³³⁷ P. A. Gourevitch, et J. Shinn, *Political Power & Corporate Control: The new global politics of corporate governance*, Princeton University Press, Princeton and Oxford. 2005.

³³⁸ R. V. Aguilera, et G. Jackson, “The Cross-National Diversity of Corporate Governance: Dimensions and Determinants”, *Academy of Management Review* 28, No.3, 2003, pp.447-465.

³³⁹ M. Aoki, op. cit., 2001, p. 18.

haut, la dispersion de l'actionnariat s'explique, souvent, par l'origine juridique. Néanmoins, au-delà de cette vision étroite, nous pouvons fournir une explication plus subtile selon laquelle l'interdépendance de multiples domaines institutionnels a contribué à une situation conjoncturelle. Les systèmes financiers sont développés de façon différente selon les pays, en particulier après la «régulation financière» des années 1930. La divergence entre les systèmes financiers a été amplifiée par le développement des États-providence après la seconde guerre mondiale où le régime de pension américain a favorisé la liquidité du marché. La coopération stratégique inter-firmes a été interdite dans le contexte du droit antitrust américain, encourageant la propriété dispersée. En revanche, dans des pays comme l'Allemagne, la concentration de la propriété a été soutenue en raison d'un certain nombre de facteurs : les droits de propriété en faveur des actionnaires de contrôle, la domination du financement bancaire et les réseaux denses de relations coopératives qui limitent la dilution rapide de l'actionnariat par l'opération de fusion.

C'est ce cadre conceptuel, qui intègre le rôle des institutions, qui sera retenu pour notre étude de la gouvernance.

Nous considérons la gouvernance comme le système des règles d'organisation interne qui encadre le processus de création et de répartition de la valeur de l'entreprise entre les différents participants. Cependant, **notre conception de la gouvernance d'entreprise ajoute les facteurs institutionnels influant la manière dont l'entreprise est gérée et contrôlée. Nous focalisons notre attention sur les importantes interactions entre la gouvernance d'entreprise et l'environnement institutionnel.**

En effet, à côté des approches de la gouvernance qui s'attachent exclusivement à la relation entre partenaires, il existe des intérêts sur les différences des structures institutionnelles qui affectent les mécanismes de gouvernance d'entreprise. Cette perspective conduit à appréhender les propriétés dynamiques des systèmes de gouvernance et la diversité persistante des différents modèles.

3.2- Théorie néo-institutionnelle sociologique

L'approche néo-institutionnelle sociologique présente, comme le souligne Bietry « *plusieurs particularités au sein des théories des organisations ; sa question de recherche à l'origine des concepts de champ et d'institution, et son interprétation du processus de structuration, c'est-à-dire du changement* »³⁴⁰.

Cette théorie néo-institutionnelle a connu une évolution historique. La théorie institutionnelle est l'une des plus anciennes et prédominantes méthodes utilisées en science politique et, surtout, dans sa sous-discipline qui est la politique comparée³⁴¹. Cette école de pensée américaine envisage, selon Bazzoli, « *l'économie à partir des facteurs socio-institutionnels et développe une conception évolutionniste des phénomènes sociaux, en critique de la tradition libérale* »³⁴². Cette approche se caractérise par l'utilisation des institutions formelles et légales³⁴³ comme facteurs explicatifs centraux des phénomènes politiques. Dans ce cadre, Veblen affirme que « *non seulement la conduite de l'individu est définie et guidée par le type rapports habituels qu'il entretient avec les autres individus appartenant à son groupe, mais de tels rapports - de caractère institutionnel – varient selon les conditions dans lesquelles ils se vérifient* »³⁴⁴.

En effet, avec l'essoufflement du behaviorisme en science politique³⁴⁵ et surtout en réaction au courant du choix rationnel³⁴⁶, une nouvelle mouvance intellectuelle aux États Unis va progressivement constituer le néo-institutionnalisme.

³⁴⁰ F.Bietry, changement et théorie néo-institutionnelle : le cas des relations collectives françaises, Finance-Contrôle-Stratégie, Vol. 8, n° 2, 2005, p. 68

³⁴¹ M.Gazibo et J.Jenson, La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques,, les Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 189

³⁴² L.Bazzoli, L'économie politique de John. R. Commons : essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales, Editions L'Harmattan, 1999, p. 13

³⁴³ A.Lecours, L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité?, Vol 21, N°3, 2002, p. 6

³⁴⁴ Veblen, Thorstein, *Théorie de la classe de loisir*, Gallimard, Paris, 1970, p. 245

³⁴⁵ L.Signé, Le NEPAD et les institutions financières internationales en Afrique au 21^e siècle : émergence, évolution et bilan, L'Harmattan, 2013, p. 33

³⁴⁶ M.Guigni, Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire, Politique et sociétés, vol. 21 n° 3, 2002, p. 69

Les premières recherches dans ce cadre s'appuient sur les thèses relatives à la psychologie cognitive, aux études culturelles, à la phénoménologie et à l'ethnométhodologie. Historiquement, DiMaggio et Powell lient la naissance de cette théorie aux deux textes séminaux publiés en 1997 par Meyer qui décrivaient plusieurs principes fondamentaux de la pensée théorique néo-institutionnelle.

Certes, plusieurs différences existent entre l'institutionnalisme et le néo-institutionnalisme en termes de :

- conflits d'intérêts qui sont centraux pour le premier et périphérique pour le second,
- source d'inertie, qui, pour le premier les droits acquis et pour le second l'impératif de légitimation,
- la force structurelle qui est informelle pour le premier et formelle pour le second. Toutefois, ils ont en commun plusieurs similarités.

3.3- Justification du choix de la théorie

Le néo-institutionnalisme ne constitue pas une approche théorique et méthodologique unifiée³⁴⁷. Pour DiMaggio et Powell l'institutionnalisme a *«des sens disparates selon les différentes disciplines ; et ; au sein même de la théorie des organisations, les institutionnalistes diffèrent selon qu'ils insistent sur les caractéristiques micro ou macro des phénomènes institutionnels, sur le poids des aspects cognitifs et normatifs des institutions, et sur l'importance qu'il faut attribuer aux intérêts et aux réseaux relationnels dans la création et la diffusion des institutions»*³⁴⁸.

Le néo-institutionnalisme sociologique, englobe à la fois *« un rejet du modèle de l'acteur rationnel, un intérêt pour les institutions comme variables*

³⁴⁷ P.Hall et R.Taylor, la science politique et les trois néo-institutionnalismes, Revue française de science politique, vol. 47, n° 3, 1997, p. 469

³⁴⁸ P.DiMaggio et W.Powell, The new institutionnalism in organizational analysis, University of Chicago Press, 1991, p. 1.

*indépendantes, un déplacement vers des explications culturelles et cognitives, et un attrait pour les propriétés d'unités d'analyse supra-individuelles qui ne peuvent pas être réduites à des agrégations ou aux conséquences directes d'attributs ou de mobiles individuels »*³⁴⁹.

Les adeptes de cette approche estiment que les institutions exercent des actions de contrôle et de normalisation contraignant l'action et la stratégie des acteurs individuels et collectifs. Les organisations interviennent, donc, dans un contexte institutionnel qui, selon Rizza « *fixe les normes et les standards qui les légitiment et auxquels elles sont tenues de se conformer* »³⁵⁰.

Ainsi, le néo-institutionnalisme dans l'analyse organisationnelle cherche à comprendre, selon DiMaggio et Powell « *pourquoi il existe une si surprenante homogénéité des formes et des pratiques organisationnelles et d'expliquer l'homogénéité et non la variation* »³⁵¹. Dans ce cadre, ces deux auteurs ajoutent que le caractère constant et répétitif d'une bonne part de la vie organisationnelle, s'explique « *d'avantage au travers d'une analyse qui situe la persistance des pratiques à la fois dans leur caractère doxique, et dans leur reproduction dans des structures qui sont d'une certaine façon auto-entretenu*s »³⁵².

La théorie néo-institutionnelle sociologique apporte un éclairage supplémentaire mais également complémentaire. En effet, les sociologues institutionnalistes cherchent, selon Hall et Taylor, à expliquer pourquoi les organisations adoptent un ensemble donné de formes, procédures ou symboles institutionnels, en insistant sur la diffusion de ces pratiques. Ce courant parle ainsi, de « *processus de légitimation et de reproduction institutionnelle* »³⁵³ pour décrire l'ensemble des décisions par lesquelles l'institution adopte des techniques performantes et omniprésentes dans l'environnement. Plus

³⁴⁹ DiMaggio et Powell, op. cit. 1991, p. 8

³⁵⁰ R. Rizza, Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique : quelles relations ?, revue interventions économiques, n° 38, 2008, pp. 7-8

³⁵¹ DiMaggio et Powell, op. cit. p. 148

³⁵² *ibid*

³⁵³ *ibid*

généralement, les organisations seraient ainsi, selon Rojot « *conduites indépendamment de leurs besoins et contraintes techniques [...] à adopter des pratiques et des procédures définies par les concepts prévalant rationalisés du travail organisationnel qui sont institutionnalisés dans la société* »³⁵⁴.

Ce courant offre ainsi, une lecture ambitieuse de l'institutionnalisation et préconise la recherche d'une gouvernance légitimatrice. Cette notion de légitimité dépend de la capacité d'adaptation de la collectivité territoriale à l'environnement institutionnel et de la conformité aux lois, aux normes et aux standards en place. L'adoption de ces pratiques au sein des collectivités territoriales, en quête de légitimité, est le fruit d'une pression institutionnelle.

Enfin, il nous reste à souligner que nous mobiliserons, dans le cadre de cette recherche, l'approche néo-institutionnaliste sociologique pour plusieurs raisons, en l'occurrence :

- L'importance de la recherche de la légitimité chez les acteurs locaux. Une telle tendance est en mesure d'apporter un éclairage supplémentaire sur les règles juridiques favorisant d'une part la libre administration et limitant d'autre part cette liberté.
- Le contrôle légitime exercé par l'État sur les collectivités territoriales, constitue en fait, la gouvernance territoriale.
- Examen des liens institutionnels existants entre l'État et les collectivités territoriales.

Cette section, avait pour objet de mobiliser deux courants théoriques complémentaires pour traiter la problématique de la thèse. D'abord, la théorie partenariale qui offre la perspective d'analyse en termes de logique d'efficacité et de prise en compte des intérêts des parties prenantes. Ensuite, la théorie cognitive qui débat les procédures par lesquelles les individus parviennent à

³⁵⁴ J.Rojot, Fondements théoriques du pouvoir : des origines du néo-institutionnalisme à un individualisme méthodologique complexe, Université de Paris I, n° 97/021997, p. 6.

prendre des décisions rationnelles³⁵⁵. Dans cette approche, la rationalité s'apprécie sur la base de processus décisionnels et non sur des conséquences des décisions³⁵⁶ et, l'hypothèse d'asymétrie de connaissance se substitue à celle d'asymétrie informationnelle de l'approche partenariale³⁵⁷. En outre, l'approche néo-institutionnelle sociologique traite les facteurs externes à la collectivité territoriale l'incitant à adopter des pratiques organisationnelles. Le tableau ci-après synthétise les caractéristiques majeures de ces courants théoriques.

Tableau 4: Synthèse des caractéristiques du cadre théorique adopté

	Le triptyque cadre théorique de la thèse		
	Cadre partenarial	Cadre cognitif	Cadre néo-institutionnel
Postulats	La collectivité territoriale est un lieu des problèmes d'agence et d'asymétrie informationnelle entre ses parties prenantes	La collectivité territoriale est un lieu des problèmes d'asymétrie des connaissances	La collectivité territoriale est le reflet des pratiques institutionnelles
Gouvernance préconisée	Transparente	Responsabilisatrice	Légitimatrice
Contribution à la recherche	Facteurs explicatifs internes	Facteurs explicatifs internes	Facteurs explicatifs externes

Source : Élaboré par nos soins

³⁵⁵ C.parthenay, « Herbert Simon : rationalité limitée, théorie des organisations et sciences de l'artificiel », ADIS, 2005, p201.

³⁵⁶ G. Charreaux, « la théorie positive de l'agence : positionnement et apports », Revue d'économie industrielle, n° 92,2003, p. 193-214

³⁵⁷ P. Wirtz, « Meilleures pratiques de gouvernance et création de valeur : une appréciation des codes de bonne conduite », Comptabilité Contrôle Audit, tome 11, Vol. 1, 2005, p. 194.

Nous venons de développer dans la section précédente, comment l'approche multi théorique de la gouvernance des organisations privées inspirait et s'inspirait de celles du secteur public. Les similitudes et différences portent sur des éléments récurrents liés aux notions de conflit, d'asymétrie d'information, d'incertitude, dans l'approche standard, et sur des éléments élargis, cognitifs, institutionnelles, et partenariaux.

Pour tenter d'analyser la place que l'autonomie financière occupe au sein de la gouvernance, nous commencerons tout d'abord par établir les liens entre l'autonomie financière et les différentes théories de la gouvernance, et ensuite, nous aborderons le rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des collectivités territoriales.

1- L'autonomie financière et l'approche multi-théorique de la gouvernance

L'autonomie financière apparaît comme un corollaire du principe de la libre administration des collectivités locales, c'est-à-dire, le droit pour une communauté humaine caractérisée par son rattachement à une portion du territoire national de gérer ses affaires par des autorités élues, selon le principe de subsidiarité³⁵⁸. En effet, la concrétisation de ce principe de libre administration, suppose que les collectivités locales soient dotées de compétences juridiques pour décider de la nature, de la structure et du niveau de leurs ressources et de leurs charges financières, et qu'elles en aient la maîtrise. Comme l'écrit Loïc PHILIP, « le principe de libre administration implique l'existence de conseils élus dotés d'attributions effectives. Or, il ne peut y avoir d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière »³⁵⁹. Dans le même ordre d'idées, Théodore HOLO estime que « sans

³⁵⁸ D. Carpenter, "The Political Foundations of Bureaucratic Autonomy : A Response to Kernell", *Studies in American Political Development*, 15(1), 2002, pp. 113-22.

³⁵⁹ L. Philip, "L'autonomie financière des collectivités territoriales", *Cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, 2005.

autonomie financière la décentralisation n'est que mirage »³⁶⁰. Par ailleurs, la libre administration des collectivités locales apparaît désormais comme une condition de l'autonomie financière, qui à son tour, permet la démocratie et la gouvernance financière.

Dans la mesure où elle aboutit au renforcement des règles et procédures formelles entre les acteurs, l'autonomie financière permet d'assurer la bonne circulation de l'information, qui agit sur la gouvernance.

L'autonomie financière en influençant les décisions stratégiques, avec les jugements portés sur la qualité de gestion, occupe une place importante parmi les parties prenantes.

1.1- L'approche partenariale de la gouvernance

Dans les années 80, un certain nombre de juristes américains, ont mis en avant la crise de l'État régulateur américain, dans le cadre de l'extension de la réglementation économique à la réglementation sociale, l'accusant d'être potentiellement à l'origine des problèmes de mise en œuvre et du contrôle³⁶¹. La réponse a consisté à se concentrer sur l'étude du modèle institutionnel, afin d'examiner les mécanismes appropriés du contrôle de la bureaucratie et des agences autonomes, qui représentaient le « quatrième pouvoir de l'État »³⁶². Ces modèles sont généralement définis en s'inspirant de la théorie des jeux. Par exemple, le processus d'exécution des politiques, est vu comme un jeu entre les législateurs, le chef de l'exécutif et les agents bureaucratiques à qui l'autorité est déléguée, et dans lequel ceux-ci, essaient de renforcer leur pouvoir discrétionnaire et ceux-là recherchent des moyens d'assurer une supervision et un contrôle optimaux³⁶³. C'est dans cet esprit que Snyder et Weingast ont étudié l'influence que peuvent avoir les représentants élus sur la réglementation

³⁶⁰ T. Holo, "La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ?", *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°7, décembre 1986, p. 1.

³⁶¹ Ml. Moran, "Review Article : Understanding the Regulatory State", *British Journal of Political Sciences*, 32 (2), 2002, pp. 391-413.

³⁶² Epstein, David et Sharyn O'Halloran, *Delegating powers : a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge and New York : Cambridge University Press. 1999.

³⁶³ L. Calvert, Mathew, D. McCubbins et R. Barry Weingast "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, 33 (3), 1989, pp. 558-661.

en désignant les responsables des agences³⁶⁴. Spiller s'est intéressé aux interactions stratégiques entre les agences et les tribunaux au moyen d'un jeu à trois niveaux³⁶⁵. Huber et Shipan ont démontré que les politiciens élus pouvaient diriger le processus d'élaboration des politiques dans un contexte où les lois électorales, la structure du système juridique et le professionnalisme du parlement, déterminent l'autonomie bureaucratique et leur relation avec les agences, au moyen d'une approche basée sur les coûts de transaction³⁶⁶. Les applications de cette approche aux systèmes parlementaires et aux démocraties de l'Europe occidentale, comprennent des études sur les explications historiques/culturelles du modèle institutionnel des agences³⁶⁷ et, sur l'influence de l'engagement crédible et de la complexité stratégique sur l'autonomie des régulateurs³⁶⁸.

On applique en général, le cadre théorique du principal-agent (PA) pour opérationnaliser les micro-fondations des relations entre les politiciens élus et les bureaucraties, en vue d'analyser les mécanismes qui justifient le fait de déléguer l'autorité publique des gouvernements à des agences autonomes et ses implications³⁶⁹. Fondamentalement, le modèle du PA, qui s'appuie sur la théorie de la firme, sert à décrire la relation entre un mandant et un mandataire dans une structure de délégation, où le mandant doit limiter toute possibilité pour le mandataire de tirer au flanc, une possibilité qui peut être le résultat d'informations asymétriques (en faveur du mandataire responsable de la mise en œuvre), d'un risque moral (en raison de l'inadéquation entre les préférences

³⁶⁴ S.K. Snyder, et B.R. Weingast, "The American system of shared powers : the President, Congress, and the NLRB", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 16(2), 2000, pp. 269-305.

³⁶⁵ P. Spiller, "Regulatory agencies and the courts". In : Newman, P. (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London : Macmillan, 1998, pp. 263-266.

³⁶⁶ J.D. Huber, et C.R. Shipan, *Deliberate discretion : the institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge and New York : Cambridge University Press. 2002.

³⁶⁷ K. Yesilkagit et J.G. Christensen, "Institutional design and formal autonomy : Political versus historical and cultural explanations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1), 2010, pp. 53-74.

³⁶⁸ R. Elgie, et I. McMenamin, "Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity ? Explaining Variations in the Independence of Non-majoritarian Institutions in France", *British Journal of Political Science*, 35(3), 2005, pp. 531-48.

³⁶⁹ M.A. Pollack, "Learning from the Americanists (Again) : Theory and Method in the Study of Delegation", *West European Politics*, 25 (1), 2002, pp. 200-19.

du mandant et celles du mandataire) et de la sélection adverse (lorsque la qualité des services du mandataire ne correspond pas aux résultats attendus avant la délégation). Majone critique le recours aux modèles du PA pour décrire le fonctionnement des organisations du secteur public qui affichent le plus haut niveau d'autonomie, à savoir les autorités de régulation indépendantes (ARI) qui bénéficient d'une indépendance formelle par rapport aux politiciens³⁷⁰. Selon cette idée, la nécessaire crédibilité, un élément fondamental du principe officiel de délégation de l'autorité publique à des autorités de régulation indépendantes, exige que les pouvoirs et les compétences de l'État soient transférés dans une large mesure à l'organe indépendant selon un mode de délégation fiduciaire, similaire à une relation « fiduciaire-dépositaire ».

Plusieurs articles, importants, ont étendu le principe du PA en modélisant le problème de la crédibilité au moyen d'un cadre analytique plus large³⁷¹. surtout que, la question de l'expertise stratégique a été intégrée dans l'étude formelle de l'autonomie bureaucratique. Un compromis a été trouvé entre la possibilité de contrôler les bureaucraties et la mise en œuvre de l'expertise³⁷². Parallèlement à cela, on a constaté que le développement endogène de l'expertise stratégique dans la fonction publique était influencé, de façon positive, par la politisation des bureaucraties, donnant naissance à un autre dilemme pour l'autonomie bureaucratique³⁷³. En fin de compte, il est possible de définir le problème de la crédibilité en constatant que la délégation au profit des agences est censée être particulièrement efficace lorsque des questions très complexes sont en jeu, car les agences conservent un avantage au niveau de

³⁷⁰ G. Majone, "Two Logics of Delegation : Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, 2 (1), 2001 b, pp. 103-22.

³⁷¹ J. Bendor, et A. Meirowitz, "Spatial models of delegation", *American Political Science Review*, 98, 2, 2004, pp. 293-310.

³⁷² K. Bawn, "Political Control versus Expertise : Congressional Choices about Administrative Procedures", *American Political Science Review*, 89, 1, 1995, pp.62-73.

³⁷³ S. Gailmard, et J.W. Patty, "Slackers and zealots : Civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise", *American Journal of Political Science*, 51(4), 2007, pp. 873-89.

l'information en ce qui concerne le processus stratégique³⁷⁴. Aussi, des recherches empiriques récentes s'intéressent aux aspects politiques de la délégation, comme l'étude des causes et des conséquences de la désignation et du renvoi des bureaucrates par leur mandant politique, des raisons pour lesquelles les agences développent leur expertise sectorielle au fil du temps et des aspects politiques de l'organisation bureaucratique définissant leur capacité à produire de bons résultats³⁷⁵. Dans cet esprit, Carpenter s'est intéressé au modèle du PA à partir d'un point de vue inverse, c'est-à-dire en soulignant que les bureaucrates pouvaient gagner en autonomie grâce à un processus de renforcement de la réputation au fil du temps, dans lequel ils deviennent des « acteurs » politiques actifs et peuvent enfin exercer un pouvoir politique considérable et contribuer à la définition des politiques publiques³⁷⁶.

Dans l'approche partenariale axée sur les théories d'agence et de transaction, l'autonomie financière permet de réduire les risques d'incertitude et des conflits liés aux transactions, à travers ses fonctions d'information, de contrôle et d'évaluation régulière de la performance financière de l'organisation. Dans une approche partenariale, l'autonomie financière contribue à réduire les asymétries d'information et les conflits d'intérêt opposant les différentes parties prenantes.

1.2- L'approche cognitive de la gouvernance

L'autonomie financière est vue comme une ressource favorisant la connaissance de la collectivité territoriale, et contribue, avec d'autres outils, à la gouvernance.

³⁷⁴ Callander, Steven "A Theory of Policy Expertise", *Quarterly Journal of Political Science*, 3(2), 2008, pp. 123-40.

³⁷⁵ T.M. Moe, "The politics of structural choice : Toward a theory of public bureaucracy". In : O.E. Williamson, (ed.) *Organization Theory : From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York : Oxford University Press, 1990, pp. 116-53.

³⁷⁶ D. Carpenter, "The Political Foundations of Bureaucratic Autonomy : A Response to Kernell", *Studies in American Political Development*, 15(1), 2002, pp. 113-22.

Outre la distinction basique de quatre stades³⁷⁷, deux niveaux d'apprentissage sont distingués dans les théories d'apprentissage individuel. Dans l'approche comportementale où l'apprentissage consiste en la seule modification des comportements, l'organisation apprend sans modifier ses objectifs préétablis et son cadre d'action. Il s'agit d'un apprentissage en boucle simple ou encore apprentissage adaptatif. La deuxième approche est cognitive, et retient un changement de l'état de connaissance, où l'organisation modifie ses stratégies, son cadre de référence et ses normes de performance. Il s'agit de l'apprentissage en double ou encore l'apprentissage génératif.

En se basant sur les phases d'apprentissage, KLOOT³⁷⁸ met en évidence les aspects d'apprentissage de certains outils du contrôle dans deux communes australiennes. D'après cet auteur, les outils : mesures et évaluation de la performance ; dialogue ; système de planification ; surveillance et reporting, la formation, etc, permettant à l'organisation d'améliorer ses capacités d'apprentissage, d'acquérir de la connaissance, de distribuer et d'interpréter l'information, et d'augmenter sa mémoire. Sur la base de cette étude, Carassus et Batac³⁷⁹, analysent les interactions entre l'apprentissage et le système d contrôle interne et externe des collectivités territoriales.

La manière dont les mécanismes de gouvernance agissent sur le processus décisionnel des dirigeants, sont également utiles. On peut y distinguer³⁸⁰ deux grandes fonctions et quatre étapes. La fonction décisionnelle voit une étape d'initiative (élaboration des propositions) suivie d'une étape de mise en œuvre (exécution des décisions ratifiées), et la fonction du contrôle, une étape de

³⁷⁷ Huber distingue quatre phases de l'apprentissage. Une phase d'acquisition de connaissance (apprentissage par expérimentation, par la recherche, par imitation etc), une phase de diffusion de la connaissance acquise ou produite (via les moyens informels ou formels interne de communication), une phase d'interprétation de l'information acquise et la dernière phase est celle de mémorisation de l'information acquise ou produite pour la réutiliser d'une manière permanente.

³⁷⁸L. Klot, *Organizational learning and management control systems : responding to environmental change*, *Management Accounting Research*, Vol. 8, n° 1, p. 47-73, March, 1997.

³⁷⁹ J.Batac et D.carassuc, *Interactions between control and organisational learning in the case of a municipality : a comparative study with Klot, 1997*, *Managerial Accounting Research*, Vol. 20, n°2, Juin 2009.

³⁸⁰G. Charreaux, *Vers une théorie du gouvernement des entreprises*, in *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Economica, Gérard CHARREAUX éd, 1997b, p13.

ratification (choix des propositions à exécuter) suivie d'une surveillance (mesure de performance et système d'incitation et de sanctions). Dans les différentes étapes, les mécanismes de gouvernance influent à des degrés divers sur les capacités cognitives des dirigeants. Ces étapes ne sont pas nécessairement indépendantes et successives, et des phénomènes de feed back peuvent survenir.

Veverka et Weyd³⁸¹ examinent l'autonomie financière comme une priorité stratégique des managers, résultant de la volonté d'optimiser leurs ressources du financement. Lors de l'élaboration des choix stratégiques, la collectivité analyserait le programme d'investissement dans sa composante financière. Les choix susceptibles de mettre en cause la situation financière de la collectivité peuvent être écartés, et l'autonomie financière agit comme un outil d'aide à la décision stratégique.

La perspective de l'effet de dépendance du sentier propre aux tâches, telle que proposée par Pollitt *et al.*³⁸², indique que l'autonomie des agences est liée à la fois aux tâches et à des facteurs au niveau national. Les recherches récentes indiquent en effet que les tâches, les facteurs au niveau national et les caractéristiques structurelles/organisationnelles interagissent pour expliquer l'autonomie des agences³⁸³. Reste à déterminer lesquels de ces ensembles de facteurs ont le plus d'influence sur l'autonomie des agences³⁸⁴, ou si certaines configurations de facteurs structurels-organisationnels, liés aux tâches et au niveau national qui s'influencent mutuellement, s'imposent pour expliquer différents niveaux d'autonomie et du contrôle. Le premier ensemble de facteurs concerne la structure formelle des agences. Selon cette perspective théorique, la structure formelle influence le comportement organisationnel, puisqu'elle

³⁸¹ F.Veverka et E.Weyd, *Notation et gestion des entreprises*, Revue d'économie financière n°32, Les technologies bancaires et financiers, 1995.

³⁸² C. Pollitt, C. Tablot, J. Caufield, et A. Smullen, *Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations*. New York : Palgrave Macmillan. 2004.

³⁸³ F. Gilardi, *Delegation in the regulatory state : independent regulatory agencies in Western Europe*. Northampton, MA : Edward Elgar. 2008.

³⁸⁴ P. Laegreid, P.G. Roness, et K. Rubecksen, "Performance Management in Practice : the Norwegian Way", *Financial Accountability & Management*, 22(3), 2006, pp. 251-70.

définit les positions des acteurs et les règles qui déterminent : qui fait quoi et comment³⁸⁵ ?

La répartition des tâches entre les ministres et les responsables des agences est censée influencer l'autonomie *de facto*, selon le concept de rationalité instrumentale, qui indique que les décideurs rationnels conçoivent des structures formelles qui confèrent aux agences un niveau prédéfini d'autonomie. Le niveau de désagrégation structurelle peut se mesurer par le type d'agence sur le plan juridique, des agences qui vont des agences départementales dépourvues de personnalité juridique aux agences sous statut public ou privé. Ces dernières sont plus éloignées du centre de l'État et sont censées jouir d'une plus grande autonomie, une idée soutenue par Painter et Yee³⁸⁶, mais pas totalement confirmée par Bach et Jann³⁸⁷. L'organisation interne de l'agence, a elle, aussi une influence.

Les agences ayant des « antennes régionales » sont censées être davantage intégrées dans des réseaux régionaux, ce qui renforce leur autonomie et réduit le contrôle ministériel, par rapport aux agences dépourvues de composante territoriale (une idée confirmée par Laegreid *et al.*, mais pas par Verhoest *et al.*³⁸⁸).

Les agences pourvues d'un conseil d'administration sont généralement plus autonomes, parce que le conseil peut concilier l'influence du ministre avec les autres intérêts, comme ceux des clients ou des experts (Verhoest *et al.*³⁸⁹, par opposition à Bach³⁹⁰).

³⁸⁵ M. Egeberg, et J. Trondal, "Political leadership and bureaucratic autonomy : Effects of agencification", *Governance*, 22(4), 2009, pp. 673-88.

³⁸⁶ M. Painter et W.H. Yee, "Task Matters : A Structural-Instrumental Analysis of the Autonomy of Hong Kong Government Bodies", *American Review of Public Administration*, 41(4), 2011, pp.395-410.

³⁸⁷ T. Bach et W. Jann, "Des animaux dans un zoo administratif : le changement organisationnel et l'autonomie des agences en Allemagne", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(3), 2010, pp. 469-494.

³⁸⁸ K. Verhoest, P. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen et M. MacCarthaigh, *Autonomy and control of state agencies : comparing states and agencies*, Basingstoke : Palgrave Macmillan. 2010.

³⁸⁹ Ibid

³⁹⁰ T. Bach, "Policy and management autonomy of federal agencies in Germany". In : Lagreid, P. et Verhoest, K. (eds) *Governance of Public Sector Organizations – Proliferation, Autonomy, and Performance*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2010, pp. 89-110.

Les agences plus grandes en termes de personnel sont censées jouir d'une plus grande capacité structurelle et d'une plus grande autonomie³⁹¹. Les agences plus grandes ont plus de ressources pour s'acquitter de leurs tâches³⁹², pour renforcer leur expertise et leur influence et, partant, pour résister aux contrôles des organes supérieurs³⁹³. D'autres études empiriques observent cependant une relation négative entre la taille de l'agence et l'autonomie.

Les données probantes restent par conséquent assez rares en ce qui concerne l'influence des facteurs structurels/organisationnels sur l'autonomie des agences.

Les études empiriques existantes qui portent sur l'influence des caractéristiques des tâches sur l'autonomie des agences ne semblent pas beaucoup plus cohérentes dans leurs résultats. La perspective axée sur les tâches, sur laquelle s'appuient ces études, souligne que les formes et les pratiques organisationnelles s'appuient sur une adaptation fonctionnelle aux objectifs et aux tâches de l'organisation.

Différents objectifs et différentes tâches ont besoin de structures organisationnelles spécifiques, qui favorisent ou limitent ce que peut, effectivement, faire l'organisation. Plusieurs variables ont été épinglées dans le cadre de cette perspective. Si on croit les arguments avancés par la théorie du choix rationnel (*cf.* théorie du mandant/mandataire et théorie des coûts de transaction), les tâches liées à la prestation de services sont plus facilement mesurables et peuvent bénéficier d'une plus grande autonomie que les autres tâches, une idée confirmée par Lonti³⁹⁴, mais pas par Pollitt³⁹⁵.

³⁹¹ M. Egeberg, et J. Trondal, "Political leadership and bureaucratic autonomy : Effects of agencification", *Governance*, 22(4), 2009, pp. 673-88.

³⁹² D. Hawkins et W. Jacoby, "How agents matter", In : Hawkins, D.G., Lake, D.A., Nielson, D.L. et Tierney, M.J. (eds) *Delegation and agency in international organizations*, Cambridge : Cambridge University Press, 2006, pp. 199-206.

³⁹³ D.P. Carpenter, "State Building through Reputation Building : Coalitions of Esteem and Program Innovation in the National Postal System", 1883-1913, *Studies in American Political Development*, 14(2), 2001a, pp. 121-155.

³⁹⁴ Z. Lonti, "How Much Decentralization ?", *American Review of Public Administration*, 35(2), 2005, pp. 122-36.

De ce fait, l'autonomie de dépense constitue un outil efficace du contrôle de gestion interne³⁹⁶. L'autonomie de dépense est aussi « un levier de management, car elle incite les élus à remettre en cause leur gestion et à revoir leur organisation interne, et un outil de pilotage pluriannuel »³⁹⁷. C'est un fait caractéristique de l'apprentissage indiqué par le responsable financier de la collectivité. M. Jean-François Moncel, remarque que la « présence de l'agence agit comme un aiguillon, en nous obligeant à un contrôle interne »³⁹⁸, conforté par Mithieux, pour qui, cet aiguillon devrait placer les dirigeants politiques devant des impératifs de résultats, d'organisation et de communication.

L'autonomie financière peut aussi modifier les comportements des acteurs locaux internes vers plus de rationalisation et de maîtrise de dépenses. Dans ce sens, l'autonomie joue le rôle d'un outil de légitimation des discours et actions de technostructures financières. Elle peut être instrumentalisée pour sensibiliser les décideurs locaux à des modèles de gestion plus convenables via les deux boucles d'apprentissage.

Le rapport de l'autonomie financière peut être diffusé et exploité au sein de la collectivité afin de susciter les débats internes, d'être considéré comme une référence de communication interne, d'être source d'apprentissage entre responsables administratifs et politiques et de développer une représentation commune et unifiée des contraintes et des problèmes de management de la collectivité³⁹⁹.

³⁹⁵ C. Pollitt, C. Tablot, J. Caufield, et A. Smullen, *Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations*. New York : Palgrave Macmillan. 2004.

³⁹⁶ P. Laurent, « Améliorer la transparence, 5 ou 6 collectivités ont jeté l'opprobre sur les autres », *Revue Banque*, n°725, Juin 2010.

³⁹⁷ C.H. Cho et D.M. Patten, *The Role of environmental disclosures as tools of legitimacy : a research note accounting*, *Organizations and society*, vol. 32, pp.639-674, 2007.

³⁹⁸ Jean-François Moncel, *value maximisation, stakeholder theory and the corporate objective function*, *Business Ethics Quarterly*, Vol. 12, n°1, 2001.

³⁹⁹ N.Painvin, « Méthodologie internationale de notation des collectivités locales », 2006

1.3- L'approche néo-institutionnelle de la gouvernance

Dans la dernière approche néo-institutionnelle de la gouvernance, le recours à l'autonomie financière peut être considéré comme une réponse aux exigences de normalité et de légitimité, évoqué avec l'isomorphisme coercitif (notamment l'accès aux ressources financières). Mais via sa fonction informationnelle, est supposée également répondre à l'isomorphisme normatif (la transparence financière). Institutionnelles, les contraintes environnementales peuvent être également une source d'apprentissage organisationnel, et se mixer à l'approche cognitive de la gouvernance. Cet apprentissage apparaît surtout en tant qu'isomorphisme mimétique, où face à des pressions externes, les collectivités adoptent des outils empruntés à d'autres jugés plus performants par benchmarking⁴⁰⁰.

Empiriquement, certains travaux mettent en évidence le lien entre l'autonomie financière et la gouvernance. Pour Maggetti⁴⁰¹, la légitimité des collectivités territoriales autonomes vient de leur crédibilité et de leur efficacité certaine, sur la base de l'idée qu'elles étaient plus compétentes pour produire des résultats stratégiques meilleurs sur le plan qualitatif que les institutions démocratiques.

Toutefois, deux inconvénients majeurs remettent en cause cette forme de légitimité.

Le premier problème concerne les preuves empiriques : il n'a toujours pas été clairement démontré que les agences autonomes étaient plus performantes⁴⁰². De plus, il n'est même pas certain qu'un déficit de « légitimité des ressources » pourrait être parfaitement compensé grâce à une « meilleure » qualité des résultats. En effet, la légitimité *ex post* ne peut guère être séparée sur le plan conceptuel de la légitimité des ressources, étant donné que l'évaluation positive

⁴⁰⁰ N. GUEHAIR, La notation financière des collectivités locales Françaises, Thèse de doctorat en sciences de gestion, soutenue à l'université DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR en Juillet 2011

⁴⁰¹ M. Maggetti, "Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies : A Critical Review", *Living Reviews in Democracy*, 2, 2010, pp. 1-9.

⁴⁰² M. Maggetti, *Regulation in practice. The de facto independence of regulatory agencies*. Colchester : ECPR Press. 2012

des résultats par les acteurs politiques est essentiellement déterminée par l'accord préalable à propos de l'existence et de la définition d'un problème donné ; ce qui est rare dans la pratique, et que l'expertise scientifique et les intérêts politiques sont souvent entremêlés et difficiles à démêler⁴⁰³.

On pourrait résoudre le dilemme de la légitimation en prévoyant de nouvelles normes de légitimité, qui soient adaptées aux agences autonomes⁴⁰⁴. Cette question ouvre la discussion à propos des modalités d'imputabilité qui sont adaptées aux agences autonomes en tant que solution possible au déficit démocratique. Il est, par conséquent, essentiel d'identifier et d'évaluer les instruments, les canaux et les pratiques permettant de responsabiliser les agences face à leurs « mandants » politiques. Il existe toute une série de mécanismes d'imputabilité qui doivent être étudiés en vue de rétablir les régimes d'imputabilité dans lesquels les agences s'inscrivent et d'évaluer leurs implications.

La question de savoir s'il est possible de trouver un système de contrôle approprié, qui pourrait aider les agences à réduire le problème de la légitimité découlant de leur déficit démocratique, tout en préservant leur autonomie, reste une question en suspens. Il convient, par conséquent, d'étudier les types de mécanismes d'imputabilité qui sont appliqués dans la pratique et de déterminer lesquels sont les plus importants, de même que leur influence sur l'autonomie des agences. La dernière contribution de ce numéro spécial, aborde précisément ces questions. Biela et Papadopoulos mettent au point un cadre conceptuel pour examiner les différents régimes d'imputabilité dans lesquels les agences autonomes s'enlisent. A cette fin, ils passent au crible l'imputabilité des agences sur les plans *de jure* et *de facto*.

⁴⁰³ Y. Papadopoulos et A. Benz, *Governance and democracy : comparing national, European and international experiences*. Abingdon and New York : Routledge. 2006.

⁴⁰⁴ Sosay, Gül "Consequences of legitimizing independent regulatory agencies in contemporary democracies. Theoretical scenarios". In : D. Braun et F. Gilardi, (eds.), *Delegation in contemporary democracies*. Abingdon and New York : Routledge, 2006, pp. 171-190.

Au total, le cadre théorique de notre travail de recherche est construit à partir de trois approches de la gouvernance : d'abord partenariale, avec les théories contractuelles, de l'agence, des coûts des transactions, des parties prenantes et du choix public, ensuite cognitive, avec la théorie d'apprentissage, enfin institutionnelle, avec la théorie néo-institutionnelle, de la dépendance aux ressources, et de l'apprentissage organisationnel.

Dans l'approche partenariale, le recours à l'autonomie financière est expliqué par les caractéristiques organisationnelles et politiques des collectivités territoriales. Les motivations des collectivités en matière de l'autonomie financière sont dans la rationalité organisationnelle (efficience informationnelle et organisationnelle) et dans des considérations politiques et opportunistes (jeux de pouvoir). Quant à l'approche cognitive de la gouvernance, celle-ci nous permet principalement d'introduire la fonction d'apprentissage de l'autonomie financière. Enfin, dans l'approche institutionnelle de la gouvernance, le recours à l'autonomie financière est expliqué par des facteurs d'isomorphisme coercitif, normatif et mimétique.

De façon schématique, nous proposons de dresser un tableau dans lequel nous positionnons le rôle de l'autonomie financière des CT dans l'approche multithéorique de la gouvernance, qui nous servira de référence théorique de notre modèle de recherche.

Tableau 5: L'approche multi-théorique de la Gouvernance et l'Autonomie financière

	Partenariale	Cognitive	Institutionnelle	Synthétique
Théories Contractuelles	L'autonomie financière réduit les conflits d'intérêts et les asymétries d'information entre les différentes parties prenantes.			L'autonomie financière est supposée être un outil de la Gouvernance
Théorie des choix publics				
Théories des parties prenantes		L'autonomie financière permet l'implication des acteurs rationaux en se basant sur leurs compétences pour acquérir et échanger les connaissances.		
Théorie d'apprentissage				
Théorie de dépendance aux ressources et compétences				
Théorie Néo-institutionnelle			L'autonomie financière est une réponse aux contraintes environnementales (isomorphisme coercitif, normatif et mimétique)	

Tableau élaboré par nos soins

Avant d'établir définitivement notre modèle de recherche autour de ces approches, nous allons, en nous appuyant sur l'approche plurielle de la gouvernance, analyser les différentes variables influant l'autonomie financière des CT.

2- Les débats sur l'autonomie financière et la gouvernance des CT

Comme nous l'avons déjà présentée au niveau du 1^{er} chapitre, la gouvernance financière est une notion controversée chaque auteur lui donne un contenu en fonction de ses orientations et de ses objectifs propres.

Nous rappelons la définition du PNUD, pour qui la GF est un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus, qui permettraient aux citoyens et aux groupements de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de

régler leurs différends et d'exercer leurs droits et obligations à l'échelon local. Dans la même veine, Kalirajan et Otsuka⁴⁰⁵ d'un côté, et Marks et Davis⁴⁰⁶ de l'autre affirment qu'une bonne gouvernance locale est fondée sur plusieurs piliers : la participation citoyenne, les partenariats entre des acteurs clés à l'échelon local, la compétence transdisciplinaire des acteurs locaux, les sources d'information multiples, les institutions de recevabilité, la reddition des comptes et une orientation en priorité en faveur des pauvres. D'où, la compréhension du sens réel qu'on donne au concept de gouvernance locale permet certainement d'apprécier la gouvernance financière.

Concept aux contours mal définis et insuffisamment précisés, la gouvernance financière des collectivités locales est également une réalité instable⁴⁰⁷. Sa définition varie largement selon plusieurs écoles de pensée⁴⁰⁸.

2.1- Autonomie de recettes et outils de gestion pour une gouvernance transparente

Selon la première école de pensée représentée par Kalirajan et Otsuka⁴⁰⁹ et Dafflon⁴¹⁰, le concept de gouvernance financière se réfère principalement à la mesure dans laquelle les localités sont à même d'assumer les conséquences financières des décisions prises en matière d'offre de services de base et du financement de la production qui en découle. Ces auteurs soulignent également que le concept de gouvernance financière est étroitement lié à celui de la

⁴⁰⁵ K. Kalirajan et K. Otsuka, Fiscal Decentralization and Development Outcomes in India: An Exploratory Analysis in *World Development* vol. 40, No. 8, 2012, pp. 1511–1521.

⁴⁰⁶ S. Marks et J. Davis, Does User Participation Lead to Sense of Ownership for Rural Water Systems? Evidence from Kenya in *World Development* vol. 40, No. 8, 2012, pp. 1569–1576.

⁴⁰⁷ E. Caldeira, Does the System of Allocation of Intergovernmental Transfers in Senegal Eliminate Politically Motivated Targeting? in *Journal of African Economies*, vol. 21, number 2, pp. 167–191 doi:10.1093/jae/ejr037 online date 11 October 2011; Downloaded from <http://jae.oxfordjournals.org/> at AGORA Benin on March 28, 2012.

⁴⁰⁸ T. Mogue et S. Benin, Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana in *World Development* vol. 40, No. 5, 2011, pp. 1054–1067

⁴⁰⁹ K. Kalirajan et K. Otsuka, op.cit, pp. 1511–1521.

⁴¹⁰ B. Dafflon, *L'autonomie fiscale communale : le cas de Fribourg*, in *L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire*. Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, Fribourg 1992, pp. 8-13.

gouvernance fiscale. Cette dernière concerne l'accès aux sources de financement du secteur public, la capacité d'inventer un impôt (définir son assiette, le cercle des assujettis et le mode du calcul du barème des taux), de le décider, d'en gérer le prélèvement et de régler le contentieux fiscal⁴¹¹. La gouvernance fiscale révèle la capacité réelle des collectivités territoriales locales à faire évoluer leurs ressources fiscales en jouant sur les taux et/ou sur les assiettes.

Les populations bénéficiaires perçoivent la gouvernance financière sous différents angles, à savoir, en termes de dépenses librement décidées, de l'importance des revenus propres par rapport aux transferts financiers encaissés, de la capacité à recourir à l'emprunt, ou encore de la possibilité d'organiser librement l'administration locale et d'édicter sans contraintes les règlements locaux⁴¹².

2.2.1- L'Autonomie de recettes fondement de l'AF

Il est indispensable de ne pas confondre autonomie de gestion financière et autonomie de décision fiscale. Il convient de souligner que depuis des décennies, il semblait aller de soi, que la notion d'autonomie financière locale que nous avons traité lors du chapitre 1 ; s'entendait pour les collectivités territoriales de la liberté de gérer librement les fonds dont elles disposaient, associé à la détention d'un certain pouvoir de décision au regard d'impôts qui leur sont propres⁴¹³.

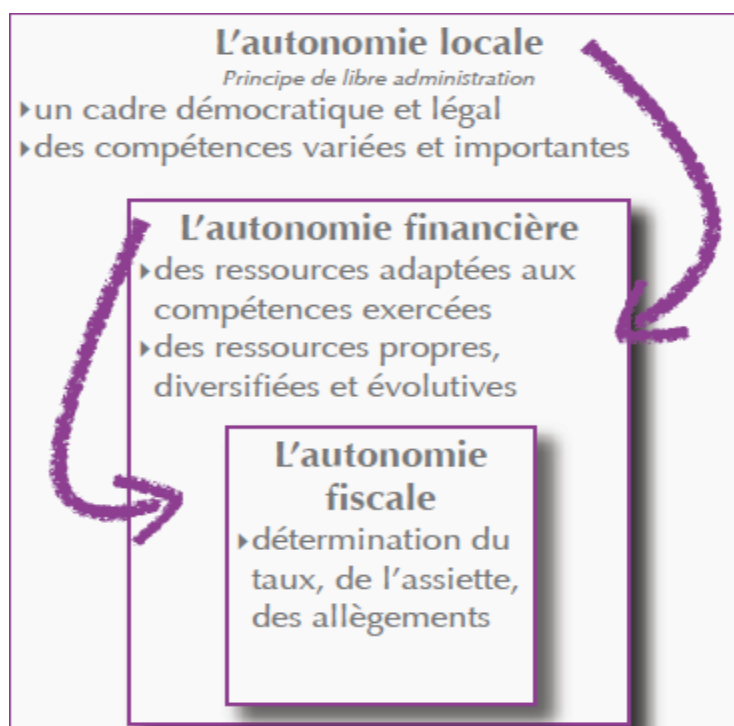
En d'autres termes, la question que l'on est conduit à se poser est celle de savoir si l'on peut parler d'autonomie financière des collectivités locales lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent comme le montre la figure ci-après.

⁴¹¹ B. Dafflon et S. Perritaz, *La collaboration intercommunale Proposition d'une méthode d'analyse comparative des aspects institutionnels, opérationnels et socio-économiques des diverses formes d'intercommunalité*, Working Paper N° 335 Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg. 2000.

⁴¹² M. Bratton, Citizen Perceptions of Local Government Responsiveness in Sub-Saharan Africa in *World Development* vol. 40, No. 3, 2011, pp. 516–527.

⁴¹³ Cf. M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Manuel de Finances publiques*, 10e éd., LGDJ, 2010.

Tableau 6: Autonomies financière et fiscale



Source, Public Evaluation System et l'Institut Thomas More pour la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des Collectivités Locales Commission des Finances, Sénat, 13 mai 2009.

L'enjeu est d'organiser et d'assumer le pilotage et la maîtrise du développement de sociétés complexes à travers non seulement la maîtrise de la dépense publique mais également la réorganisation du processus de décision fiscale et du partage de l'impôt. Cet enjeu est d'essence fondamentalement politique dans la mesure où il porte sur l'organisation du pouvoir fiscal. Pour bien en comprendre la portée, il est donc de taille d'avoir présent à l'esprit, qu'avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur⁴¹⁴.

L'impôt participe à l'établissement d'un lien social et politique⁴¹⁵ entre les citoyens et leurs élus. L'existence de ce lien se vérifie notamment à l'occasion d'échéances électorales nationales et locales où, bien souvent, la fiscalité fait l'objet de débats et peut parfois être l'élément déterminant d'un programme

⁴¹⁴ M. Bouvier, Revue française de finances publiques - n°119 - RFFP sept. 2012, p. 3.

⁴¹⁵ M. Bouvier, Les finances locales, op. cit. , p. 37

politique. Ainsi, il semblerait que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales soit essentielle à la légitimité ainsi qu'à l'assise du pouvoir politique local⁴¹⁶.

Le maintien d'un lien social et politique entre les citoyens et leurs élus semble garantir une responsabilisation de ces derniers à l'égard des politiques publiques qu'ils engagent et de leur gestion des deniers publics. De ce fait, en supposant que « *la véritable épreuve de la responsabilité locale, c'est la responsabilité fiscale* »⁴¹⁷, sans autonomie fiscale est-il possible, a contrario, de craindre une nonresponsabilisation des élus locaux ? Cette relation entre le pouvoir politique et le pouvoir fiscale permet d'appréhender la fiscalité locale non comme un simple outil technique nécessaire à la réalisation de projets locaux, mais plutôt, comme un élément déterminant se situant en amont des différents enjeux financiers. Comme le souligne le professeur M.Bouvier, « *si l'on considère que l'origine et la puissance de tout pouvoir politique sont largement déterminées par la détention d'un pouvoir fiscal autonome, non par la simple gestion des moyens financiers procurés et concédés par d'autres, il semble alors naturel que la question de la libre administration des collectivités territoriales en vienne à se cristalliser autour d'un débat portant principalement sur l'étendue et la qualité du pouvoir fiscal local* »⁴¹⁸.

De ce fait, pour que la décentralisation produise des gains économiques, il faut décentraliser le pouvoir décisionnel politique. Cette logique laisse supposer que plus le nombre d'unités politiques visé par la décentralisation du pouvoir décisionnel est élevé, plus il est possible de maximiser les gains économiques. Cela s'explique par le fait que, s'il existe un grand nombre d'unités politiques,

⁴¹⁶ Laurence Tartour, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit Français, LGDJ, Lextenso éditions, 2017, Paris, p. 20

⁴¹⁷ O. Guichard. Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, la Documentation française, 1976, paris, p. 62

⁴¹⁸ M. Bouvier, op. cit. , p.34

les citoyens ont plus de chances de trouver une collectivité assurant le niveau de services qui répond le mieux à leurs préférences⁴¹⁹.

En conséquence, la décentralisation d'un système de gestion publique comporte deux aspects : économique et politique. Les éléments économiques standards d'une politique financière publique sont la stabilité macroéconomique, l'équité et l'efficacité⁴²⁰. L'élément « efficacité » est la principale raison invoquée par les économistes en faveur de la décentralisation fiscale. Comme les préférences individuelles en matière de services publics varient, dans un régime fiscal décentralisé, les citoyens choisissent de vivre dans une collectivité qui tient compte de leurs préférences ; ce qui leur assure une meilleure qualité de vie. L'argument de l'efficacité économique découle du fait que, parce qu'ils se trouvent à proximité des citoyens, les gouvernements locaux sont en mesure de répondre aux divers besoins et intérêts des gens et d'allouer les ressources plus efficacement qu'un gouvernement central, et de ce fait, assurer la gouvernance territoriale.

2.2.2- Outils de gestion

Un encadrement administratif ou légal vaut pour la quasi-totalité des actes des collectivités. Il reçoit une portée particulière dans le domaine fiscal et financier. Cet encadrement revêt, par ailleurs, une acuité particulière dans le contexte de rigueur actuel. La maîtrise des dépenses locales est devenue un enjeu essentiel et suscite une attention particulière et des outils de gestions⁴²¹.

⁴¹⁹ M. Tiebout, Charles, « A Pure Theory of Public Expenditures », *Journal of Political Economy* 64, 1956, pp. 416-424.

⁴²⁰ R. Musgrave, et M. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw Hill). 1984

⁴²¹ SOLIDARITE ET PERFORMANCE Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales Pierre Richard, Décembre 2006, p. 62.

a- La comptabilité

De façon à ce que la gestion locale satisfasse aux différents principes régissant le maniement des finances publiques⁴²², un cadre comptable est établi, précisant la façon dont les opérations financières des collectivités doivent être organisées. Il fixe, en particulier, leur mode d'articulation dans le temps selon un calendrier déterminé ; celui-ci précise quels sont les moments-clés rythmant l'exercice budgétaire annuel, quels documents doivent être produits à chacune de ces occasions⁴²³. Ces « consignes » sont uniformes pour un type de collectivité donné. Et pour toutes, elles sont d'application obligatoire. La contrepartie positive de l'unité est la possibilité d'additionner tous les budgets ou comptes des collectivités, fournissant ainsi la matière aux statistiques régulièrement publiées à propos de la situation financière locale et de sa dynamique. La standardisation facilite en outre les opérations de contrôle ainsi que les comparaisons internes ou externes.

Dans la plupart des contextes nationaux, les instructions donnent régulièrement lieu à des réformes de façon à adapter le système comptable local au contexte d'ensemble, à la réalité des tâches financières des collectivités ou à leur organisation.

Les réflexions des chercheurs convergent. De façon à ce que les objectifs européens puissent être atteints, non seulement les politiques, mais aussi, les systèmes comptables de l'ensemble des entités publiques doivent désormais être coordonnés⁴²⁴. Ce qui affecte alors le système propre aux collectivités. Ce dernier est, de fait, intriqué dans un emboîtement d'échelles. Les dispositifs comptables subissent de profondes transformations : ils s'adaptent pour produire de l'information d'une part cohérente avec les objectifs poursuivis et

⁴²² L. Levoyer, Les finances locales, éd. Hachette, coll. Les Fondamentaux, 2012, 129 p.

⁴²³ H. Slalmi, Le système d'information comptable des dirigeants des PME marocaines: complexité et déterminants, soutenue à l'université Sidi Mohamed Ben Abdellah, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à Fès en 2018.

⁴²⁴ J. Ecalte, H. Bouchafa, A. Potocki et A. Magnan, Comprehension of written sentences as a core component of children's reading comprehension. Journal of Research in Reading, 36, 2013, pp. 117-131.

d'autre part rendant compte de l'efficacité des actions engagées pour les fins visées. Des normes sont posées en conséquence. Dans les redéfinitions initiées au nom de la convergence et de la coordination, *« les autonomies locales ainsi que les besoins de supervision centrale se rencontrent et se confrontent dans ces normes et systèmes qui en sont l'instrument et la représentation »*⁴²⁵.

M. Bouvier (2012), de façon réitérée, en appelle à l'attention quant à la production des normes comptables s'imposant aux États mais marquant la gestion de l'ensemble des finances publiques. De façon graduelle, leur élaboration s'inscrit dans un mouvement de mondialisation. L'auteur indique que *« depuis plusieurs années on assiste en effet à l'essor d'une production de normes financières par des organismes internationaux indépendants, qui sont extérieurs aux États comme aux Parlements nationaux. Le phénomène procède de l'idée qu'il est indispensable que les États adoptent des standards, qu'ils partagent une même logique de gestion et que celle-ci doit être parfaitement intériorisée, intégrée dans leur mode de fonctionnement pour qu'une autodiscipline puisse s'instaurer et que des comparaisons soient possibles. »*

Hormis les incidences sur l'uniformisation des pratiques voire des enjeux sous-jacents, le processus s'accompagne d'une extériorité de plus en plus grande des normes au regard des contextes et tout autant, de leur éloignement de la sphère politique. L'homogénéisation qui s'ensuit passe en outre par une délimitation de ce qui entre, ou non, dans le champ de la sphère publique, et de ce qui est à comptabiliser en tant que tel. La question comptable conduit vers d'autres interrogations, à la fois politiques et sociétales.

b- Le contrôle de gestion

Avant même l'irruption des tensions actuelles pesant sur les finances publiques, confrontées à la progression de leurs dépenses et à la perte d'élasticité de leurs recettes (fiscales), les collectivités ont mis en place des

⁴²⁵ Y. BIONDI, *Modèles comptables et politiques d'austérité : Représentations et enjeux de la maîtrise du déficit et de la dette des administrations publiques, en Europe et ailleurs, Politiques et Management Public* 30 (3), 2013, p. 28.

démarches gestionnaires centrées sur leurs activités et sur la production de services. Toutes ne le font pas avec la même diligence : les outils se développent inégalement⁴²⁶.

Le contrôle de gestion, issu du monde de l'entreprise, est l'outil le plus fréquemment mis en place dans le cadre des transformations en question. Il est couramment connu au travers des tableaux de bord qu'il sert à constituer. Ses finalités vont bien au-delà de cet aspect instrumental⁴²⁷.

Donner de cet outil de pilotage une définition à la fois englobant et simple ne va pas de soi, tant sa pratique a évolué au cours du temps. Les spécialistes du domaine⁴²⁸ se réfèrent préférentiellement à la formulation initiale telle que posée par ses fondateurs et par ceux des sciences de gestion. Et également, telle qu'elle valait principalement, s'appliquant au monde de l'entreprise. Citant R. Anthony⁴²⁹, il énonce qu'il s'agit du « *processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation* ». Parvenir à cette assurance sous-entend la mise en œuvre de divers protocoles de production d'informations adaptées aux fins poursuivies.

En première analyse, on conçoit que le secteur public local, en butte à des exigences de rationalisation, à la recherche d'une efficacité et d'une efficience accrue des moyens disponibles, puisse se saisir de l'outil.

Plusieurs faits ont contribué à sa diffusion progressive au sein des collectivités territoriales. F. Letort et P. Fabre (2015) en identifient au moins trois : les réformes successives de la gestion publique (et notamment, les impulsions données en vue de rationaliser les dépenses publiques, initiées dès 1953 par P.

⁴²⁶ J.C. THOENIG, « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5, 2, 1998, pp. 295-314.

⁴²⁷ K. Ktiri, les déterminants de la pratique du contrôle de gestion dans les entreprises marocaines : une approche contingente, soutenue à l'université Sidi Mohamed Ben Abdellah, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à Fès en 2014.

⁴²⁸ C. Lambert et S. Sponem, « La fonction contrôle de gestion : proposition d'une typologie », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 15, 2009, pp. 113-144,

⁴²⁹ R. Anthony, J. Dearden et Th. Vancil, *Management Control Systems, Cases and Readings*, Homewood, Irwin. 1965, p. 17.

Mendès-France, le mouvement de renouveau du service public sous le gouvernement de M. Rocard...), la pénétration progressive de l'idéologie du *New Public Management*, et les contraintes pesant de façon de plus en plus prégnante sur les finances publiques. Le secteur public local participerait de ce mouvement d'ensemble.

La pénétration du dispositif de la sphère publique en général vers la sphère publique locale en particulier peut être interrogée.

Le débat est récurrent, parmi les chercheurs en sciences de gestion qui se positionnent, comme nous l'avons déjà évoqué, entre deux points de vue opposés. L'implémentation du contrôle de gestion est l'occasion de renouveler ou de poursuivre ces discussions au sein des milieux professionnels et experts. Selon les uns, la transposition des méthodes de gestion (du privé vers le public) est tout à fait envisageable, si ce n'est souhaitable. Pour les autres, elle paraît impossible, du fait des spécificités du secteur public.

Soulignons tout d'abord que, quels que soient les auteurs, leurs propos convergent pour rappeler que le contrôle de gestion n'est pas à considérer uniquement d'un point de vue instrumental⁴³⁰.

Son usage dépend des acteurs et de l'institution. En retour, il a des incidences sur les pratiques et sur la structure de l'organisation. S. Rocher fait même état d'une dialectique s'instaurant entre acteurs et outils. Les recherches tiennent plus ou moins ces divers points d'entrée de façon conjointe.

En analysant les obstacles à la diffusion des usages, J.-C. Thoenig⁴³¹ les situe principalement dans l'institution, dans son organisation même. Il observe en effet, que « *l'émergence lente du contrôle de gestion n'est pas un problème de nature essentiellement technique. Elle relève plutôt de l'ordre des pratiques managériales. Ce sont moins les outils qui sont absents que la conduite du changement organisationnel qui en est la cause.* »

⁴³⁰ V. FRANÇOIS-NOYER, « Le contrôle de gestion d'un commun bilan administratif et politique d'une année de fonctionnement », *Gérer et comprendre*, septembre 1998, pp.61-67

⁴³¹ Jean-Claude Thoenig, *Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique*. Filâtre Daniel et Gilbert de Terssac. Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique, Octarès, 2005, pp.285-306.

En lien, il ressort que la détermination des objectifs assignés à l'outil et à ses usages représente l'une des conditions essentielle de l'effectivité de la démarche. Importe également l'estimation des coûts acceptés pour son utilisation⁴³². Le contrôle de gestion, lui-même, devrait pratiquement faire l'objet d'une approche managériale.

c- La communication financière, au nom de la transparence

La communication financière des collectivités locales est un registre spécifique. Les analyses de son sens, de sa portée, de sa production et de leurs évolutions, entrent dans celles, plus globales, conduites sur ce thème⁴³³. La thématique pourrait alors être abordée sous cet angle général. Ce qui relève des finances prend cependant des contours et une teneur spécifiques.

Les publications scientifiques font principalement état de la communication financière dite externe, c'est-à-dire à destination des citoyens.

Une approche théorique peut en être faite en mobilisant la théorie de l'agence⁴³⁴.

Les élus (représentants les agents) doivent des informations à leurs électeurs (représentant les principaux). La communication constitue un coût dit de dédouanement pour les premiers ; elle est destinée à rassurer les citoyens, à les convaincre qu'ils ont effectué un bon choix en confiant la gestion locale à ceux qu'ils ont élus.

Ses registres s'étoffent progressivement jusqu'à devenir des supports de justification, servant les candidats dans leur stratégie de réélection. Les chercheurs confrontent la théorie aux réalités. Il est, par exemple, établi que les durées des mandats électoraux et les scores de communication sont fortement

⁴³² François Meyssonier Violaine, Gestion de la communication et communication sur la gestion dans les villes Politiques et Management Public, 13-3, 1995, pp. 249-266.

⁴³³ A. Leyval-Granger, « La communication locale : entre service public et promotion politique », Communication et langages, n°120, 2ème trimestre, 1999, pp. 41-54

⁴³⁴ M. MICHEL-CLUPOT et S. ROUOT, « Communication financière des collectivités locales françaises et crise internationale : des pratiques en mutation », Politiques et Management Public, Vol 29, Juillet-Septembre 2012, p. 343-367.

corrélés. La communication deviendrait finalement un outil de gestion efficace. Le recours à l'emprunt et à l'endettement, pourraient justifier une communication et des argumentaires particuliers. Tel n'est pas nécessairement le cas, constatent les auteurs.

Parmi les auteurs consultés, J.-C. Wathelet est le plus critique à l'égard de la communication financière locale. Ses propos sont marqués puisque « *la reddition de comptes légale des gestionnaires (...) des collectivités territoriales d'une certaine importance, au regard de celle des autres organisations marchandes et non marchandes comparables, apparaît comme tronquée, non fiable dans toutes ses composantes et peu transparente quant à la réalité des gestions locales et de leur performance économique et sociale* »⁴³⁵. Les limites tiennent principalement au référentiel comptable qui est imposé aux collectivités et à l'impossibilité d'une ventilation fonctionnelle des opérations financières qui rendrait compte de l'utilité produite avec les deniers publics locaux. L'auteur appelle de ses vœux la mise en place d'une comptabilité fonctionnelle de gestion ; il estime que les contrôles externes imposés sont trop présents et les contrôles démocratiques insuffisamment développés. Le déséquilibre pourrait être réduit, au profit du dernier terme en réunifiant les formes de vérifications actuelles.

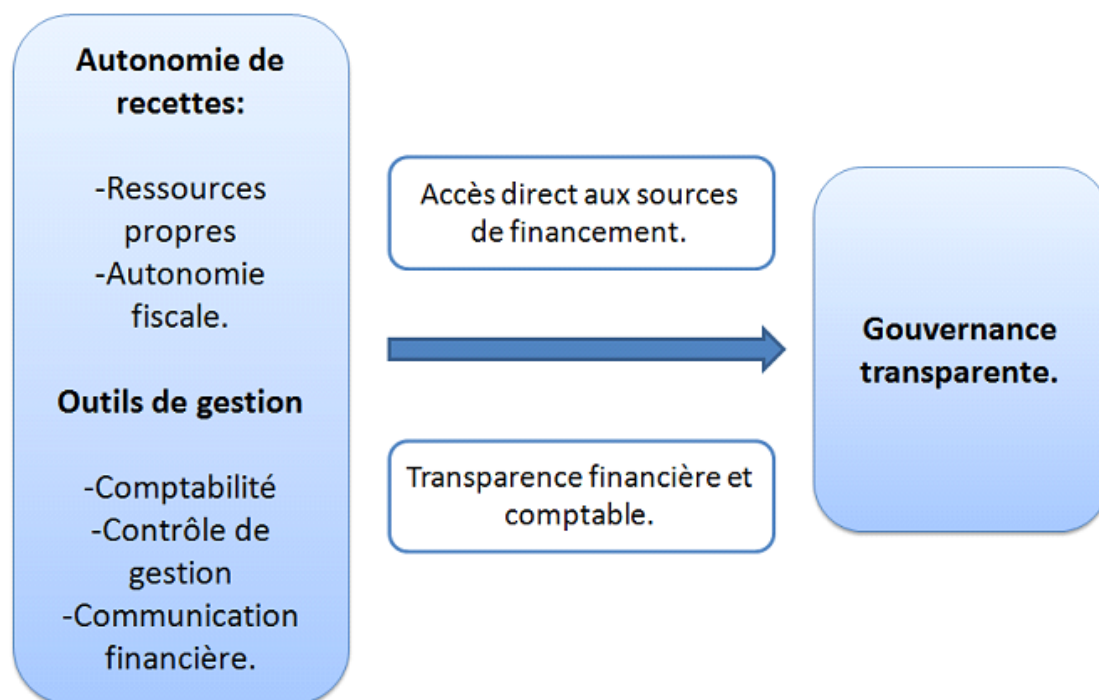
L'auteur souligne encore qu'il convient de distinguer l'information financière telle que contenue dans les documents imposés et la communication financière, telle que la pratiquent certains élus à la recherche d'une légitimité managériale. Les plaquettes et autres supports communicationnels ne faisant pas l'objet d'un audit légal occultent les aspects normalisés, jouent d'artifices pour présenter les chiffres de façon avantageuse.

L'autonomie de recettes d'une collectivité territoriale revêt une double dimension. La première est économique, nécessite un seuil de ressources propres pour la collectivité. La deuxième dimension est juridique, repose principalement sur l'autonomie fiscale. Or, si la collectivité dispose de cette

⁴³⁵ Marie-Pierre Julien, Olivier Wathelet et Lucie Dupré, « Déjouer le temps et l'espace, reprendre du pouvoir », *Techniques & Culture*, 69 | 2018, 12-27.

autonomie de recettes sans avoir de bons outils de gestion qui vont lui permettre de prendre les bons décisions, cette autonomie sera en vain. Avoir une autonomie de recette facilite l'accès aux sources de financement, ce qui implique une bonne maîtrise des ressources en déployant les bons outils de gestion ce qui va assurer une transparence financière, et donc une gouvernance transparente. Comme le montre le schéma suivant :

Figure 7: Autonomie de recettes et outils de gestion pour une gouvernance transparente



Source : Élaborée par nos soins

2.2- Autonomie de dépenses et responsabilisation des acteurs pour une gouvernance responsabilisatrice

Pour la deuxième école de pensée représentée par Mogues et Benin⁴³⁶ et Goñi et al.⁴³⁷, la gouvernance financière locale, par contre, est assimilée à l'autonomie de dépenses. En effet, ces auteurs mettent en avant certains inconvénients de la gouvernance fiscale : les inégalités qu'elle engendre, son

⁴³⁶ T. Mogues et S. Benin, Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana in *World Development* vol. 40, No. 5, 2011, pp. 1054–1067

⁴³⁷ E. Goñi, J. H. López, et L. Servén, Fiscal redistribution and income inequality in Latin America in *World Development* vol. 39, No. 9, 2011, pp. 1558-1569.

caractère théorique pour les collectivités territoriales pauvres, les distorsions économiques possibles, la difficulté d'une régulation globale en matière de finances publiques et d'aménagement du territoire. Parallèlement, ils font valoir les avantages d'une autonomie de dépenses assise sur des dotations : une régulation globale facilitée des finances publiques et des possibilités nouvelles de péréquation financière entre les collectivités territoriales locales.

2.2.1- Autonomie de dépenses

Une définition classique de l'autonomie d'une autorité locale suggère qu'il s'agit d'une combinaison de « pouvoir d'initiative » et d'« immunité » vis-à-vis des contrôles d'opportunité (à ne pas confondre avec les contrôles de légalité)⁴³⁸. Cela, se réfère à la capacité des autorités locales à adopter des politiques, à mettre en œuvre des programmes et à édicter des réglementations de leur propre initiative (c'est-à-dire sans être dirigées par une quelconque autre autorité / collectivité) et avec pour seule limitation la légalité de leurs actes.

Sans une marge d'autonomie substantielle pour ajuster et gérer la mise en œuvre des programmes nationaux sur leurs territoires, les autorités locales ne seraient rien d'autre que des agences déconcentrées de l'administration nationale. Plus important encore, elles ne pourraient pas mobiliser des ressources locales additionnelles si elles ne développaient pas leurs propres politiques et programmes correspondant aux priorités des détenteurs de ces ressources additionnelles.

Selon DELLY (J.D), l'autonomie de gestion dans le secteur public, c'est lorsque l'État transfère ses tâches à des managers publics se trouvant à la tête de ces organisations, et c'est parce qu'il en attend une exécution plus efficiente et plus efficace⁴³⁹.

⁴³⁸ G. L. Clark, 'A Theory of Local Autonomy'. *Annals of the Association of American Geographers* 74(2), 1984. pp. 195–208.

⁴³⁹ J.Delley, « Nouvelle gestion publique : Quand l'État se donne les moyens de son action », In Travaux CETEL, N°48- Février 1997, p. 10

Le renforcement du rôle stratégique de l'État et de ses autorités va de pair avec une grande autonomie du niveau opérationnel, des services administratifs qui ont mandat de concrétiser une politique.

Cette autonomie traduit une nette volonté des gouvernants de moderniser les formes d'organisation de leurs États. En ce sens, le recours aux travaux de Hans Kelsen pourrait suffisamment illustrer notre propos quant à la compréhension de l'éventuel lien qui existerait entre autonomie et libre administration par des conseils élus.

Hans Kelsen, en décrivant la forme d'organisation de l'État au moyen de la division territoriale, pense que l'État décentralisé ou l'État dont le territoire est fractionné en circonscriptions « *signifie que l'ordre juridique étatique contient non seulement des normes centrales mais aussi des normes locales. Les sphères de validité territoriales des ordres locaux sont les subdivisions territoriales* ⁴⁴⁰ ». L'auteur poursuit que, le concept d'autonomie locale intervient dans l'optique « *de combiner de manière intentionnelle les idées de démocratie à celles de décentralisation* ⁴⁴¹ ». L'idée centrale est donc que les organes locaux qui créent les normes soient élus par ceux auxquels ses normes sont destinées. Une précision de taille, cependant, c'est que le système décrit est naturellement plus apparent dans un État autocratique qu'il ne l'est dans un État démocratique. Dans ce dernier cas, « *l'État bénéficie déjà d'une organisation essentiellement démocratique, et l'octroi de l'autonomie locale à un groupe déterminé en fonction du territoire qu'il occupe ne représente qu'une mesure de décentralisation* ⁴⁴² ».

Ainsi l'administration doit disposer d'une liberté suffisante dans l'affectation des ressources à sa disposition, dans le cadre d'un mandat qui lui est confié ; c'est à cette exigence que répond la technique du budget par enveloppes.

⁴⁴⁰ H.Kelsen, « théorie générale du droit et de l'État », L.G.D.J, 1997, p. 353.

⁴⁴¹ Ibid. p. 363

⁴⁴² Ibid. p. 364

L'État incitateur, parce qu'il ne prétend pas détenir lui seul et à priori le savoir de l'agissement social, est aussi un État expérimentateur. L'autonomie de l'administration et des acteurs crée les conditions de cette expérimentation tout comme des possibilités d'erreur. Mais, contrairement au scénario de l'État-providence, l'erreur ne conduit pas à un renforcement de l'emprise étatique sur la société : elle est une occasion d'apprentissage et d'amélioration des mécanismes de régulation⁴⁴³.

La performance d'une administration dépend directement de la mobilité interne, c'est-à-dire de la possibilité de réallouer les ressources en fonction des besoins des services, cette performance ne peut alors être atteinte avec une colonisation de l'État⁴⁴⁴.

Donc l'autonomie du manager public relève d'une importance capitale dans la mesure où elle lui confère une certaine marge de manœuvre afin de mieux piloter les actions des administrations publiques⁴⁴⁵.

Verschure a pu identifier deux principaux déterminants des niveaux de gestion dans les organisations publiques ; il s'agit d'un facteur structurel et d'un autre lié à la taille et la tâche de l'organisation⁴⁴⁶:

a- Le facteur structurel

C'est la principale raison, d'une faible ou haute autonomie de gestion. Cependant plus l'organisation se situe au bas de la pyramide gouvernementale, plus elle a de l'autonomie.

b- Le facteur taille et tâche de l'organisation

La tâche et la taille de l'organisation sont d'autres facteurs importants qui influent sur le degré de l'autonomie. Les organisations dont la tâche est d'assurer la prestation de services ou de s'occuper de réglementation

⁴⁴³ J.Delley, op. cit. , 1997. P. 12

⁴⁴⁴ A. ERALY et J.HINDRIKS, « Le principe de responsabilité dans la gestion publique », reflets et perspectives de la vie économique, 2007, pp. 193-208

⁴⁴⁵ M.Bouvier et M. Escssan, « nouvelle gouvernance financière publique et réforme des dispositifs de contrôle dans le cadre de la GBO en Tunisie », 2011, p.22

⁴⁴⁶ B.Verschuere, « l'autonomie de gestion dans les organisations publiques la comparaison de quatre pays », In revue d'analyse comparée en l'administration publique, V 12, N°3,2015, p. 39-40

bénéficient de degrés d'autonomie élevés. On accorderait en effet délibérément une marge de manœuvre à ces organisations car on juge que la réglementation et la prestation de services doivent être conservées hors des sphères politiques pour ne pas contrarier le marché ou légitimer une politique à l'aide d'une réglementation. La taille de l'organisation exerce une influence selon le contexte national.

2.2.2- Responsabilisation des acteurs

Une réponse classique à la question de savoir comment responsabiliser l'encadrement dans les organisations publiques est le recours au mécanisme de la délégation. Par la délégation de l'autorité, le responsable ultime est le décideur en dernier ressort, celui qui se porte garant d'autrui. Cette délégation ne se conçoit pas sans un élément de confiance, mais, il s'agit d'une confiance limitée à l'encadrement supérieur.

On retrouve ici la conception traditionnelle de la responsabilité du cadre dans les entreprises, comme participant à l'exercice du pouvoir. La confiance accordée par l'employeur à cette catégorie d'acteurs se manifeste par la rétrocession d'une parcelle de pouvoir à travers une délégation d'autorité. La confiance, en retour, accordée par le cadre à son employeur se traduit par sa loyauté et par des formes spécifiques d'implication dans le travail⁴⁴⁷. La notion de "salarat de confiance", qui s'est cristallisée autour du statut du cadre, est assise sur la notion de carrière qui concrétise la confiance réciproque du cadre et de son employeur.

Dans les organisations publiques, cette conception s'applique de longue date à la haute fonction publique d'État, indifféremment désignée comme fonction publique de responsabilité ou d'autorité. Cette conception de la responsabilité est fondée sur des rapports étroits avec le monde politique qui légitiment des interrogations sur la réalité de la subordination de la haute fonction publique au

⁴⁴⁷ P. BOUFFARTIGUES, Contribution à une sociologie du salariat de confiance. Le cas des cadres et des ingénieurs, Note pour l'habilitation à diriger des recherches, LEST-CNRS, Aix-en-Provence. 1999.

pouvoir politique ou sur la politisation de la haute administration. Elle est cependant battue en brèche par les discours managériaux qui appellent les cadres des organisations publiques à "se départir de leur autorité bureaucratique⁴⁴⁸", au profit d'un rôle de négociation, d'animation et de coordination.

Mais, si le mécanisme de la délégation permet de situer les différents niveaux de responsabilité de l'encadrement supérieur, il ne permet pas de généraliser à l'ensemble du système la réponse à la question posée de savoir comment responsabiliser l'encadrement dans les organisations publiques.

Une conception managériale de la responsabilité est ainsi, promue dans les organisations publiques, à travers le concept de responsabilisation.

Si le sens premier du terme responsabilisation est celui d'éducation à la responsabilité, le concept a acquis un sens plus large en lien avec d'autres thèmes centraux de la modernisation que sont la décentralisation, la participation, l'innovation et la motivation⁴⁴⁹.

Elle privilégie plutôt, l'analyse en réseaux, au sein desquels une pluralité d'acteurs échangent et interagissent sur le mode de la coopération ou de la concurrence, ce qui implique une nouvelle forme procédurale, à la fois de la prise de décision, mais aussi de l'action publique.

a- Implication des acteurs

Il ne s'agit pas seulement de demander aux acteurs locaux leurs avis, mais bien plus fondamentalement de susciter leur adhésion, leur participation et leur implication, dans une idée de construction collective des systèmes de l'action publique.

⁴⁴⁸ B. CIEUTAT, "Prospective de l'encadrement public", Revue Française d'Administration Publique, n° 70, avril-juin, 1994, pp. 209-201.

⁴⁴⁹ L. CHATY, L'administration face au management, L'Harmattan, Paris. 1997

Le territoire apparaît donc, comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux, etc. La coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public; on assiste à une certaine polycentralité des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique.

La recherche entreprise porte sur le succès ou l'échec de l'autonomie à travers les décisions prises par les acteurs. Dans ce sens, la notion de décision est primordiale voire déterminante. En effet, qui dit gestion, dit prise de décision.

Cependant, malgré quelques ambiguïtés qui peuvent exister quant à l'utilité du concept de la décision en tant que catégorie, conceptuelle, les théoriciens de l'organisation, dans l'ensemble, continuent à utiliser le concept comme élément descriptif de l'action managériale. À ce sujet, H. MINTZBERG et J. WATERS soulignent : « *"La décision" est un des concepts les plus largement et fermement acceptés dans le domaine de la théorie de l'organisation. Avec les ambiguïtés qui entourent plusieurs autres concepts du domaine [...], il semble y avoir un sentiment de sécurité sur la décision. Tout le monde sait qu'il existe et ce qu'il est. Il est vrai qu'il peut y avoir un chevauchement avec des concepts tels que le « problème » ; des débats peuvent continuer sur le degré auquel les organisations peuvent réellement faire des choix et beaucoup d'ambiguïtés restent certainement. Mais le fait qu'elles prennent des décisions qui déterminent leurs actions est universellement accepté* »⁴⁵⁰.

Pour E.F. HARRISON, la décision est «*un moment, dans un processus continu d'évaluation d'alternatives pour la réalisation d'un objectif, les attentes duquel relatives à une ligne de conduite particulière, poussent le décideur à choisir la ligne de conduite la plus probable à atteindre l'objectif* »⁴⁵¹. L'analyse de cette

⁴⁵⁰ H. MINTZBERG, J.A. WATERS, A.M. PETTIGREW et R. BUTLER, « Studying Deciding : An Exchange of Views Between Mintzberg and Waters, Pettigrew, and Butler », 1990, p1.

⁴⁵¹ E.F. HARRISON, 1995, p. 4.

définition démontre la nécessité de la prise de décision pour atteindre un objectif, mais surtout choisir celle la plus adéquate. L'efficacité de ce choix doit donc être mise en relation avec l'hypothèse de la rationalité.

b- Rationalité des acteurs

Quand on parle de la rationalité en économie, on entend principalement la rationalité individuelle. Un individu est réputé agir ou juger rationnellement s'il est possible de justifier ses actions ou jugements par leur conformité à un critère ; pour le choix rationnel, il s'agit d'un critère de choix, pour le jugement rationnel, d'un critère de jugement. Un critère particulièrement important est celui de la maximisation d'une « référence ». La notion de référence étant entendue en son sens technique de relation de comparaison entre alternatives.

Pour adopter un mode de lecture séquentiel, en amont de la décision publique, on trouve la formation des choix collectifs (*Social Choice*)⁴⁵², l'interaction entre opinion publique et compétition partisane dans la formation des choix politiques (selon l'analyse spatiale de Downs⁴⁵³), le rôle des arrangements institutionnels dans la décision publique (selon le néo-institutionnalisme⁴⁵⁴). En aval, on trouve la production des biens collectifs et l'économie institutionnelle (de Samuelson⁴⁵⁵ à North⁴⁵⁶), les politiques de la bureaucratie (Niskanen⁴⁵⁷), de la mise en œuvre (*Principal-Agent* ⁴⁵⁸) et des groupes d'intérêt (Olson ⁴⁵⁹).

⁴⁵² K. Arrow, Choix collectif et préférences individuelles, Paris, Calmann-Lévy, 1974, et A. Sen, Collective Choice and Social Welfare, San Francisco, Holden-Day, 1970.

⁴⁵³ A. Downs, An Economic Theory of Democracy, New York, Harper and Row, 1957.

⁴⁵⁴ T. Romer, H. Rosenthal, « Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo », Public Choice, 33, 1978, p. 27-44, et H. Rosenthal, « The Setter Model », dans J. Enelow, M. Hinich (eds), Advances in the Spatial Theory of Voting, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; pour la notion d'équilibre structurellement induit, K. Shepsle, « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models », American Journal of Political Science, 23 (1), 1979, p. 27-60 ; pour la théorie des veto players, G. Tsebelis, Veto Players, Princeton, Princeton University Press, 2002.

⁴⁵⁵ P. A. Samuelson, Les fondements de l'analyse économique, Paris, Dunod, 1971.

⁴⁵⁶ D. C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁴⁵⁷ W. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

⁴⁵⁸ D. Sappington, « Incentives in Principal-Agent Relationships », Journal of Economic Perspectives, 5 (2), 1991, p. 45-66 ; T. Bergman, W. Müller, K. Strøm, « Parliamentary Democracy and the Chain of Delegation », European Journal of Political Research, numéro spécial, 37 (3), 2000, p. 255-429 ;

Sous le même angle, le *Public Choice* ⁴⁶⁰ est, en effet, un projet de la théorie de l'action publique, qualifiant les relations entre l'État, le marché et les citoyens. Il représente le versant public de l'économie néoclassique. Sa méthode est celle de la modélisation microéconomique, sa thèse récurrente est celle d'un État optimal-minimal maximisant son efficience en réduisant son périmètre aux corrections des insuffisances du marché⁴⁶¹.

Mais le *choix rationnel* ne se réduit pas au *Public Choice*, dont les travaux les plus marquants sont aujourd'hui assez datés. Ses impasses, en tant que théorie de l'action publique ne l'empêchent pas d'avoir révolutionné les façons de penser les politiques publiques et d'avoir nourri un ensemble plus large de travaux, moins convergents dans leurs interprétations, moins alignés sur la pensée économique libérale, mais tout à fait fondamentaux pour analyser l'économie politique de l'action publique.

La conception de l'individu rationnel repose sur une séparation radicale entre les décisions économiques et le contexte social et historique, comme le montre P. CAHUC : " *En économie, le principe de rationalité signifie que les individus agissent en utilisant au mieux les ressources dont ils disposent, compte tenu des contraintes qu'ils subissent. (...) l'individu rationnel, ou encore homo oeconomicus, est égoïste : il tient compte uniquement de son propre intérêt. Il constitue en outre une unité de décision autonome : son comportement n'est pas déterminé par des habitudes sociales consciemment ou inconsciemment assimilées. Son comportement est défini indépendamment de toute contrainte macro sociale. La définition de la rationalité est donc anhistorique. Enfin,*

D. Epstein, S. O'Halloran, *Delegating Powers : A Transaction Cost Politics Approach To Policymaking under Separate Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; D. Kiewiet, M. McCubbins, *The Logic of Delegation*, Chicago, University of Chicago Press, 1991

⁴⁵⁹ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

⁴⁶⁰ D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

⁴⁶¹ C'est la correction des insuffisances du marché (market failures) qui définit la théorie de la régulation. La notion élaborée par le Public Choice guidera les développements des différentes conceptions de la régulation, dans son acception américaine (le rôle de l'État doit se limiter à celle-ci) ou européenne (l'État se doit d'assumer pleinement ses fonctions dans la régulation du marché).

*l'individu rationnel est maximisateur, il effectue des choix qui maximisent sa satisfaction*⁴⁶² ».

L'influence de l'hypothèse de rationalité doit donc être mise en relation avec le mouvement d'autonomisation de la sphère économique et du discours économique qui caractérise la modernité⁴⁶³.

c- Compétences des acteurs

Le transfert des activités et des attributions vers les collectivités territoriales doit être accompagné, simultanément, par un transfert de ressources humaines compétentes en mesure d'exercer les pouvoirs transférés. Le redéploiement des personnel devra prendre en considération la nature des attributions confiées aux collectivités territoriales en termes de qualification, d'aptitude et d'habileté nécessaires à la prise en charge de ses attributions.

Il nous semble important de tenter de clarifier le concept de la compétence, ou d'en définir les contours qui sont encore incertains selon Plane⁴⁶⁴ et Defélix⁴⁶⁵.

*« L'analyse stratégique constitue un domaine des Sciences de Gestion qui vise à proposer des réponses aux questions des entreprises concernant leur performance et leur développement »*⁴⁶⁶. Pour cette raison, la notion de compétence en stratégie est traitée sous l'angle de la performance organisationnelle.

L'apparition et l'évolution du concept de la compétence en stratégie est tributaire d'un changement de paradigme suite à la remise en cause de la

⁴⁶² P. CAHUC, « Pour une meilleure protection de l'emploi », Document de travail du COE n°63, juin. 2003.

⁴⁶³ K. PLANYI, L. DUMONT, « La Grande Transformation Aux Origines Politiques Et Économiques », Galimard.

⁴⁶⁴ J.M. PLANE, « Le paradoxe du mythe de la staticité des compétences et des comportements humains », in communication présentée à l'Université d'été l'IAS, 1995.

⁴⁶⁵ CH. DEFELIX, « Ce que gérer les compétences veut dire », in SEES et Revue Économique et Sociale, 20 03, p 121-128.

⁴⁶⁶ J. AUBRET, P. GILBERT et F. PIGEYRE, « Management des compétences: réalisations, concepts, analyses », Éditions Dunod, 2002, 196 pages, p.64.

«théorie positionniste »⁴⁶⁷, qui stipule que le positionnement de la « firme » détermine son avantage concurrentiel, et de l'apparition de la « théorie des ressources »⁴⁶⁸.

L'approche par les ressources, connue aussi sous « le modèle des ressources et compétences », devient le modèle théorique dominant en stratégie⁴⁶⁹. Cette approche-ressource considère que la firme est non seulement représentée par ses produits et ses services, mais aussi, par un portefeuille de ressources (ou compétences) qui va permettre de construire et d'instaurer de nouvelles règles concurrentielles. Ainsi, dans cette approche, la différence des performances s'explique plus par la quantité des ressources internes que par le positionnement concurrentiel.

Par ailleurs, les compétences sont considérées comme étant une variable d'ajustement ou d'adaptation à l'environnement externe⁴⁷⁰. Dans une perspective similaire, Dietrich et Cazal⁴⁷¹ affirment que les compétences en stratégie constituent un objet de gestion (un moyen) pour réaliser les objectifs stratégiques de l'organisation.

Suivant l'approche-ressource, l'accent est mis sur les compétences collectives. Les compétences individuelles, qui n'en sont qu'un élément, passent au second plan. Suivant la contribution de Hamel et Prahalad, les compétences organisationnelles sont la combinaison stratégique de plusieurs éléments : les compétences individuelles, les facteurs organisationnels (les équipements) et les atouts organisationnels (la culture d'entreprise et sa structure).

⁴⁶⁷ M. PORTER, « L'avantage concurrentiel », Éditions Dunod, 1997.

⁴⁶⁸ G. HAMEL ET C.K. PRAHALAD, « La conquête du futur », Éditions Dunod, 1999, 325 pages.

⁴⁶⁹ A. Aubret, Gilbert P. et F. PIGEYRE, « Management des compétences: réalisations, concepts, analyse », op.cit. p. 68

⁴⁷⁰ B. MEDDEB, « La gestion dans l'économie du savoir: un renouvellement nécessaire des compétences », in Revue l'Entreprise, N° 67, p. 16.

⁴⁷¹ A. DIETRICH et D. CAZAL, « Compétences et savoir : quels concepts pour quelles instrumentations », ingérer les compétences; des instruments aux processus, Klarsfeld. A et Oiry E. (dir), Editions Vuibert, 2003, 293 pages, p.241.

Matmati et Schmidt⁴⁷² présentent la compétence collective comme étant le savoir-faire de l'entreprise, c'est-à-dire, sa capacité à mettre sur le marché des produits ou des services compétitifs et à conquérir des parts du marché à partir de la combinaison des différentes compétences individuelles de ses acteurs.

Les compétences en stratégie sont difficilement transférables car ancrées dans l'organisation. A cet effet, Barney⁴⁷³ précise que les compétences sont assimilées à une ressource stratégique, en ce sens qu'elle doit être rare, de valeur, imparfaitement imitable et non substituable.

La compétence occupe une place centrale dans la théorie socio-économique des organisations⁴⁷⁴. Dans les travaux de ces auteurs, le potentiel humain constitue un véritable levier d'action dans la stratégie socio-économique. Il est « *un facteur énergétique essentiel et une source d'avantages concurrentiels économiquement porteurs* »⁴⁷⁵.

Ils définissent le potentiel humain comme un ensemble de ressources mobilisables permettant l'acquisition des compétences, leur mise en œuvre et, la réalisation de tâches plus complexes.

Savall, qui s'est inspiré des travaux de Perroux⁴⁷⁶, considère que l'homme au travail doit agir comme une unité active dans le sens où l'acteur dans l'organisation possède une activité, c'est-à-dire une capacité d'action dans un environnement donné en créant de la valeur économique. Ainsi, l'analyse socio-économique met en relief la capacité d'action de l'individu et son énergie source d'amélioration de la performance organisationnelle.

Toujours à partir des écrits de Savall et Zardet, la compétence d'un acteur est un ensemble de connaissances théoriques acquises par le biais de la formation initiale, de l'apprentissage et de connaissances pratiques observables lors de

⁴⁷² M. MATMATI et D. SCHMIDT, « Autodiagnostic des pratiques de ressources humaines à l'aide des TI C », Centre de documentation de l'ISEOR, 2003.

⁴⁷³ A. DIETRICH et D. CAZAL, in « Compétences et savoir : quels concepts pour quelles instrumentations », op.cit, p. 245

⁴⁷⁴ H. Savall et V. Zardet, « Ingénierie stratégique du roseau », op.cit., p. 126

⁴⁷⁵ Ibid.

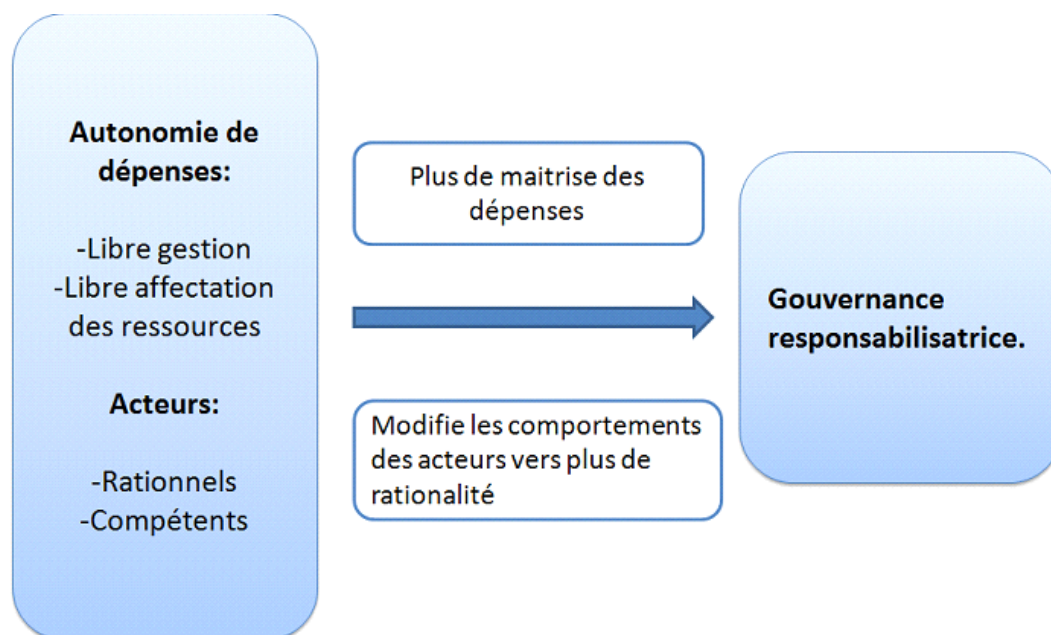
⁴⁷⁶ Ibid.

l'exercice de son activité professionnelle. Dès lors, la compétence dans l'approche socio-économique résulte aussi bien de la formation de base que de l'apprentissage organisationnel.

Certes, les compétences sont incontournables, or, il ne s'agit pas seulement de demander la compétence des acteurs, mais plus fondamentalement de susciter leur adhésion, leur participation et leur implication, dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique pour assurer une gouvernance des collectivités territoriales.

L'autonomie de dépenses, repose sur la libre administration. L'objet de la décentralisation est d'être aux services du citoyen. Pour se faire, cette entité doit disposer d'une libre affectation des ressources, tant qu'elle est plus proche des besoins du citoyen. Or, cette libre administration, si elle n'est pas combinée avec de bons acteurs, ne va impliquer qu'une dilapidation des fonds publics. De ce fait, l'autonomie de dépenses permet une maîtrise d'affectation des ressources et les acteurs locaux qualifiés et responsables permettant une bonne exécution des décisions et assurant une gouvernance responsabilisatrice comme le montre le schéma suivant.

Figure 8: Autonomie de dépenses et responsabilisation des acteurs pour une gouvernance responsabilisatrice



Source : Élaborée par nos soins

2.3- Le contrôle et l'audit pour une gouvernance légitimatrice

Pour une troisième école de pensée, la gouvernance locale, qui n'est pas l'indépendance, ne va pas sans contrôle de l'État voire d'une collectivité d'échelon supérieur. En général, ces contrôles répondent à trois grandes catégories de préoccupations : protéger les citoyens et la collectivité, promouvoir la mise en œuvre de certaines politiques, et assurer une régulation globale des finances publiques⁴⁷⁷.

De ce fait, En dépit d'une organisation résolument décentralisée, le caractère unitaire et la prééminence de l'État demeurent, car ce dernier exerce notamment le contrôle de ces collectivités. Aussi la notion du contrôle est-elle inhérente au concept de libre administration ? L'absence du contrôle conduirait en effet, à identifier ces collectivités à de véritables entités fédérées.

2.3.1- Le contrôle

Une sorte d'opposition entre deux normes constitutionnelles qui évoque le prolongement d'une autre opposition, supposée, entre déconcentration et décentralisation. La première, a pour objet de doter les territoires de représentants de l'État, dotés d'administrations spécialisées et de compétences leur permettant d'agir sur un territoire prédéterminé. La seconde a pour objet de doter les collectivités infra-étatiques de pouvoirs et de compétences s'exerçant indépendamment du pouvoir étatique, mais dans des conditions prévues par la loi.

En tout état de cause, la coexistence de la déconcentration et de la décentralisation a, notamment, pour objet de permettre à l'État, par une présence locale, d'exercer un contrôle du respect des normes subséquentes aux libertés des collectivités territoriales.

⁴⁷⁷ Conseil Économique et Social – France (CES - France), *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*. Avis et rapports du conseil économique et social ; Paris, France ; 2006, p.156

En effet, la décentralisation, quelle que soit son ampleur, n'implique jamais une liberté pleine et entière des collectivités territoriales, celles-ci restent malgré tout soumises au contrôle des autorités étatiques⁴⁷⁸.

De ce fait, fixer des règles suppose corrélativement de s'assurer de leur bon respect par voie de contrôles. L'existence de ces mécanismes de contrôle ne met pas en cause la philosophie de la décentralisation. Bien au contraire, et comme l'explique P. Combeau, « *La notion même de la décentralisation ne peut se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'Etat* »⁴⁷⁹.

a- Contrôle administratif

Si le contrôle administratif est considéré par certains spécialistes comme étant en « *flagrante contradiction avec le principe de libre administration* »⁴⁸⁰, il n'en demeurera pas moins, qu'il constitue un moyen du contrôle beaucoup plus souple et plus respectueux des libertés locales que la tutelle administrative⁴⁸¹.

Le contrôle administratif ne peut pas porter sur l'opportunité des actes. Il porte uniquement sur leur légalité. Le représentant de l'État contrôle aussi bien la légalité externe que la légalité interne. Toutefois, il ne dispose pas du pouvoir d'approbation ni d'annulation. Il ne dispose que de la possibilité de saisir le juge administratif pour les actes qu'il considère comme entachés d'illégalité⁴⁸².

Le contrôle administratif est un contrôle de légalité exercé a posteriori par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales. La vérification de la légalité des actes des collectivités territoriales constitue la raison d'être essentielle de ce contrôle. Son fondement se trouve dans les principes de l'État de droit. En effet, les collectivités territoriales, à l'instar de toutes les autorités

⁴⁷⁸ Céline ABSOLON, la télétransmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité, mémoire d'obtention de DESS en Droit De L'Internet : Administration et Entreprises, Université Paris 1, 2004, p. 09.

⁴⁷⁹ Pascal Combeau, Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui, L'Harmattan 2007, p. 01.

⁴⁸⁰ Tarik ZAIR, le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, in REMALD, numéro double 99-100, juillet-octobre 2011, p. 27.

⁴⁸¹ Marie-José TULARD, la réforme du contrôle de légalité, in Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui, L'Harmattan 2007, p. 09.

⁴⁸² Diane Roman, L'indispensable du droit administratif, Studyrama 2004, p. 29.

administratives, sont tenues de respecter le principe de légalité aussi bien dans leurs rapports avec les autres collectivités publiques et l'État que dans leurs rapports avec les administrés⁴⁸³.

Le contrôle administratif, comme son nom l'indique n'est pas un contrôle juridictionnel. Le représentant de l'État peut contrôler seul et conclure à la légalité de l'acte. Il peut également, en cas d'irrégularité, entrer dans des négociations avec la collectivité territoriale en question en vue d'obtenir une rectification de l'acte contesté. Cependant, il n'est pas compétent pour annuler l'acte objet du contrôle. S'il estime qu'il est entaché d'illégalité il pourra, dans le cadre du déferé préfectoral, saisir le juge administratif qui est le seul compétent pour déclarer son illégalité et pour l'annuler⁴⁸⁴.

b- Le contrôle juridictionnel

Si la liberté est un pouvoir sur lequel nul pouvoir n'a de pouvoir⁴⁸⁵, il semblera donc que -s'agissant de celle d'administration des collectivités territoriales par des conseils élus- la loi et l'intérêt national en constituent de réelles limites. Toutefois, en raison du caractère constitutionnel du principe de la libre administration, les mécanismes de contrôles doivent permettre aux collectivités territoriales de préserver leur marge d'autonomie locale.

Les collectivités territoriales sont soumises à une pluralité de contrôles juridictionnels. Le contrôle de légalité est assuré par le juge administratif qui peut être saisi par les administrés, à travers le recours pour excès de pouvoirs, ou par le représentant de l'État, à travers le mécanisme du déferé dans le cadre du contrôle administratif traité dans le chapitre précédent. En outre, les juridictions financières sont compétentes pour contrôler les activités budgétaires et financières des collectivités territoriales.

⁴⁸³ Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales, Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) préparé avec la collaboration de Juan Santamaria Pastor et de Jean-Claude Nemery in communes et régions d'Europe n° 66, Conseil de l'Europe, mars 1999, p. 25.

⁴⁸⁴ Nadine Dantonel-Cor, Droit des collectivités territoriales, 3ème édition, BREAL 2007, p. 261.

⁴⁸⁵ B. Pacteau, « Libertés et droits fondamentaux », polycopié de cours 2013-2014, p.3.

La reconnaissance du principe de l'autonomie locale et de la libre administration des collectivités territoriales exige un nouveau cadre du contrôle qui jouerait le rôle d'arbitre de la nouvelle politique décentralisatrice. Ce contrôle est confié aux juges administratifs. Dans l'accomplissement de cette tâche, les juges exercent un strict contrôle de légalité. Ils ne sont pas compétents pour se prononcer sur l'opportunité des actes et ne peuvent pas, par conséquent, modifier une décision librement adoptée par une collectivité dans un domaine d'activité où celle-ci bénéficie d'une marge d'appréciation discrétionnaire⁴⁸⁶. Le contrôle de légalité exercé par le juge administratif sur les collectivités territoriales est considéré comme le plus respectueux des libertés locales que la tutelle administrative. Il permet de concilier entre le caractère unitaire de l'ordre juridique de l'État et le principe de la libre administration des collectivités territoriales⁴⁸⁷. Ce contrôle est exercé à posteriori puisqu'il intervient après que l'acte ait effet. Il s'agit donc du contrôle le plus respectueux envers l'autonomie locale⁴⁸⁸ et le plus compatible avec le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Les actes administratifs des collectivités territoriales sont donc soumis, à l'instar des actes administratifs de l'État, au contrôle de légalité exercé par le juge administratif. Un contrôle qui est fondé sur le principe de la hiérarchie des normes et, qui exige que ces actes soient conformes aux normes réglementaires et législatives qui leur sont supérieures.

Dans ce principe de la libre administration des collectivités territoriales, le professeur Loïc Philip s'interrogeait (en 2002) sur l'existence d'un volet financier⁴⁸⁹, faisant place à la thèse de l'existence d'une autonomie financière devant être préservée des excès du législateur vu l'accroissement des missions publiques transférées aux collectivités territoriales qui conduit à une réduction

⁴⁸⁶ Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales, in communes et régions d'Europe n°66, Conseil de l'Europe, mars 1999, p. 34.

⁴⁸⁷ Pascal Combeau, Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui, L'Harmattan 2007, p.09.

⁴⁸⁸ Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales, éditions du conseil de l'Europe, Communes et Régions d'Europe n°66, mars 1999, p. 39.

⁴⁸⁹ L. Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », Cahiers du Conseil Constitutionnel, n°12, mai 2002.

mécanique, par effet de ciseaux, des marges d'autonomie financière locale, donc à celle du principe de libre administration des collectivités territoriales. . De nombreux acteurs dénoncent cependant de plus en plus ce risque de l'effet ciseau, c'est-à-dire du décrochage entre les dépenses et les recettes⁴⁹⁰.

C'est principalement par le mécanisme des transferts de compétences que l'État est susceptible d'alourdir les charges obligatoires des collectivités territoriales, reprenant sur celles-ci une part du contrôle. Toutefois, L'objectif de ce contrôle est la répression des infractions commises par les fonctionnaires et les agents des collectivités territoriales et de leurs groupements, et ce dans le but d'assurer le respect du droit budgétaire et financier et d'instaurer les principes d'une bonne gestion et d'une bonne gouvernance territoriales⁴⁹¹.

Ce contrôle porte sur la régularité et la sincérité des opérations réalisées ainsi que sur la vérification matérielle des prestations, des fournitures et des travaux effectués par la collectivité. En outre, il veille sur la gestion optimale des moyens et sur la protection du patrimoine.

Dans l'autonomie financière des collectivités territoriales, les réserves d'interprétation des juges constituent la principale garantie à la sauvegarde d'une liberté d'administration effective, comme souligné par madame Florence Tourette⁴⁹².

c- Contrôle politique

Le contrôle politique des collectivités territoriales est confié à une pluralité d'institutions dont certaines relèvent de l'organisation interne des collectivités territoriales elles-mêmes, alors que d'autres sont extérieures à ces collectivités,

⁴⁹⁰ M. Thénault, P. Jamet, B. Saugey. Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales, La maîtrise des dépenses locales, 20 avril 2010, 86 pages.

⁴⁹¹ Mohamed HAKAKAT, les cours régionales des comptes au Maroc, guide pratique du contrôle des finances locales, Diwan 3000, Rabat 2004, pp. 183- 185.

⁴⁹² F. Tourette, « Les enjeux de la compensation financière des départements devant le Conseil constitutionnel : entre une prudence constante et l'affirmation de quelques garanties », AJCT, 2011, p. 461.

il s'agit notamment du contrôle exercé par les citoyens et éventuellement le contrôle exercé par les commissions d'enquête parlementaires.

Par ailleurs, si les organes délibérants des collectivités territoriales sont incapables de démettre leurs exécutifs, il n'en reste pas moins que les assemblées élues de ces collectivités disposent des compétences importantes qui leur permettent d'exercer un contrôle effectif sur l'action des organes exécutifs. En effet, elles exercent un contrôle rigoureux sur la gestion financière. A ce titre, elles examinent et votent les budgets. Ce pouvoir limite le champ d'action des présidents qui ne peuvent effectuer que des opérations financières autorisées préalablement par le conseil, que ce soit en termes de recettes ou de dépenses. En outre, les assemblées sont chargées de veiller sur la gestion des biens des collectivités territoriales. Elles statuent sur toutes les transactions portant sur des biens du domaine privé et approuvent tous les actes relatifs à la gestion ou l'occupation du domaine public⁴⁹³.

Aussi, Les collectivités territoriales sont soumises à un contrôle d'ordre politique exercé par le citoyen. Ce contrôle constitue une composante essentielle de la décentralisation et de la démocratie locale. Ainsi, le citoyen dispose, au moins, de cinq moyens du contrôle de l'action des collectivités territoriales et qui sont tous institués et protégés par le texte constitutionnel, à savoir : le vote, la saisine de juge administratif, l'accès à l'information, la présentation des pétitions et l'organisation des manifestations.

En revanche, les citoyens sont invités périodiquement à valider ou à sanctionner, a posteriori, la gestion des collectivités territoriales par leurs élus. Le vote des citoyens constitue la source de la légitimité des organes de ces collectivités. Il s'agit du contrôle politique le plus effectif et le plus direct qui permet à l'électeur de renouveler ou pas le mandat d'un élu⁴⁹⁴.

⁴⁹³ Fabrice AMBLARD, Contrôles des collectivités territoriales : quels sens ?, UNIVERSITÉ D'ORLÉANS, ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIÉTÉ, 2012, p. 194.

⁴⁹⁴ Fabrice AMBLARD, op. cit. p. 245.

A cet égard, les professeurs Priet, Ferstenbert et Quilichini soulignent que le premier pouvoir du contrôle du citoyen sur une collectivité territoriale tient dans son pouvoir d'électeur⁴⁹⁵. Mais la progression de la décentralisation à compter des lois de 1982 a renforcé les intérêts des individus, de sorte que « le contrôle exercé par les citoyens ne puisse pas être seulement un contrôle effectué ex post, mais doit accompagner la conduite des affaires locales, ou du moins un tel contrôle doit-il être rendu possible⁴⁹⁶ ». C'est le sens d'une démocratie locale prise dans ses deux branches : représentative et participative.

Dans le même ordre d'idées, le contrôle administratif exercé par le représentant de l'État constitue inévitablement une véritable entrave à l'émancipation de ces collectivités. Il reflète une tendance centralisatrice de l'administration et constitue un mécanisme de protection du caractère unitaire de l'État. Ce procédé rappelle l'idée du doyen Hauriou⁴⁹⁷, selon laquelle, la centralisation reste la règle et la décentralisation est l'exception. La décentralisation territoriale n'est donc pas synonyme de l'abandon des prérogatives de l'État. Il s'agit plutôt, d'un usage de celles-ci, d'une manière raisonnée et adaptée à l'émergence d'une démocratie locale et aux exigences de la bonne gouvernance territoriale. Elle implique l'obligation pour l'État non seulement de transférer un ensemble de compétences aux collectivités territoriales, mais aussi, d'assurer le suivi et le contrôle de leur exercice.

La diversité des contrôles intéressant les collectivités territoriales permet à l'État de s'assurer de contrôles de maîtrise puissants, ainsi que de contrôles de légalité en anormale régression. Fondés sur la nécessité de sauvegarder d'une part son unité et d'autre part l'égalité devant la loi des citoyens, les contrôles sont ainsi les garants de la gouvernance locale. Cependant, pour inciter ou obliger ce contrôle, l'audit externe devient une obligation.

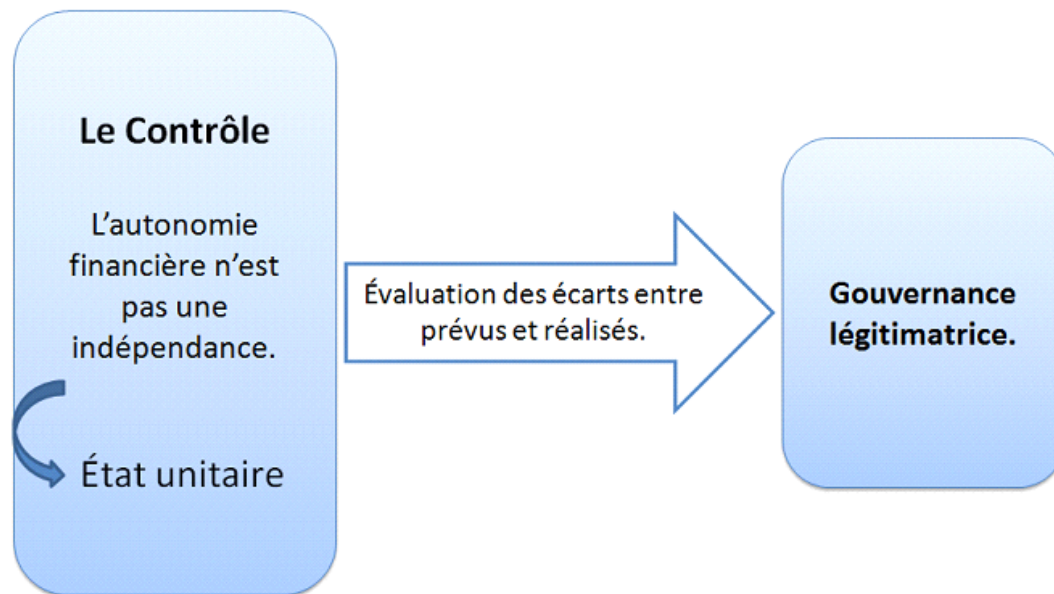
⁴⁹⁵ F. Priet, J. Ferstenbert et P. Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, collection HyperCours, 2009, 1^{ère} édition.

⁴⁹⁶ Fabrice AMBLARD, *op. cit.* p. 248

⁴⁹⁷ Pascal COMBEAU, « Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui », L'Harmattan 2007, p. 01.

Certes, la décentralisation est fondée sur la responsabilisation qui repose à son tour sur la confiance. Mais, outre la confiance elle n'exclut pas le contrôle. La nature unitaire de l'État exige un contrôle pour évaluer les écarts entre prévus et réalisés et s'assurer des bonnes prise et exécution des décisions. Ce contrôle permet une gouvernance légitimatrice, comme le montre le schéma suivant :

Figure 9: Le contrôle pour une gouvernance légitimatrice



Source : Élaborée par nos soins

2.3.2- Audit interne

L'audit interne se développe de plus en plus au sein des collectivités territoriales. Sur fond de crises économiques, de la raréfaction des budgets mais aussi d'accroissement de leurs compétences, les collectivités territoriales doivent faire face à de nombreux risques qui les incitent à rechercher des outils de sécurisation de leur fonctionnement. L'audit interne, apparaît alors, comme une excellente réponse à ce besoin ainsi qu'à celui d'optimiser la gestion publique locale.

L'audit interne donne une assurance en évaluant et en rendant compte de l'efficacité des processus de gouvernance, de management des risques et du contrôle conçus pour aider l'organisation à atteindre ses objectifs stratégiques, opérationnels, financiers et de conformité. L'audit interne est d'autant plus en

mesure de fournir une assurance lorsque le niveau, la qualité et la structure de ses ressources sont en phase avec la stratégie de l'organisation et les normes de l'IIA. La capacité de l'audit interne à fournir ce service est renforcée lorsqu'il ne subit aucune influence inappropriée. En maintenant son indépendance, l'audit interne peut effectuer ses évaluations de manière objective, et délivrer à la direction et au conseil une analyse éclairée et sans biais concernant les processus de gouvernance, du management des risques et du contrôle interne. A partir de ces constats, l'audit interne recommande des évolutions pour améliorer ces processus et suit leur mise en œuvre. Fonctionnant en toute indépendance au sein de l'organisation, l'audit interne est mené par des professionnels qui savent reconnaître toute l'importance d'une gouvernance solide. Ils ont également une connaissance approfondie des systèmes et processus métiers et sont fondamentalement motivés par la contribution qu'ils apportent au succès de leur organisation.

L'audit interne donne des points de vue et, agit comme un catalyseur permettant à la direction et au conseil de mieux comprendre les processus et les structures de gouvernance. Pour l'IIA, la mise en perspective de la gouvernance, des risques et des dispositifs du contrôle par l'audit interne suscitent des changements positifs et des innovations au sein de l'organisation. Elle renforce la confiance dans l'organisation et permet de prendre des décisions avisées. De plus, un audit interne performant peut avoir la maturité nécessaire pour proposer à l'organisation une vision proactive en identifiant les tendances et en attirant l'attention sur les défis émergents, avant qu'ils ne se transforment en crises.

En voulant instituer une nouvelle gouvernance plus transparente et efficace face à certaines insuffisances, les textes actuels remettent ainsi au centre des préoccupations les notions de la responsabilité, d'audit externe et de la reddition des comptes. L'obligation de reddition des comptes apparaît en effet comme un sous-ensemble de la gouvernance qui implique « *le contrôle, l'évaluation et la supervision des agents organisationnels pour s'assurer qu'ils*

agissent pour le mieux des intérêts des actionnaires et des détenteurs d'intérêts »⁴⁹⁸. De son côté, l'audit externe légal peut être considéré comme mécanisme incitant ou obligeant le ou les individus à qui une responsabilité a été déléguée à agir conformément aux intérêts des partenaires de l'organisation⁴⁹⁹. L'audit externe est ainsi conduit « *pour enquêter sur l'exercice de la responsabilité assumée et pour établir dans un rapport si l'exercice de la responsabilité est correct et juste* »⁵⁰⁰. D'après FLINT, l'audit externe a été préoccupé pendant des siècles « *par une comptabilité honnête et juste de l'argent et de la propriété dans les affaires des états, des services des gouvernements centraux et locaux, et dans le monde des affaires* »⁵⁰¹.

La professionnalisation des auditeurs internes publics et le partenariat entre gestionnaires, comité d'audit, auditeurs internes et auditeurs externes sont les clefs qui permettront à la fonction d'audit de jouer son rôle à l'égard du principal défi à relever pour le secteur public une meilleure maîtrise de la dépense publique sans affecter la qualité du service public due aux citoyens⁵⁰².

On retient de ces différentes écoles que la gouvernance financière des CT est indissociable d'un certain nombre d'éléments clés, dont, l'autonomie de recettes, les outils de gestion, l'autonomie de dépenses, les acteurs locaux, le contrôle et l'audit. La gouvernance financière des CT est étroitement liée à celle de la gouvernance locale⁵⁰³. Ce dernier concept, fait l'objet de nombreux débats dans la théorie parce qu'il est difficile d'en saisir les contours. Trois types de gouvernance retiennent souvent l'attention des chercheurs : la

⁴⁹⁸ KEASEY Kevin, WRIGHT Mike, « Issues in corporate accountability and governance : an editorial », *Accounting and Business Research*, vol. 23 n° 91A, 1993, pp. 291-310.

⁴⁹⁹ CHARREAUX Gérard, « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », in « Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits », *Economica*. 1997b, p. 427

⁵⁰⁰ GLYNN John F, « Public sector financial control and accounting », Cambridge MA: Blackwell Publisher, 2nd ed. 1993, p. 98

⁵⁰¹ FLINT D., « Philosophy and principles of auditing: an introduction », Houndmills UK: Mac millan Education. 1988, p. 19

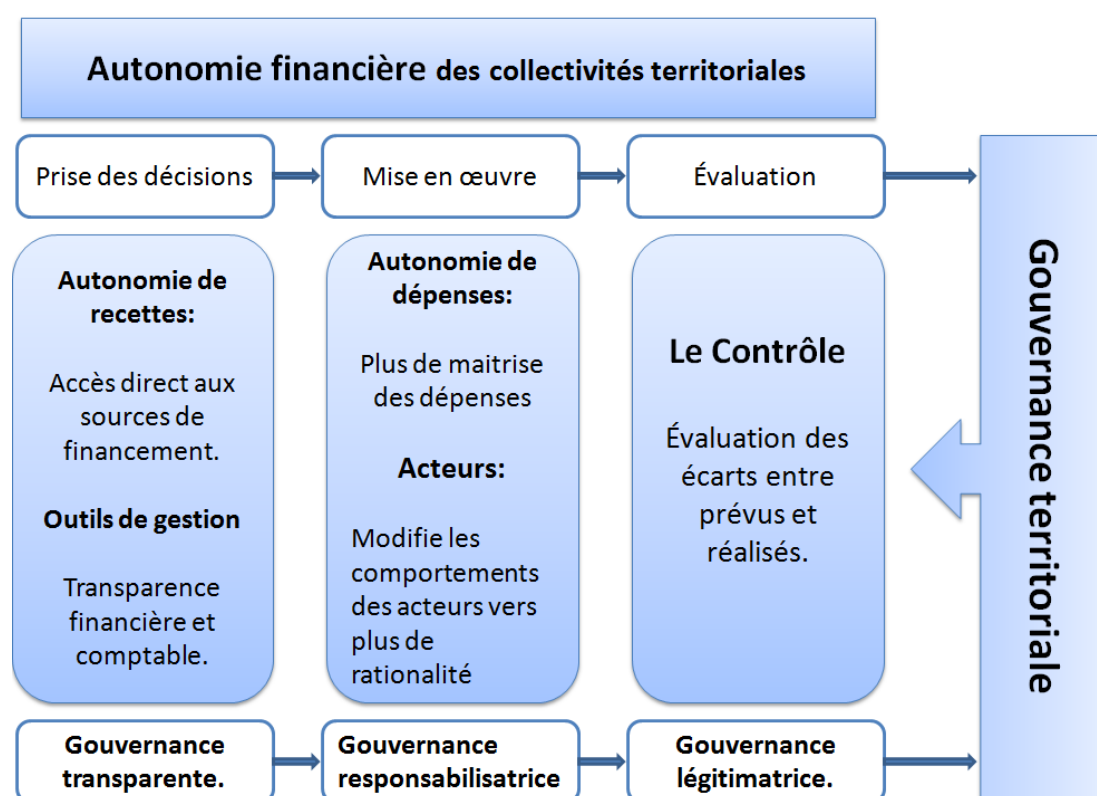
⁵⁰² Hervé Boullanger, L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2013/4 N° 148 | pages 1029 à 1041

⁵⁰³ T. Bossert, Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance in *Soc. Sci. Med.* vol. 47, No. 10; 1998, pp. 1513-1527.

gouvernance administrative, la gouvernance législative et la gouvernance financière⁵⁰⁴.

Une bonne mise en œuvre de la gouvernance financière suppose implicitement une bonne application des principes régissant les gouvernances administrative et législative. Par ailleurs, la gouvernance financière est une composante déterminante du débat sur l'autonomie financière au niveau local.

Figure 10: Autonomie financière et gouvernance des CT



Source : Élaborée par nos soins

Après avoir présenté la relation théorique entre l'autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales, nous allons faire cette théorie à l'épreuve des expériences des pays ayant opté pour ce mode de gestion.

⁵⁰⁴ Della Santa, M. *Dalla collaborazione alla fusione : analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*, Thèse de doctorat en sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Vico Morcote et Fribourg. 1996, pp. 96-99.

Section 3 : les avancées théoriques à l'épreuve des données empiriques

La perception de l'autonomie financière diffère d'un pays à l'autre. Pour certains, l'autonomie financière est axée sur l'autonomie des dépenses plutôt que sur les ressources. D'autres, considèrent que l'autonomie financière est plutôt liée à l'autonomie fiscale avec l'introduction de la notion de la « co-responsabilité fiscale ».

Afin d'évaluer les différents systèmes utilisés pour financer les activités des gouvernements locaux dans différents pays, deux critères de base doivent être examinés et pris en considération : la cohérence et l'autonomie. Le critère lié à la cohérence est d'une importance cruciale dans l'évaluation. Nous avons indiqué plus haut (chapitre 1) que plus le système est cohérent, plus il est efficace et donc assure une gouvernance. Il est bien sûr toujours possible de distinguer deux systèmes totalement cohérents sur la base du second critère de l'évaluation, à savoir l'autonomie. Ce critère doit être évalué eu égard à la situation de la société en question. Une société développée, moderne, sera bien préparée et mieux adaptée pour assumer une plus grande autonomie et, dès lors, des responsabilités plus importantes qu'une société sous-développée, où des niveaux réduits de l'autonomie financière au niveau local constitueraient une solution plus appropriée compte tenu de la corruption, de l'insuffisance d'agents formés et de capacité, ou même de l'absence du système efficace de la perception des impôts. Un pays en développement peut opter pour une évolution progressive vers une plus grande autonomie en fonction de l'amélioration des conditions préalables. En conséquence, le second critère de l'évaluation doit également tenir compte de variables environnementales telles que la société locale et le niveau du développement socioéconomique.

Le niveau de la décentralisation optimale ne peut être déterminé sans tenir compte des circonstances. Il comporte des aspects dynamiques, ce qui signifie que l'autonomie formelle et juridique accordée aux unités infra nationales peut

être différente de leur autonomie factuelle et que la représentation idéale des avantages de l'autonomie peut elle aussi être différente des avantages factuels⁵⁰⁵. Il est également probable que l'influence positive de la décentralisation financière, se fera mieux, sentir si l'autonomie locale se développe progressivement et proportionnellement à l'évolution de l'ensemble de la société et des sociétés locales dans le pays en question.

1- Le système polonais du gouvernement local

L'histoire contemporaine des gouvernements locaux en Pologne a débuté en 1990. La forme actuelle des communes administrées localement (« *gmina* ») a été créée par une loi sur le gouvernement local adoptée par le Parlement le 8 mars 1990. Cette loi remplaçait l'ancien système de conseils nationaux, qui étaient un vestige de l'époque communiste.

Les communes étaient censées jouer un rôle important à cette époque dans la définition d'une Pologne démocratique⁵⁰⁶. La recreation des gouvernements locaux fut l'une des premières réformes fondamentales entreprises à la suite de la modification du système politique et économique polonais. Le fait que la loi sur le gouvernement local ait été adoptée par le parlement le même jour que la nouvelle constitution, qui était une confirmation de la poursuite de la transformation et un point de départ dans ce sens, en dit long sur l'importance accordée à cette époque aux gouvernements locaux. La création de gouvernements locaux autonomes devait aider à stabiliser la nouvelle démocratie par le biais d'une décentralisation politique, fiscale et administrative. Il était considéré comme essentiel de faire des gouvernements locaux des alliés dans la lutte pour le renforcement et la stabilisation du système démocratique en Pologne à l'époque de la transformation du système au début des années 1990.

⁵⁰⁵ Laegreid, Per, Verhoest Koen et Werner Jann « *The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations* ». *Public Organization Review*, Vol. 8, Number 2, 2008, pp. 93-96.

⁵⁰⁶ Stoker, Gerry « *Trends in Western European Local Government* », in Richard Batley and Gerry Stoker (ed.), « *Local Government in Europe. Trends and Developments* », London: MacMillan. 1991, pp. 1-20

Les communes ont été le seul échelon d'administration du gouvernement local pendant près de neuf ans. Le 1^{er} janvier 1999, une nouvelle division territoriale a été mise en œuvre, qui créait deux niveaux supplémentaires d'autonomie territoriale : les régions (« *województwo* »), ainsi qu'un échelon intermédiaire entre les régions et les communes, les comtés (« *powiat* »), également appelés districts.

Cette réforme était censée renforcer l'efficacité dans la façon dont le pays était géré, renforcer la participation de la société dans les questions d'administration de l'État et adapter la division territoriale de la Pologne aux exigences imposées par l'élargissement prévu de l'UE⁵⁰⁷.

Les différents échelons de gouvernance locale ne sont pas hiérarchiquement subordonnés aux gouvernements locaux de niveau supérieur, ni aux autorités centrales. On compte actuellement 16 régions, 380 comtés et 2478 communes. Les dépenses qui sont effectuées par les gouvernements locaux s'élèvent à un peu moins d'un tiers du total des dépenses publiques. Avec cet argent, les gouvernements locaux polonais s'occupent de toute une série d'activités, allant de l'aménagement de l'espace et de la protection de l'environnement au maintien de l'ordre en passant par l'entretien des installations et de l'infrastructure publiques, l'approvisionnement en chauffage, gaz et électricité, le traitement des eaux usées et des déchets, les transports en commun locaux, la santé publique, la protection sociale, l'enseignement et la culture.

Le système de financement des gouvernements locaux en Pologne est un peu plus complexe que le système finlandais compte tenu de l'existence de trois échelons distincts d'autorités locales. En conséquence, l'analyse qui suit ne donne qu'une idée simplifiée du système financier, tout en essayant d'illustrer les éléments caractéristiques de chaque niveau du gouvernement local.

Les recettes fiscales jouent un rôle moins important dans le financement des gouvernements locaux en Pologne par rapport à ce qui se passe en Finlande, en

⁵⁰⁷ Kot, Janusz « *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego* » [Managing the development of communes and the practice of strategic planning]. Lodz: Lodz University Press. 2003, pp. 82-83.

dépit du fait qu'il existe neuf sources de recettes fiscales à la disposition des gouvernements locaux. Les impôts locaux en comprennent sept : la taxe foncière, la taxe agricole, la taxe forestière, la taxe sur les moyens de transport, la taxe successorale et sur les donations, l'impôt forfaitaire sur le revenu et la taxe sur les contrats du droit civil. Toutes les recettes découlant de ces impôts locaux sont injectées dans les budgets communaux. Les deux autres sources de recettes fiscales, à savoir l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, sont des impôts nationaux dont les recettes sont partagées entre l'État et les gouvernements locaux. A côté des recettes fiscales, les gouvernements locaux polonais, disposent aussi, d'un certain nombre d'autres sources de revenus qui sont considérées comme des sources propres. L'élément le plus important dans ce groupe concerne les redevances et les frais que peut percevoir le gouvernement local communal : les redevances au Trésor, les frais administratifs, les cotisations au marché, les frais liés à certains services offerts par les gouvernements locaux, les redevances sur les minéraux et les amendes. Le groupe des sources de recettes propres des gouvernements locaux est complété par différentes autres sources, comme les revenus de la propriété, les héritages ou les donations, les intérêts, etc. La part des sources de recettes propres dans les recettes totales des communes a progressivement baissé tout au long des années 1990 avant de se stabiliser à partir de 1999 (en 2007, elles représentaient 35,6 % des recettes totales).

On observe une tendance inverse dans les comtés et les régions, où la part des sources de recettes propres a augmenté, même si elle reste encore nettement inférieure par rapport à celle des communes (en 2007, elles représentaient respectivement 16,0 % et 16,3 % des recettes totales des comtés et des régions⁵⁰⁸).

En revanche, l'importance des parts de l'impôt sur le revenu transférées depuis le budget de l'État a progressivement augmenté à tous les échelons de gouvernement local. En 2007, la part de l'impôt sur le revenu s'élevait à 23,3%

⁵⁰⁸ Revues sur le secteur public de différentes années, publiées par l'office finlandais de statistiques et de rapports sur l'exécution du budget de l'État.

du total des recettes dans les communes, 16,2 % dans les comtés et 52,0 % dans les régions. Il en va de même en ce qui concerne les subventions générales, qui sont calculées en fonction d'un ensemble de critères objectifs, comme les recettes fiscales par habitant des gouvernements locaux, la faible densité de population, le taux du chômage élevé, le niveau des dépenses dans l'aide sociale, etc. Les subventions générales sont une source importante de financement pour tous les gouvernements locaux en Pologne (en 2007, elles représentaient 26,2 % du total des recettes dans les communes, 46,1 % dans les comtés et 18,6 % dans les régions).

Le dernier groupe de recettes se compose des subventions spécifiques, qui sont octroyées aux gouvernements locaux polonais essentiellement en vue de la réalisation de tâches dans le domaine de l'administration gouvernementale et d'autres tâches qui sont obligatoires, en vertu de la loi, ou qui découlent de conventions. Leur importance est restée stable dans les communes (en 2007, elles représentaient 14,9 % des recettes totales) et elle s'est considérablement réduite dans les comtés et les régions (où ces subventions spécifiques sont passées de 49,4 % à 21,7 % du total des recettes dans les comtés et de 46,2 % à 13,1 % du total des recettes dans les régions entre 1999 et 2007).

2- Le système du gouvernement local finlandais

Les bases du système finlandais du gouvernement local ont été instaurées en 1865–1873 avec les lois sur les municipalités rurales et les villes. L'actuelle loi sur le gouvernement local de 1995 traite les municipalités rurales et les villes de la même manière. La loi actuellement en vigueur prévoit une plus grande flexibilité que les lois précédentes en ce qui concerne l'organisation des fonctions et de l'administration municipale. L'autonomie locale est protégée par la constitution finlandaise.

La Finlande dispose d'un système du gouvernement local à un échelon composé de 415 municipalités en 2008. Il n'existe pas de niveau du gouvernement local intermédiaires dotés de compétences fiscales propres et de

conseils élus comme dans d'autres pays nordiques. La Finlande a créé ce qu'on appelle des « autorités municipales conjointes », dont les membres du conseil sont nommés par les municipalités membres. Ces autorités conjointes s'occupent des hôpitaux et des écoles professionnelles, et de certaines autres activités faisant intervenir une population plus large que celle des municipalités prises individuellement.

Au niveau régional, il existe six autorités gouvernementales à objectif général : les provinces (« *laani* »). Les provinces sont essentiellement des organes de réglementation. A côté de ces provinces, on trouve des autorités gouvernementales régionales spécialisées.

Les années 1990, ont été marquées par deux réformes législatives importantes. Outre l'adoption de la loi sur le gouvernement local en 1995, le système de subventions accordées aux gouvernements locaux a lui aussi été réformé. Le nouveau système, qui est entré en vigueur en 1993, a remplacé les subventions gouvernementales spécifiques, basées sur les coûts, par des subventions générales calculées, qui sont déterminées par les besoins des municipalités et par les différences dans l'assiette d'imposition⁵⁰⁹.

Les dépenses des autorités locales et des autorités municipales conjointes représentent près de deux-tiers de l'ensemble des dépenses publiques en matière de consommation et d'investissements en Finlande. La plupart des dépenses des autorités locales et des autorités municipales conjointes est liée à la fourniture de services du bien-être de base.

Les autorités locales gèrent l'ensemble du système scolaire du pays, les écoles secondaires supérieures, les instituts professionnels et les services de bibliothèque, culturels et récréatifs. La garde du jour pour enfants, les soins pour personnes âgées et handicapées et toute une série d'autres services sociaux relèvent également de la responsabilité des autorités locales. Les gouvernements locaux offrent des services de soins de santé préventifs et

⁵⁰⁹ Oulasvirta, Lasse « *Local Government Finance and Grants in Finland* ». Finnish Local Government Studies 4/2003 (A special number of the Finnish journal "Kunnallistieteellinen aikakauskirja"), 2003b, pp. 340-8.

primaires, des soins médicaux spécialisés et des soins dentaires et, assurent la promotion d'un cadre de vie sain. Ils s'occupent aussi, de la planification et de la supervision de l'utilisation des sols et des projets de construction dans leur région, de l'approvisionnement en eau et en énergie, de la gestion des déchets, de l'entretien des rues et des routes et de la protection de l'environnement.

L'autonomie locale en Finlande tire sa force d'un droit d'imposition indépendant protégé par la constitution. Les autorités locales financent environ la moitié de leurs dépenses au moyen de leurs recettes fiscales propres. Celles-ci se composent d'un impôt local sur le revenu, d'une part d'un impôt sur les sociétés et d'un impôt foncier. Contrairement aux arguments classiques de l'économie publique en matière d'attributions fiscales, l'impôt sur le revenu est l'impôt local le plus important en Finlande ; tandis que la taxe foncière est d'une importance secondaire. Les gouvernements locaux reçoivent en outre une part annuelle des recettes de l'impôt sur les sociétés (un impôt partagé)⁵¹⁰.

Chaque municipalité décide de manière indépendante de son taux d'imposition des revenus ; aucune limite supérieure n'est fixée. L'impôt foncier est soumis à un seuil maximal et minimal, prescrit dans la législation fiscale. L'impôt municipal sur le revenu est une taxe forfaitaire sur les revenus du travail des individus. Le taux d'imposition moyen a lentement augmenté au cours de ces dernières décennies. En 2008, le taux moyen pondéré de l'impôt local sur les revenus était de 18,55 % des revenus imposables⁵¹¹.

Les subventions gouvernementales sont une autre source importante de recettes pour les autorités locales et, représentent en moyenne, moins de 20 % de leurs recettes. Une vaste réforme des subventions a été mise en œuvre en 1993. La plupart des subventions que les municipalités reçoivent ont été révisées. Il s'agissait, autrefois, de subventions spécifiques calculées sur la base des coûts

⁵¹⁰ Oulasvirta Lasse, « Equalisation and the Finnish Local Government Grant System: Regional Outcome and Fiscal Justice », in J. Monnesland (ed.) « Regional Public Finances ». European Research in Regional Science 13. London: Pion Limited. 2003a

⁵¹¹ Rapports sur l'exécution du budget de l'État – informations sur les budgets des gouvernements locaux, publiées par le gouvernement et annuaires statistiques publiés par le principal office de statistiques.

réels et on en a fait des subventions générales liées à des critères objectifs (des subventions sans frais partagés). Étant donné que les subventions ne sont plus des subventions de contrepartie ou d'affectation spéciale comme elles l'étaient auparavant, les municipalités sont censées offrir les services de façon plus efficace, en fonction des besoins et de la situation au niveau local. Le système se compose actuellement de subventions générales et de deux subventions sectorielles au profit de l'aide sociale et des soins de santé, d'une part, et de l'enseignement et de la culture, d'autre part. Les subventions générales et sectorielles sont, par nature, des subventions générales. A côté des subventions mentionnées plus haut, des subventions générales facultatives peuvent aussi être accordées aux municipalités qui, en raison essentiellement de difficultés financières exceptionnelles ou temporaires, ont besoin d'une aide financière complémentaire. Les demandes sont adressées au ministère de l'intérieur et le gouvernement tranche en dernier recours.

Les recettes d'exploitation (redevances et frais) représentent environ un quart des recettes municipales. Deux-tiers des recettes municipales découlant des redevances et des frais proviennent d'entreprises publiques, essentiellement dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des travaux d'assainissement, ainsi que des ports. Dans le cadre des limites imposées par la législation, les autorités locales peuvent aussi appliquer des frais aux services sociaux et aux soins de santé, ainsi qu'aux services de l'éducation et ceux culturels. Ces frais sont cependant d'une importance secondaire dans le financement de ces services.

Les autorités locales n'utilisent normalement les prêts que pour le financement des investissements ; elles n'y font généralement pas appel pour financer leurs coûts d'utilisation. Elles ont le droit d'emprunter de manière indépendante sur les marchés monétaires national et étranger.

3- L'autonomie sur le plan des recettes et des dépenses par rapport à la méthode de classification de l'échelle ordinale

Lasse Oulasvirta et Maciej Turala⁵¹² ont examiné l'autonomie financière sur le plan des recettes et des dépenses au moyen de la méthode consistant à classer les recettes et les dépenses dans différentes catégories sur la base d'une échelle ordinale.

Afin de pouvoir comparer l'autonomie financière des gouvernements locaux polonais et finlandais, cette analyse s'est basée sur des unités comparables qui réalisent une série de tâches similaires. C'est la raison pour laquelle les auteurs ont analysé uniquement les gouvernements locaux au niveau communal en Pologne et les ont comparés à leurs équivalents finlandais. Dans le même ordre d'idées, ils n'ont pas pris en considération les autorités municipales conjointes finlandaises. Cette approche vise à assurer la qualité de la comparaison et à éviter une distorsion des résultats et des conclusions.

⁵¹² Lasse Oulasvirta et Maciej Turala, L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT CENTRAL À L'ÉGARD DES GOUVERNEMENTS LOCAUX I.I.S.A. « Revue Internationale des Sciences Administratives » 2009/2 Vol. 75, pp.339-363.

Tableau 7: Les recettes municipales par catégorie de l'autonomie en Finlande et en Pologne

Catégorie de recettes (Finlande)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)
a) Recettes fiscales propres, le gouvernement local fixe les taux d'imposition	48.7	51.2	54.2	53.4	51.8	51.5	51.1
b) Taxes partagées, le gouvernement central fixe les taux d'imposition et l'assiette fiscale	12.7	10.8	6.4	4.3	4.4	4.6	4.6
c) Autres taxes	0.1	-	-	-	-	-	-
d) Subventions générales	15.9	16.1	16.8	18.3	19.5	19.9	20.2
e) Subventions spécifiques	2.4	2.3	2.2	2.6	2.6	2.7	2.8
f) Recettes (propres) de ventes et d'autres activités (intérêts créditeurs non inclus)	20.3	19.6	20.4	21.4	21.9	21.3	21.3
Total	100.1	100.0	100.0	100.0	100.2	100.0	100.0
Catégorie de recettes (Pologne)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)
a) Recettes fiscales propres et autres recettes propres	34.5	34.7	34.7	36.0	35.2	36.0	35.4
b) Taxes partagées (impôt sur le revenu et impôt des sociétés)	16.5	15.6	15.2	15.1	20.2	20.4	21.0
c) Subventions générales	32.8	35.0	35.2	37.8	32.9	29.7	27.6
d) Subventions spécifiques	16.3	14.6	14.9	1.0	11.8	13.9	16.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Finlande : revues sur le secteur public de différentes années (publiées par l'office finlandais de statistiques) ;

Pologne : rapports sur l'exécution du budget de l'État – informations sur les budgets des gouvernements locaux, publiées par le gouvernement et annuaires statistiques publiés par le principal office de statistiques.

La part de recettes les plus autonomes a légèrement augmenté en Finlande après 2000, tandis que la part des taxes partagées a clairement diminué. Cela est essentiellement dû à la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée mise en œuvre en 2002. L'obligation pour les gouvernements locaux de restituer les remboursements de taxes sur la valeur ajoutée au gouvernement central a été supprimée et afin d'assurer la neutralité financière de cette réforme, la part d'impôt sur les sociétés revenant aux gouvernements locaux a été diminuée. La structure des subventions est restée stable, de sorte que la part des subventions affectées à des fins particulières n'ait pas augmenté et on a continué à mettre

l'accent sur les subventions générales liées à des critères objectifs, plus favorables à l'autonomie.

Le système de subventionnement finlandais a été profondément réformé en 1993, lorsqu'on en a fait un système basé sur les subventions générales et depuis lors, la structure du système de subventionnement s'est maintenue, même si l'on a, du temps en temps, observé des pressions afin d'augmenter à nouveau les subventions spécifiques offertes aux gouvernements locaux.

La structure des recettes des communes en Pologne est relativement stable depuis 2000. Le seul changement notable s'est produit en 2004, lorsque le système de subventions générales a été légèrement réformé (certaines subventions générales ont été remplacées par une hausse de la part des impôts sur le revenu).

Les principales différences entre la Pologne et la Finlande résident dans le fait que les gouvernements locaux polonais possèdent nettement moins de recettes fiscales propres que leurs équivalents finlandais. En revanche, la part des taxes partagées, les subventions générales et les subventions spécifiques sont nettement plus importantes qu'en Finlande, ce qui indique que l'autonomie sur le plan des recettes est moins grande en Pologne par rapport à la Finlande.

Pour obtenir une vue d'ensemble de l'autonomie financière, il faut aussi tenir compte de l'aspect lié aux dépenses. Le tableau suivant, indique que l'on peut ranger la plupart des tâches dans une catégorie moyenne sur le plan de l'autonomie dans les dépenses et que la part des tâches spontanées semble aller en diminuant. Les gouvernements locaux finlandais reprochent par ailleurs au gouvernement central le déséquilibre fiscal entre les sources de recettes et les tâches obligatoires qui leur sont imposées notamment par les ministères et les lois sectoriels.

Afin d'évaluer le niveau d'autonomie dans les dépenses, Lasse Oulasvirta et Maciej Turala⁵¹³ ont analysé les activités des gouvernements locaux en les

⁵¹³ Lasse Oulasvirta et Maciej Turala, op. cit, p 357

classant une par une dans trois groupes sur une échelle de dépenses, allant de l'autonomie la plus grande dans les dépenses à l'autonomie la moins grande. Concernant les pays, objet de cette étude de cas, ils ont rangé l'ensemble des dépenses dans trois catégories d'activités des gouvernements locaux. Ils ont constaté que dans le cas de la Pologne, la plupart des dépenses des gouvernements locaux sont liées à des activités appartenant aux groupes B et C⁵¹⁴. En conséquence, le niveau d'autonomie financière (l'aspect lié aux dépenses) n'est pas aussi élevé qu'il pourrait l'être. Dans le cas finlandais, la plupart des tâches se rangent dans la catégorie B (ces catégories ont été déjà citées dans le 1^{er} chapitre).

Tableau 8: Les dépenses municipales par catégorie d'autonomie en Finlande et en Pologne

Catégorie de dépense (Finlande)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)
A) Activités spontanées libres	15.9	16.0	15.7	15.7	15.5	15.1	15.0
B) Activités obligatoires prescrites par des lois-cadres	58.6	58.7	59.2	59.5	59.9	60.2	60.6
C) Activités obligatoires prescrites par des lois spécifiques détaillées	25.5	25.3	25.1	24.8	24.6	24.7	24.5
Catégorie de dépense (Pologne)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)
A) Activités spontanées libres	4.6	5.2	5.1	5.2	5.2	5.4	6.0
B) Activités obligatoires prescrites par des lois-cadres	25.5	18.5	18.3	18.6	17.6	17.1	16.4
C) Activités obligatoires prescrites par des lois spécifiques détaillées	69.9	76.4	76.6	76.3	77.2	77.4	77.5

Source : Les revues sur le secteur public de différentes années (publiées par l'office finlandais de statistiques) et de rapports sur l'exécution du budget de l'État – informations sur les budgets des gouvernements locaux (publiées par le gouvernement polonais) et annuaires statistiques (publiés par le principal office de statistiques en Pologne).

En Finlande, la part des activités spontanées a légèrement baissé entre 2000 et 2006, tandis que la part des activités imposées par les lois cadres a légèrement augmenté. L'Association des autorités locales finlandaises s'est fortement opposée à l'augmentation des activités obligatoires détaillées et spécifiques

⁵¹⁴ Zawicki, Marcin, Mazur, Stanisław et Bober, Jarosław « Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki » [Management in local governments. Best practises]. Cracow: Malopolska School of Public Administration, 2004. Pp. 16-18

pour les gouvernements locaux. Ce qui a engendré la légère diminution de la part des activités appartenant à la classe C au cours de la période analysée.

En Pologne, durant la période 2000-2006, l'élément le plus frappant dans l'évolution est l'augmentation de la part des activités obligatoires imposées par les lois spécifiques détaillées. Ainsi, on peut considérer que la grande majorité des activités réalisées appartiennent à la catégorie C – les activités obligatoires qui sont régies de façon détaillée dans la législation. Le niveau d'autonomie dans les dépenses pour les gouvernements locaux polonais est clairement plus faible que dans le cas des gouvernements locaux finlandais.

Ils ont effectué une analyse similaire en ce qui concerne les recettes ; ils les ont associées à différentes sources de recettes classées sur la base du rapport de l'OCDE sur l'autonomie fiscale. La classification des subventions utilisée est un peu moins complexe que ce que propose le rapport de l'OCDE, étant donné qu'une ventilation aussi détaillée des subventions n'est pas totalement applicable lorsque l'idée est de comparer des pays.

Dans le cas des gouvernements locaux polonais, les subventions n'ont été attribuées aux principaux groupes que sous forme de subventions générales ou spécifiques. Par ailleurs, il y a un groupe important de recettes propres aux gouvernements locaux polonais que nous n'avons pas pu attribuer à des groupes spécifiques en raison du fait que les statistiques disponibles ne sont pas suffisamment détaillées. Ce groupe représente 6,5 milliards PLN (9,01 % des recettes totales). Ils les ont incluses dans un groupe distinct, appelé « autres recettes propres ».

Dans le cas des gouvernements locaux finlandais, les subventions actuelles étaient essentiellement des subventions générales liées à des critères objectifs. Les aides à l'investissement sont toutes des subventions spécifiques. Les subventions étaient des subventions affectées à des fins particulières liées à l'effort. La structure des recettes est plus favorable dans le cas des gouvernements locaux finlandais, même si dans les deux pays, l'autonomie dans les recettes a légèrement augmenté au cours de la période 2000-2006.

La comparaison indique que le niveau de l'autonomie dans les dépenses est plus élevé en Finlande qu'il ne l'est en Pologne, même s'il a légèrement baissé dans les deux pays. La baisse observée en Finlande était plus marquée durant cette période, même si le niveau de l'autonomie dans les dépenses en Pologne est maintenu à un niveau le plus faible possible ou presque.

Le cas finlandais fait apparaître une augmentation de l'autonomie dans les recettes par rapport à l'année de base 2000. Cela cadre avec l'idée commune en Finlande selon laquelle le gouvernement central a réduit les subventions, ce qui a obligé les gouvernements locaux à compter davantage sur leurs recettes propres, qui présentent une plus grande autonomie que les subventions. On observe une tendance similaire en Pologne, même si les changements s'y produisent ici à un rythme plus lent qu'en Finlande. Dans le tableau suivant, nous présentons les indices de l'autonomie dans les dépenses et les recettes calculés pour la période allant de 2000 à 2006 au moyen de la méthode de l'indice quantitatif expliquée dans le chapitre 1.

Tableau 9: Indice de l'autonomie dans les dépenses et indice de l'autonomie dans les recettes

	Finlande				Pologne			
	2000	2002	2004	2006	2000	2002	2004	2006
Indice de l'autonomie dans les recettes (%)	67.0	68.7	67.9	67.2	47.8	47.4	48.9	47.1
Indice de l'autonomie dans les dépenses (%)	54.3	51.6	51.6	51.4	34.8	33.4	33.3	33.6

Source : Lasse Oulasvirta et Maciej Turala, L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT CENTRAL À L'ÉGARD DES GOUVERNEMENTS LOCAUX I.I.S.A. « Revue Internationale des Sciences Administratives » 2009/2 Vol. 75, p. 359

L'évaluation de l'autonomie sur le plan des recettes et des dépenses nous permet d'évaluer non seulement l'autonomie financière, mais aussi l'efficacité de cette autonomie sur les plans des investissements, des services octroyés aux citoyens et de la politique mise en œuvre.

De ce qui précède, on déduit que l'autonomie a joué un rôle prépondérant dans le développement des deux pays en leur assurant plus d'efficacité dans la gestion publique et plus d'efficience ce qui implique une gouvernance de l'administration publique locale.

Dans les pays en développement, en particulier, l'évolution vers la décentralisation et l'autonomie financière doit prendre en considération une bonne prise en compte des véritables contraintes de la coordination et la gestion stratégiques, ainsi que des capacités et des ressources pour atteindre une gouvernance financière locale. Dans le cas inverse, elle peut déboucher sur des échecs et une recentralisation⁵¹⁵. Une direction déséquilibrée débouche souvent sur une crise financière au sein des gouvernements locaux et sur la nécessité d'une aide centrale et des mesures centrales du contrôle qui affaiblissent l'autonomie financière, aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement⁵¹⁶.

En revanche une autonomie renforcée des collectivités peut concilier la démocratie locale et l'efficacité stratégique, et élever la qualité de l'une et de l'autre. L'autonomie stratégique exige une gouvernance efficace, tandis que la démocratie locale repose sur la collégialité des décisions.

L'efficience de la gouvernance d'un côté et la collégialité des décisions de l'autre doivent progresser ensemble. Et l'autonomie est leur socle commun.

En effet L'autonomie, permet à chaque collectivité de concevoir des évolutions pour elle-même et d'expérimenter des solutions propres. Elle ouvre sur la différenciation, en même temps qu'elle permet au système d'évoluer par expérimentation. Simplement, il est permis d'imaginer un autre mode

⁵¹⁵ Fessha, Yonatan et Kirkby, Coel « A Critical Survey of Subnational Autonomy in African States ». Publius, The Journal of Federalism, Vol. 38, No. 2, 2008, p. 266

⁵¹⁶ Akindele, S.T., Olaopa, O.R. et Obiyan, A. Sat, « Le fédéralisme fiscal et le financement des administrations locales au Nigeria: un examen des droits fiscaux et de la compétence fiscale », Revue Internationale des Sciences Administratives 68 (4). 2002.

d'organisation (inspiré éventuellement des pratiques éprouvées ailleurs)
et de souhaiter une autonomie étendue jusqu'au choix de la gouvernance.

Conclusion du chapitre

En guise de conclusion, nous avons cherché à travers ce deuxième chapitre à mettre en évidence la place de l'autonomie financière dans les différentes théories de la gouvernance. Notre cadre théorique est construit de trois approches de la gouvernance :

- **Pour l'approche partenariale, qui regroupe les théories contractuelles, des choix publics et la théorie des parties prenantes. L'autonomie financière réduit les conflits d'intérêt et les asymétries d'information entre les différentes parties prenantes. Le recours à cette approche est justifié, surtout, par les caractéristiques organisationnelles tant que l'autonomie financière implique une efficience informationnelle et organisationnelle.**
- **L'approche cognitive, qui regroupe les théories d'apprentissage et de dépendance aux ressources et compétences, introduit la fonction d'apprentissage de l'autonomie financière. Pour cette approche, l'autonomie financière permet l'implication des acteurs rationnels en se basant sur leurs compétences pour acquérir et échanger les connaissances.**
- **Pour l'approche institutionnelle dont la théorie néo-institutionnelle, l'autonomie financière est une réponse aux contraintes environnementales puisqu'elle permet :**
 - **un développement vers la professionnalisation des acteurs de la collectivité via les réseaux professionnels entre acteurs et entre collectivité : isomorphisme normatif.**
 - **une dégradation des collectivités les unes des autres, tant qu'elles ne disposent pas des mêmes circonstances. Ces incertitudes poussent les collectivités à s'imiter les unes des autres pour être perçues comme plus légitimes, mais l'autonomie financière leurs assure une gestion propre : isomorphisme mimétique.**

- **Une limitation de la pression exercée par l'État notamment via les financements publics, par les attentes culturelles de la société ou par d'autres organisations et qui peut être un obstacle important au maintien de formes organisationnelles égalitaires : isomorphisme coercitif.**

De ce fait, la gouvernance des finances territoriales ne saurait s'affranchir d'un triptyque, dont les trois dimensions sont à concevoir et à mener en égale proportion :

- **Il faut certes, une autonomie de recettes permettant l'accès direct aux sources de financement, et plus d'efficacité dans la gestion des ressources via de bons outils de gestion permettant une transparence financière. L'autonomie de recettes et les outils de gestion sont nécessaires pour une bonne prise de décision qui implique une gouvernance transparente.**
- **Il faut également en parallèle, libérer leur action pour plus de maîtrise des dépenses. Cette autonomie de dépenses doit être complétée par la compétence des acteurs qui doivent être rationnels dans l'exécution des décisions prises pour assurer une gouvernance responsabilisatrice.**
- **Mais il faut surtout, contrôler et évaluer ces déploiements à fin de légitimer ces actions et assurer une gouvernance légitimatrice.**

Cela renvoie en fait, au théorème de Thalès, l'un des plus anciens de la mathématique grecque, selon lequel pour agrandir un triangle, il faut que chacun de ses côtés soit agrandi en égale proportion.

Appliqué non pas aux côtés du triangle, mais au triptyque autonomie de recettes et outils de gestion, autonomie de dépenses et responsabilisation des acteurs et le contrôle, ces trois dimensions de la gouvernance territoriale doivent être reliées par la proportionnalité de l'équation thalésienne. Car à défaut de cette proportionnalité, le triptyque de la gestion des finances territoriales comme le triangle, ne pourrait être que bancal.

Chapitre 3 :

Étude empirique du rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des collectivités territoriales : Région Fès-Meknès.

Introduction du chapitre

L'intérêt porté à la décentralisation pose préalablement des questions dont celle qui nous intéresse conformément à notre intention de recherche, et qui se situe au niveau de l'autonomie financière.

L'autonomie financière est autant une autonomie de dépenses et une autonomie de recettes. En outre, le succès de la mission confiée aux collectivités territoriales ne saurait s'affranchir d'un triptyque: un nouveau modèle et de nouveaux outils de gestion, des acteurs compétents et rationnels pour plus d'efficacité dans la gestion des dépenses et surtout un contrôle interne permettant l'évaluation des décisions prises et mises en œuvre.

A cet égard, on ne saurait aborder la question de l'autonomie financière sans évoquer la gouvernance financière des collectivités territoriales. La gouvernance financière revêt une importance considérable pour les CT. Cette importance ne cesse d'évoluer du fait du caractère omniprésent de la nouvelle gestion publique.

En effet, la bonne maîtrise de la gestion des ressources et dépenses contribue à la gouvernance financière des CT sous ses différentes formes, notamment une gouvernance transparente, responsabilisatrice et légitimatrice comme l'affirmait le développement précédent portant sur la relation théorique entre les variables de l'autonomie financière et de la gouvernance financière des CT.

Le présent chapitre a donc pour objectif d'appréhender l'impact de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des CT dans la région Fès-Meknès. A cet effet, nous l'avons scindé en trois sections :

- La première section sera consacrée à la présentation du « design de la recherche » empirique. Nous y présentons donc l'articulation entre les différents éléments de la recherche à savoir : le positionnement épistémologique, l'approche méthodologique, et les stratégies de recherche et d'échantillonnage. Il s'agit alors de présenter la logique de

la démarche de recherche adoptée et justifier la cohérence des éléments qui la constituent.

- La deuxième section présentera une analyse descriptive des données recueillies, portant sur l'échantillon étudié, en vue de mettre en exergue ses différentes caractéristiques.
- La troisième section portera pour sa part, sur les tests des échelles de mesure (validité et fiabilité), ainsi que les tests d'hypothèses et du modèle de recherche.

Section 1: Méthodologie empirique : une démarche hypothético-déductive

La recherche en management est étroitement liée à la nature même de l'objet sur lequel porte ladite recherche.

Le chercheur est donc appelé à s'interroger aussi sur la nature, que sur la finalité de la recherche, qu'il envisage de mener. Il doit également se positionner par rapport à un certain nombre de choix à la fois implicites et explicites.

Par ailleurs, toute recherche se faisant par l'intermédiaire d'une étude empirique, doit se baser sur une méthodologie.

La méthodologie empirique a pour objectif de connecter le théorique au terrain. Il s'agit alors de stratégies opératoires qui permettent de relier les aspects théoriques et le recueil de données par des choix méthodologiques.

C'est donc, « *l'appréhension des faits en relation avec la problématique et les logiques et outils adoptés pour l'observation et la collecte des informations* »⁵¹⁷.

Ceci dit, la finalité de la présente recherche est donc de tester la théorie, c'est-à-dire la confronter aux observations empiriques.

1- Positionnement épistémologique, approche méthodologique et modèle conceptuel de la recherche

Nous allons présenter dans le cadre de ce paragraphe notre posture épistémologique, pour cela, il faut d'abord préciser que le chercheur en management est appelé à se positionner par rapport à trois paradigmes (positivisme, interprétativisme et constructivisme) et deux approches (quantitative et qualitative).

⁵¹⁷ F.WACHEUX, « Méthodes qualitatives et recherche en gestion », Editions Economica, Paris, 1996, p.48

1.1-Le positionnement épistémologique et l'approche méthodologique de la recherche

1.1.1- Paradigme épistémologique

L'épistémologie est « *la théorie de la connaissance et de sa validité, il s'agit donc de l'étude critique des sciences, destinée à déterminer leur origine, leur valeur et leur portée. Elle permet d'élaborer un examen critique constructif qui porte sur la production de connaissances scientifiques, leurs portées et leurs limites* ». ⁵¹⁸

Ainsi, plusieurs fondements constituent la base de l'étude et le choix de la position épistémologique dans un travail de recherche. Parmi ces fondements, il s'agit de « *l'apport important dans le choix et la clarification des plans de recherche* » ⁵¹⁹.

Piaget⁵²⁰ définit l'épistémologie "en première approximation comme l'étude de la constitution des connaissances valables" (discipline qui fait de son objet ou de son projet des discours (logos) sur la connaissance (épistémè)).

D'après Cohen⁵²¹, l'épistémologie correspond à un simple retour critique de la connaissance sur elle-même, sur son objet, sur ses conditions de formation et de légitimité ; elle est définie comme la philosophie de connaissance, la théorie des sciences ou encore comme la théorie de la connaissance.

En effet, une bonne connaissance des approches épistémologiques, peut aider considérablement le chercheur à décider quelles méthodes de collecte et d'analyse des données sont les plus adaptées pour sa recherche. Il s'agit de construire la « *configuration générale du travail de recherche : quelles sortes de preuves factuelles sont collectées ? D'où proviennent-elles ? Comment sont-*

⁵¹⁸ H. SAVALL et V. ZARDET, « La dimension cognitive de la recherche intervention : la production de connaissances par interactivité cognitive », Revue internationale de systémique, vol.10, n°1-2, 1996, p 24.

⁵¹⁹ J-C. USUNIR, M. EASSTERBY-SMITH et R. THORPE, « Introduction à la recherche en gestion », 2^{ème} édition, Economica, Paris, 2000, p 20.

⁵²⁰ J. Piaget, Nature et méthodes de l'épistémologie. Epistémologie de la logique. Ed. *Logique et connaissance scientifique*, Paris : Gallimard Encyclopédie de la Pléiade, 1967, pp. 385-423.

⁵²¹ E. Cohen, Epistémologie des sciences de gestion, Encyclopédie de Gestion, décembre, volume 24, 1996.

elles interprétées pour pouvoir fournir des réponses satisfaisantes aux questions fondamentales de la recherche ?».

Les choix épistémologiques constituent une étape cruciale dans la réalisation d'une recherche. Ces choix déterminent la production et la qualité de la connaissance.

En sciences de gestion, deux principaux modes de recherche sont le plus souvent cités par les auteurs, d'un côté se situe le positivisme, de l'autre le constructivisme. Nous allons clarifier ces deux paradigmes afin de mettre en valeur l'approche retenue dans ce travail et qui va fonder le choix de notre méthodologie du travail.

a- Positivisme

Le paradigme positiviste se base sur un concept clé « *le monde social existe de façon extérieure, ses propriétés doivent être mesurées par les méthodes objectives, plutôt qu'être inférées subjectivement à travers des sentiments, des réflexions ou de l'intuition* »⁵²².

Dans les recherches positivistes, « la réalité existe en soi, elle est extérieure u chercheur, objective et possède une essence propre »⁵²³. Néanmoins, il existe des lois qui sont à la base de cette réalité. L'objectif du chercheur est de découvrir cette réalité extérieure à lui, en observant objectivement de loin l'objet réel. Ainsi, « *le processus d'observation ne doit pas modifier ni l'objet réel ni l'observant (principe d'objectivité). En plus, la logique poursuivie est naturelle, tout ce qui est découvert par logique naturelle est vraie et constitue une loi de la nature* »⁵²⁴.

⁵²² Ibid, p 31.

⁵²³ DAVID A. « logique, épistémologie et méthodologie en science de gestion : trois hypothèses revisitées », in Les nouvelles fondations des sciences de gestion, coordonnée par David A, Hatchuel A. et Laufer R., Vuibert, Paris, 2000, p 83.

⁵²⁴ Ibid, p 100.

b- Constructivisme

Selon USUNIR, EASSTERBY-SMITH et THORPE « *le paradigme constructiviste est né de l'idée que le monde et la réalité ne sont pas extérieurs ni objectifs, mais qu'ils sont le produit d'une construction sociale à laquelle les gens attribuent du sens* »⁵²⁵.

Ce paradigme peut se comprendre à partir de la notion de relativisme et de celle de subjectivisme, qui lui est complémentaire. Le relativisme indique que « *pour les tenants de ce paradigme épistémologique, nous ne pouvons accéder directement au réel. Ce qui est connaissable se limite à l'expérience du réel et l'on ne pourra jamais être certain que ces expériences recouvrent rationnellement un réel, si tant est qu'il existe indépendamment de ceux qui l'observent* »⁵²⁶.

Ce qu'on appelle réalité dans le sens habituel du terme est donc envisagé à tout le moins comme des réalités perçues. Ainsi, comme nous ne percevons pas forcément les mêmes choses de la même manière, ces réalités sont multiples. La démarche scientifique intervient dans ce contexte aux fins de construire, avec rigueur, une connaissance rationnelle reconnue et partagée par une communauté sociale. La question de savoir si un réel existe indépendamment de l'observateur est certes débattue parmi les constructivistes mais ne remet pas en cause les fondements, méthodologiques du moins, de ce paradigme.

En somme, l'essentiel se cristallise autour de la question du schème d'interprétation partagé et qu'il s'agit pour le chercheur de découvrir. A partir de là, la tâche du chercheur constructiviste en sciences sociales serait d'expliquer les différentes constructions et significations que les gens accordent à leurs expériences réelles. Il essaie aussi « *de comprendre et d'expliquer pourquoi les gens vivent des expériences différemment, plutôt que*

⁵²⁵ USUNIR J-C, EASSTERBY-SMITH M., THORPE R., op.cit, 2000, p 32.

⁵²⁶ M. J. Avenier, Catherine Thomas., « Mixer quali et quanti pour quoi faire ? Méthodologie sans épistémologie n'est que ruine de réflexion », 2011, p 10.

de chercher des causalités externes et des lois fondamentales qui régissent leur comportement »⁵²⁷.

c- Interprétativisme

L'interprétativisme, défendant la particularité des sciences humaines en général et des sciences de l'organisation en particulier, s'oppose traditionnellement au positivisme.

Développée comme alternative au fonctionnalisme, l'interprétativisme de CLIFFORD GEERTZ est une anthropologie visant à rendre compte de l'interprétation que les personnes ont de leur environnement et de leurs actions. GEERTZ croit impossible de se mettre à la place des personnes elles-mêmes, mais croit plus modestement qu'il est possible de rendre compte de leur logique et de la manière dont elle s'exprime d'une façon qui en rende le sens accessible à un lecteur extérieur au terrain.

L'interprétativisme de GEERTZ pose un principe d'égalité entre les individus observés et le chercheur qui ne se situe pas au-dessus, mais à côté d'eux et se distingue d'eux par sa connaissance de capacités abstraites auxquelles il peut rattacher ce qu'il observe.

⁵²⁷ USUNIR J-C, EASSTERBY-SMITH M., THORPE R., op.cit, 2000, p 34.

Tableau 10: Les questions épistémologiques au regard des différents paradigmes en sciences de gestion

Le positivisme Les questions épistémologiques	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
Quel est le statut de la connaissance?	Hypothèse réaliste Il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse relativiste L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétativisme) ou n'existe pas (constructivisme radical)	
La nature de la "réalité"	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe le monde est fait de nécessité	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilités	
Comment la connaissance est-elle engendrée ?	La découverte Recherches formulées en termes de "pour quelles causes..."	L'interprétation Recherches formulées en termes de "pour quelles motivations des acteurs...."	La construction Recherche formulée en termes de "pour quelles finalités..."
Le chemin de la connaissance scientifique	Statut privilégié de l'explication	Statut privilégié de la compréhension	Statut privilégié de la construction
Quelle est la valeur de la connaissance ? Les critères de validités	Vérificabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

Source : R.A. THIETART ET COLL, « Méthodes de recherche en management », Dunod, Paris, 1999, p. 15

A travers le tableau ci-dessus, nous constatons l'existence de trois grands paradigmes épistémologiques, à savoir :

- **Le paradigme positiviste** : son but est d'expliquer la réalité, qui est régie par des lois universelles. Il est considéré comme le plus dominant en sciences de l'organisation.
- **Le paradigme interprétativiste** : la réalité existe dans les représentations mentales des acteurs et le but du chercheur est de développer une compréhension de cette réalité, ainsi il interroge les représentations mentales des acteurs pour interpréter la réalité qu'ils se représentent à travers leurs expériences.

- **Le paradigme constructiviste** : à ce niveau, le monde est considéré comme une construction sociale. Le savoir est donc à construire et le chercheur est un élément de construction des lois, il influence délibérément les solutions et les débouchés de la recherche.

Quand au paradigme positiviste, l'indépendance sujet/objet dresse le principe de l'objectivité, c'est-à-dire que, l'observation de l'objet extérieur par un sujet ne doit pas modifier la nature de cet objet, dès lors, le projet du positivisme est d'expliquer la réalité.

d- Notre positionnement

Afin de construire son objet de recherche, le chercheur doit déterminer sa position épistémologique par rapport à sa problématique et son champ d'investigation. La question qui s'impose à tout chercheur est de savoir pourquoi obéir à un paradigme plutôt qu'un autre.

« La réflexion épistémologique s'impose à tout chercheur soucieux d'effectuer une recherche sérieuse car elle permet d'asseoir la validité et la légitimité d'une recherche »⁵²⁸.

Selon notre intention de recherche, nous essayons d'expliquer la relation de l'autonomie financière des collectivités territoriales et la gouvernance financière de celles-ci. Cette relation est externe et indépendante de nous même et nous ne pouvons en aucun cas l'influencer.

Selon les règles des trois paradigmes présentés ci-dessus, notre recherche se considère comme une recherche positiviste qui consiste à étudier le rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière au sein des collectivités territoriales. Pour ce faire, nous avons formulé des hypothèses afin de les tester sur un échantillon représentatif suffisant, pour permettre une éventuelle généralisation des résultats obtenus.

⁵²⁸ R.A.THIEART ET COLL, « Méthodes de recherche en management », Dunod, Paris, 1999, p 13.

Dans un paradigme positiviste, la connaissance se base sur l'observation et l'expérience des faits sociaux, considérés comme des choses. Le chercheur ensuite, doit choisir l'approche méthodologique pour confronter son construit théorique à des situations empiriques supposées représentatives⁵²⁹.

1.1.2- Approche méthodologique : une approche quantitative/déductive

a- L'approche de la recherche

Une recherche scientifique peut se situer dans l'une des deux logiques existantes, à savoir, la logique déductive ou la logique inductive. Cette recherche peut être de type quantitatif ou qualitatif⁵³⁰.

- Qualitative :

L'analyse qualitative est définie comme « une démarche discursive de reformulation, d'explication ou de théorisation d'un témoignage, d'une expérience ou d'un phénomène », ne nécessite aucune quantification pour être valide même si cette dernière peut être mobilisée, souhaitant davantage poursuivre un objectif de « découverte » et de « construction de sens »⁵³¹. Ces méthodes sont utilisées en sciences de gestion dans une mesure exploratoire, elles ciblent à chercher du sens, à comprendre des phénomènes ou des comportements.

Dans l'approche qualitative, le chercheur part d'une situation concrète comportant un phénomène particulier qu'il ambitionne de comprendre et non de démontrer, de prouver ou de contrôler. Sa principale limite réside dans la difficulté de généraliser les résultats trouvés.

- Quantitative :

L'objectif des techniques quantitatives est avant tout de mesurer, de quantifier, de tester des hypothèses issues des théories et de permettre de généraliser les résultats à partir de l'échantillon de la population concernée. Ce type d'étude repose sur un grand nombre d'observations et sur des informations structurées.

⁵²⁹ F. Wacheux, « Méthodes qualitatives et recherche en gestion », Economica, Paris, 1996, p 14.

⁵³⁰ F.WACHEUX, op. cit, p 85.

⁵³¹ P. PAILLE et A. MUCCHIELLI, « L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales », Edition Colin, 2016, p 17.

Cette méthode s'appuie sur des instruments ou des techniques de recherche quantitatives de collecte de données chiffrées permettant de faire des analyses descriptives, des tableaux, des graphiques, des analyses statistiques, de recherche de liens entre les variables ou facteurs, des analyses de corrélation ou d'association. Les principales limites de cette méthode sont la difficulté de retour dans le détail des cas choisis, le problème de mémorisation et le biais déclaratif des répondants.

- Notre approche :

Dans le cadre du présent travail, nous avons opté pour une approche quantitative. Le choix de l'approche va déterminer les procédures et les étapes de la recherche, telle que la méthode de collecte et d'analyse des données.

Par ailleurs, Maurand-Valet⁵³² a remarqué un accroissement des recherches en sciences de gestion portées sur les méthodes quantitatives, cela peut s'expliquer par deux raisons :

- Raisons psychologiques : la confiance soulevée par des résultats chiffrés à laquelle s'ajoute la recherche de la généralisation ;
- Raisons sociologiques : la reconnaissance par les pairs, la crédibilité scientifique, et la facilité de communication des résultats.

L'approche quantitative se base sur un corpus théorique qui a permis de poser des hypothèses. Notre phase empirique est réalisée par l'intermédiaire d'une enquête par questionnaire en se basant sur le choix de la démarche suivie.

b- La démarche

En science de gestion, il y a une multitude de choix méthodologiques pour le chercheur. Selon le but de la recherche, il peut choisir un raisonnement par déduction, induction ou abduction.

Pour générer la connaissance scientifique, les trois modes de raisonnement sont mis en œuvre individuellement ou combinés dans une boucle récursive abduction/déduction/induction :

⁵³² A. MAURAND-VALLET ? 3 Choix méthodologiques en sciences de gestion : pourquoi tant de chiffres ? », Management et avenir, n° 3, 2011, p 290

- Abduction :

L'abduction consiste à élaborer une observation empirique qui relie une règle générale à une conséquence, c'est-à-dire qui permet de retrouver la conséquence si la règle générale est vraie.

« L'abduction est l'opération qui, n'appartenant pas à la logique, permet d'échapper à la perception chaotique que l'on a du monde réel par un essai de conjecture sur les relations qu'entretiennent effectivement les choses. Alors que l'induction vise à dégager des régularités indiscutables, l'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester et discuter »⁵³³. Elle consiste à construire une hypothèse qui relie une règle générale à une conséquence, c'est-à-dire qui permet de trouver la conséquence si la règle générale est vraie.

- Déduction :

La déduction passe du général au particulier. Ce raisonnement est principalement un outil de justification. Elle permet d'effectuer la transition de l'implicite à l'explicite. Sa logique de raisonnement suit le principe suivant : si les hypothèses instaurées au départ sont vraies, alors la conclusion doit obligatoirement être vraie.

« La méthode est fondée sur une logique de démonstration : à partir de prémisses vraies et immédiates, des conséquences tirant leur certitude de ces prémisses sont déduites »⁵³⁴. Elle consiste à générer une conséquence à partir d'une règle générale et d'une observation empirique.

- Induction :

L'induction consiste à apprendre des régularités par l'observation et à prononcer des hypothèses qui deviennent une norme générale si les conclusions qui découlent de l'observation sont vraies. Ainsi, ces hypothèses peuvent se convertir en un modèle théorique exploitable à d'autres situations. Ce raisonnement est pratiqué essentiellement sur un petit échantillonnage ou sur un cas précis.

« La méthode consiste à découvrir, à partir des observations particulières, des concepts qui peuvent être généralisés »⁵³⁵. Elle consiste à établir une règle générale qui pourrait rendre compte de la conséquence si l'observation empirique était vraie.

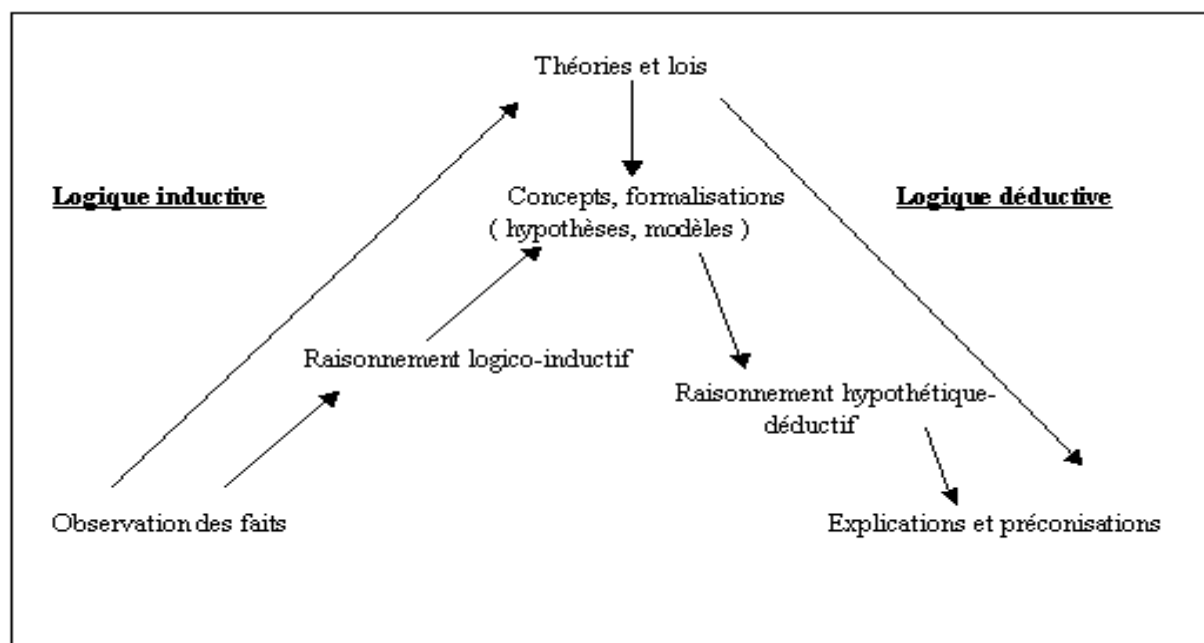
⁵³³ G. Koenig, « Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 9, 1993, p 4.

⁵³⁴ P. Baumard et J. Ibert, « Quelles approches avec quelles données ? », in Thiétart, R.-A. et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, Paris, 1999, p 81.

⁵³⁵ Ibid, p 103.

Ainsi, « chacune de ces formes joue un rôle particulier dans la production de la connaissance, or, nous constatons que la plupart des recherches scientifiques utilisent un agencement entre elle »⁵³⁶. Cet arrangement se décrit de la manière suivante :

Figure 11: Les modes de raisonnements



Sources : R. A. THIETART « Méthodes et recherche en management »⁵³⁷.

- Notre démarche :

Dans le cadre du présent travail, nous avons opté pour une démarche déductive qui permet de prêter à un cas particulier des caractéristiques obtenues par l'application d'une théorie plus générale. C'est la démarche hypothético-déductive, sur laquelle se fondent les sciences exactes. Elle se définit comme « la science qui procède en posant comme hypothèses des lois fondamentales et ensuite en déduisant quels types d'observations démontreront la vérité ou la fausseté de ces hypothèses »⁵³⁸. Elle consiste donc à soumettre à l'épreuve une hypothèse préalablement retenue. Il s'agit alors de tester, empiriquement, l'hypothèse.

⁵³⁶ A. DAVID, op.cit, 2000, p 93.

⁵³⁷ R. A. THIETART et Coll, « Méthodes et recherche en management », Edition Dunod, Paris, 1999, p 62.

⁵³⁸ J.C. USINIER, M.E.EASTERBY-SMITH, R.THORPE, « Introduction à la recherche en gestion », Ouvrage, Economica, 1993, p33.

Pour que l'hypothèse soit « testable », il faut que les tests appliqués puissent éventuellement amener à rejeter l'hypothèse⁵³⁹.

Ainsi, à travers une démarche hypothético-déductive, combinée à une approche quantitative, nous cherchons à déterminer si les variables explicatives possèdent bien les propriétés et les relations anticipées par le modèle conceptuel de notre recherche.

Au niveau de la démarche hypothético-déductive, nous nous basons sur la logique de test, qui permet de partir d'un cadre théorique et de tester des propositions grâce à des données empiriques et pouvoir ainsi généraliser une proposition.

Par ailleurs, Thiétart met en exergue deux catégories de tests, à savoir :

- Le test d'une hypothèse : dans ce type de test l'hypothèse est confrontée à une réalité qui sert de référence.
- Le test d'un modèle : tout d'abord, le modèle représente la concrétisation d'un système d'hypothèses logiquement entre elles. Pour cela, deux approches peuvent être distinguées, la première se base sur la décomposition des relations du modèle en hypothèses simples, puis le test de l'ensemble des hypothèses les unes après les autres. La deuxième approche consiste à confronter le modèle dans sa globalité à une réalité. Le modèle peut également à l'instar des hypothèses être validé ou non, à un moment donné et dans des conditions bien spécifiques.

Dans le cadre du présent travail, nous avons procédé au test du modèle selon la première approche, c'est-à-dire le test de l'ensemble des hypothèses prises individuellement.

Il faut préciser qu'au terme de ce test, nous pouvons aboutir à l'une des possibilités suivantes :

⁵³⁹ P.BAUMARD, J.IBERT, « Quelles approches avec quelles données ? », dans R.A.THIEPART « méthodes de recherche en management », 2^{ème} édition, Dunod, Paris, 2003, p 97.

- Aucune hypothèse n'est infirmée, ce qui implique l'acceptation du modèle de recherche (au moins temporairement) ;
- Plusieurs hypothèses sont infirmées, ce qui implique l'acceptation partielle du modèle (au moins temporairement)
- Toutes les hypothèses sont infirmées, ce qui implique un rejet du modèle.

1.2- Le modèle général de la recherche et ses variables

Le modèle de recherche schématise et récapitule la relation cognitive entre notre variable explicative (autonomie financière) et notre variable à expliquer (gouvernance financière). Selon Thietart, « *en sciences sociales, un modèle schématise des relations de nature physique ou cognitive entre des éléments. De manière plus opératoire, nous désignons ici par modèle une représentation simplifiée d'un processus ou d'un système, destinée à expliquer et/ou à simuler la situation réelle étudiée* »⁵⁴⁰.

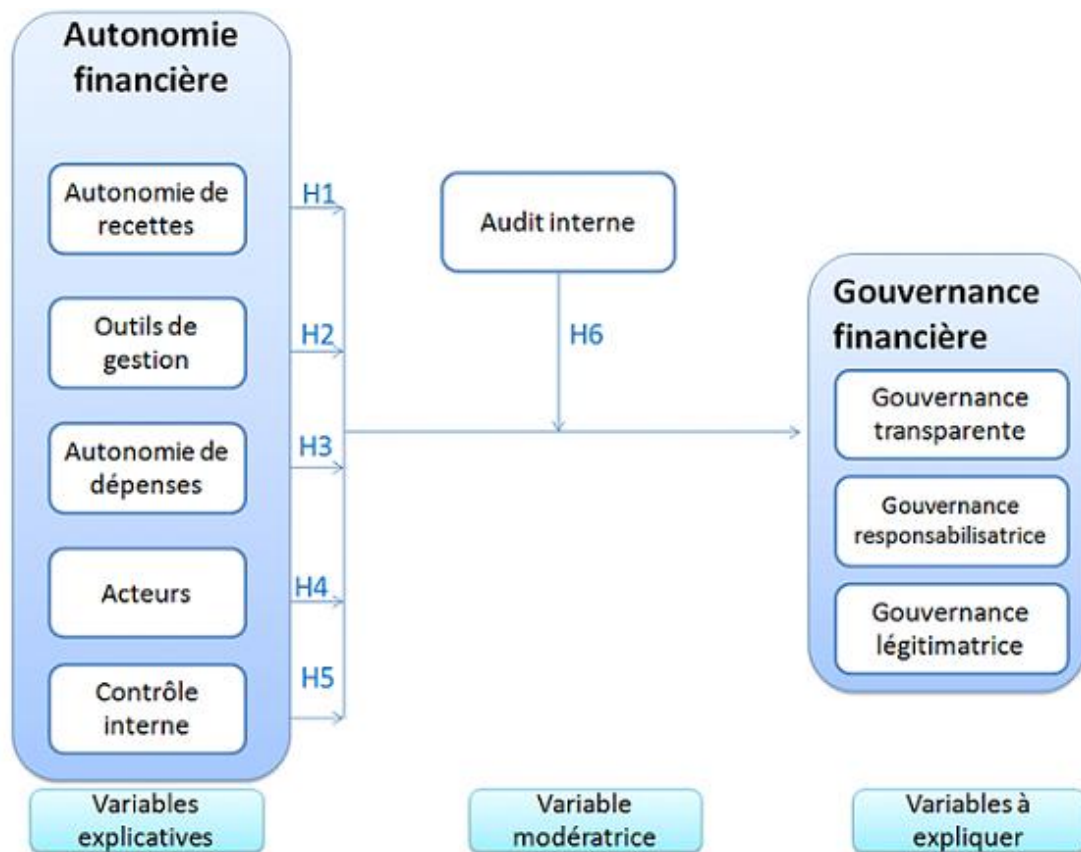
1.2.1- Rappel du modèle conceptuel de recherche

Pour mettre en exergue les lignes directrices de notre recherche, les variables qui caractérisent notre problématique ont été schématisées dans un modèle général de la recherche, préalablement présenté au niveau de l'introduction.

Nous avons élaboré ce modèle après avoir analysé la littérature théorique et empirique sur le sujet.

⁵⁴⁰ R. A. THIETART et Coll, op. cit., pp. 71-76.

Figure 12: Le Modèle conceptuel



Source : Préparée par nos soins

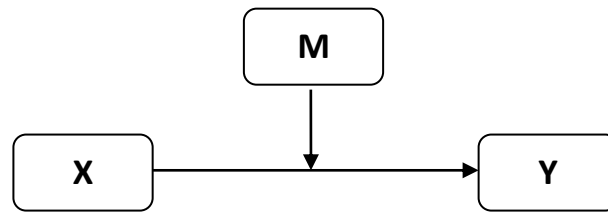
1.2.2- Rôle modérateur d'une variable

Avant d'aborder le rôle modérateur d'une variable, il faut préciser que la mise en évidence de l'existence d'une variable modératrice est très importante, dans la mesure où cela permet de mieux assimiler la structure causale de la relation statistique.

Selon la définition de Caceres et Vanhamme⁵⁴¹, un modérateur (M) est plutôt une variable de nature qualitative (sexe, race, contexte...) ou quantitative (niveau de revenu...) affectant la direction ou l'intensité de la relation entre la variable indépendante (explicative (X)) et la variable dépendante (à expliquer (Y)). C'est le principe de l'interaction statistique où des variables indépendantes peuvent isolément avoir un effet différent de leur effet combiné.

⁵⁴¹ R.C.CACERES, J. VANHAMME, « Les processus modérateurs et médiateurs : distinction conceptuelle, aspects analytiques et illustrations », recherche et application en marketing, vol 18, N°2, 2003, p 67.

Figure 13: Représentation d'un effet modérateur de M sur la relation entre X et Y



Source : Préparée par nos soins

Dans le cadre du présent travail, l’audit joue le rôle de variable modératrice affectant la direction et l’intensité de la relation entre les variables explicatives (autonomie de recettes, outils de gestion, autonomie de dépenses, acteurs, contrôle) et la variable à expliquer (gouvernance financière).

2- Stratégies de recherche et d’échantillonnage : enquête par questionnaire

Dans une optique hypothético-déductive, le questionnaire constitue incontestablement, l’instrument de mesure typique de l’objectif de recherche. Il représente alors, le maillon intermédiaire entre la théorie et le terrain, étant donné qu’il construit les outils de mesure du plan théorique.

Nous avons choisi de faire une enquête par questionnaire, qui demeure une méthode très utilisée dans le cadre des recherches en science de gestion.

Ce modèle de collecte des données est constitué de trois étapes, à savoir, la construction initiale du questionnaire, le pré-test du questionnaire et finalement l’administration du questionnaire⁵⁴². Néanmoins, avant d’entamer la construction du questionnaire, il faut tout d’abord procéder à l’opérationnalisation des variables.

⁵⁴² P. BAUMARD, J.IBERT, op. cit, p. 225.

2.1- Opérationnalisation des variables de recherche

L'opérationnalisation des variables est une étape cruciale du processus de recherche, son objectif est de mettre en place un lien entre le cadre théorique et les données à collecter. Elle s'intéresse donc aux modalités retenues pour mesurer les variables étudiées. La mesure signifie la traduction des concepts en données, c'est-à-dire le passage du monde théorique au monde empirique.

La phase d'opérationnalisation consiste donc à associer des variables mesurables aux concepts définis. Nous présentons à ce niveau l'opérationnalisation des variables de notre modèle de recherche :

2.2.1- Les variables explicatives

A ce niveau, nous présentons e détail des items utilisés dans notre questionnaire pour mesurer les variables explicatives qui permettront de tester l'ensemble des hypothèses formulées dans le cadre de l'introduction générale.

a- Autonomie de recettes

Nous essayons ici de mesurer le degré de décentralisation de la région entant que collectivité territoriale, par l'intermédiaire du niveau des ressources propres dont dispose l'entité, de l'autonomie fiscale (création de recette et fixation des taux d'imposition), et l'autonomie du recours aux emprunts. Celles-ci se rapportent à la participation des différents responsables de l'entité à la prise de décision.

Pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert de 5 points, permettant aux répondants d'indiquer à quel point ils sont d'accord avec les affirmations suivantes :

- 1- L'autonomie de recettes permet la prise de décision.
- 2- Les ressources propres de la région sont primordiales pour une autonomie de recettes.

- 3- La région peut fixer les taux fiscaux.
- 4- La région peut décider au niveau des emprunts.

b- Outils de gestion

Nous considérons ici l'incertitude environnementale, qui représente l'imprévisibilité des actions des acteurs et qui nécessite la maîtrise des outils de gestion en conformité avec la nouvelle gestion publique (NPM) pour une bonne prise des décisions.

C'est ainsi que nous avons cherché à connaître le degré d'accord des répondants sur les items ci-dessous, mesuré par une échelle à supports sémantiques à 5 points :

- 1- La comptabilité répond aux exigences de gestion de l'entité.
- 2- Le contrôle de gestion est un outil permettant la programmation budgétaire de l'entité.
- 3- La communication financière permet la transparence des comptes.

c- Autonomie de dépenses

Nous essayons à ce niveau de mesurer le degré de la libre administration des acteurs dans l'entité permettant de mettre en œuvre les décisions prises. Pour mesurer cette variable, nous avons choisi une approche perceptuelle, qui se matérialise par une appréciation du répondant sur une échelle à 5 points concernant les items suivants :

- 1- La région dispose de la liberté d'affecter ses ressources selon ses priorités.
- 2- Le visa entrave la liberté de gestion.
- 3- Plus la région dispose d'une liberté dans la gestion de ses ressources, plus elle est efficace dans la mise en œuvre de ces projets.

- 4- L'autonomie de dépenses favorise l'autocontrôle.

d- Acteurs :

Certes l'efficacité de la mise en œuvre des décisions dépend de plusieurs éléments qui ne peuvent être suffisants qu'avec la présence des bons acteurs. C'est ainsi que nous avons essayé de mesurer le profil des acteurs et leur degré de responsabilisation via le degré d'accord des répondants sur les items ci-dessous, mesuré par une échelle à 5 points :

- 1- Le profil des acteurs interne locaux est adéquat.
- 2- Les compétences des acteurs sont satisfaisantes.
- 3- Le nombre des acteurs chargé des missions est satisfaisant.
- 4- L'exécution des décisions prend en considération l'implication et la coordination entre acteurs locaux
- 5- Les acteurs locaux jouissent d'une responsabilisation.

e- Le contrôle

L'évaluation des exécutions permet de chercher les écarts entre prévus et réalisés. Ce contrôle est incontournable pour assurer une performance et améliorer les résultats. Cette variable est mesurée selon les items suivants par une échelle à 5 points :

- 1- La région fait appel à un contrôle interne.
- 2- La région dispose d'un document définissant les attributions des personnes œuvrant dans l'entité.
- 3- Les observations émises par les entités de contrôle externe sont prises en compte dans le dispositif du contrôle interne.

2.2.2- La variable modératrice : l'audit interne

Pour réaliser un progrès effectif, l'audit devient un élément incontournable pour assurer le bon déploiement des décisions prises et pousser les acteurs à améliorer leurs pratiques. Pour ce faire, nous avons cherché à connaître le degré d'accord des répondants sur les items ci-dessous, mesuré par une échelle à 5 points :

- 1- L'existence d'un comité d'audit interne.
- 2- L'audit interne assure la légitimité de la gestion des acteurs locaux.
- 3- L'audit interne dans votre entité, est indépendant et objectif.

2.2.3- La variable à expliquer : la gouvernance financière

Lors de la phase explicative du présent travail, la gouvernance financière est appréhendée comme une variable à expliquer. Certainement, la mesure de la gouvernance financière est une notion vague. Néanmoins, nous pouvons en distinguer trois dimensions, à savoir la gouvernance transparente, la gouvernance responsabilisatrice et la gouvernance légitimatrice. Il est donc opportun, de déterminer les bases sur lesquelles va être effectuée la mesure.

Pour ce faire, nous avons choisi une approche perceptuelle, qui se matérialise par une appréciation du répondant sur une échelle à 5 points concernant les items suivants :

- 1- La région assure une information claire, compréhensible et accessible aux différentes parties prenantes.
- 2- La région agit en pleine conformité aux habilitations attribuées aux gestionnaires administratifs.
- 3- La loi doit prévoir tous les cas de figure pour répondre à la légitimité de la gestion de l'entité.

2.3- La collecte des données par questionnaire

Le questionnaire constitue un outil de collecte des données primaires, approprié pour les recherches quantitatives, dans la mesure où il permet d'appréhender des échantillons importants et de réaliser des comparaisons chiffrées et des relations statistiques.

2.3.1- L'élaboration du questionnaire

Notre questionnaire comporte 52 questions, il s'appuie sur un plan élaboré selon deux critères. Le premier est relatif à la progressivité qui implique d'aller du plus simple au plus compliqué. Le second est imposé par une succession logique dans l'ordre des questions. Au début, le répondant doit se familiariser avec le thème de façon générale, avant de répondre à des questions plus spécifiques.

L'élaboration du questionnaire doit respecter de manière cohérente tous les aspects de la problématique de recherche et l'opérationnalisation des variables, pour cela, nous avons établi des classes thématiques et nous y avons réparti les unités sémantiques pour faire apparaître les dimensions pertinentes pour la recherche et la problématique en particulier sur :

- L'importance de l'autonomie de recettes et les outils de gestion dans la prise des décisions.
- Les caractéristiques de l'autonomie de dépenses et la responsabilisation des acteurs dans l'exécution des décisions.
- L'effectivité du contrôle interne dans l'évaluation des déploiements.
- L'importance d'audit interne dans la légitimité de la gestion de l'entité.
- La gouvernance financière.

D'autre part, il faut préciser que l'élaboration du questionnaire requiert la sélection d'échelles de mesure, à cet effet, nous avons opté pour l'échelle de

mesure couramment utilisée en sciences de gestion, à savoir, l'échelle de support sémantique différentielle.

2.3.2- Le pré-test du questionnaire

Le pré-test du questionnaire permet de valider, sur un nombre restreint de personnes, les choix effectués dans le cadre de la recherche. C'est donc l'occasion de découvrir des erreurs et des oublis, ou encore de vérifier la nécessité de chaque question posée et d'exclure éventuellement celles qui ne répondent pas directement aux objectifs de la recherche.

A cet effet, nous avons testé notre questionnaire auprès de 5 responsables administratifs, par l'intermédiaire d'entretiens en face à face, l'objectif de ce pré-test est de vérifier si les questions étaient bien comprises par les managers et surtout dans le sens que nous souhaitons.

A la fin de cette étape, nous avons modifié quelques questions pour obtenir de meilleurs résultats lors de l'enquête.

Les recommandations et remarques nous ont en effet aidées à améliorer le questionnaire aussi bien au niveau de son contenu, que de sa forme.

A l'issue du pré-test, nous obtenons le questionnaire final, qui doit nous permettre de recueillir les informations utiles pour notre recherche. Nous passons ensuite à l'étape suivante qui est l'administration du questionnaire.

2.3.3- L'administration du questionnaire

Il existe différentes possibilités d'administration du questionnaire, nous pouvons distinguer⁵⁴³ :

- Le mode « traditionnel » : face à face, par téléphone ou encore par voie postale ;

⁵⁴³ C. COBANOGLU, B. WARDE, P.J.MOREO, « A comparison of mail, fax and web-based survey methods », international journal of market research, N° 43, 2001, p 441.

- Le mode « moderne » : par email.

Par ailleurs, chaque mode a ses propres spécificités.

a- Administration par voie postale :

Ce qui caractérise un questionnaire envoyé par voie postale, est qu'il est auto-administré par les sujets sollicités. L'avantage de ce mode d'administration est que le répondant peut répondre directement et l'envoyer. Cependant, l'inconvénient qui se pose est l'incompréhension possible du questionnaire. Une lettre d'accompagnement doit être jointe à ce questionnaire pour en expliquer les objectifs et la contribution.

b- Administration en face à face

L'administration du questionnaire par l'intermédiaire d'entretiens en face à face permet de solliciter activement le répondant tout en interagissant avec lui pour réguler l'entretien dans sa durée. De même, les questions peuvent être précisées ou expliquées.

Cependant, sa principale limite réside dans le fait que le chercheur doit s'abstenir de formuler toute opinion personnelle au risque d'influencer le répondant.

c- Administration par téléphone

A ce niveau, l'interaction est possible, mais la bonne compréhension de l'interlocuteur est privée des informations gestuelles, de plus la pression du temps s'exerce différemment.

Ici, aussi le chercheur est appelé à exposer les objectifs et les apports de la recherche, pour démarrer une interaction avec le répondant.

d- Administration par email

Le mode d'administration des questionnaires par voie numérique dispose de plusieurs avantages, notamment, le questionnaire rempli peut être exploité immédiatement, nous pouvons alors éviter le risque d'erreur pendant la saisie des données comparativement aux questionnaires papiers.

C'est pour cette raison que, l'utilisation du web a connu un accroissement dans les recherches en sciences de gestion.

e- L'administration de notre questionnaire

Dans notre recherche, nous avons opté pour l'administration face à face pour deux raisons. La première est que nous pouvons nous assurer de la fiabilité des informations collectées, la deuxième est que le face à face est plus approprié aux spécificités du contexte et aux particularités de la population.

Ce type de questionnaire (face à face) semblait en effet le mieux adaptée au vu de notre problématique, et qui nous a permis de reformuler, de clarifier ou d'expliquer les questions mal comprises, ainsi que d'éviter certains biais qu'une autre méthode n'aurait pu contourner. Aussi l'administration des questionnaires par entretien direct permet de rassurer en matière de confidentialité des données recueillies et son but purement académique.

Notre population cible a été les chefs des services, les administrateurs de la région Fès-Meknès et les administrateurs de la Trésorerie Générale du Royaume.

Sur le plan opérationnel, c'est une tâche qui s'est avérée très difficile. Il faut beaucoup de patience et de persévérance pour réaliser un seul questionnaire. La plupart des acteurs sont méfiants, surtout dans ce genre de sujet sensible au pouvoir. A ce titre, plusieurs administrateurs ont exigé l'anonymat pour accepter de collaborer à notre enquête.

Certains acteurs n'ont pas accepté de collaborer à l'étude. D'autres ont gardé le questionnaire et n'ont pas voulu répondre par la suite. En revanche, il nous faut reconnaître tout de même qu'il y a des acteurs qui nous ont très bien reçus, et avec lesquels nous avons pu réaliser le questionnaire et l'entretien dès le premier rendez-vous.

Sur une population de 76 administrateurs nous avons :

- Solliciter la collaboration de 60 acteurs à l'échelle de la région Fès-Meknès.
- « 57 acteurs » ont accepté de participer à l'enquête, soit 75% de la population mère.
- Pour les 3 acteurs restants, ils n'ont pas accepté de collaborer à cette étude, faute de disponibilité.

Le taux de réponse est considéré comme un baromètre important pour juger le succès et la qualité de la recherche par enquête⁵⁴⁴. Il est défini comme étant le nombre de questionnaires complets retournés, divisé par la taille de l'échantillon.

Cette évaluation est importante du fait que, d'une part, si le pourcentage de non réponse est élevé, il y a un risque réel pour que les données soient biaisées. D'autre part, plusieurs tests statistiques requièrent un nombre minimum de cas pour qu'ils soient réalisés. De ce fait un taux de réponse élevé reflète d'une manière indirecte la pertinence et la rigueur de l'enquête.

En ce qui concerne notre thèse, nous avons lancé au total 60 questionnaires, en retour nous avons eu 57, ce qui représente à peu près 95% du taux de retour qui s'avère suffisant afin de généraliser les résultats sur les régions entant que collectivités territoriales.

⁵⁴⁴ M.T. FORLICH, « Techniques for improving response rates in OM survey research », Journal of operations management, vol. 20, 2002, p 53.

2.4- Le choix de l'échantillon enquêté : un échantillon de convenance

2.4.1- Échantillon ciblé

« Un échantillon sera défini comme l'ensemble des éléments sur lesquels des données seront recueillies »⁵⁴⁵. Il faut alors préciser que la validité de la recherche peut être associée à trois attributs de l'échantillon, à savoir, la nature des éléments qui le constituent, la méthode déployée pour choisir ces éléments et le nombre d'éléments sélectionnés.

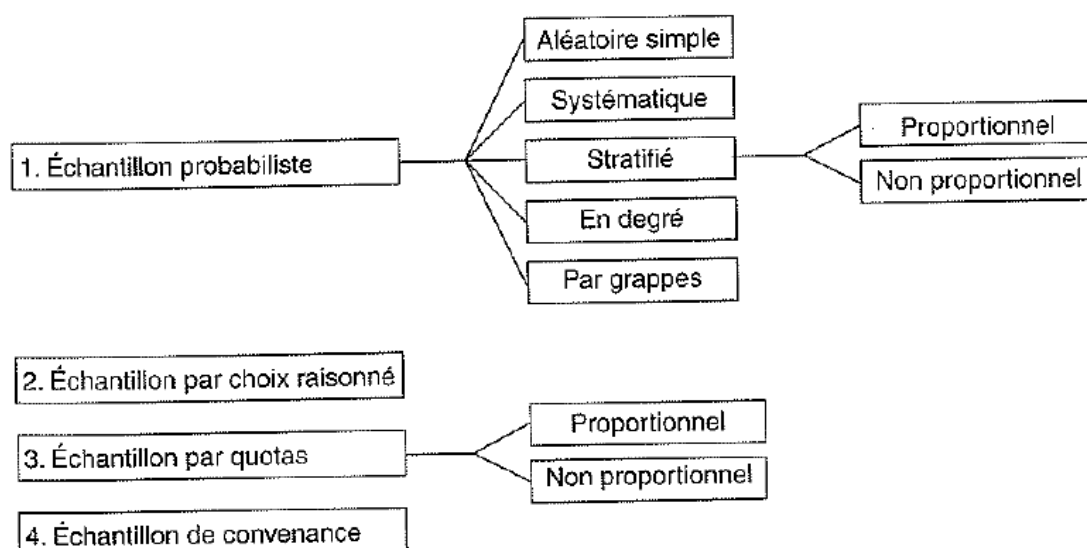
Notre échantillon est constitué des administrateurs de la région Fès-Meknés et de la Trésorerie Générale du Royaume.

2.4.2- Critères d'échantillonnage

a- Un échantillon de convenance

Différentes méthodes s'offrent au chercheur dans le cadre de la sélection des éléments de l'échantillon, la figure ci-dessous les regroupe en quatre grandes catégories :

Figure 14: Les différentes méthodes de sélection d'un échantillon



Source : R.A. THIETART, p 191.

⁵⁴⁵ R.A. THIETART et COLL, op. cit, p. 188.

1) **Échantillon probabiliste** – cette première catégorie rassemble les **méthodes dites probabilistes** (« méthode aléatoire simple », « systématique », « stratifiée », « proportionnel et non proportionnel », « en degré », et « méthode par grappes »), ainsi dénommées dans la mesure où tous éléments de la population présentent une probabilité, connue *à priori*, et différente de zéro, d'appartenir à l'échantillon. Elles seules permettent d'utiliser les règles d'*inférence statistique*.

2) **Échantillon par choix raisonné** – le second ensemble regroupe les méthodes de sélection de l'échantillon par choix raisonné. Contrairement aux méthodes probabilistes, où on cherche à éliminer la subjectivité du chercheur, les méthodes par choix raisonné **reposent fondamentalement sur le jugement**. Elles permettent de choisir de manière précise les éléments de l'échantillon afin de respecter plus facilement les critères fixés par le chercheur. Les résultats d'un échantillon sélectionné par choix raisonné peuvent se prêter à une généralisation de type *analytique*.

3) **Échantillon par quota (proportionnel ou non proportionnel)** – le troisième ensemble, qui n'est pas une méthode d'échantillonnage probabiliste, et ne permet pas donc, en toute rigueur, *inférence statistique*. Toutefois, dans certaines conditions de mise en œuvre, la méthode des quotas s'apparente à une méthode probabiliste et, par suite, on procède en pratique par *inférence statistique*.

4) **Échantillon de convenance** constituent le quatrième ensemble. Ils désignent les échantillons sélectionnés **en fonction des seules opportunités qui se sont présentées** au chercheur, sans qu'aucun critère de choix n'ait été défini *à priori*. Ce mode de sélection ne permet en aucun cas une *inférence statistique* ; il ne garantit pas non plus la possibilité d'une *inférence théorique*, que seule une analyse *à posteriori* de la composition de l'échantillon peut parfois autoriser. De ce fait, les échantillons de convenance seront essentiellement utilisés **en phase exploratoire**, l'objectif n'étant que de préparer une étape ultérieure et non de tirer des conclusions.

Dans le cadre du présent travail, nous avons opté pour la quatrième catégorie, c'est-à-dire un échantillon de convenance.

Donc en ce qui concerne le processus de prospection des administrateurs, il a relevé plus de l'opportunité que de la sélection.

Cela est essentiellement dû à la réticence de cette population vis-à-vis de sollicitations extérieures, mais aussi faute de temps pouvant être consacré par ces responsables pour répondre à un questionnaire.

C'est justement pour cette raison, que la logique de constitution de l'échantillon de convenance se devrait de dépasser cette difficulté.

Partant de là, notre choix est motivé par le fait que, l'échantillon de convenance permet de faciliter et d'accélérer le recueil des informations désirées.

Cependant, bien que l'échantillon soit de convenance, nous avons cherché à diversifier le plus possible les fonctions exercées (administrateurs du développement de la région, responsables financiers, administrateurs de la TGR...).

Ceci dit, notre échantillon n'a aucune prétention d'exhaustivité, il présente néanmoins une certaine diversité par rapport à plusieurs critères de sélection et de choix des administrateurs qui y figurent.

b- Traitement des données

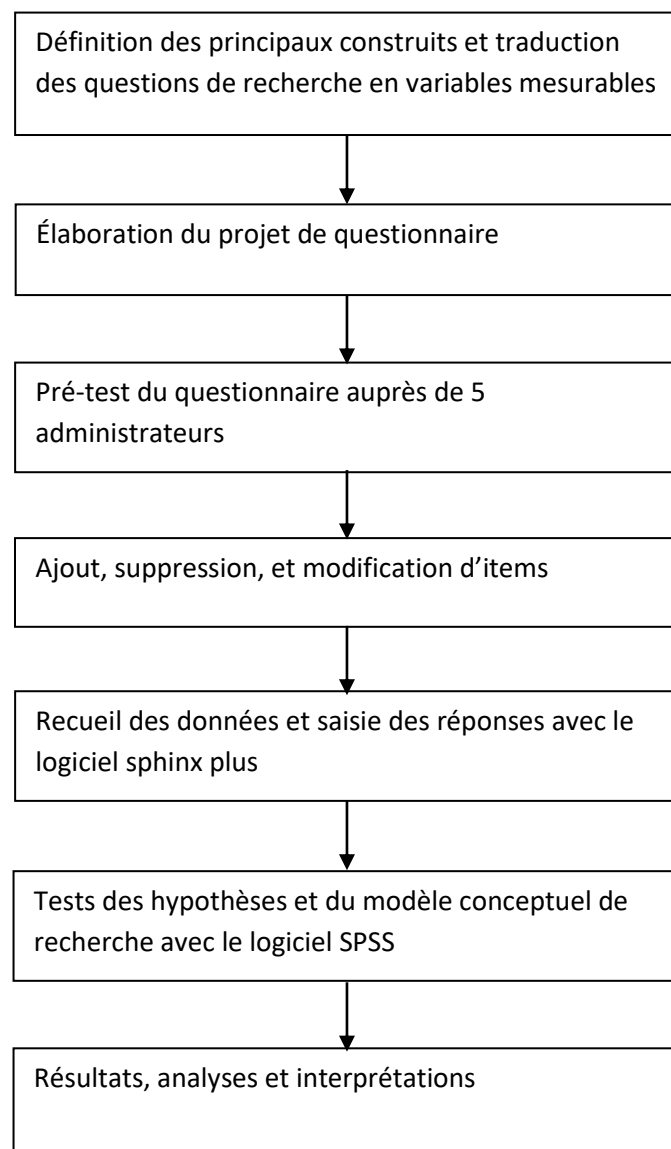
Pour traiter les données, il y a plusieurs logiciels, chaque logiciel a des avantages et des inconvénients.

Pour le traitement du questionnaire et l'analyse des données nous avons employé deux logiciels, à savoir, le Sphinx plus, compte tenu de la qualité synthétique de ses graphiques et le SPSS, au regard des analyses détaillées qu'il permet. Nous avons opté pour le Sphinx pour réaliser l'analyse descriptive des données, et le SPSS pour le test des échelles de mesure à travers les tests de validité via une analyse factorielle (ACP) et de fiabilité via le

coefficient alpha de Cronbach, puis le test des hypothèses et du modèle conceptuel de recherche, à travers, la corrélation bi-variée et la régression linéaire.

Cette section a été donc l'occasion de détailler la méthodologie utilisée dans notre recherche après avoir opté pour le paradigme positiviste en matière épistémologique. Donc pour tenter de répondre à notre question de recherche nous avons réalisé une enquête par questionnaire.

Figure 15: Les phases de la méthodologie empirique



Source : Faite par nos soins.

Section 2 : État des lieux : analyse descriptive des données recueillies

L'objectif de cette section est de présenter l'analyse descriptive des données recueillies. L'exploration et la description des données est une étape préliminaire et essentielle avant d'entamer la phase de test du modèle et des hypothèses.

Dans un premier temps nous présentons l'échantillon sur lequel a porté l'enquête. Il s'agit à ce niveau de décrire l'échantillon de l'étude en présentant sa composition et ses caractéristiques.

1- La région au Maroc

Le Dahir du 16 juin 1971 définit la Région au sens « *d'un ensemble de Provinces qui, sur le plan tant géographique qu'économique et social entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et, de ce fait justifient un aménagement d'ensemble* ». La Région semble revenir en force au Maroc non pas sous l'effet d'un engouement intellectuel abstrait, mais bien par nécessité politique, socio-économique et administrative.

A ce titre, le Maroc a fait le choix de capitaliser sur sa propre expérience et sur celles des autres pays ayant réussi leur processus de mise en œuvre de la décentralisation. De ce fait, dans son discours de Janvier 2010, sa MAJESTE le Roi MOHAMMED VI avait précisé que ce modèle doit être conforme à « l'identité nationale unique et singulière du peuple marocain et préserver (...) l'unité de l'État, de la nation et du territoire (...) sans pour autant sombrer dans le mimétisme ou la reproduction à la lettre des expériences étrangères ».

Depuis janvier 2015, le Maroc compte 12 régions, contre 16 auparavant. Chacune des 12 régions comprend une Wilaya de Région. Celles-ci rassemblent 75 préfectures ou provinces (13 préfectures et 62 provinces) qui regroupent 1 538 communes. Les collectivités territoriales sont organisées en

trois niveaux de pouvoirs : la région, la province/préfecture et la commune. Ces entités territoriales ont à leur tête un président de conseil. Les membres des conseils régionaux et communaux sont élus au suffrage universel direct⁵⁴⁶.

Comparativement à la loi qui régit la région depuis 1997, on peut dire que la nouvelle loi organique 111.14 instaure une régionalisation plus avancée dans 4 domaines particuliers :

- L'élection au suffrage direct des conseils régionaux ;
- L'attribution au président du conseil régional de la qualité d'autorité exécutive ;
- L'attribution à la région du pouvoir réglementaire ;
- La transformation du contrôle du pouvoir central en un contrôle de légalité, avec intervention en cas de désaccord de la justice administrative.

Dans l'article premier de la constitution de 2011 et conformément à l'article 4 de la loi organique relative aux régions 111.14, la régionalisation avancée est constitutionnalisée avec un certain nombre de principes notamment :

- La libre administration ;
- La bonne gouvernance ;
- La coopération et la solidarité ;
- La subsidiarité.

Pour assurer la libre administration, la gestion régionale repose sur l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de développement régional et des schémas régionaux d'aménagements du territoire⁵⁴⁷.

La question de subsidiarité révèle une importance particulière exigeant la région à exercer des compétences propres, transférées par l'État ou partagées avec l'État⁵⁴⁸. Les compétences transférées par l'État doivent s'accompagner d'un transfert de ressources correspondantes⁵⁴⁹, auxquelles s'ajoutent les

⁵⁴⁶ Art 135. La Constitution 2011.

⁵⁴⁷ Art 5. La loi 111.14 relative aux régions.

⁵⁴⁸ Art 6. La loi 111.14.

⁵⁴⁹ Art 140. La constitution 2011.

ressources propres (taxe sur les permis de chasse, taxe sur les exploitations minières et la taxe sur les services portuaires⁵⁵⁰) et les produits des emprunts⁵⁵¹.

En application de l'article 141 de la constitution, l'État affecte aux régions, en vertu de lois de finances, de manière progressive, des taux fixés à 5% du produit de l'impôt sur les sociétés, 5% du produit de l'impôt sur le revenu, et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance auxquels s'ajoutent des crédits du budget général de l'État dans la perspective d'atteindre le plafond de 10 milliards de DH à l'horizon 2021⁵⁵².

2- Les caractéristiques du terrain d'investigation: Région Fès-Meknès

Dans le cadre du présent paragraphe, nous allons tester de présenter la région Fès-Meknès de laquelle relève les administrateurs enquêtés, puis nous allons discuter son autonomie financière.

2.1- La région Fès-Meknès

La région de Fès-Meknès se dispose d'un ensemble d'atouts favorisant son développement économique et social. Elle jouit d'une situation privilégiée entre les pôles économiques de Tanger, Nador, Kénitra et Casablanca. S'étend sur une superficie de 40.075 km² soit 5,7 % du territoire national, elle est une des douze nouvelles régions du Maroc instituées par le découpage territorial de 2015. Elle regroupe sur le plan administratif deux préfectures : la Préfecture de Fès et la Préfecture de Meknès et les sept provinces de Boulemane, El Hajeb, Ifrane, Moulay Yaâcoub, Sefrou, Taounate et Taza, 194 communes dont 33 Municipalités et 161 Communes rurales.

⁵⁵⁰ Art 4. La loi 47.06 relative à la fiscalité des collectivités locales.

⁵⁵¹ Art 186. La loi 111.14.

⁵⁵² Art 188. La loi 111.14.

Figure 16: Provinces et Préfectures de la Région Fès-Meknès



Source : Direction générale des collectivités locales, Monographie générale de la Région Fès-Meknès, 2015, p 3.

La région Fès-Meknès a connu une progression remarquable durant les 4 dernières années, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 11: Les recettes de la région Fès-Meknès

Recette Totale	2016	2017	2018	2019 (prévisionnel)	Évolution moyenne
	394153286,55	477086324,12	625 011 849,43	720 000 000,00	26%

Tableau élaboré par nos soins d'après les statistiques de la région Fès-Meknès.

Il convient de noter que 40% des ressources annuelles totales sont affectées au Programme de réduction des disparités sociales, à savoir les routes, l'eau et l'électricité. Le coût des équipements a également contribué à la promotion des secteurs économique, social, culturel, sportif et autres, dans le cadre de projets réalisés par l'Autorité en tant que maître d'œuvre ou dans le cadre d'accords de partenariat.

Les ressources, dont dispose la région Fès-Meknès, sont conformément aux dispositions de la loi 111.14 à savoir :

2.1.1- Les ressources propres de la Région :

Conformément à la loi 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, la région bénéficie de :

a- Taxe sur les exploitations minières :

La taxe sur les exploitations minières est appliquée annuellement sur les quantités extraites des exploitations minières réalisées par les concessionnaires et exploitants de mines⁵⁵³.

La taxe sur les exploitations minières dans la région Fès-Meknès durant les 3ans de 2016 à 2018 a connu une chute tendant vers 0 comme le montre le graphique suivant:

Figure 17: Évolution de la taxe sur les extractions minières

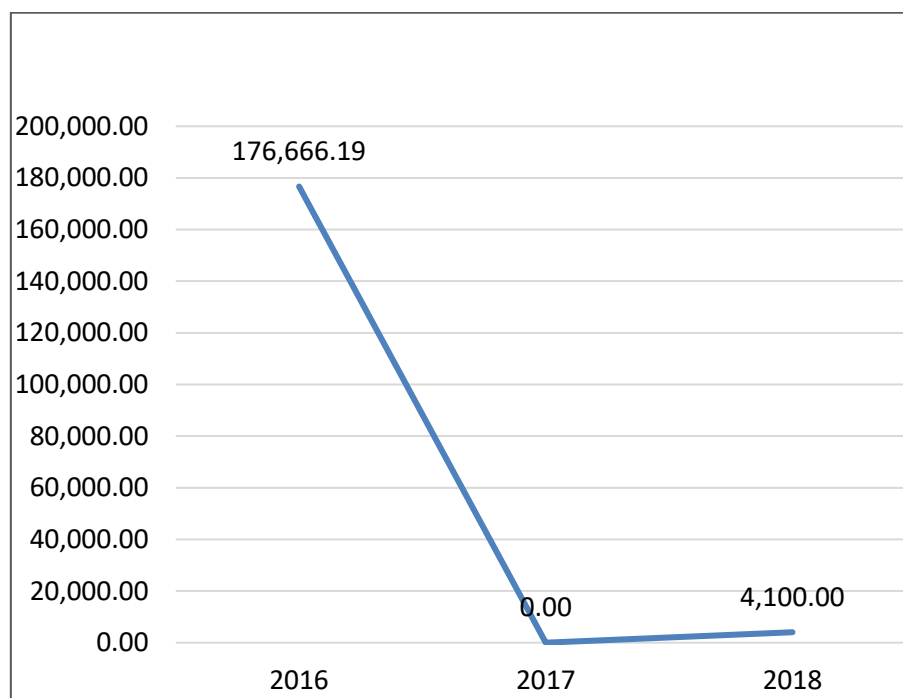


Figure élaborée par nos soins.

⁵⁵³ Art 118. La loi 47-06.

b- Taxe sur les permis de chasse :

La taxe sur les permis de chasse est due par le bénéficiaire du permis de chasse. Elle est perçue par le régisseur de la province ou de la préfecture⁵⁵⁴.

La taxe sur les permis de chasse durant les années 2016-2018 a connu une baisse de (-28,9%), cette diminution est présentée comme suit :

Figure 18: Évolution de la recette de la taxe sur les permis de chasse

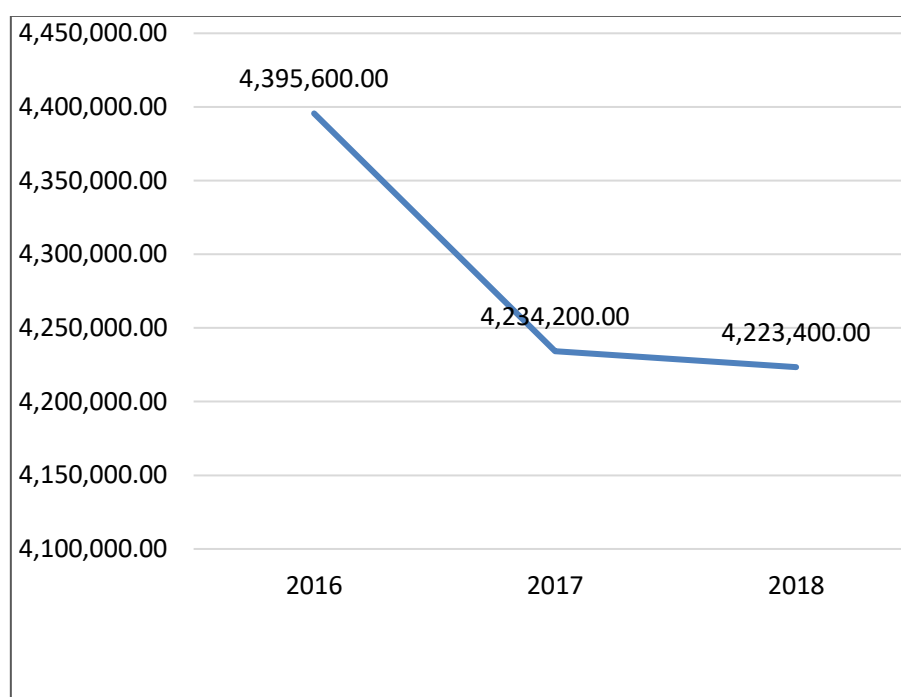


Figure élaborée par nos soins.

c- La part des recettes de la région dans les taxes des CL :

La région Fès-Meknès bénéficie d'une part des taxes des CL selon la loi 47-06 notamment :

- Taxe sur l'extraction des produits de carrières :

Selon l'article 90 de la loi 47-06, il est appliqué une taxe sur les qualités des produits des carrières situées dans le ressort territorial de la commune.

Le produit de la taxe est réparti par le service chargé du recouvrement comme suit :

⁵⁵⁴ Art 114, 116. Loi 47-06

- 90% au profit des budgets des communes concernées ;
- 10% au profit du budget de la région concernée.

La taxe sur l'extraction des produits de carrières durant les années 2016-2018 a tendu vers 0, cette baisse est présentée comme suit :

Figure 19: Évolution de la part de la région dans la taxe sur l'extraction des produits de carrières

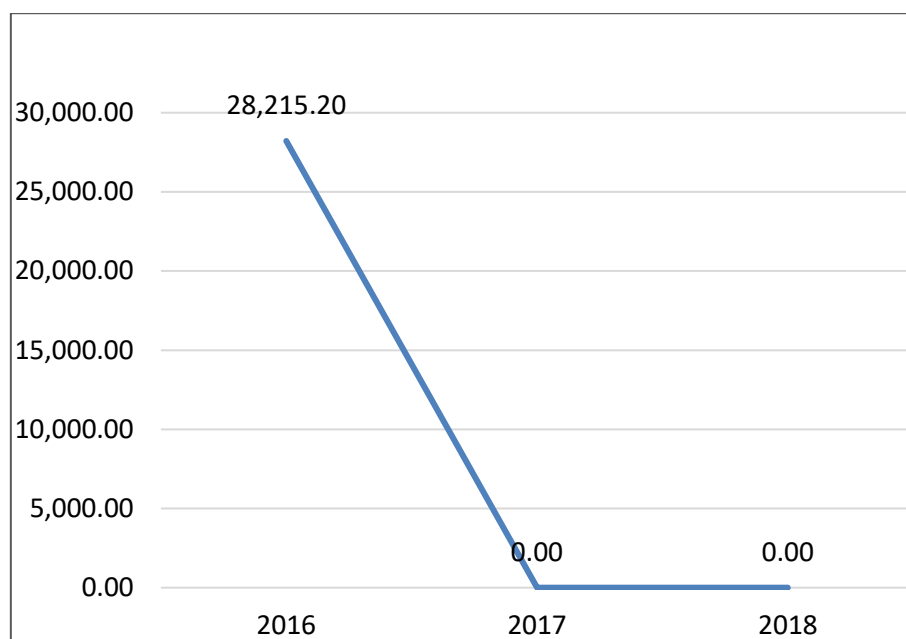


Figure élaborée par nos soins.

- Taxe des services communaux :

La taxe des services communaux, selon l'article 33 de la loi 47-06, est établie annuellement au lieu de situation des immeubles soumis à cette taxe, au nom du propriétaire ou de l'usufruitier et à défaut, au nom du possesseur ou de l'occupant sur :

- les immeubles bâtis et les constructions de toute nature ;
- le matériel, outillage et tout moyen de production relevant de la taxe professionnelle.

Le produit de la taxe de services communaux est réparti par le service chargé du recouvrement comme suit⁵⁵⁵ :

- 95% aux budgets des communes ;
- 5% aux budgets des régions.

Figure 20: Évolution de la part de la région dans la taxe des services communaux

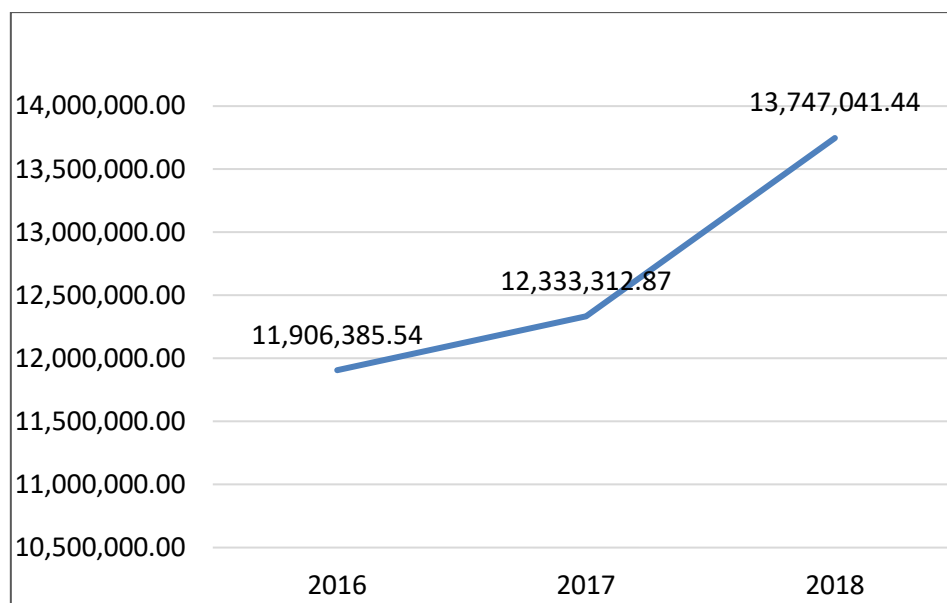


Figure élaborée par nos soins.

La part de la région Fès-Meknès dans cette taxe a connu une progression moyenne de 15,4% entre les années 2016 et 2018.

2.1.2- Les ressources transférées par l'État :

Dans le paragraphe précédent nous avons cité les ressources transférées par l'État à la région conformément à l'article 141 de la constitution et l'article 188 de la loi 111.14.

⁵⁵⁵ Art 37. La loi 47-06.

Figure 21: Évolution des ressources transférées par l'État à la région

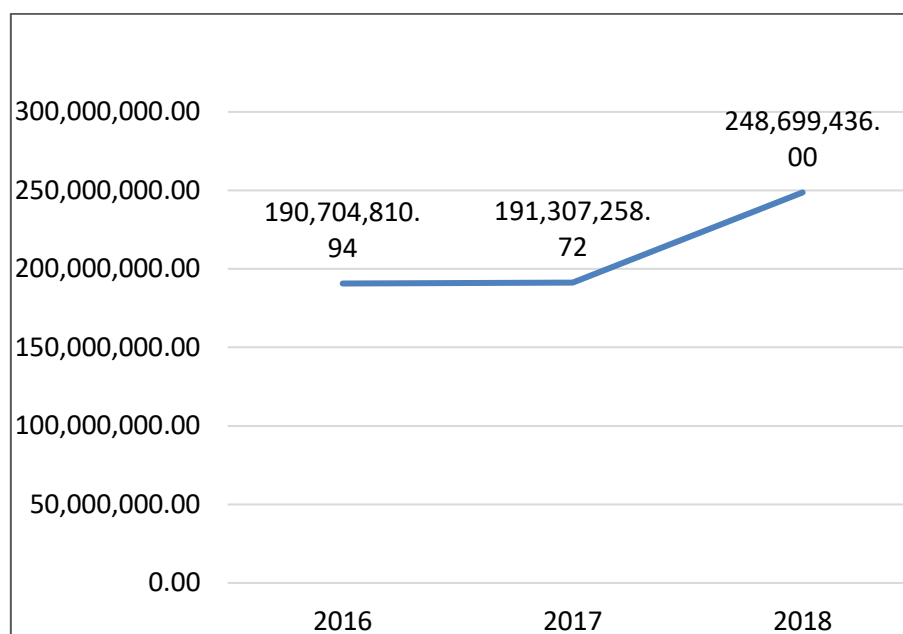


Figure élaborée par nos soins.

Les recettes nettes des ressources transférées par l'État à la région sont passées de 190 704 810.94 DH à fin décembre 2016 à 248 699 436.00DH à fin décembre 2018, soit une hausse de +30,4%.

Les ressources fiscales transférées par l'État à la région sont : l'IS, l'IR et la taxe sur les contrats d'assurances

a- L'impôt sur société :

Les recettes nettes de l'IS ont atteint 157608596.66 DH à fin décembre 2018, contre 72613192.88 DH deux années auparavant, enregistrant ainsi une hausse de +1.16%. Cette hausse émane de l'augmentation substantielle des versements bruts spontanés à fin décembre 2018 par rapport à fin décembre 2016, comme la montre la figure ci-après.

Figure 22: Évolution de la part de la région dans l'IS

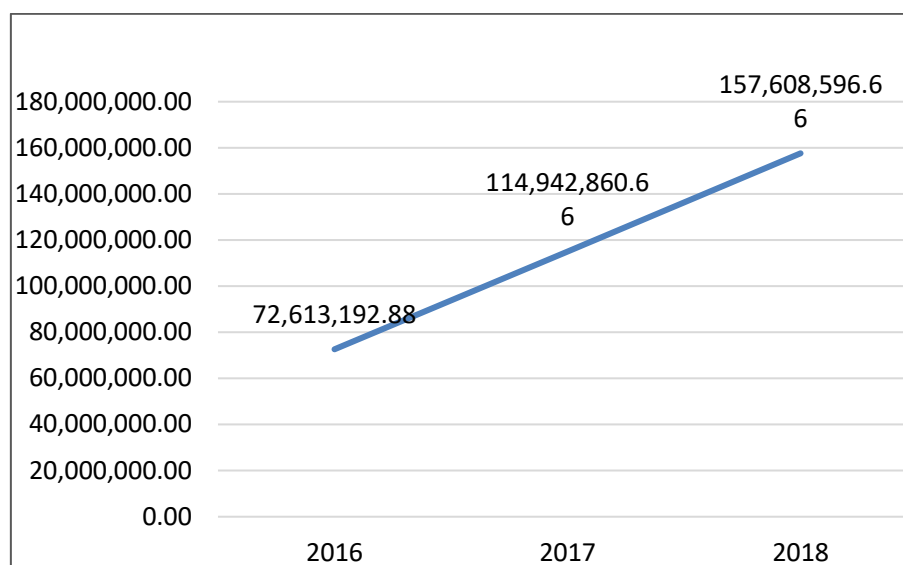


Figure élaborée par nos soins.

b- L'impôt sur les revenus :

Les recettes nettes de l'IR sont passées de 63 624 529.26 DH à fin décembre 2016 à 127 651 695.52 DH à fin décembre 2018, soit une hausse de +1,01% en raison notamment de la hausse des recettes brutes spontanées de l'IR Professionnel et de l'IR/Produits des actions, comme la montre la figure ci-après.

Figure 23: Évolution de la part de la région dans l'IR

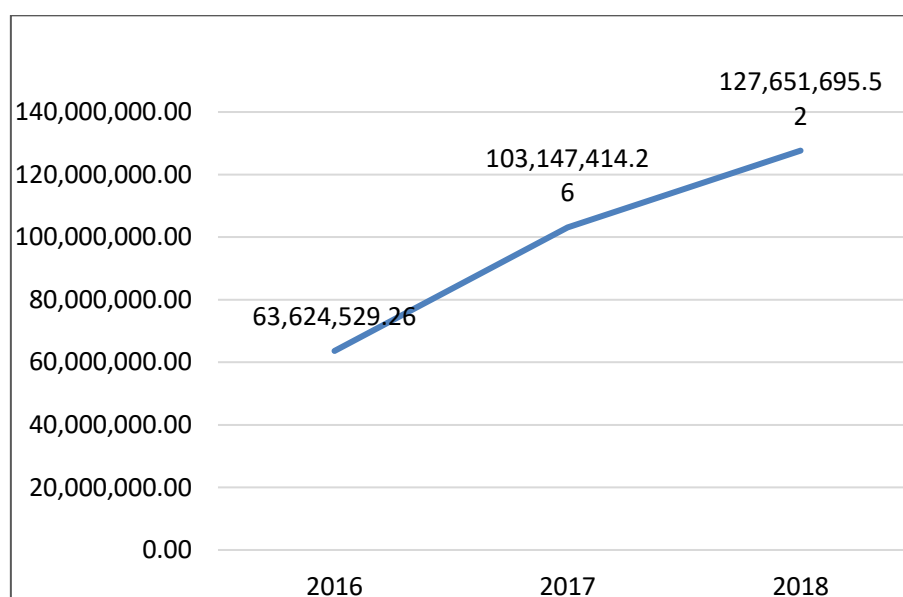


Figure élaborée par nos soins.

c- Taxe sur les contrats d'assurance :

Les recettes nettes de la taxe sur les contrats d'assurance sont passées de 46 363 883.01 DH à fin décembre 2016 à 64 339 013.18 DH à fin décembre 2018, soit une hausse de +37,75%. La figure suivante montre la progression remarquable en 2018 après une baisse en 2017.

Figure 24: Évolution de la part de la région dans la taxe sur les contrats d'assurances

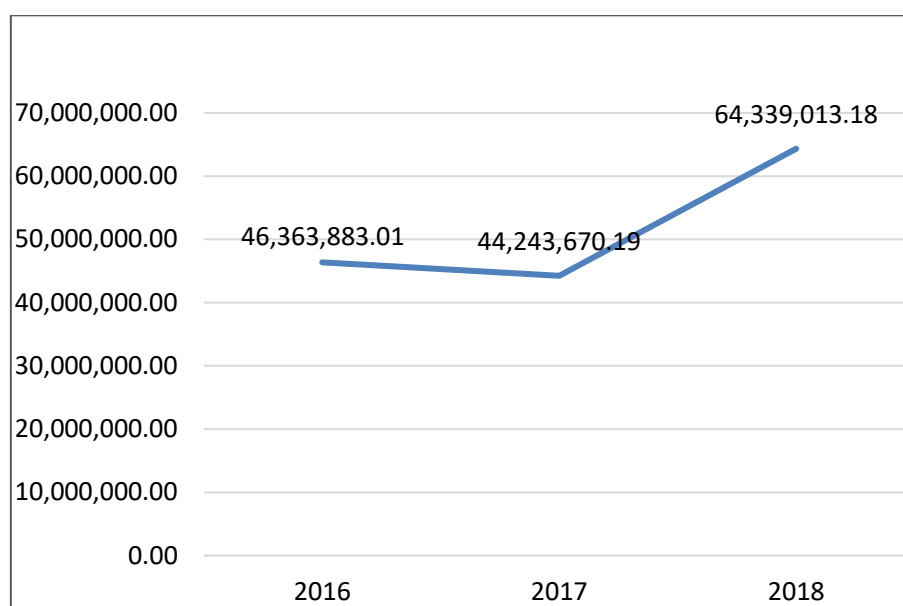


Figure élaborée par nos soins.

2.1.3- Recours à l'emprunt

La situation de la Région compte un portefeuille d'emprunts contractés auprès du FEC dont l'encours approche 200 MDH et dont l'échéance d'amortissement annuelle s'établit à près de 18 MDH⁵⁵⁶. Eu égard aux perspectives d'évolution des ressources propres de la Région, le recours à l'emprunt peut constituer une importante source de financement du programme. Pour les trois prochaines années, la Région peut ainsi mobiliser par voie d'emprunt des ressources pouvant atteindre deux à trois fois sa capacité d'autofinancement.

⁵⁵⁶ Élaboration du programme de développement régional de la Région Fès-Meknès, 2018, p. 224.

2.2- L'autonomie financière de la région Fès-Meknès :

Le principe constitutionnel de libre administration exige une autonomie financière des CL. De ce fait, selon l'article 3 de la loi 111.14 « la région est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. »

Les ressources gérées par la région ont connu une décroissance de 2016 à 2018 d'un taux moyen de 0.79%, passant de 457MDH à 422 MDH. En revanche, les ressources gérées par l'État ont augmenté pendant la même période, passant de 19070MDH à 24869MDH, par contre la décroissance du taux des recettes transférées par l'État est due à la croissance remarquable des recettes totales de la région, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 12: La structure des recettes de la région Fès-Meknès

	2016	%	2017	%	2018 ⁵⁵⁷	%
Ressources propres de la région	457	1.05	423	0.72	422	0.6
Ressources fiscales transférées par l'État	19070	43.65	19130	32.54	24869	34.75
<i>Recettes totales de la région</i>	<i>43688</i>		<i>58755</i>		<i>71569</i>	

Tableau élaboré par nos soins.

La démocratie locale implique un pouvoir financier local devant fonctionner en parfaite cohérence et en synergie avec le pouvoir financier de l'État. Le tableau ci-avant montre la décroissance que connaissent les ressources gérées par la région Fès-Meknès par rapport aux ressources fiscales transférées par l'État. En outre, les ressources fiscales transférées par l'État représentent toujours la pierre angulaire

⁵⁵⁷ Bulletin mensuel des statistiques des finances locales ; décembre 2018, TGR.

dans le total des recettes de la région. Ce qui nous a poussé à entamer lors du premier chapitre la question de l'autonomie fiscale. Et ce qui laisse entendre toujours la dépendance des CT de l'État.

Le ratio de l'autonomie financière permet de mesurer le taux de couverture des dépenses courantes par les recettes propres de fonctionnement de la Région⁵⁵⁸.

Le tableau ci-après représente l'évolution de ce ratio pendant les trois dernières années.

Tableau 13: Évolution de l'autonomie financière de la région Fès-Meknès

	2016	2017	2018
Ressources propres	457	423	422
Dépenses de fonctionnement	2522	2588	2760
Autonomie financière	18.12%	16.34%	15.29%

Tableau élaboré par nos soins.

La couverture des ressources propres de la région de l'ensemble des dépenses de fonctionnement (regroupent les charges de personnel, les intérêts de la dette et les autres biens et services) est en régression passant de **18.12%** à **15,29%**.

A l'issue de cette analyse, nous constatons que la région Fès-Meknès ne jouit pas d'une large autonomie de recettes. En outre les dépenses de fonctionnement sont en augmentation et marquées par le caractère obligatoire.

⁵⁵⁸ Ratio d'autonomie financière= ressources propres / Dépenses de fonctionnement

Section 3 : Test des échelles de mesure, des hypothèses et du modèle conceptuel de recherche

Valider ou invalider des hypothèses implique pour notre étude de vérifier l'influence des variables explicatives du modèle sur la variable à expliquer et la variable modératrice.

Il s'agit donc de soumettre les relations formulées dans les hypothèses à des tests statistiques de manière à déterminer, lorsqu'elles existent, l'importance et la signification des contributions des variables indépendantes sur les variations de la variable dépendante.

L'objectif de cette section est par conséquent de tester la validité des hypothèses précédemment formulées, et du modèle conceptuel de recherche.

Néanmoins, avant d'entamer les tests d'hypothèses et du modèle conceptuel, nous avons procédé dans un premier temps à la validation des échelles de mesure.

1- Tests de validité et de fiabilité des échelles de mesure

Une échelle de mesure peut être définie comme étant un ensemble d'éléments, qui portent sur le même construit et dont la moyenne représente la quantité du construit pour un sujet donné. Partant de là, tester la validité d'un construit repose sur la vérification des items employés afin de mesurer un phénomène, via des échelles de mesure, pour voir s'ils le représentent correctement.

Ainsi, dans le cadre de ce paragraphe, nous cherchons à tester les échelles de mesure des variables utilisées dans notre modèle. Pour chaque variable, nous réalisons des analyses exploratoires pour évaluer la qualité de la mesure sous deux conditions, à savoir, la validité et la fiabilité, sous le logiciel SPSS.

La validité des échelles de mesure est vérifiée à travers une analyse factorielles (ACP), et la fiabilité, c'est-à-dire la cohérence interne, à travers le coefficient alpha de Cronbach (α Cronbach).

1.1- Présentation des tests de validité et de fiabilité utilisés

1.1.1- Test de validité : l'analyse en composante principale (ACP)

Valider une échelle de mesure consiste à vérifier si les items relatifs à un instrument arrivent à fournir une bonne image du phénomène étudié. Pour Hair et al⁵⁵⁹, la validité d'une échelle de mesure signifie son aptitude à appréhender un phénomène.

Pour opérationnaliser cette recherche, l'analyse en composante principale fera l'objet d'investigation pour révéler les différentes liaisons éventuelles entre les construits de notre modèle de recherche.

L'ACP sert à tester l'unidimensionnalité des échelles de mesure. Ainsi le but de l'ACP est de tester l'homogénéité des échelles de mesure, par la suppression des items ayant une faible communalité, généralement inférieure à 0, pour garantir une amélioration de la qualité de mesure.

Afin de vérifier l'unidimensionnalité des échelles de mesure, nous devons montrer dans un premier temps que les données sont factorisables, et en second lieu observer le nombre de facteurs extraits, si ce nombre est unique, nous pouvons alors valider l'unidimensionnalité de l'échelle de mesure en question. L'unidimensionnalité des données est vérifié par deux indices à savoir :

⁵⁵⁹ J-F. Hair, Black et al, « Multivariate Data Analysis », 5^{ème} édition, Pearson-Prentice Hall, New Jersey, 2006.

a- Indice kaiser, Mayer et Olkin (KMO)

C'est un indice qui permet de mesurer l'adéquation de l'échantillonnage, généraliser la corrélation partielle entre les variables étudiées. Il indique donc, la validité de la corrélation entre les items de l'échelle de mesure.

Partant de là, plus la valeur de l'indice KMO tend vers 1, plus la validité de la corrélation entre les items de l'échelle de mesure est forte. Cependant il faut signaler qu'un indice KMO inférieure à 0,5 ne peut être accepté.

b- Test de sphéricité de Bartlett

Ce test a pour objectif de comparer la matrice corrélation à la matrice identité. Dans le cadre de ce test nous pouvons identifier deux hypothèses :

H0. La matrice de corrélation est égale à une matrice identité, donc les corrélations entre variables sont faibles ou nulles.

H1. La matrice de corrélation est différente d'une matrice identité.

Dans le cadre du test de sphéricité de Bartlett, la valeur observée doit être égale ou inférieure à 0.05, ce qui implique que l'hypothèse H0 peut être rejetée et l'hypothèse H1 acceptée.

1.1.2- Test de fiabilité : le coefficient alpha de Cronbach

En plus de l'ACP, il est nécessaire de procéder à un test de fiabilité, pour apprécier l'homogénéité des éléments de l'échelle de mesure, également connue sous le nom de cohérence interne.

La fiabilité d'une échelle de mesure s'apprécie à travers sa propriété à être stable dans le temps pour un même sujet et sa propriété à être constante dans l'objet mesuré. Ceci dit, pour être fiable, une échelle de mesure doit retourner un même score pour une même personne lorsqu'elle répond au questionnaire à des moments différents dans le temps mais elle doit également être constituée d'items qui mesurent tous le même construit.

Il existe différentes méthodes pour apprécier la cohérence interne d'une échelle, à savoir, la matrice de corrélation inter-items, la matrice de corrélation item total, la méthode split-half et le coefficient alpha de Cronbach étant donné qu'il représente la méthode la plus utilisée.

L'alpha de Cronbach est un coefficient qui varie entre 0 et 1, et qui permet d'apprécier la cohérence interne de la mesure obtenue par l'association de plusieurs items. De ce fait, plus ce coefficient est proche de 1, plus les items représentent le même phénomène. Le seuil minimum généralement accepté est de 0,7⁵⁶⁰.

1.2- Résultats des tests de validité et de fiabilité

A ce niveau, nous allons utiliser l'ACP et l'alpha de Cronbach dans le but de vérifier la validité et la fiabilité des échelles de mesure des variables, constituées de plusieurs items, à savoir :

- Autonomie de recettes
- Outils de gestion
- Autonomie de dépenses
- Acteurs
- Contrôle
- Gouvernance financière
- Audit interne

1.2.1- Test de validité de la variable «Autonomie de recettes»

La variable « Autonomie de recettes» est mesurée à travers six items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

⁵⁶⁰ F. HAIR Joseph et al., Multivariate Data Analysis, Seventh Edition, Pearson Education Limited, 2014, p. 125

Tableau 14: Items de la variable "Autonomie de recettes"

Items	Identifiants
Les ressources financières répondent aux besoins de l'entité	AR 1
Les ressources propres de la région sont primordiales pour avoir une autonomie de recettes	AR 2
Les ressources financières dépendent des ressources fiscales	AR 3
Les subventions accordées par l'État à la région sont importante	AR 4
Votre région fait appel aux emprunts pour financer ses missions	AR5
Si la région dispose d'une capacité de création de recette, elle aura plus d'autogestion	AR6

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans l'annexe 2.

Les résultats de l'analyse indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de **0,744** qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,05). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 15: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes		Qualité de représentation	
	Composante	Initiales	Extraction
	1		
AR1	-,785	1,000	,617
AR2	,817	1,000	,667
AR3	,869	1,000	,756
AR4	-,270	1,000	,073
AR5	,733	1,000	,538
AR6	,898	1,000	,807
Valeurs propres	3,456		
Variance totale expliquée%	57,608		

Source : output SPSS 21.0

La première analyse nous a permis d'extraire un seul facteur dont la valeur propre est égale à 3.456, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 57.608 % de la variance.

Une lecture succincte du tableau ci-haut, nous révèle que les quatre items « AR2 », « AR3 », « AR5 » et « AR6 » représentent respectivement des contributions factorielles de 0.817, 0.869, 0.733 et 0.898, donc ils contribuent bien à former le facteur retenu, alors que les deux items « AR1 » et « AR4 » ne le sont pas, car ils représentent une contribution inférieure à 0,5, pire encore leurs contributions sont négatives.

Nous constatons que les valeurs présentées dans le tableau ci-haut convergent avec le résultat précédent des contributions factorielles des items sauf pour l'item « AR1 ». De même, les items « AR2 », « AR3 », « AR5 » et « AR6 » enregistrent des communalités supérieures à 0,4. Nous pouvons dire alors que les items sont bien pris en compte par le facteur extrait. Cependant, celle de l'item « AR4 » ne l'est pas, étant donné que sa communalité est très en dessous

de 0,4. A cela une explication simple, cet item n'est pas représenté, en d'autres termes il n'est pas pris en compte par le facteur extrait, ce qui justifie la nécessité de sa suppression.

A ce stade, il faut refaire l'analyse factorielle. Les résultats obtenus suite à l'élimination des items « AR1 » et « AR4 » sont les suivants :

Tableau 16: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable «Autonomie de recettes » après élimination des items « AR1 » et « AR4 »

	Avant épuration	Après épuration
Indice KMO	0.744	0.808
Test de Bartlet	.000	.000
Valeurs propres	3,456	2.865
Variance expliquée %	57,608	71.629

Source : output SPSS 21.0

Nous remarquons que l'indice KMO a passé de 0,744 à 0,808 qui est légèrement supérieur à la valeur minimale acceptable (0,5). Le test de Bartlet est significatif avec une signification de 0 inférieure à 0,05, il est donc possible d'effectuer une analyse en composantes principales.

Après avoir réalisé la procédure d'épuration. Nous avons jugé nécessaire d'effectuer une deuxième ACP sur les items restants, elle nous a permis d'obtenir une structure unidimensionnelle qui restitue 71,629% de l'inertie totale (tableau ci-haut, annexe 2).

Une fois la phase exploratoire est achevée, nous passons directement pour calculer le coefficient alpha de Cronbach à l'échelle de la variable « Autonomie de Recettes » avant et après suppression des items « AR1 » et « AR4 ».

Tableau 17: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de recettes", avant et après épuration

	Statistiques de fiabilité avant épuration	Statistiques de fiabilité après épuration
Alpha de Cronbach	0.401	,866
Nombre d'éléments	6	4

Source : output SPSS 21.0

Nous constatons qu'après avoir supprimé les items « AR1 » et « AR4 », le coefficient alpha de Cronbach a connu une amélioration, tout en passant de 0,401 caractérisant une échelle non fiable à 0,866 reflétant une bonne fiabilité, elle reste donc nettement supérieure au seuil minimal préconisé ($\alpha > 0,70$).

1.2.2- Test de validité de la variable «Outils de gestion»

La variable « Outils de gestion» est mesurée à travers six items, dont l'objectif est de mesurer l'efficacité des moyens de gestion de décentralisation de la Région Fès-Meknès, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 18: Items de la variable "Outils de gestion"

Items	Identifiants
Les outils de gestion financière permettent la gouvernance financière.	OG 1
Les moyens matériels et outils de travail répondent aux besoins de la gestion financière de la région.	OG 2
La programmation budgétaire est basée sur des contrats formalisés entre la région et l'administration centrale.	OG 3
Le système comptable de votre entité est satisfaisant.	OG 4
Les comptes de gestion de la région sont transparents.	OG5
La reddition des comptes est un outil améliorant la gestion de la région.	OG6

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans l'annexe 2.

Les résultats (annexe 2) indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de **0,673** qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,5). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Tableau 19: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes			Qualité de représentation	
	Composante		Initiales	Extraction
	1	2		
OG1	,109	,936	1,000	,889
OG2	-,684	,552	1,000	,772
OG3	,557	-,052	1,000	,313
OG4	,890	,042	1,000	,794
OG5	,801	,420	1,000	,819
OG6	,950	-,074	1,000	,908
Valeurs propres	3,126	1,368		
Variance totale expliquée%	52,105	22,794		

Source : output SPSS 21.0

La première analyse nous a permis d'extraire un seul facteur dont la valeur propre est égale à 3.126, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 52.105 % de la variance.

La matrice des composantes montre que tous les items ont des contributions factorielles supérieures à 0,5, ce qui prouve que ces items contribuent conjointement pour bien former le facteur retenu. Cependant, l'item « OG3 » ne l'est pas, il ne contribue qu'à 0,313 inférieure à 0,5.

A cela une explication simple, cet item n'est pas représenté, en d'autres termes il n'est pas pris en compte par le facteur extrait, ce qui justifie la nécessité de sa suppression.

A ce stade, il faut refaire l'analyse factorielle. Les résultats obtenus suite à l'élimination de l'item « OG3 » sont les suivants :

Tableau 20: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable «Outils de Gestion» après élimination de l'item « OG3 »

	Avant épuration	Après épuration
Indice KMO	0,673	0.706
Test de Bartlet	.000	.000
Valeurs propres	3,126	2.893
Variance expliquée %	52,105	57.865

Source : output SPSS 21.0

Nous remarquons que l'indice KMO a passé de 0,673 à 0,706 qui est légèrement supérieur à la valeur minimale acceptable (0,5). Le test de Bartlet est significatif avec une signification de 0 inférieure à 0,05, il est donc possible d'effectuer une analyse en composantes principales.

Après avoir réalisé la procédure d'épuration. Nous avons jugé nécessaire d'effectuer une deuxième ACP sur les items restants, elle nous a permis

d'obtenir une structure unidimensionnelle qui restitue 57,865% de l'inertie totale.

Une fois la phase exploratoire est achevée, nous passons directement pour calculer le coefficient alpha de Cronbach à l'échelle de la variable « Outils de Gestion» avant et après suppression de l'item « OG3 ».

Tableau 21: Statistique de fiabilité de la variable "Outils de gestion", avant et après épuration

	Statistiques de fiabilité avant épuration	Statistiques de fiabilité après épuration
Alpha de Cronbach	,534	,602
Nombre d'éléments	6	5

Source : output SPSS 21.0

Nous constatons qu'après avoir supprimé les items « OG3 », le coefficient alpha de Cronbach a connu une amélioration, tout en passant de 0,534 caractérisant une échelle non fiable à 0,602 reflétant une fiabilité moyenne.

1.2.3- Test de validité de la variable «Autonomie de Dépenses»

La variable « Autonomie de Dépenses» est mesurée à travers six items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès en termes de dépenses, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 22: Items de la variable "Autonomie de dépenses"

Items	Identifiants
Avoir une liberté de dépense assure la gouvernance financière territoriale	AD 1
Le visa peut entraver l'autogestion des responsables de la région	AD 2
L'autonomie de dépense engendre l'autocontrôle	AD 3
L'accès aux informations financières peut servir dans la prise de décision	AD 4
L'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire	AD 5

est en adéquation avec la programmation budgétaire	
Les dépenses obligatoires entravent l'autonomie de gestion	AD 6

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans l'annexe 2.

Les résultats indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de **0,785** qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,5). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 23: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes		Qualité de représentation	
	Composante	Initiales	Extraction
	1		
AD1	,811	1,000	,658
AD2	,836	1,000	,699
AD3	,805	1,000	,647
AD4	-,770	1,000	,593
AD5	,795	1,000	,631
AD6	-,624	1,000	,389
Valeurs propres	3,456		
Variance totale expliquée%	57,608		

Source : output SPSS 21.0

La première analyse nous a permis d'extraire un seul facteur dont la valeur propre est égale à 3.618, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 60,307 % de la variance.

Une lecture succincte du tableau ci-haut, nous révèle que les quatre items « AD1 », « AD2 », « AD3 » et « AD5 » représentent respectivement des contributions factorielles de 0.811, 0.836, 0.805 et 0.795, donc ils contribuent bien à former le facteur retenu, alors que les deux items « AD4 » et « AD6 » ne le sont pas, car ils représentent une contribution inférieure à 0,5, pire encore leurs contributions sont négatives.

Nous constatons que les valeurs présentées dans le tableau ci-haut convergent avec le résultat précédent des contributions factorielles des items sauf pour l'item « AD4 ». De même, les items « AD1 », « AD2 », « AD3 » et « AD5 » enregistrent des communalités supérieures à 0,4. Nous pouvons dire alors que les items sont bien pris en compte par le facteur extrait. Cependant, celle de l'item « AD6 » ne l'est pas, étant donné que sa communalité est très en dessous de 0,4. A cela une explication simple, cet item n'est pas représenté, en d'autres termes il n'est pas pris en compte par le facteur extrait, ce qui justifie la nécessité de sa suppression ainsi que la suppression de « AD4 ».

A ce stade, il faut refaire l'analyse factorielle. Les résultats obtenus suite à l'élimination des items « AD4 » et « AD 6 » sont les suivants :

Tableau 24: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable «Autonomie de dépenses» après élimination des items « AD4 » et « AD6 »

	Avant épuration	Après épuration
Indice KMO	0,785	0.819
Test de Bartlet	.000	.000

Valeurs propres	3,456	2.855
Variance expliquée %	57,608	71.365

Source : output SPSS 21.0

Nous remarquons que l'indice KMO a passé de 0,785 à 0,819 qui est légèrement supérieur à la valeur minimale acceptable (0,5). Le test de Bartlett est significatif avec une signification de 0 inférieure à 0,05, il est donc possible d'effectuer une analyse en composantes principales.

Après avoir réalisé la procédure d'épuration. Nous avons jugé nécessaire d'effectuer une deuxième ACP sur les items restants, elle nous a permis d'obtenir une structure unidimensionnelle qui restitue 71,365% de l'inertie totale.

Une fois la phase exploratoire est achevée, nous passons directement pour calculer le coefficient alpha de Cronbach à l'échelle de la variable « Autonomie de Dépenses » avant et après suppression des items « AD4 » et « AD6 ».

Tableau 25: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de dépenses", avant et après épuration

	Statistiques de fiabilité avant épuration	Statistiques de fiabilité après épuration
Alpha de Cronbach	,156	,865
Nombre d'éléments	6	4

Source : output SPSS 21.0

Nous constatons qu'après avoir supprimé les items « AD4 » et « AD6 », le coefficient alpha de Cronbach a connu une amélioration, tout en passant de 0,156 caractérisant une échelle non fiable à 0,865 reflétant une bonne fiabilité, elle reste donc nettement supérieure au seuil minimal préconisé ($\alpha > 0,70$).

1.2.4- Test de validité de la variable «Acteurs»

La variable « Acteurs» est mesurée à travers dix items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès, en termes de performance des acteurs internes de la région, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 26: Items de la variable "Acteurs"

Items	Identifiants
Votre mission consiste à décider	AC 1
La responsabilisation se base sur la confiance et engendre la motivation	AC 2
Les acteurs locaux jouissent d'une large responsabilisation	AC 3
La responsabilisation engendre l'autocontrôle	AC 4
Les compétences des acteurs peuvent déterminer le succès de la gouvernance.	AC 5
La volonté de suivre une logique de gouvernance se manifeste par des formations.	AC 6
Le profil des acteurs dans l'entité est adéquat.	AC 7
Le profil des élus de la région est adéquat.	AC 8
Le nombre des acteurs chargés des missions est satisfaisant.	AC 9
Les éventuelles réunions permettent la coordination et l'implication des acteurs.	AC 10

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de

Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans l'annexe 2.

Les résultats ci-dessus indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de 0,788 qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,5). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 27: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes			Qualité de représentation	
	Composante		Initiales	Extraction
	1	2		
AC1	-,725	,000	1,000	,526
AC2	,774	-,132	1,000	,617
AC3	,760	,014	1,000	,577
AC4	-,453	,588	1,000	,552
AC5	,930	-,175	1,000	,895
AC6	,907	-,214	1,000	,868
AC7	,759	,176	1,000	,607
AC8	,434	,634	1,000	,591
AC9	,505	,592	1,000	,605
AC10	,889	,009	1,000	,790
Valeurs propres	5,403	1,225		
Variance totale expliquée%	54,035	12,245		

Source : output SPSS 21.0

La première analyse nous a permis d'extraire un seul facteur dont la valeur propre est égale à 5,403, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 54,035 % de la variance.

Une lecture succincte du tableau ci-haut, nous révèle que les sept items « AC2 », « AC3 », « AC5 », « AC6 », « AC7 », « AC9 » et « AC10 » représentent respectivement des contributions factorielles de 0.774, 0.760, 0.930, 0.907, 0.759, 0.505, et 0.889, donc ils contribuent bien à former le facteur retenu, alors que les trois items « AC1 », « AC4 » et « AC8 » ne le sont pas, car ils représentent une contribution inférieure à 0,5, pire encore la contribution des items « AC1 » et « AC4 » sont négatives.

Nous constatons que les valeurs présentées dans le tableau ci-haut ne convergent pas totalement avec le résultat précédent des contributions factorielles des items. Cependant, la valeur des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 » sont trop proche de 0,5. De même, les items « AC2 », « AC3 », « AC5 », « AC6 », « AC7 », « AC9 » et « AC10 » enregistrent des communalités supérieures à 0,4. Nous pouvons dire alors que les items sont bien pris en compte par le facteur extrait. Cependant, celle des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 » ne le sont pas, étant donné que leurs communalités sont très en dessous de 0,4. A cela une explication simple, ces items ne sont pas représentés, en d'autres termes ils ne sont pas pris en compte par le facteur extrait, ce qui justifie la nécessité de leurs suppressions.

A ce stade, il faut refaire l'analyse factorielle. Les résultats obtenus suite à l'élimination des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 » sont les suivants :

Tableau 28: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable «Acteurs» après élimination des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 »

	Avant épuration	Après épuration
Indice KMO	0,788	0.857
Test de Bartlet	.000	.000
Valeurs propres	5,403	4.587

Variance expliquée %	54,035	65.531

Source : output SPSS 21.0

Nous remarquons que l'indice KMO a passé de 0,788 à 0,857 qui est légèrement supérieur à la valeur minimale acceptable (0,5). Le test de Bartlett est significatif avec une signification de 0 inférieure à 0,05, il est donc possible d'effectuer une analyse en composantes principales.

Après avoir réalisé la procédure d'épuration. Nous avons jugé nécessaire d'effectuer une deuxième ACP sur les items restants, elle nous a permis d'obtenir une structure unidimensionnelle qui restitue 65,531% de l'inertie totale.

Une fois la phase exploratoire est achevée, nous passons directement pour calculer le coefficient alpha de Cronbach à l'échelle de la variable « Acteurs» avant et après suppression des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 ».

Tableau 29: Statistique de fiabilité de la variable "Acteurs", avant et après épuration

	Statistiques de fiabilité avant épuration	Statistiques de fiabilité après épuration
Alpha de Cronbach	,705	,910
Nombre d'éléments	10	7

Source : output SPSS 21.0

Nous constatons qu'après avoir supprimé les items « AC1 », « AC4 » et « AC8 » le coefficient alpha de Cronbach a connu une amélioration, tout en passant de 0,705 caractérisant une échelle moyenne à 0,910 reflétant une bonne fiabilité, elle reste donc nettement supérieure au seuil minimal préconisé ($\alpha > 0,70$).

1.2.5- Test de validité de la variable «Contrôle interne»

La variable « Contrôle interne» est mesurée à travers six items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 30: Items de la variable " Contrôle interne "

Items	Identifiants
Le contrôle interne permet la concrétisation de la gouvernance.	CI 1
Votre entité répond aux exigences du contrôle juridique.	CI 2
Avoir un document définissant les attributions des personnes œuvrant dans l'entité facilite le contrôle.	CI 3
Un contrôle mutuel sur les opérations est assuré par les différents intervenants dans les actes de gestion.	CI 4
Les observations émises par les entités de contrôle externe sont prises en compte dans le dispositif du contrôle interne.	CI 5
Le contrôle du citoyen peut répondre à la gouvernance.	CI 6

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans les tableaux ci-après :

Les résultats ci-dessus indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de 0,874 qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,5). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 31: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes		Qualité de représentation	
	Composante	Initiales	Extraction
	1		
CI1	,961	1,000	,923
CI2	,941	1,000	,885
CI3	,938	1,000	,879
CI4	,928	1,000	,862
CI5	,927	1,000	,859
CI6	,614	1,000	,377
Valeurs propres	4,786		
Variance totale expliquée%	79,770		

Source : output SPSS 21.0

La première analyse nous a permis d'extraire un seul facteur dont la valeur propre est égale à 4,786, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 79,770 % de la variance.

La matrice des composantes montre que tous les items ont des contributions factorielles supérieures à 0,5, ce qui prouve que ces items contribuent conjointement pour bien former le facteur retenu.

Nous constatons que les valeurs présentées dans le tableau ci-haut convergent avec le résultat précédent des contributions factorielles des items sauf pour l'item « CI6 ». De même, les items « CI1 », « CI2 », « CI3 », « CI4 » et « CI5 » enregistrent des communalités supérieures à 0,4. Nous pouvons dire alors que les items sont bien pris en compte par le facteur extrait. Cependant, celle de l'item « CI6 » ne l'est pas, étant donné que sa communalité est en dessous de 0,4. A cela une explication simple, cet item n'est pas représenté, en

d'autres termes il n'est pas pris en compte par le facteur extrait, ce qui justifie la nécessité de sa suppression.

A ce stade, il faut refaire l'analyse factorielle. Les résultats obtenus suite à l'élimination de l'item « CI6 » sont les suivants :

Tableau 32: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Contrôle interne » après élimination de l'item « CI6 »

	Avant épuration	Après épuration
Indice KMO	0,874	0.882
Test de Bartlet	.000	.000
Valeurs propres	4,786	4.463
Variance expliquée %	79,770	89.250

Source : output SPSS 21.0

Nous remarquons que l'indice KMO a passé de 0,874 à 0,882 qui est légèrement supérieur à la valeur minimale acceptable (0,5). Le test de Bartlet est significatif avec une signification de 0 inférieure à 0,05, il est donc possible d'effectuer une analyse en composantes principales.

Après avoir réalisé la procédure d'épuration. Nous avons jugé nécessaire d'effectuer une deuxième ACP sur les items restants, elle nous a permis d'obtenir une structure unidimensionnelle qui restitue 89,250% de l'inertie totale.

Une fois la phase exploratoire est achevée, nous passons directement pour calculer le coefficient alpha de Cronbach à l'échelle de la variable « Contrôle interne » avant et après suppression de l'item « CI6 ».

Tableau 33: Statistique de fiabilité de la variable "Contrôle interne", avant et après épuración

	Statistiques de fiabilité avant épuración	Statistiques de fiabilité après épuración
Alpha de Cronbach	,949	,970
Nombre d'éléments	6	5

Source : output SPSS 21.0

Nous constatons qu'après avoir supprimé l'item « CI6», le coefficient alpha de Cronbach a connu une amélioration, tout en passant de 0,949 caractérisant une échelle fiable à 0,970 reflétant une bonne fiabilité, elle reste donc nettement supérieure au seuil minimal préconisé ($\alpha > 0,70$).

1.2.6- Test de validité de la variable «Audit interne»

La variable « Audit interne» est mesurée à travers cinq items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 34: Items de la variable "Audit interne"

Items	Identifiants
L'existence d'un comité d'audit au sein de votre entité est jugée importante.	AI 1
Engager un audit annuel des budgets avant leur vote par l'assemblée délibérante renforce la gouvernance.	AI 2
L'audit interne assure la légitimité de la gestion des acteurs locaux.	AI 3
L'audit interne nécessite l'indépendance et l'objectivité.	AI 4
L'audit interne est primordial pour une gouvernance financière.	AI 5

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans l'annexe 2.

Les résultats ci-dessus indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de 0,816 qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,5). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 35: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes		Qualité de représentation	
	Composante	Initiales	Extraction
	1		
AI1	,974	1,000	,948
AI2	,936	1,000	,876
AI3	,979	1,000	,959
AI4	,973	1,000	,946
AI5	,968	1,000	,937
Valeurs propres	4,666		
Variance totale expliquée%	93,330		

Source : output SPSS 21.0

Nous avons extrait un seul facteur dont la valeur propre est égale à 4,666, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 93,330 % de la variance.

La matrice des composantes montre que tous les items ont des contributions factorielles supérieures à 0,5, ce qui prouve que ces items contribuent conjointement pour bien former le facteur retenu.

Les résultats montrent que tous les items sont représentés par le facteur retenu, du fait qu'ils ont tous des communalités supérieures à 0,4. Nous pouvons dire alors que les items sont bien pris en compte par le facteur extrait. Au final, nous pouvons confirmer l'unidimensionnalité de l'échelle de mesure.

Après avoir effectué l'analyse factorielle qui nous a permis de nous assurer de l'unidimensionnalité de l'échelle de mesure, nous nous intéressons à l'examen de la fiabilité de cet instrument de mesure à travers l'appréciation de la valeur d'alpha de Cronbach.

Tableau 36: Statistique de fiabilité de la variable "Audit interne"

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,979	5

Source : output SPSS 21.0

Le résultat obtenu dévoile une très bonne fiabilité des outils de mesure, et par conséquent une bonne cohérence interne des items, puisque la valeur d'alpha de Cronbach pour le facteur retenu enregistre une valeur ($\alpha = 0,979$) qui est nettement supérieure au seuil préconisé ($\alpha > 0,70$).

1.2.7- Test de validité de la variable «Gouvernance transparente»

La variable « Gouvernance transparente» est mesurée à travers quatre items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 37: Items de la variable "Gouvernance transparente"

Items	Identifiants
Mettre en place des mécanismes garantissant l'intégrité des données.	GT 1
Assurer une information compréhensible aux différentes parties prenantes.	GT 2
Assurer une information accessible aux différentes parties prenantes.	GT 3
Définir clairement les rôles et les responsabilités de chaque acteur local	GT 4

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans l'annexe 2.

Les résultats ci-dessus indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de 0,856 qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,5). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 38: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes		Qualité de représentation	
	Composante	Initiales	Extraction
	1		
GT1	,971	1,000	,943

GT2	,989	1,000	,978
GT3	,984	1,000	,968
GT4	,976	1,000	,952
Valeurs propres	3,841		
Variance totale expliquée%	96,024		

Source : output SPSS 21.0

La première analyse nous a permis d'extraire un seul facteur dont la valeur propre est égale à 3,841, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 96,024 % de la variance.

La matrice des composantes montre que tous les items ont des contributions factorielles supérieures à 0,5, ce qui prouve que ces items contribuent conjointement pour bien former le facteur retenu.

Les résultats montrent que tous les items sont représentés par le facteur retenu, du fait qu'ils ont tous des communalités supérieures à 0,4. Nous pouvons dire alors que les items sont bien pris en compte par le facteur extrait.

Au final, nous pouvons confirmer l'unidimensionnalité de l'échelle de mesure.

Après avoir effectué l'analyse factorielle qui nous a permis de nous assurer de l'unidimensionnalité de l'échelle de mesure, nous nous intéressons à l'examen de la fiabilité de cet instrument de mesure à travers l'appréciation de la valeur d'alpha de Cronbach.

Tableau 39: Statistique de fiabilité de la variable "Gouvernance transparente"

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,986	4

Source : output SPSS 21.0

Le résultat obtenu dévoile une très bonne fiabilité des outils de mesure, et par conséquent une bonne cohérence interne des items, puisque la valeur d'alpha de Cronbach pour le facteur retenu enregistre une valeur ($\alpha = 0,986$) qui est nettement supérieure au seuil préconisé ($\alpha > 0,70$).

1.2.8- Test de validité de la variable «Gouvernance Responsabilisatrice»

La variable « Gouvernance transparente» est mesurée à travers quatre items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 40: Items de la variable "Gouvernance responsabilisatrice"

Items	Identifiants
Agir en pleine conformité avec les règles établies par la loi et les procédures en place.	GR 1
Agir conformément aux décisions financières votées par le conseil délibérant.	GR 2
Agir selon les besoins et les intérêts des citoyens.	GR3
Respecter les habilitations qui sont attribuées aux gestionnaires administratifs.	GR 4

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans les tableaux ci-après :

Les résultats indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de 0,847 qui est supérieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en

dessous du seuil de signification de 0,5). Ces résultats signifient donc que les données se prêtent bien à une analyse factorielle.

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 41: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes		Qualité de représentation	
	Composante	Initiales	Extraction
	1		
GR1	,956	1,000	,913
GR2	,927	1,000	,860
GR3	,888	1,000	,788
GR4	,950	1,000	,903
Valeurs propres	3,456		
Variance totale expliquée%	57,608		

Source : output SPSS 21.0

Nous avons extrait un seul facteur dont la valeur propre est égale à 3,464, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 86,607 % de la variance.

La matrice des composantes montre que tous les items ont des contributions factorielles supérieures à 0,5, ce qui prouve que ces items contribuent conjointement pour bien former le facteur retenu.

Les résultats montrent que tous les items sont représentés par le facteur retenu, du fait qu'ils ont tous des communalités supérieures à 0,4. Nous pouvons dire alors que les items sont bien pris en compte par le facteur extrait.

Au final, nous pouvons confirmer l'unidimensionnalité de l'échelle de mesure.

Après avoir effectué l'analyse factorielle qui nous a permis de nous assurer de l'unidimensionnalité de l'échelle de mesure, nous nous intéressons à l'examen

de la fiabilité de cet instrument de mesure à travers l'appréciation de la valeur d'alpha de Cronbach.

Tableau 42: Statistique de fiabilité de la variable "Gouvernance Responsabilisatrice"

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,945	4

Source : output SPSS 21.0

Le résultat obtenu dévoile une très bonne fiabilité des outils de mesure, et par conséquent une bonne cohérence interne des items, puisque la valeur d'alpha de Cronbach pour le facteur retenu enregistre une valeur ($\alpha = 0,945$) qui est nettement supérieure au seuil préconisé ($\alpha > 0,70$).

1.2.9- Test de validité de la variable «Gouvernance Légitimatrice»

La variable « Gouvernance légitimatrice» est mesurée à travers trois items, dont l'objectif est de mesurer le degré de décentralisation de la Région Fès-Meknès, pour cela, nous avons opté pour une échelle de Likert à 5 points. Les items sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 43: Items de la variable "Gouvernance Légitimatrice"

Items	Identifiants
Prévoir tous les cas de figure par la loi pour répondre à la légitimité de la région.	GL 1
Assurer le contrôle interne comme un moyen de légitimité de la gouvernance.	GL 2
S'aligner sur l'application du New Public Management.	GL3

Élaboré par nos soins

Tester la validité de cette variable consiste à vérifier l'unidimensionnalité des items qui la mesurent, pour ce faire, nous allons effectuer une analyse en composantes principales sur l'ensemble de ces items. Puis, une fois

l'unidimensionnalité est validée, nous calculons le coefficient alpha de Cronbach pour s'assurer de la fiabilité de cet instrument de mesure. Les résultats sont présentés dans l'annexe 2.

Les résultats indiquent que les valeurs du KMO et du test de Bartlett sont significatives, puisque l'indice KMO présente une valeur de 0,335 qui est inférieure à 0,5 (moyen), avec un seuil de signification égale à 0 (très en dessous du seuil de signification de 0,5).

Nous passons maintenant à l'épuration de l'échelle de mesure et à l'appréciation de sa dimensionnalité.

Tableau 44: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes			Qualité de représentation	
	Composante		Initiales	Extraction
	1	2		
GL1	-,737	,571	1,000	,869
GL2	,251	,915	1,000	,901
GL3	,898	,213	1,000	,852
Valeurs propres	1,413	1,209		
Variance totale expliquée%	47,089	40,288		

Source : output SPSS 21.0

La première analyse nous a permis d'extraire un seul facteur dont la valeur propre est égale à 1,413, elle est supérieure à 1. De ce fait, cette solution est unidimensionnelle et le facteur extrait permet d'expliquer 47.089 % de la variance.

Une lecture succincte du tableau ci-haut, nous révèle que l'item « GL1 » ne l'est pas, car il représente une contribution inférieure à 0,5, pire encore sa contribution est négative, ce qui justifie la nécessité de sa suppression.

A ce stade, il faut refaire l'analyse factorielle. Les résultats obtenus suite à l'élimination de l'item « GL1 » sont les suivants :

**Tableau 45: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable
«Gouvernance légitimatrice» après élimination de l'item « GL1 »**

	Avant épuration	Après épuration
Indice KMO	0,335	0.5
Test de Bartlet	.000	.024
Valeurs propres	1,413	1.299
Variance expliquée %	47,089	64.928

Source : output SPSS 21.0

Nous remarquons que l'indice KMO a passé de 0,335 à 0,5 qui est nettement supérieur à la valeur minimale acceptable. Le test de Bartlet est significatif avec une signification de 0,024 inférieure à 0,05, il est donc possible d'effectuer une analyse en composantes principales.

Après avoir réalisé la procédure d'épuration. Nous avons jugé nécessaire d'effectuer une deuxième ACP sur les items restants, elle nous a permis d'obtenir une structure unidimensionnelle qui restitue 64,928% de l'inertie totale.

Une fois la phase exploratoire est achevée, nous passons directement pour calculer le coefficient alpha de Cronbach à l'échelle de la variable « Gouvernance légitimatrice » avant et après suppression des items « GL1 ».

Tableau 46: Statistique de fiabilité de la variable " Gouvernance légitimatrice ", avant et après épuration

	Statistiques de fiabilité avant épuration	Statistiques de fiabilité après épuration
Alpha de Cronbach	0.065	0,505
Nombre d'éléments	3	2

Source : output SPSS 21.0

Nous constatons qu'après avoir supprimé l'item « GL1 » le coefficient alpha de Cronbach a connu une amélioration, tout en passant de 0,065 caractérisant une échelle non fiable du tout à 0,505 reflétant fiabilité.

Dans ce paragraphe qui est scindé en deux points, nous avons présenté l'aspect théorique de test de fiabilité et de validité des échelles de mesures. Ainsi, dans le premier point nous avons commencé par présenter le Test de Sphéricité de Bartlett et le Test de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO). Puis nous avons passé à Alpha de Cronbach qui permet de rendre compte de la fiabilité des échelles de mesure.

Dans le second point, nous avons présenté la vérification empirique de la validité et la fiabilité des échelles de mesures à travers les tests précédemment évoqués. Ces derniers nous ont permis de nous assurer que les instruments de mesures utilisés dans notre recherche sont fiables et valides. Pour approfondir d'avantage notre analyse nous entamons dans le paragraphe suivant le test des hypothèses.

2- Tests des hypothèses et du modèle conceptuel

Dans le cadre de ce paragraphe, nous allons tester les relations qui existent entre les variables explicatives (indépendantes) précédemment identifiées et la variable expliquée (dépendante) par l'intermédiaire de la variable médiatrice, à savoir l'audit interne. Dans le but de valider ou non les hypothèses que nous avons formulé relativement à ces variables.

2.1- Tests des hypothèses

Pour tester nos hypothèses de recherche, nous avons opté pour la corrélation bi-variée et la régression linéaire. Par ailleurs, avant d'entamer les tests, nous avons jugé opportun de les définir succinctement:

La corrélation bi-variée est une technique d'analyse statistique des données, qui consiste à découvrir les relations qui peuvent exister entre les variables prises deux par deux. Son but est donc de voir s'il y a des associations significatives entre la variable indépendante et la variable dépendante. Ces associations permettent de connaître l'intensité et le sens de la corrélation, via le coefficient de corrélation r , qui peut être négatif (entre -1 et 0) ou positif (entre 0 et 1).

Ainsi, une corrélation positive signifie que l'augmentation de la première variable entraînera l'augmentation de la deuxième variable (corrélation directe). Par contre, une corrélation négative signifie que l'augmentation de la première variable entraînera la diminution de la deuxième variable (corrélation inverse), le degré de variation est défini par le coefficient de corrélation.

La régression linéaire est une méthode statistique qui permet d'expliquer une variable dépendante par une ou plusieurs variables indépendantes quantitatives. Les indicateurs produits dans le cadre de la régression linéaire sont les suivants :

- R : coefficient de corrélation ;
- R^2 : coefficient de détermination ;
- R^2 ajusté : coefficient de détermination ajusté.

Le coefficient R^2 , mesure le pouvoir explicatif du modèle, néanmoins dans le cadre de ce travail nous nous référons au coefficient R^2 ajusté, qui permet de corriger le coefficient R^2 .

2.1.1- « Autonomie de recette » et « gouvernance Transparente »

Hypothèse 1 : Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une autonomie des recettes juridique et économique, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière transparente.

a- Corrélation bi-variée entre les variables « Autonomie de recette » et « gouvernance Transparente »

Cette corrélation permet de déterminer la nature de la relation entre les variables « Autonomie de recette » et « gouvernance Transparente ».

Tableau 47: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables. « Autonomie de recettes » et « la gouvernance Transparente »

Corrélations			
		GTrans	AUTR
GTrans	Corrélation de Pearson	1	,876**
	Sig. (bilatérale)		,000
	N	57	57
AUTR	Corrélation de Pearson	,876**	1
	Sig. (bilatérale)	,000	
	N	57	57

** . La corrélation est significative au niveau 0,01 (bilatéral).

Une lecture succincte de la matrice de corrélation nous montre que l'existence d'une autonomie de recettes influence positivement la gouvernance transparente, car le coefficient de corrélation de Pearson ρ enregistre une valeur de 0,876, cette dernière est jugée statistiquement significative car sa signification bilatérale est de 0, qui reste très en dessous du seuil de signification de 5%.

Nous pouvons donc confirmer l'hypothèse selon laquelle l'existence d'une autonomie de recettes influence positivement la gouvernance transparente.

b- Régression entre les variables « Autonomie de recette » et « gouvernance Transparente »

Cette régression permet d'expliquer la gouvernance transparente par l'autonomie de recettes.

Tableau 48: régression entre la variable « Autonomie de recettes» et « la gouvernance transparente»

Récapitulatif des modèles				
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,876 ^a	,768	,764	0,0188

a. Prédicteurs : (Constante), AUTR

D'après le test de la régression, nous constatons que $R_{ajusté}^2 = 0,764$, ce qui signifie que la variable « autonomie de recettes» explique 76.4% de la gouvernance transparente. À la lumière des résultats précédents, Nous pouvons conclure que :

H1. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une **autonomie des recettes** juridique et économique, plus ils s'attachent à assurer une **gouvernance financière Transparente** est **validé**.

Ces résultats confirment que l'autonomie de recettes conditionne une gouvernance financière transparente. Cela conforte donc les conclusions auxquelles nous avons abouti à travers la revue de littérature présentées dans le chapitre précédent (1^{ère} école).

En effet, plus la collectivité territoriale dispose des ressources propres à elle, plus elle dispose d'une marge de manœuvre lui permettant une prise de décision adéquate, tant qu'elle dépend des données financières.

2.1.2- « Outils de gestion » et « gouvernance Transparente »

Hypothèse 2 : Plus les gestionnaires des collectivités territoriales optent pour des outils de gestion performants, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière transparente.

a- Corrélation bi-variée entre les variables « Outils de gestion » et « gouvernance Transparente »

Cette corrélation permet de déterminer la nature de la relation entre les variables « Outils de gestion » et « gouvernance Transparente ».

Tableau 49: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Outils de gestion » et « la gouvernance Transparente »

Corrélations			
		OutG	GTrans
OutG	Corrélation de Pearson	1	,888**
	Sig. (bilatérale)		,000
	N	57	57
GTrans	Corrélation de Pearson	,888**	1
	Sig. (bilatérale)	,000	
	N	57	57

** . La corrélation est significative au niveau 0,01 (bilatéral).

Nous pouvons constater que la variable « outils de gestion » influence positivement la gouvernance financière transparente, car le coefficient de corrélation de Pearson est de $\rho = 0,888$, en plus cette corrélation s'avère statistiquement significative vu que la signification obtenue est de 0 largement inférieur à 0,05.

Nous pouvons donc confirmer l'hypothèse selon laquelle l'existence des outils de gestion influence positivement la gouvernance transparente.

b- Régression entre les variables « Outils de gestion » et « gouvernance Transparente »

Cette régression permet d'expliquer la gouvernance transparente par les outils de gestion.

Tableau 50 : régression entre la variable « Outils de gestion » et « la gouvernance transparente »

Récapitulatif des modèles				
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,888 ^a	,788	,784	0,0363

a. Prédicteurs : (Constante), OutG

Nous pouvons constater que $R^2_{ajusté} = 0,784$, cela signifie que « Outils de gestion » explique faiblement la gouvernance transparente. À la lumière des résultats précédents. Nous pouvons conclure que :

H2. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales optent pour des **outils de gestion performants**, plus ils s'attachent à assurer une **gouvernance financière transparente** est **validée**.

Ces résultats confirment que les outils de gestion conditionnent une gouvernance financière transparente. Cela conforte donc les conclusions auxquelles nous avons abouti à travers la revue de littérature présentées dans le chapitre précédent (1^{ère} école).

En effet, si la collectivité territoriale dispose des bons outils de gestion permettant une nouvelle gestion publique, elle peut jouir d'une transparence financière via, une comptabilité saine, un contrôle de gestion convenable et une reddition des comptes satisfaisante. Ces outils de gestion jouent le rôle primordial dans les prises de décisions adéquates.

2.1.3- « Autonomie de dépenses » et « gouvernance responsabilisatrice »

Hypothèse 3 : Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une autonomie des dépenses, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière responsabilisatrice.

a- Corrélation bi-variée entre les variables « Autonomie de dépenses » et « gouvernance responsabilisatrice »

Cette corrélation permet de déterminer la nature de la relation entre les variables «Autonomie de dépenses » et « gouvernance responsabilisatrice ».

Tableau 51: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Autonomie de dépenses » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»

Corrélations			
		GResp	Adep
GResp	Corrélation de Pearson	1	-,748**
	Sig. (bilatérale)		,000
	N	57	57
Adep	Corrélation de Pearson	-,748**	1
	Sig. (bilatérale)	,000	
	N	57	57

** . La corrélation est significative au niveau 0,01 (bilatéral).

Nous pouvons constater que l'autonomie de dépenses influence la gouvernance responsabilisatrice mais de façon négative, car le coefficient de corrélation de Pearson est de $\rho = -0,748$, donc l'autonomie de dépenses a des effets négatives la gouvernance financière responsabilisatrice.

Nous pouvons donc infirmer l'hypothèse selon laquelle l'autonomie de dépenses influence positivement la gouvernance financière responsabilisatrice.

b- Régression entre les variables « Autonomie de dépenses » et « gouvernance responsabilisatrice ».

Cette régression permet d'expliquer la gouvernance responsabilisatrice par l'autonomie de dépenses.

Tableau 52: Régression entre les variables « Autonomie de dépenses » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»

Récapitulatif des modèles				
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,748 ^a	,559	,551	0, 0606

a. Prédicteurs : (Constante), Adep

Nous constatons que $R_{ajusté}^2 = 0,551$, cela signifie que «Autonomie de dépenses » explique 55,1% de la gouvernance financière responsabilisatrice mais avec une signification de 0,606 qui reste largement supérieur au risque accepté par le chercheur qui est de 0,5%.

Nous pouvons conclure que :

H3. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une **autonomie des dépenses**, plus ils s'attachent à assurer une **gouvernance financière responsabilisatrice n'est pas validée.**

Ce résultat est alors contraire à la théorie. En effet, on s'attendait à ce que l'autonomie de dépenses conditionne la gouvernance financière responsabilisatrice. Car, l'objectif de la décentralisation réside en prime abord dans la libre administration pour une démocratie locale et donc une gouvernance.

L'autonomie de dépenses, normalement, doit permettre de faciliter la régulation locale pour une bonne maitrise et donc une gouvernance dans l'exécution des décisions prises.

Cela déconforte donc les conclusions auxquelles nous avons abouti à travers la revue de littérature présentées dans le chapitre précédent (2^{ème} école).

Cependant, le fait qu'il n'y a pas de lien statistique entre l'autonomie de dépenses et la gouvernance responsabilisatrice, voire un lien négatif, ne remet pas en cause l'importance de cet élément qui est indispensable pour une libre

gestion de l'affaire locale. Cette contradiction peut être expliquée par la mauvaise gestion réelle des responsables et qui s'est reflétée par les répondants sur notre enquête. Cette mauvaise gestion s'explique par les excédents accumulés par la région et qui ne sont en aucun cas le fruit d'une gouvernance. A cela deux raisons essentielles à savoir :

- D'une part, les dépenses sont marquées par le niveau important des dépenses salariales (55% en 2017 soit une évolution de 12.6% par rapport à 2016). En outre, malgré les excédents réalisés, la région recourt souvent à l'endettement.
- D'autre part, les ressources humaines en charge manquent d'ingénierie, de compétences et de vision stratégique. Rappelons que la proportion des cadres supérieurs et techniciens ne dépasse pas les 10%. Avec un tel manque de ressources humaines capables de planifier et de gérer des projets, la région se trouve confrontée à des problèmes majeurs au niveau du respect rigoureux des procédures, la capacité à gérer des projets structurants, et la maîtrise d'ouvrages, surtout en termes de délais et de qualité des prestations. Si l'on ajoute à cela la corruption et la défaillance organisationnelle, il est aisé de comprendre que l'autonomie de dépenses n'implique pas automatiquement la gouvernance responsabilisatrice à défaut des raisons que nous venons de citer.

2.1.4- « Acteurs » et « gouvernance responsabilisatrice »

Hypothèse 4 : Plus les collectivités territoriales disposent des acteurs rationaux et qualifiés, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière responsabilisatrice.

a- Corrélation bi-variée entre les variables « Acteurs » et « gouvernance responsabilisatrice »

Cette corrélation permet de déterminer la nature de la relation entre les variables «Acteurs» et « gouvernance responsabilisatrice ».

Tableau 53: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Acteurs » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»

Corrélations			
		GResp	Act
GResp	Corrélation de Pearson	1	,879**
	Sig. (bilatérale)		,000
	N	57	57
Act	Corrélation de Pearson	,879**	1
	Sig. (bilatérale)	,000	
	N	57	57

** . La corrélation est significative au niveau 0,01 (bilatéral).

Nous pouvons constater que la variable « acteurs » influence positivement la gouvernance financière responsabilisatrice, car le coefficient de corrélation de Pearson est de $\rho = 0,879$, en plus cette corrélation s'avère statistiquement significative vu que la signification obtenue est de 0 largement inférieur à 0,05.

Nous pouvons, par conséquent, affirmer que la gouvernance financière responsabilisatrice est influencée par les acteurs.

b- Régression entre les variables « Acteurs » et « gouvernance responsabilisatrice »

Cette régression permet d'expliquer la gouvernance responsabilisatrice par les acteurs.

Tableau 54: Régression entre les variables « Acteurs » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»

Récapitulatif des modèles				
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,879 ^a	,772	,768	0,01765

a. Prédicteurs : (Constante), Act

Nous constatons que $R_{ajusté}^2 = 0,768$, cela signifie que «Acteurs» explique 76,8% de la gouvernance financière responsabilisatrice.

Suite à ce constat, nous pouvons conclure que :

H4. Plus les collectivités territoriales disposent des acteurs rationaux et qualifiés, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière responsabilisatrice est **validée**.

Ces résultats confirment que les acteurs, voire les bons acteurs conditionnent une gouvernance financière responsabilisatrice. Cela conforte donc les conclusions auxquelles nous avons abouti à travers la revue de littérature présentées dans le chapitre précédent (2^{ème} école).

En effet, si la collectivité territoriale dispose des bons acteurs qualifiés permettant une maîtrise de la gestion administrative, financière et managériale, elle peut jouir d'une reresponsabilisation financière via, ces agents compétents et ses élus cherchant le bien être commun. La responsabilisation des acteurs modifie leurs comportements vers plus de rationalisation et de maîtrise dans l'exécution des décisions prises. Certes, les outils de gestions sont nécessaires mais insuffisants, les bons acteurs jouent le complément pour une gouvernance responsabilisatrice.

2.1.5- « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »

Hypothèse 5 : Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'un contrôle interne évaluatif de qualité, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière légitimatrice.

a- Corrélation bi-variée entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »

Cette corrélation permet de déterminer la nature de la relation entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice ».

Tableau 55: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »

Corrélations			
		Contl	GLeg
Contl	Corrélation de Pearson	1	,790**
	Sig. (bilatérale)		,000
	N	57	57
GLeg	Corrélation de Pearson	,790**	1
	Sig. (bilatérale)	,000	
	N	57	57

** . La corrélation est significative au niveau 0,01 (bilatéral).

Nous pouvons constater que le contrôle interne influence positivement la gouvernance financière légitimatrice, car le coefficient de corrélation de Pearson est de $\rho = 0,790$, en plus cette corrélation s'avère statistiquement significative vu que la signification obtenue est de 0 largement inférieur à 0,05.

Nous pouvons, par conséquent, affirmer que la gouvernance financière légitimatrice est influencée par le contrôle interne.

b- Régression entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »

Cette régression permet d'expliquer la gouvernance responsabilisatrice par l'autonomie de dépenses.

Tableau 56: Régression entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »

Récapitulatif des modèles				
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,790 ^a	,625	,618	0,06894

a. Prédicteurs : (Constante), Contl

Nous constatons que $R^2_{ajusté} = 0,618$, cela signifie que le Contrôle interne explique 61,8% de la gouvernance financière légitimatrice.

Suite à ce constat, nous pouvons conclure que :

H5. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'un **contrôle interne évaluatif de qualité**, plus ils s'attachent à assurer une **gouvernance financière légitimatrice** est **validée**.

Ces résultats confirment que le contrôle interne conditionne une gouvernance financière légitimatrice. Cela conforte donc les conclusions auxquelles nous avons abouti à travers la revue de littérature présentées dans le chapitre précédent (3^{ème} école).

En effet, si la collectivité territoriale dispose d'un contrôle interne permettant d'évaluer les décisions prises et exécutées, de calculer les écarts et de donner des recommandations et donc veiller sur la bonne exécution, la collectivité peut jouir d'une légitimité financière. Le contrôle interne est la pièce angulaire de toute gouvernance.

2.1.6- Test de l'effet modérateur de la variable « Audit interne »

Le test de l'effet modérateur revient à mesurer comment la variable modératrice « audit interne » agit sur la relation entre la variable explicative « autonomie financière » et la variable à expliquer « gouvernance financière ».

a- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de recettes et la gouvernance transparente

Cette régression permet d'expliquer l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de recettes et la gouvernance transparente.

Tableau 57: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de recettes et la gouvernance transparente

Récapitulatif des modèles									
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Modifier les statistiques				
					Variation de R-deux	Variation de F	ddl1	ddl2	Sig. Variation de F
1	,876 ^a	,768	,764	0,31884	,768	,808	1	55	,000
2	,931 ^b	,867	,862	0,39110	,199	,138	1	54	,000
a. Prédictors : (Constante), AUTR									
b. Prédictors : (Constante), AUTR, OutG									

Source : output SPSS 21.0

Les résultats du tableau ci-dessus montrent une faible variation du R^2 de 0,199 combinée à une signification de variation de Fisher de $0 \leq 0,05$, il s'agit donc d'une modulation statistiquement significative au risque de 5%. Nous pouvons déduire que l'audit interne exerce une influence significative sur la relation entre l'autonomie de recettes et la gouvernance financière transparente.

b- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les outils de gestion et la gouvernance transparente

Cette régression permet d'expliquer l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les outils de gestion et la gouvernance transparente.

Tableau 58: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les outils de gestion et la gouvernance transparente

Récapitulatif des modèles									
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Modifier les statistiques				
					Variation de R-deux	Variation de F	ddl1	ddl2	Sig. Variation de F
1	,964 ^a	,930	,928	0,3601	,930	,312	1	55	,000
2	,973 ^b	,947	,945	0,155	,18	,046	1	54	,000
a. Prédictors : (Constante), AudI									
b. Prédictors : (Constante), AudI, OutG									

Source : output SPSS 21.0

Les résultats du tableau ci-dessus montrent une faible variation du R^2 de 0,18 combinée à une signification de variation de Fisher de $0 \leq 0,05$, il s'agit donc d'une modulation statistiquement significative au risque de 5%. Nous pouvons déduire que l'audit interne exerce une influence significative sur le lien existant entre les outils de gestion et la gouvernance financière transparente.

c- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de dépenses et la gouvernance responsabilisatrice

Cette régression permet d'expliquer l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de dépenses et la gouvernance responsabilisatrice.

Tableau 59: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de dépenses et la gouvernance responsabilisatrice

Récapitulatif des modèles									
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Modifier les statistiques				
					Variation de R-deux	Variation de F	ddl1	ddl2	Sig. Variation de F
1	,905 ^a	,818	,815	,50569	,818	,912	1	55	,000
2	,910 ^b	,828	,821	,56113	,109	,931	1	54	,093
a. Prédicteurs : (Constante), Audl									
b. Prédicteurs : (Constante), Audl, Adep									

Source : output SPSS 21.0

Les résultats du tableau ci-dessus montrent une faible variation du R^2 de 0,109, avec un effet de modulation statistiquement non significatif d'une valeur de 0,093 largement supérieure à 0,05. A la lumière de ce résultat, nous pouvons déduire que l'audit interne ne modifie pas le lien existant entre l'autonomie de dépenses et la gouvernance responsabilisatrice.

d- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les acteurs et la gouvernance responsabilisatrice

Cette régression permet d'expliquer l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les acteurs et la gouvernance responsabilisatrice.

Tableau 60: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les acteurs et la gouvernance responsabilisatrice

Récapitulatif des modèles									
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Modifier les statistiques				
					Variation de R-deux	Variation de F	ddl1	ddl2	Sig. Variation de F
1	,905 ^a	,818	,815	,40569	,818	,912	1	55	,000
2	,914 ^b	,835	,829	,50848	,016	,345	1	54	,025
a. Prédicteurs : (Constante), Audl									
b. Prédicteurs : (Constante), Audl, Act									

Source : output SPSS 21.0

Les résultats du tableau ci-dessus montrent une faible variation du R^2 de 0,16 combinée à une signification de variation de Fisher de $0,025 \leq 0,05$, il s'agit donc d'une modulation statistiquement significative au risque de 5%. Nous pouvons déduire que l'audit interne exerce une influence significative sur le lien existant entre les acteurs et la gouvernance responsabilisatrice.

d- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre le contrôle interne et la gouvernance légitimatrice

Cette régression permet d'expliquer l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre le contrôle interne et la gouvernance légitimatrice.

Tableau 61: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre le contrôle interne et la gouvernance légitimatrice

Récapitulatif des modèles									
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Modifier les statistiques				
					Variation de R-deux	Variation de F	ddl1	ddl2	Sig. Variation de F
1	,744 ^a	,554	,545	,16603	,554	,201	1	55	,000
2	,791 ^b	,626	,612	,07764	,072	,393	1	54	,002
a. Prédicteurs : (Constante), Audl									
b. Prédicteurs : (Constante), Audl, Contl									

Source : output SPSS 21.0

Les résultats du tableau ci-dessus montrent une faible variation du R^2 de 0,072 combinée à une signification de variation de Fisher de $0,002 \leq 0,05$, il s'agit donc, d'une modulation statistiquement significative au risque de 5%. Nous pouvons déduire que l'audit interne exerce une influence significative sur la relation entre le contrôle interne et la gouvernance légitimatrice.

D'une manière générale, l'audit interne devient une nécessité. La réussite de tout type de gestion repose sur cet outil incontournable. Ces résultats confirment que l'audit interne modère la relation entre l'autonomie de recettes, les outils de gestion, les acteurs et le contrôle interne et la gouvernance financière. Cela conforte donc les conclusions auxquelles nous avons abouti à travers la revue de littérature présentées dans le chapitre précédent. En revanche, l'autonomie de dépenses fait l'exception de cette influence.

H6. Plus l'audit interne financier est efficace, plus la relation entre les l'autonomie financière et la gouvernance financière sera modérée est partiellement validée.

2.2- Test du modèle conceptuel de recherche

Après avoir effectué les tests des hypothèses de notre modèle de recherche, il reste à s'intéresser au niveau de ce point au test de la validité du modèle

conceptuel. Pour mener à bien ce test, nous allons procéder en deux étapes : Tous d’abord, nous allons nous intéresser au calcul du coefficient de détermination R deux ajusté par l’intermédiaire de la régression linéaire multiple, et ce afin de rendre compte du pouvoir explicatif du modèle ; ensuite, nous procéderons à la visualisation dans un schéma d’ensemble des résultats du test de validité du modèle conceptuel.

2.2.1- Indice de qualité d’ajustement du modèle conceptuel de la recherche

Le test du modèle général consiste à relier la gouvernance financière aux cinq variables indépendantes.

Tableau 62: Qualité de l’ajustement du modèle conceptuel de la recherche

Récapitulatif des modèles				
Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,532 ^a	,382	,384	,405
a. Prédicteurs : (Constante)				

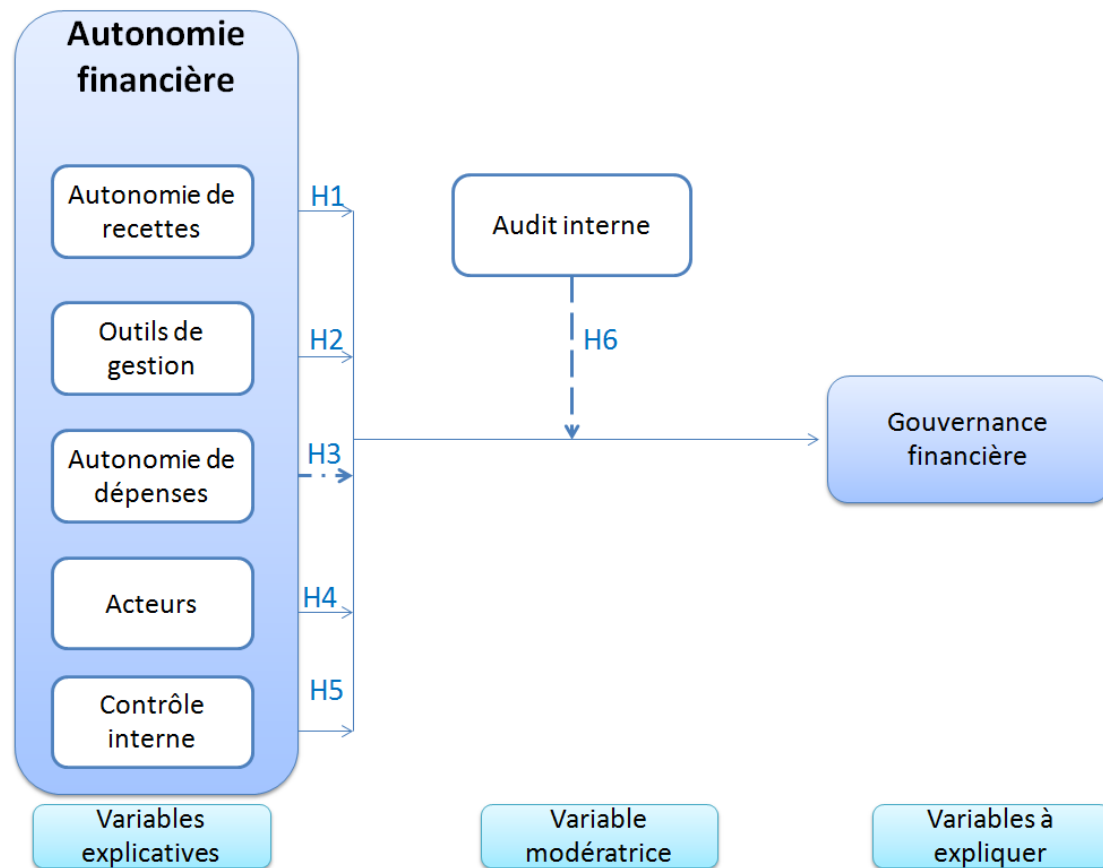
Source : output SPSS 21.0

D’après le test de la régression, nous constatons que $R^2_{\text{ajusté}}$ est de 0.384, ce qui signifie que la variable « autonomie financière », avec ses variables explicatives introduites dans la régression, explique 38.4% de la gouvernance financière de la région Fès-Meknès.

2.2.2- Résultat du test de validation du modèle conceptuel

La figure ci-après, retrace le résultat du test de validation du modèle conceptuel de recherche.

Figure 25: Résultat du test de validation du modèle conceptuel



Source : Faite par nos soins

—→ : Liaison vérifiée

- · ► : Liaison non vérifiée

- ➔ : Liaison partiellement vérifiée

La figure ci-dessus expose le résultat du test du modèle conceptuel de recherche, comme nous l'avons déjà précisé au niveau de la première section du présent chapitre, consacrée à la méthodologie de recherche, le test du modèle conceptuel, peut aboutir à l'un des trois résultats suivants :

- Modèle validé, si toutes les hypothèses ont été validées ;
- Modèle partiellement validé, si quelques hypothèses ont été infirmées ;
- Modèle rejeté, si toutes hypothèses ont été infirmées.

Dans notre cas, vu que quatre hypothèses ont été validées, tandis qu'une hypothèse ne l'est pas, nous pouvons conclure que notre modèle conceptuel est partiellement validé.

Au terme de ce paragraphe, il faut souligner que les variables : l'autonomie de recettes, les outils de gestion, les acteurs et le contrôle interne s'interagissent en exerçant une influence significative sur la gouvernance financière des collectivités territoriales, faisant l'objet de notre enquête, alors que la variable autonomie de dépenses est dépourvue d'influence significative. Cette dernière constitue une hypothèse infirmée dans notre contexte, mais ne peut être généralisée que dans les mêmes circonstances.

Avons-nous montré que la variable modératrice améliore partiellement la relation existante entre les variables explicatives et celle expliquée et que les variables indépendantes expliquent 38,4% de la gouvernance financière. Cette confirmation partielle est due au non validité d'une variable parmi les variables indépendantes (autonomie de dépenses).

3- Discussion des résultats :

Cette recherche visait à comprendre la nature et les déterminants de la relation qui existe entre les composantes de l'autonomie financière et de découvrir si elles ont un impact sur la gouvernance financière des collectivités territoriales.

La première phase a porté sur la revue de la littérature, dans l'intention de cerner les concepts clés de notre recherche et de formuler des hypothèses et d'élaborer un modèle conceptuel, qui seront testés dans le cadre de la deuxième phase.

La deuxième étape a concerné pour sa part le test des hypothèses et du modèle de la recherche dans le cadre d'une étude empirique qui a porté sur un échantillon de 57 administrateurs de la région Fès-Meknès.

La structuration de notre travail de recherche en trois chapitres a tenté d'apporter des réponses aux différentes interrogations, le premier et le

deuxième chapitres théoriques, ont donné le moyen de poser les jalons de la recherche empirique effectuée au niveau de ce 3ème chapitre.

Afin de rendre la discussion des résultats claire et facile à suivre, nous allons présenter les principaux résultats de notre recherche.

3.1- Autonomie de recettes et outils de gestion pour une gouvernance transparente :

Comme le résultat de notre recherche l'a démontré, l'autonomie de recettes et les outils de gestion ont un effet significatif positif sur la gouvernance financière des CT. Cela est également en adéquation avec les résultats d'études antérieures, où l'autonomie de recettes constitue un fondement de l'autonomie financière et impacte directement et de façon positive la gouvernance financière, en adoptant des outils de gestion adéquats.

Selon Kalirajan et Otsuka, la GF est étroitement liée à la liberté d'accès aux sources de financement et aux outils de gestion permettant d'étudier et prendre les décisions opportuns aux moments opportuns.

Dans le même ordre d'idées, Dafflon et Perritaz ont constaté que la GF se réfère principalement à la gouvernance fiscale. Ils ont montré que la gouvernance fiscale révèle la capacité réelle d'inventer un impôt, de le décider et d'en gérer le prélèvement du sorte que les collectivités territoriales arrivent à faire évoluer les ressources, et c'est ce qui est approuvé également par plusieurs autres auteurs on cite entre autres : Guichard, Laurence, Tartour et Bouvier.

De plus, selon Lauffer et Berthier, la rationalisation des choix budgétaires découle du NPM qui s'inspire à son tour des bons outils de gestion permettant de faire une meilleure planification d'usage des fonds publics.

De ce qui précède, l'AR revêt une double dimension à savoir, une dimension économique nécessitant l'existence des ressources propres, et une autre

juridique nécessitant un pouvoir fiscale. En revanche, la richesse financière ne peut nullement garantir la bonne prise des décisions d'affectation des ressources sans disposer des bons outils de gestion, assurant ainsi la GF des CT.

En conséquence, les résultats de ces recherches concernant le lien entre l'autonomie de recettes et les outils de gestion sont en harmonie avec les travaux théoriques et empiriques antérieurs qui place l'accès aux sources de financement (AR) et la transparence financière et comptable (OG) au cœur de la GFT.

3.2- Autonomie de dépenses et Acteurs pour une gouvernance responsabilisatrice :

Contrairement aux attentes, les résultats de cette étude n'appuient pas l'association significative et positive entre l'autonomie de dépenses et la GF des CT dans le contexte marocain.

Selon Mogues et Benin et Goni et al, la GF est étroitement liée plutôt à l'AD garantissant, la régulation locale et la péréquation financière et aux acteurs qualifiés et intègrent pour une bonne exécution des décisions prises.

Sous le même angle, Klesen et Delley considère la libre gestion voire l'AD une pierre angulaire pour une exécution plus efficiente et efficace, tant que la collectivité est plus proche des besoins du citoyen. Or, cette liberté doit être combinée aux bons acteurs.

Selon Harrison, l'acteur local doit être en mesure de prendre les décisions ce qui nécessite la rationalité et la compétence. Pour Perroux, Savall et Zardet, la compétence est incontournable pour réussir l'action de l'acteur, mais reste insuffisante nécessitant d'autant plus l'adhésion, la participation, l'implication et la responsabilisation des acteurs pour une GF responsabilisatrice.

Le résultat de notre recherche témoigne l'importance des Acteurs dans la GF, en revanche, dénigre l'influence significative et positive de l'AD sur la GFR. Cela peut être dû aux dépenses obligatoires limitant la marge de libre administration et qui sont majoritaires. En outre, l'insuffisance managériale des ressources humaines laisse entendre que l'AD peut plutôt mener à une dilapidation qu'à une gouvernance financière responsabilisatrice.

3.3- le contrôle pour une gouvernance légitimatrice

Semblable à l'autonomie de recettes et les outils de gestion, les résultats révèlent l'influence positive du contrôle interne sur la GF des collectivités territoriales.

Selon Combeau, la conception de la décentralisation se base sur un contrôle des CT, tant que la décentralisation est loin d'être une indépendance.

Pour Pacteau, Thénault, Priet, Frestenbert et Quilichini, le contrôle, avec tous ses états : administratif, juridique et politique, permet d'assurer la légitimité des décisions prises en évaluant les écarts entre prévus et réalisés et s'assurer des bonnes prises et exécution des décisions permettant, de ce fait, une GFL.

Selon Keasey et Wright, l'audit joue un rôle prépondérant permettant de mieux comprendre les processus et les structures de gouvernance. L'audit suscite des changements positifs et donnent des recommandations renforçant l'innovation et la prise des décisions avisées tout en assurant une vision proactive et en attirant l'attention sur les défis émergents. En outre l'audit permet d'inciter les acteurs à qui une responsabilité a été déléguée à agir conformément aux intérêts des citoyens.

Cette hypothèse, dont l'effet modérateur, est partiellement validée selon nos résultats tant que la troisième hypothèse relative à l'autonomie de dépenses n'est pas validée. En revanche, l'audit est d'une importance grandissante pour assurer une gouvernance financière territoriale.

Globalement, l'idée fondamentale de la présente recherche est de discuter l'importance de l'autonomie financière avec ses composantes dans la gouvernance financière des CT. Nos résultats laissent entendre que la réussite de la régionalisation avancée au Maroc nécessite un accès aux ressources financières et aux outils de gestion pour prendre la décision adéquate aux moments opportuns, sans pour autant négliger la compétence et l'implication des acteurs locaux tout en adaptant leurs comportements vers plus de rationalité en vue de les responsabiliser des dépenses de l'entité, visant une bonne exécution des décisions prises. A ceci s'ajoute le contrôle de l'audit pour évaluer et s'assurer de la bonne exécution des décisions pour une GFT.

Conclusion du chapitre

Ce troisième chapitre a été consacré au volet empirique de notre recherche. En effet, nous avons présenté les approches de recherche adoptée pour explorer le terrain et valider notre modèle. Nous nous sommes positionnés par rapport au positivisme, tout en adoptant à ce titre, une méthode de recherche, à savoir la méthode quantitative basée sur l'enquête par questionnaire. Ensuite, nous avons procédé à l'opérationnalisation des variables latentes et choisi des échelles de mesures pour déboucher enfin sur le modèle conceptuel de recherche.

L'étape suivante consistait à présenter, analyser et à synthétiser les résultats de notre investigation empirique. Nous avons présenté et interprété les résultats de l'analyse descriptive réalisés sur notre base de données recueillies. Nous avons exposé certain test permettant la validation des échelles de mesure adoptées pour les variables de notre modèle (Il est question d'une analyse exploratoire de type ACP et le coefficient Alpha de Cronbach) et interprété les différents résultats exploratoires et confirmatoires afin de valider nos échelles valides retenues afin de respecter les normes scientifiques en vigueur. En dernier lieu, nous avons effectué des tests des hypothèses ainsi que du modèle conceptuel de recherche.

L'enquête a mis en évidence l'importance de l'autonomie financière, avec ses différentes dimensions, pour assurer une gouvernance financière des collectivités territoriales. La politique de décentralisation suit le même sens que l'autonomie financière, tout en cherchant plus de démocratie et plus de bonne gouvernance financière. Or, les pratiques managériales sont toujours moins satisfaisantes qu'elles doivent être, à cause du faible taux des cadres supérieurs, d'analphabétisme d'une partie des élus locaux et du taux de 43% des élus locaux qui n'ont pas dépassé l'école primaire aux élections de 2015, ce qui remet en cause l'autonomie de dépenses.

Le tableau ci-dessous dresse une synthèse des résultats des tests de validation des hypothèses, effectués dans le cadre du présent chapitre :

Tableau 63: Synthèse des hypothèses de recherche

Hypothèses	Validation
H1. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une autonomie des recettes juridique et économique, plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière Transparente.	Validée
H2. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales optent pour des outils de gestion performants , plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière transparente.	Validée
H3. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'une autonomie des dépenses , plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière responsabilisatrice.	Non Validée
H4. Plus les collectivités territoriales disposent des acteurs rationnels et qualifiés , plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière responsabilisatrice.	Validée
H5. Plus les gestionnaires des collectivités territoriales disposent d'un contrôle interne évaluatif de qualité , plus ils s'attachent à assurer une gouvernance financière légitimatrice.	Validée
H6. Plus l'audit interne financier est efficace plus la relation entre les l'autonomie financière et la gouvernance financière sera modérée.	Partiellement Validée

Source : Faite par nos soins

Il faut cependant préciser que les hypothèses validées dans ce contexte, peuvent ne pas l'être dans un autre contexte et pareil pour les hypothèses non validées, dans la mesure où, une hypothèse n'est pas validée ou non dans l'absolu, mais dans un contexte et des conditions bien spécifiques.

Conclusion générale

Cette recherche visait à comprendre la nature de la relation qui existe entre l'autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales, d'appréhender les déterminants de l'autonomie financière et de découvrir son évaluation. Pour cela, nous avons procédé en deux étapes :

- La première étape a porté sur la revue de littérature, en vue de cerner les concepts clés de la recherche et de formuler des hypothèses et d'élaborer un modèle conceptuel, qui seront testés dans le cadre de la deuxième étape.
- La deuxième étape a concerné pour sa part le test des hypothèses et du modèle de recherche dans le cadre d'une étude empirique qui a porté sur un échantillon de 57 administrateurs.

Les questions de recherche auxquelles nous avons tenté de répondre sont les suivantes :

Q1. L'autonomie juridique et l'autonomie économique, indissociablement, conditionnent-elles l'autonomie financière des collectivités territoriales ?

Q2. Comment les déterminants de l'autonomie financière impactent-ils la gestion des collectivités territoriales ?

Q3. La gouvernance financière englobe la transparence, la légitimité et la responsabilisation ?

La structuration de notre recherche en trois chapitres a tenté d'apporter des réponses aux différentes interrogations, les deux premiers chapitres théoriques, ont permis de poser les jalons de la recherche empirique effectuée dans le cadre du troisième chapitre.

Nous avons essayé de mettre en évidence l'intérêt de la notion d'autonomie financière et la notion de la gouvernance financière et la nécessité d'approfondir la recherche afin de les définir, de mettre en exergue leurs caractéristiques, leurs déterminants et les dimensions permettant leurs mesures.

Nous avons également cherché à élargir la revue de littérature en management public, effectuée au niveau des deux premiers chapitres, pour essayer d'identifier les concepts phares.

Dans le chapitre empirique, nous avons confronté les réflexions issues de la littérature au terrain, dans le but de tester leur validité. Pour cela, nous avons choisis de mener une étude quantitative par questionnaire.

Au niveau de cette conclusion générale, nous allons présenter une synthèse globale des résultats, des apports de notre travail, ainsi que ses limites et les perspectives de recherche.

I. Les principaux résultats

Le test des hypothèses et du modèle conceptuel de recherche, nous permet de répondre à notre problématique de recherche en confirmant que l'autonomie financière joue un rôle prépondérant dans la gouvernance financière des collectivités territoriales.

Le décalage entre la théorie et la pratique de l'autonomie financière peut être attribué à plusieurs causes :

- L'autonomie de recettes nécessite une autonomie fiscale, cette dernière pose sur la capacité de créer l'assiette fiscale et de gérer les taux d'impôts de façon libre, ceci peut tendre plus vers le fédéralisme que la décentralisation.
- Les outils de gestion sont en progression au Maroc, mais restent encore non acceptés par tous les administrateurs. Le changement fait peur aux gens.
- L'autonomie de dépenses est le socle de l'autonomie financière mais reste très restreint dans le contexte Marocain. Le pouvoir étatique joue son rôle et limite les marges de manœuvre des régions, même s'il affirme leurs personnalités juridiques.

- La réussite de tout changement commence par les ressources humaines. Or, dans notre cas les ressources humaines handicapent la réussite de l'autonomie financière par plusieurs phénomènes tels que la corruption.
- Le contrôle interne ne peut être cantonné dans les représentations administratives.

Toutefois, ce décalage métacognitif entre la théorie et la pratique de l'autonomie financière, peut être réduit par des prescriptions croisées, menant les acteurs à une possibilité de coopération.

Par ailleurs, nous avons également pu vérifier que l'autonomie de recettes, les outils de gestion, les acteurs et le contrôle interne, entant que des déterminants de l'autonomie financière, sont positivement corrélés à la gouvernance financière des collectivités territoriales.

II. Les apports de la recherche

1. Apports théoriques

Les apports théoriques de notre recherche commencent avec la démarche d'investigation qui met à contribution différentes approches théoriques, à savoir :

- L'approche partenariale qui considère que l'autonomie financière réduit les conflits d'intérêts et les asymétries d'information entre les différentes parties prenantes.
- L'approche cognitive qui repose sur la réduction des asymétries de connaissance, et considère l'implication des acteurs une nécessité, en se basant sur leurs compétences pour acquérir et échanger les connaissances entre acteurs internes de la collectivité territoriale.
- L'approche institutionnelle qui considère l'autonomie financière comme une réponse aux contraintes environnementales (isomorphisme coercitif, normatif et mimétique)

Le but de ces approches est de comprendre et d'essayer de répondre à notre problématique, à savoir :

Dans quelle mesure l'autonomie financière des régions, en tant qu'un échelon des collectivités territoriales, contribue-t-elle à la gouvernance financière de ces dernières?

A travers ladite démarche d'investigation, nous avons pu aboutir aux dimensions permettant de mesurer l'autonomie financière et son rôle dans la gouvernance financière.

En effet, l'autonomie financière est un construit mesuré par deux dimensions :

- Juridique : capacité de produire des normes en matière financière.
- Économique et politique : capacité d'avoir une autonomie de recettes et une autonomie de dépenses.

En outre, nous avons également pu modéliser le rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière.

2. Apports méthodologiques

L'état de l'art, nous a permis de constater qu'il y a un nombre très réduit d'études sur l'autonomie financière et la gouvernance financière. D'autant plus que, la plupart de ces études sont théoriques, notre recherche pour sa part, présente l'avantage d'une étude sur le terrain.

Donc, l'utilisation de différents facteurs explicatifs suggérés dans la littérature, mais rarement testés, est un apport supplémentaire de notre travail.

Notre recherche s'appuie alors sur une vérification quantitative d'un modèle, cela signifie que nous souhaitons vérifier les liens, entre l'autonomie financière et la gouvernance financière au niveau territorial.

La construction de notre modèle est formulée selon 6 hypothèses principales, que nous avons testées sur un échantillon de 57 administrateurs.

L'un des principaux apports de cette recherche, est alors d'avoir testé le rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière, qui reste jusqu'à présent, un thème sous exploré au Maroc. Nous avons ainsi pu tester sur le terrain :

- Dans un premier temps, le rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière au niveau territorial.
- Dans un deuxième temps, la modération que joue l'audit interne dans cette relation de causalité.

Par ailleurs, un autre apport de la recherche, se matérialise à travers les tests de validité et de fiabilité des échelles de mesures utilisées au niveau de notre questionnaire, pour s'assurer de la qualité de mesure des concepts.

3. Apports pratiques

D'un point de vue pratique, notre recherche apporte des perspectives d'amélioration de l'autonomie financière et son rôle à assurer une gouvernance financière territoriale :

a. Renforcer les finances des régions

Le faible partage des moyens constitue la contrainte majeure de n'importe quel projet du développement. La problématique de financement des activités publiques est le véritable enjeu de tous les pays, développés ou en voie de développement, quel que soit l'état de leur économie.

Le renforcement du système financier des régions marocaines nécessite un partage plus équilibré des pouvoirs et des ressources financières entre l'État et les régions. Toutefois, la gouvernance financière des régions se heurte à diverses insuffisances juridiques et structurelles, qui paralysent jusqu'à maintenant leur action.

En effet, la soutenabilité des finances publiques constitue un axe très important qui traduit la solvabilité de l'État et lui conserve des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour le financement des activités publiques. Pour garder son équilibre, il est nécessaire dans le cadre de la nouvelle réforme de la régionalisation avancée d'adopter des stratégies nouvelles en matière de finances régionales. Ces stratégies doivent reposer sur la recherche d'un nouvel cadre de financement régional. Plusieurs principes doivent être adoptés pour ce

faire : Encourager les régions à élargir l'assiette fiscale et développer leurs recettes fiscales propres, renforcer leurs possibilités de recours à l'emprunt, mobiliser et rationaliser les ressources financières alternatives etc.

Ces principes sont autant d'atouts qui confrontent les budgets des régions et qui vont permettre d'améliorer les finances régionales sans alourdir les charges financières de l'État. Dans cette perspective, l'encouragement de l'investissement et la création des richesses sont étroitement liés au développement économique national et régional.

b. Coopérer et impliquer les acteurs internes

La rationalité des acteurs émerge comme une réponse à un contexte hétérogène, relativement hostile, et face à une situation décisionnelle de fort impact sur l'avenir du territoire. Cette rationalité est favorisée par un contexte territorial et organisationnel peu formalisé par des règles et procédures écrites et expression faible des rapports de pouvoir entre les acteurs territoriaux.

Cette rationalité génère une forte satisfaction auprès des acteurs territoriaux participant à la concrétisation d'une gouvernance territoriale à travers leurs décisions. Ce résultat s'explique par le fort degré de participation des acteurs et par une absence de conflits.

La coopération et/ou coordination entre acteurs se manifeste suite à la rationalité, l'homogénéité et la logique suivie par les acteurs dans la concrétisation de leurs intérêts (communs ou individuels). Cette coopération entre acteurs est visible dans les actions entreprises par ces derniers.

Elle justifie une réelle volonté de réussir une politique de développement territoriale. Cependant, la qualification de ces acteurs joue la pièce majeure pour assurer une gouvernance.

c. Repenser la définition de la gouvernance

La gouvernance territoriale n'est pas un « modèle » spécifique qu'il est « souhaitable d'encourager » et il ne peut y avoir plus ou moins de gouvernance.

Il ne s'agit pas d'un concept normatif ou prescriptif. La gouvernance est un fait social. Elle n'est ni bonne ni mauvaise à priori, mais dotée de caractéristiques analysables et interprétables. La gouvernance territoriale fait appel, dans ce sens, à une approche interdisciplinaire, comparative, généralisable, réflexive et opérationnelle.

C'est pourquoi, l'hypothèse d'une mise en harmonie de la trilogie « **Compétences-Finances- Hommes** » nous a paru être une réponse pertinente susceptible de favoriser l'atteinte de la fonction tant espérée de l'autonomie locale sans bouleverser les acquis. Dans ce sillage, la nécessaire et indispensable mue de l'administration publique d'État devrait passer par une réorientation des missions et prérogatives régaliennes assignées aux autorités préfectorales vers la prise en compte des aspirations générales d'une société tournée vers davantage d'autonomie. On parviendrait alors à équilibrer l'édifice de la nouvelle décentralisation territoriale à l'image de la manière d'être contemporaine des États unitaires décentralisés.

III. Les limites de la recherche

Ces différents apports et résultats sont cependant à relativiser compte tenu des limites de notre recherche. Les principales limites de cette thèse, sont de deux catégories, d'une part les limites théoriques inhérentes à la nature même du sujet, et d'autre part les limites méthodologiques plus générales, concernant la démarche empirique adoptée.

1. Limite théorique

Nous avons été confrontés dans le cadre du présent travail, à une limite conceptuelle, qui réside dans la tentative de conceptualisation de la notion d'autonomie financière et même de la notion de la gouvernance financière.

En effet, la difficulté de conceptualisation constitue un véritable défi pour tout chercheur qui se lance sur un thème de recherche émergent.

2. Limite méthodologique

La première limite dont nous pouvons faire état à ce niveau, est relative au mode de recueil des données. Il s'agit dans notre cas de l'enquête par questionnaire. Ce mode de recueil présente un certain nombre de limites.

La plus importante est que les réponses obtenues sont le reflet de la perception ou de l'opinion d'une seule personne. Dans ce sens, il peut y avoir un décalage considérable entre les discours et les pratiques effectives.

Outre la subjectivité des répondants qui est inhérente à la nature humaine, la taille de l'échantillon demeure insuffisante, même si elle est représentative par rapport à la population.

Notre échantillon pose ainsi limite de la validité externe de notre recherche. Il faut préciser que la validité externe d'une recherche suppose que les tests résultats sur un échantillon puissent être représentatifs de l'ensemble de la population et transférés sur d'autres terrains. Or, avec un échantillon (Région Fès-Meknès) de 57 administrateurs, il est difficile d'assurer que notre résultat est représentatif de l'ensemble des régions marocaines.

IV. Les perspectives de la recherche

Une thèse qui se termine, ouvre d'autres voies de recherche, dont l'intérêt est de réduire les limites et enrichir les recherches effectuées dans la thèse.

1. Prolongement méthodologique

D'un point de vue méthodologique, il serait intéressant d'utiliser les propositions de notre recherche pour effectuer une étude quantitative sur un échantillon beaucoup plus large, il s'agit d'une analyse factorielle confirmatoire, par le modèle des équations structurelles, avec un logiciel tel que l'AMOS (Analysis of Moment Structures), pour confirmer ou réfuter nos résultats.

2. Prolongement théorique

A travers notre recherche, nous avons abouti à la conclusion selon laquelle l'autonomie financière permet une gouvernance financière. Or, dans notre contexte l'autonomie de dépenses n'a pas fait preuve de la gouvernance financière vue le caractère obligatoire qui marque les dépenses locales et qui limite les dépenses d'investissement.

Ainsi, la synchronisation du cycle d'investissement avec le cycle électoral local explique le décalage et la faiblesse des investissements entrepris. La frilosité de la majorité des collectivités locales marocaines est non seulement inadmissible parce que les citoyens souffrent du déficit quantitatif et qualitatif des infrastructures et services publics, mais également porteuse de risque pour leur pérennité.

Dès lors, l'appréhension des structures financières des collectivités locales et de la sauvegarde de leurs marges de manœuvre en ressources comme en charges, prend une dimension nouvelle et son évaluation devient désormais inéluctable. L'impact financier de l'action politique doit désormais s'affirmer comme une priorité naturelle des exécutifs locaux.

Au cœur de ces évolutions, nous assistons donc à un développement des méthodes de gestion des finances transposées de celles des entreprises. Comme les organisations privées, les organisations publiques sont de plus en plus confortées elles aussi à des formes d'incertitude de l'environnement. Par leurs modes opératoires, ces méthodes contribuent à appréhender la situation financière des nouveaux ensembles constitués des collectivités locales et de leurs satellites, à identifier le risque sous toutes ses formes, et à rechercher et évaluer ses composantes, pour permettre une éventuelle mise en place de stratégies de prévention. La notation financière constitue l'un de ces outils et représente une illustration du transfert opéré du monde de l'entreprise à celui des organisations publiques locales.

Bibliographie

Ouvrages

- A. DIETRICH et D. CAZAL, (2000), in « Compétences et savoir : quels concepts pour quelles instrumentations ».
- A. Chanon et J.Auriac, (2012), L'entreprise à l'ère de la défiance : de l'intérêt du dialogue sociétal, Edition L'Harmattan.
- A. ERALY et J.HINDRIKS, (2007), « Le principe de responsabilité dans la gestion publique », reflets et perspectives de la vie économique.
- A. FADIL, (1996), «La régionalisation au pluriel », in Région, régionalisation et développement régional, REMALD n° 8, série Thèmes Actuels.
- A. VETTER, (2007), Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Opladen, Leske + Budrich.
- B. MOTTE, (1960), « Les conceptions dans les essais, les régions françaises ».
- B.Oxibar, (2005), La diffusion d'information sociétale : outil de mesure et déterminants. Une comparaison multi supports.
- B.Raymond, (2002), « Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ».
- Baslé M, (1995), Changement institutionnel et changement technologique. Paris, Editions du CNRS.
- Bernard PLANQUE, (1983), « Innovation et développement régional », Collection approfondissement de la connaissance économique, Éditions ECONOMICA, Paris.
- C.Bouinot, L.Françoise et T.Martial. (2000), L'analyse Financière En M14, Une Nouvelle Pratique. Economica.
- E.C. PAGE, (1991), Localism and Centralism in Europe: The political and Legal Bases of Local Self-government, Oxford, Oxford University Press.
- C. Hoaneu et R. Tenen, (2001), Création de valeur de l'entreprise et managenent de l'entreprise, Vuibert.
- C. Lambert et S. Sponem, (2009), « La fonction contrôle de gestion : proposition d'une typologie », Comptabilité - Contrôle – Audit, Tome 15.

C. Pollitt, C. Tablot, J. Caufield, et A. Smullen, (2004), *Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations*. New York : Palgrave Macmillan.

C.parthenay, (2005), « Herbert Simon : rationalité limitée, théorie des organisations et sciences de l'artificiel », ADIS.

Callander, Steven (2008), "A Theory of Policy Expertise", *Quarterly Journal of Political Science*, 3(2).

Cf. M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, (2010), *Manuel de Finances publiques*, 10 éd., LGDJ.

CHARREAUX Gérard, (1997b), « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », in « Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits », *Economica*.

D. C. North, (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

D. FLINT, (1988), « Philosophy and principles of auditing: an introduction », Houndmills UK: Macmillan Education.

D. MEO, (1998), « Géographie sociale et territoires », Nathan.

D. M. Mead, (2006), "A Manageable System of Economic Condition : Analysis for Governments." in *Public Financial Management*, edited by Howard A. Frank. Taylor & Francis.

D. Saint-Martin, (2005), *La gouvernance comme conception de l'État de la "troisième voie" dans les pays anglo-saxons*. Paris.

D. STRASSER, (1990), *les finances de l'Europe. Le droit budgétaire des communautés européennes*, L.G.D.J., Paris, 4^e édition.

E. C. PAGE, M. GOLDSMITH, (1987), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage.

F. ANJAK, (1990), « Organisations internationales. Panorama des organisations », *J.C.L.dr. int.*, Fasc. 111.

F. Gilardi, (2008), *Delegation in the regulatory state : independent regulatory agencies in Western Europe*. Northampton, MA : Edward Elgar.

F. HAIR Joseph et al., *Multivariate Data Analysis*, (2014), Seventh Edition, Pearson Education Limited.

F. MODERNE, (1981), *Les autonomies régionales dans la constitution espagnole*, Paris, Economica.

F. Priet, J. Ferstenbert et P. Quilichini, (2009), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, collection HyperCours, 1^{ère} édition.

F. Tourette, (2011), « Les enjeux de la compensation financière des départements devant le Conseil constitutionnel : entre une prudence constante et l'affirmation de quelques garanties », *AJCT*.

F. W. SCHARPF, (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, University Press, Oxford.

F. Wacheux, (1996), « Méthodes qualitatives et recherche en gestion », Economica, Paris.

F. Yonatan et K. Coel, (2008), « A Critical Survey of Subnational Autonomy in African States ». *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 38, No. 2.

G. BOUCKAERT, S. KUHLMANN, (2016), « Conclusion: Tensions, Challenges, and Future 'Flags' of Local Public Sector Reforms and Comparative Research », in KUHLMANN S., BOUCKAERT G., *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, London, Macmillan.

G. Charreaux, (1997b) "Vers une théorie du gouvernement des entreprises", in G. Charreaux(dir.), *Le gouvernement des entreprises - Corporate Governance : théorie et faits*, Economica.

G. Charreaux, (2000), « Gouvernance d'entreprise et comptabilité », *Encyclopédie de comptabilité, de contrôle de gestion et audit*, sous la direction de B. Colasse, Economica.

G. HAMEL et C.K.PRAHALAD, (1999),«*La conquête du futur*», Éditions Dunod, 325 pages.

GIBLIU-DELVALLET Béatrice, (1993), « La Région, Territoires Politiques, Le Nord-Pas-De-Calais ».

GLYNN John F, (1993), « *Public sector financial control and accounting* », Cambridge MA: Blackwell Publisher, 2nd ed.

G. MARCOU, (2010), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Edward Elgar.

G. Simmel, (2003), *Le conflit*, Belval, Les Éditions Circé.

Hart, (1995), « corporate governance some theory and implications ».

H. Kelsen, (1997), « théorie générale du droit et de l'État », L.G.D.J.

H. MINTZBERG, J.A. WATERS, A.M. PETTIGREW et R. BUTLER, (1990), « Studying Deciding : An Exchange of Views Between Mintzberg and Waters, Pettigrew, and Butler ».

J. AUBRET, P. GILBERT et F. PIGEYRE, (2002), « Management des compétences: réalisations, concepts, analyses », Éditions Dunod, 196 pages.

J. B. Mattret, (2009), *L'analyse Financière Des Communes*. L.G.D.J. Lextenso.

J. BONNEMAISON, (1982), *voyage autour du territoire, L'espace géographique*.

J. C. THOENIG, (1982), « L'analyse des politiques publiques », dans M. GRAWTZ et I. LECA *Traité de science politique*, t. 4, 1985 ; J-G. PADIOLEAU, *L'état au concret*, Paris, PUP.

J. C. Thoenig, (2005), *Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique*. Filâtre Daniel et Gilbert de Terssac. *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès.

J. F. TROIN, (2002), « Maroc, Régions, Pays, Territoires », Éditions TARIK, MAISONNEUVE & LAROSE, Paris.

J. C. USINIER, M.E.EASTERBY-SMITH, R.THORPE, (1993), « Introduction à la recherche en gestion », Ouvrage, Economica.

J. C. USUNIR, M. EASSTERBY-SMITH et R. THORPE, (2000), « Introduction à la recherche en gestion », 2^{ème} édition, Economica, Paris.

J. C. Wathelet, (2000), *Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales : essai prospectif*, édition L'Harmattan.

J. F. Hair, Black et al, (2006), « *Multivariate Data Analysis* », 5^{ème} edition, Pearson-Prentice Hall, New Jersey.

J. Piaget, (1967), Nature et méthodes de l'épistémologie. Epistémologie de la logique. Ed. Logique et connaissance scientifique, Paris : Gallimard Encyclopédie de la Pléiade.

J.M.PLANE,(1995),«Le paradoxe du mythe de la staticité des compétences et des comportements humains», incommunication présentée à l'Université d'été l'IAS.

JEZE, (1905), « Moyens de gestion financière des entreprises industrielles de l'État », R.S.F.

J. BONNEMAISON, (1995), Le territoire, nouveau paradigme de la géographie humaine ?, le Territoire lien ou frontière ? Paris.

K. Arrow, (1970), Choix collectif et préférences individuelles, Paris, Calmann-Lévy, 1974, et A. Sen, Collective Choice and Social Welfare, San Francisco, Holden-Day.

K. PLANYI, L. DUMONT, « La Grande Transformation Aux Origines Politiques Et Économiques », Galimard.

K. Verhoest, P. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen et M. MacCarthaigh, (2010), Autonomy and control of state agencies : comparing states and agencies, Basingstoke : Palgrave Macmillan.

L. CHATY, (1997), L'administration face au management, L'Harmattan, Paris.

L. Levoyer, (2012), Les finances locales, éd. Hachette, coll. Les Fondamentaux.

L. MICHOU, (1924), La théorie de la personnalité morale et son application au droit français, Paris, L.G.D.J., 2^e édition (mise à jour par L. Trotabas), tome1.

L. PHILIP, (1995), Finances publiques, Cujas, 5^e édition.

L. SAIDJ, (2000), Finances publiques, Paris, Dalloz, 3^e édition.

L. Tartour, (2017), L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit Français, LGDJ, Lextenso éditions, Paris.

L. TROBATAS, J.COTTERET, (1995), Droit budgétaire et comptabilité publique, Paris, Dalloz, 5^e édition.

L. TROTABAS, P. ISOART, (1978), Manuel de droit public et administratif, L.G.D.J., Paris, 19^e édition.

M. Aglietta, (2008), “Les fonds souverains et l’avenir du capitalisme”, in J.-P. Betbèze (dir.), Fonds souverain : à nouvelle crise, nouvelle solution ? , Les cahiers du cercle des économistes, Puf.

M. Aglietta, et A. Rebérioux, (2004), Dérives du capitalisme financier, Éditions Albin Michel, Paris.

M. Bouvier et M. Esclssan, (2011), « nouvelle gouvernance financière publique et réforme des dispositifs de contrôle dans le cadre de la GBO en Tunisie ».

M. Bouvier, M. Esclassan, J. Lassale, (2000), Finances publiques, Paris, L.G.D.J., 5^e édition.

M. HARAKAT, (2004), les cours régionales des comptes au Maroc, guide pratique du contrôle des finances locales, Diwan 3000, Rabat.

M. J. Avenier, Catherine Thomas., (2011), « Mixer quali et quanti pour quoi faire ? Méthodologie sans épistémologie n’est que ruine de réflexion ».

M. J. TULARD, (2007), la réforme du contrôle de légalité, in Les contrôles de l’État sur les collectivités territoriales aujourd’hui, L’Harmattan.

M. Klopfer, (2010), Gestion Financière Des Collectivités Locales. Le Moniteur, 5^{ème} édition, Paris.

M. Maggetti, (2010), “Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies : A Critical Review”, Living Reviews in Democracy, 2.

M. PAUL, (1998), les finances publiques de A à Z. Dictionnaire de droit budgétaire et de comptabilité publique, Paris, Eska.

M. WALINE, (1963), Droit administratif, Siry, Paris, 9^e édition, spéc.

Marie-Claude SMOUTS, Dario BATTISTELLA et Pascal VENNESSON, (2003), Dictionnaire des relations internationales : Approches concepts doctrines, Paris: Dalloz.

N. Akai, Y. Nishimura et M. Sakata, (2007), « Complementarity, Fiscal Decentralization and Economic Growth », Economics of Governance 8.

O. DUGRIP et L.SAIDJ, (1992), Les établissements publics nationaux, L.G.D.J., Paris.

P. AMSELEK, (1966), Le budget de l’État sous la 5^e république, L.G.D.J., Paris.

P. BAUMARD, J.IBERT, (2003), « Quelles approches avec quelles données ? », dans R.A.THIETART « méthodes de recherche en management », 2^{ème} édition, Dunod, Paris.

P. BLAIR, (1991), « Trends in Local Autonomy and Democracy : Reflections from a European Perspective », in R. BATLEY, G. STOKER, Local Government in Europe. Trends and Developments, London, MacMillan.

P. Brunet, (2012), Les idées constitutionnelles de Raymond Carré de Malberg (1861-1935).

P. COMBEAU, (2007), « Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui », L'Harmattan.

P. Gaudement, J.Molinier, (1996), finances publiques, Montchrstien, Paris, tome 1, 7^e édition.

Petit LAROUSSE Illustré, Imprimerie MAURY-MALESHERBES, Paris, 1989.

P. Laegreid, P.G. Roness, et K. Rubecksen, (2006), “Performance Management in Practice : the Norwegian Way”, Financial Accountability & Management, 22(3).

P. MAHON, (1985), La décentralisation administrative. Étude de droit français, allemand, et suisse, Droz, Genève.

P. PAILLE et A. MUCCHIELLI, (2016), « L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales », Edition Colin.

P. Richard, SOLIDARITE ET PERFORMANCE Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, Décembre 2006.

P. Spiller, (1998), “Regulatory agencies and the courts”. In : Newman, P. (ed.) The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law. London : Macmillan.

P. Vidal de la Blache, Le Géographe, la Cité et le Monde hier et aujourd'hui—Montpellier – Pézenas4 – 5 et 6 juillet, 2005.

R. A. THIETART et Coll, (1999), « Méthodes et recherche en management », Edition Dunod, Paris.

R. Anthony, J. Dearden et Th. Vancil, (1965), Management Control Systems, Cases and Readings, Homewood, Irwin.

R. BONNARD, (1939), Précis de Droit public, Paris, Sirey, 5^e édition.

R. J. Bennett, (1980), « The Geography of Public Finance. Welfare Under Fiscal Federalism and Local Government Finance ». London: Methuen.

R. Laufer et A. Burlaud, (1983), Management public : gestion et légitimité, Politiques et Management Public, 1-2.

R. Pérez, (2003), La gouvernance de l'entreprise, La Découverte collection « Repères ».

R. PRUD'HOMME, « On the Dangers of Decentralization », Policy Research Working Paper 1252, The World Bank, Washington D. C.

S. Anwar, (2006), « Local Governance in Industrial Countries ». The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, DC.: World Bank.

S. Brouard, (2014), « Principal/agent », Dictionnaire des politiques publiques, L. Boussaguet et al., Sciences Po, Paris.

S. Gül, (2006), "Consequences of legitimizing independent regulatory agencies in contemporary democracies. Theoretical scenarios". In : D. Braun et F. Gilardi, (eds.), Delegation in contemporary democracies. Abingdon and New York : Routledge.

S. KUHLMANN, H.WOLLMANN, (2014), Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe. Edward Elgar.

S. MUELLER, (2015), Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-national Switzerland. Colchester, ECPR Press.

S. PASSERON, (1968), L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux, L.G.D.J., Paris.

T. Bach, (2010), "Policy and management autonomy of federal agencies in Germany". In : Lagreid, P. et Verhoest, K. (eds) Governance of Public Sector Organizations – Proliferation, Autonomy, and Performance. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

V. DUSSART, (2000), L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, Paris, CNRS Éditions.

V. FRANÇOIS-NOYER, (1998), « Le contrôle de gestion d'un commun bilan administratif et politique d'une année de fonctionnement », Gérer et comprendre, septembre.

W. E. Oates, (2005), « Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism ». International Tax and Public Finance, 12.

W. E. OATES, (1990), Decentralization of the Public Sector, in R.J. BENNET, Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda, Oxford, Clarendon Press.

W. E. OATES, (2011), Fiscal Federalism, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

W. Niskanen, (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine-Atherton.

Y. Papadopoulos et A. Benz, (2006), Governance and democracy : comparing national, European and international experiences. Abingdon and New York : Routledge.

Articles

A. Au eus de Sbütz, (1962), "Ou multiple realities", Collected papers, Vol. 1.

A. Bartoli, (1997), Le management des organisations publiques, Dunod, Paris.

A. DAVID, (2000), « logique, épistémologie et méthodologie en science de gestion : trois hypothèses revisitées », in Les nouvelles fondations des sciences de gestion, coordonnée par David A, Hatchuel A. et Laufer R., Vuibert, Paris.

A. Downs, (1957), An economic theory of political action in a democracy, The Journal of political Economy, Vol 65, n° 2.

A. Dunsire, (1995), "Administrative theory in the 1980s: A viewpoint", Public Administration, 73.

A. FAURE, « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques? », Sciences de la Société, n° 53, mai 2001.

A. KREHER, (1997), « Agencies in the European Community a step towards administrative integration in Europe », J.E.P.P.

A. Leyval-Granger, (1999), « La communication locale : entre service public et promotion politique », Communication et langages, n°120, 2ème trimestre.

A. MAURAND-VALLET, (2011), Choix méthodologiques en sciences de gestion : pourquoi tant de chiffres ? », Management et avenir, n° 3.

A. SCHNEIDER, (2003), « Decentralization: Conceptualization and Measurement », *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n° 3.

A. Shleifer et R.W. Vishny, (1997), « A Survey of Corporate Governance », *Journal of Finance*, vol.52.

B. CIEUTAT, "Prospective de l'encadrement public", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 70, avril-juin, 1994.

B. Cornell, et A. Shapiro, (1987), *Corporate Stakeholders and Corporate Finance*. *Financial Management*, n°16.

B. Dafflon et S. Perritaz, (2000), *La collaboration intercommunale Proposition d'une méthode d'analyse comparative des aspects institutionnels, opérationnels et socio-économiques des diverses formes d'intercommunalité*, Working Paper N° 335 Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg.

B. EL MAATAOUI, (2001), « La bonne gouvernance est elle un facteur de développement économique ? », In *Revue marocaine d'audit et de développement*, dossier : Gouvernance économique et régionale, N° 31-32.

B. Guesnier, « Gouvernance et performance des territoires », in *Economies et Sociétés*, « Hors série », n° 41, 3-4/2006.

B.MEDDEB,«La gestion dans l'économie du savoir: un renouvellement nécessaire des compétences», in *Revue l'Entreprise*, N° 67.

B. Pecqueur, (1988), « Le réseau comme outil d'analyse des milieux économiques », *Séminaire d'économie territoriale*, ENTPE, Plan Urbain, note de travail.

B. Verschuere, (2015), « l'autonomie de gestion dans les organisations publiques la comparaison de quatre pays », In *revue d'analyse comparée en l'administration publique*, V 12, N°3.

F. Leloup. et L. Moyard, (2003), *The original restructuring of old industrial regions: the case of the Hainaut in Belgium*”, *Regional Studies Association International Conference*, Pise.

C. Chaserant, (2007), *Les fondements incomplets de l'incomplétude : une revue critique de la théorie des contrats incomplets*, *L'actualité économique*, vol. 83, n° 2.

- C. Chatelin, (2002), Quels enjeux théoriques et méthodologiques de l'incomplétude : une revue critique de la théorie des contrats incomplets, l'actualité économique, Vol. 83, n°2.
- C. H. Cho et D.M. Patten, (2007), The Role of environmental disclosures as tools of legitimacy : a research note accounting, Organizations and society, vol. 32.
- CH.DEFELIX , (2003),«Ce que gérer les compétences veut dire», in SEES et Revue Économique et Sociale.
- C. COBANOGLU, B. WARDE, P.J.MOREO, (2001), « A comparison of mail, fax and web-based survey methods », international journal of market research, N° 43.
- C. Dupuy, I. Leroux et F. Wallet, 2003, conflits, négociation et gouvernance territoriale, Droit et société, 2, n° 54.
- Ch. Ndiaye, (2008), La gouvernance, État des lieux et controverses conceptuelles.
- C. HANKLA, (2009), «When is Fiscal Decentralization Good for Governance? », Publius: The Journal of Federalism, vol. 39, n° 4.
- C. Hill et W.L.Jones, (1992), stakeholders-Agency theory, Journal of management studies, Vol 29, n°2.
- C. Hood, (1991), “A Public Management for All Seasons”, Public Administration, Vol. 69, n°1.
- C. LACOUR, (2003), « Gouvernance urbaine et cohésion sociale : ‘l’université’ », Cahier de Géographie du Québec, n° 131, volume 47.
- C. Ménard, (2000), Institutions, contracts et organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Edward Elgar. North D. C., 1991. Institutions. Journal of Economic Perspectives, 5 (1).
- C. Pollitt, (2000), “Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform”, Public Management, Volume 2, N° 2, 1.
- C. Pollitt, (2005), « Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management », in E. FERLIE, L.E. Jr. LYNN, C. POLLITT, The Oxford Handbook of Public Management, Oxford, Oxford University Press.
- C. Steven, (2008), “A Theory of Policy Expertise”, Quarterly Journal of Political Science, 3(2).

D. BERGVALL, C. CHARBIT, D.-J. KRAAN, O. MERK, (2006), «Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending », OECD Journal on Budgeting, vol. 5, n° 4,.

D. C. Muller, (1984), « Public choice : a survey », Journal of Economic Literature, Vol. 14, n° 2.

D. C. Mueller, (2003), Public Choice III, Cambridge, Cambridge University Press.

D. Carpenter, (2002), “The Political Foundations of Bureaucratic Autonomy : A Response to Kernell”, Studies in American Political Development, 15(1).

D. Céline, CARACTERISER LA SITUATION FINANCIERE D'UNE COLLECTIVITE Consensus et divergences autour des objectifs et méthodes d'analyse financière, et de la réalité des risques financiers Aix Marseille Université, Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, CERGAM EA 4225, 13540, Puyricard, France.

DE SERNACLENS, (1998), « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », Revue internationale des sciences sociales, n° 155.

D. Gaoussou, Plane Patrick, (2012), « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », Mondes en développement (n°158).

D. Huron, (2001), une typologie de maires entrepreneurs politiques comme aid au conseil dans les mairies, Politiques et Management Public, Vol. 29 n° 2.

D. J. ELAZAR, (1976), « Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity », Publius, vol. 6, n° 4.

D. J. Savoie, (2006), "What is Wrong with the New Public Management?" Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management), Emerald Group Publishing Limited, Volume 15.

D. P. Carpenter, (2001a), “State Building through Reputation Building : Coalitions of Esteem and Program Innovation in the National Postal System”, 1883-1913, Studies in American Political Development, 14(2).

D. S. KING, J. PIERRE, (1990), « Introduction », in KING D.S., PIERRE J., Challenges to Local Government, London, SAGE Publications.

D. Stegarescu, (2005), « Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends ». Fiscal Studies, , vol. 26, no. 3.

- D. Sappington, (1991), « Incentives in Principal-Agent Relationships », *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2).
- E. Abord de Chatillon et C. Desmarais, (2012), “Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? ”, *Management international*, Vol. 16, n°3.
- E. Bayle, (2001), « Les modes de gouvernance des organisations à but non-lucratif : une étude appliquée aux fédérations sportives nationales », *Revue des sciences de gestion*, septembre N°188-189 dossier («Piloter l’entreprise»).
- E. C. PAGE, (1982), « The Value of Local Autonomy », *Local Government Studies*, vol. 8, n° 4.
- E. Caldeira, Does the System of Allocation of Intergovernmental Transfers in Senegal Eliminate Politically Motivated Targeting? in *Journal of African Economies*, vol. 21, number 2.
- E. Cohen, (1996), *Epistémologie des sciences de gestion*, *Encyclopédie de Gestion*, décembre, volume 24.
- E. David et S. O’Halloran, (1999), *Delegating powers : a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge and New York : Cambridge University Press.
- E. DOUAT, (1999), *Finances publiques. Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, P.U.F., Paris.
- E. Fama, (1980), “Agency problems and the theory of the firm”, *Journal of Political Economy* 88, No.2.
- E. Fama, M.C. Jensen, (1983), “Separation of ownership and control”, *Journal of Law and Economics*, vol. 26, n° 2.
- E. FERLIE, L.E LYNN, C. POLLITT, (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press ; CITES ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (CGLU), (2008), « Decentralization and Local Democracy in the World », *First Global Report by United Cities and Local Governments*, U.S.A.
- E. FRIEDBERG, (1998), « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, 48 (3/4).
- E. Goñi, J. H. López, et L. Servén, (2011), *Fiscal redistribution and income inequality in Latin America* in *World Development* vol. 39, No. 9.

- E. Hughes Owen, (1992), "Public Administration or Public Management", Australian Journal of Public Administration.
- E. Padovani et E. Scorsone. (2011), "Measuring Financial Health of Local Governments A Comparative Framework.", in Yearbook of Swiss Administrative Sciences. WINTERTHUR - Swiss Society of Administrative Sciences.
- E. R. Freeman, (1994), « The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions », Business Ethics Quarterly, vol.4.
- E. Soulier, (2004), "Les communautés de pratique au cœur de l'organisation réelle des entreprises", Système d'information et management, n°1, vol 9.
- F. Fleurke et R. Willemse, (2006), « Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach ». Local Government Studies, Vol. 32, No. 1.
- F. KJELLBERG, (1995), « The Changing Values of Local Government », Annals of the American Academy of Political and Social Science, n° 540.
- F. Paul Yatta, Gouvernance financière locale, partenariat pour le développement Municipal (PDM), 22p.
- G. A. Boyne, (2003), "Sources of Public service Improvement: A critical Review and Research agenda", JPART, vol. 13, n° 3.
- G. Charreaux et Ph. Desbrières, (1998), « Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale », Finance, Contrôle, Stratégie, vol.1, n°2.
- G. CHARREAUX ; Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux « Corporate Governance Theories : From Micro Theories to National Systems Theories » Cahier du FARGO n° 1040101 Version révisée - Décembre 2004.
- G. Charreaux, (2000), « La théorie positive de l'agence : positionnement et apports », Revue d'économie industrielle, vol. 92, n° 2-3.
- G. Charreaux, « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux », Cahier du Fargo n°1040101, Centre de recherche en finance, architecture, et gouvernance des organisations, janvier 2004.
- G. Courtois, (1996), « Les associations sous le projecteur », revue internationale de l'économie sociale, n°261.

G. Gilbert, (1999), « L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ? », in Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?, Les 2e Entretiens de la Caisse des dépôts, Paris, Éd. de l'Aube.

G. Hermet, (2004), Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. Cairn, Revue française de science politique, Vol. 54.

G. Koenig, (1993), « Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles », Revue de Gestion des Ressources Humaines, n° 9.

G. L. CLARK, (1984), « A Theory of Local Autonomy », Annals of the Association of American Geographers, vol. 74, n° 2.

G. Majone, (2001 b), “Two Logics of Delegation : Agency and Fiduciary Relations in EU Governance”, European Union Politics, 2 (1).

G. Marcou et al, (1997), Les gouvernements des villes et les relations contractuelles entre collectivités publique, in Godard F, le Gouvernement des villes territoires et pouvoirs Descartes & Cie.

H. Blöchliger, et D. King, (2005), « Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments ». OECD Network on Fiscal Relations Across levels of Government. Paris: OECD.

H. Boullanger, (2013), L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique », N° 148.

H. Coase Ronald, (1937), «The Nature of the Firm», Economica, vol. 4.

H. Dedehouanou, (2014), « La Gouvernance de la fourniture des services de base aux populations en Afrique au sud du Sahara : Un cadre analytique », Revue Interventions économiques.

H. Meadwell, (2002), « La théorie du choix rationnel et ses critiques », Sociologie et sociétés, Vol. 34, n° 1.

H. SAVALL et V. ZARDET, (1996), « La dimension cognitive de la recherche intervention : la production de connaissances par interactivité cognitive », Revue internationale de systémique, vol.10, n°1-2.

H. WOLMAN, (2008), « Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of

Comparative Local Government Studies », Environment and Planning C: Government and Policy, n° 26.

H. WOLMAN, (1990), « Decentralization: What It Is and Why We Should Care », in BENNET R.J., Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda, Oxford, Clarendon Press.

I. Journard et P.M. Kongsrud, (2003), « Fiscal Relations Across Government Levels ». OECD Economic Studies, No. 36,1. Paris: OECD.

I. Kirkpatrick, S. Ackroyd et R. Walker, “ The New Managerialism and Public Service Professions” Change in Health, Social Services and Housing, Palgrave Macmillan, March 2005.

J. ANASTOPOULOS, (1979), Les aspects financiers du fédéralisme, Paris, L.G.D.J.

J. B. Auby, (1999), « La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser », in Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?, Les 2e Entretiens de la Caisse des dépôts, Paris, Éd. de l'Aube.

J. Batac et D.carassuc, Interactions between control and organisational learning in the case of a minicipality : a comparative study with Kloot, 1997, Managerial Accounting Research, Vol. 20, n°2, Juin 2009.

J. BENTHAM, (1970), Of Laws in General, London, University of London, The Athlone Press.

J. C. THOENIG, (1998), « Politiques publiques et action publique », Revue internationale de politique comparée, 5, 2 .

J. Child, (1997), “Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect” Organization Studies 18, No.1.

J. Clérembaux, (2012), Guide Des Ratios Financiers. Territorial éditions. Le Courrier des maires et des élus locaux. 2010. Guide Pratique : Le Diagnostic Financier de La Collectivité.

J. D. Huber, et C.R. Shipan, (2002), Deliberate discretion : the institutional foundations of bureaucratic autonomy. Cambridge and New York : Cambridge University Press.

J. Delley, « Nouvelle gestion publique : Quand l'État se donne les moyens de son action », In Travaux CETEL, N°48- Février 1997.

- J. Ecalte, H. Bouchafa, A. Potocki et A. Magnan, (2013), Comprehension of written sentences as a core component of children's reading comprehension. *Journal of Research in Reading*, 36.
- J. F. Moncel, (2001), value maximisation, stakeholder theory and the corporate objective function, *Business Ethics Quarterly*, Vol. 12, n° 1.
- J. HUNTER, A. SHAH, (1998), « Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization », *Policy Research Working Paper*, n° 1894.
- J. L. CAMPBELL, J. Rogers HOLLINGSWORTH et LEON N. LINBERG, (1991), *Governance of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- J. L. Zimmerman, (1977), "The municipal accounting maze: An analysis of political incentives", *Journal of Accounting Research*, vol. 15.
- J. M. BUCHANAN, (1950), « Federalism and Fiscal Equity », *The American Economic Review*, vol. 40, n° 4.
- J. Maesschalck, (2004), "The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants Ethics: Towards a Theory », in *Public Administration*, 82(2).
- J. Meloche, F. Vaillancourt et S. Yilmaz, (2004), « Decentralization or Fiscal Autonomy ? What Does Really Matter ? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries ». *World Bank Policy Research Working paper 3254*. Washington, D.C.: World Bank.
- J. MERCIER, (2002), « L'administration publique, de l'école classique au nouveau management Review », Québec, Presse de l'Université Laval.
- J. P. Gilly, et F. Wallet, (2005), *Enchevêtrement des espaces de régulations et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France*. *Revue d'économie régionale et urbaine* 5.
- J. RODDEN, (2004), « Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement », in *Comparative Politics*, vol. 36, n° 4.
- J. Rojot, (1997), *Fondements théoriques du pouvoir : des origines du néo-institutionnalisme à un individualisme méthodologique complexe*, Université de Paris I, n° 97/02.
- J. S. Bailey, (1999), « *Local Government Economics. Principles and Practice* ». London: MacMillan.

K. Bawn, (1995), "Political Control versus Expertise : Congressional Choices about Administrative Procedures", *American Political Science Review*, 89, 1.

K. J. DAVEY, (1971), « Local Autonomy and Independent Revenues », *Journal of Public Administration*, vol. 49.

K. Janusz, (2003), « Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego » [Managing the development of communes and the practice of strategic planning]. Lodz: Lodz University Press.

K. Kalirajan et K. Otsuka, (2012), *Fiscal Decentralization and Development Outcomes in India: An Exploratory Analysis in World Development* vol. 40, No. 8.

K. Kevin et W. Mike, (1993), « Issues in corporate accountability and governance : an editorial », *Accounting and Business Research*, vol. 23 n° 91A.

L. A. Bebchuk et M. J. Roe, (1999), "A theory of path dependence in corporate ownership and governance", *Stanford Law Review* 52, No.1.

L. C. Mathew, D. McCubbins et R. Barry Weingast, (1989), "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, 33 (3).

L. G. Françoise, (2007), « Durabilité urbaine et gouvernance, enjeux du XX^e siècle », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 193-194.

L. J. SHARPE, (1988), « The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic State », *European Journal of Political Research*, vol. 16, n° 3,.

L. Kloot, (1997), *Organizational learning and management control systems : responding to environmental change*, *Management Accounting Research*, Vol. 8, n° 1, March.

L. Mandiang, (2008), *Réflexions autour du concept de gouvernance. Note de communications Dakar Sénégal*.

L. Mikk, (2008), « Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities ». *Halduskultuur*, Vol. 9.

L. Oulasvirta et M. Turala, (2009), *L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT CENTRAL À L'ÉGARD DES GOUVERNEMENTS LOCAUX I.I.S.A.* « *Revue Internationale des Sciences Administratives* », 2 Vol. 75.

- L. Oulasvirta, (2003b), « Local Government Finance and Grants in Finland ». Finnish Local Government Studies 4/2003 (A special number of the Finnish journal “Kunnallistieteellinen aikakauskirja”).
- L. P. Verhoest Koen et W. Jann, (2008), « The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations ». Public Organization Review, Vol. 8, Number 2.
- L. Philip, (2005), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », Cahiers du conseil constitutionnel, n°12.
- L. Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », Cahiers du Conseil Constitutionnel, n°12, mai 2002.
- L. PRATCHETT, (2004), « Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' », Political Studies, vol. 52.
- M. A. Pollack, (2002), “Learning from the Americanists (Again) : Theory and Method in the Study of Delegation”, West European Politics, 25 (1).
- M. Alfred, « Elements of Economies of Industry », Macmillan, London Autour de 1905 : élisée Reclus – Paul Vidal de la Blache, Le Géographe, la Cité et le Monde hier et aujourd'hui– Montpellier – Pézenas4 – 5 et 6 juillet 2005.
- M. Aoki, (2001), Toward comparative institutional analysis, The MIT press, Cambridge.
- M. Bouvier, Revue française de finances publiques - n°119 - RFFP sept. 2012.
- M. Bratton, (2011), Citizen Perceptions of Local Government Responsiveness in Sub-Saharan Africa in World Development vol. 40, No. 3.
- M. C. Jensen M.C. et W.H. Meckling, (1994), « The nature of man », Journal of Applied Corporate Finance, vol. 7, n°2.
- M. C. SAMUEL, P. HUNTINGTON et J. WATANUKI, (1975), The Crisis of Democracy, New York University Press, New York.
- M. Carlos, (2000), «Les différentes dimensions de la globalisation et l'essai d'une régulation par le marché», Cahiers du Brésil contemporain, n° 41.
- M. Egeberg, et J. Trondal, (2009), “Political leadership and bureaucratic autonomy : Effects of agencification”, Governance, 22(4).
- M. Fares, (2005), Quels fondements à l'incomplétude des contrats, l'actualité économique, Vol. 81, n° 3.

- M. GOLDSMITH, (1995), « Autonomy and City Limits », in JUDGE D., STOCKER G., WOLMAN H., *Theories of Urban Politics*, London, Sage.
- M. GOLDSMITH, (2002), « Central Control over Local Government – A Western European Comparison », *Local Government Studies*, vol. 28, n° 3.
- M. IVANYNA, A. SHAH, (2014), « How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization », *Economics, The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 3, n° 8.
- M. J. Roe, (2003), *Political Determinants of Corporate Governance: Political Context, Corporate Impact*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- M. Jean-Philippe, V.Francois, et Y.Serdar, (2004), « Decentralization or Fiscal Autonomy ? What Does Really Matter ? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries ». World Bank Policy Research Working paper 3254. Washington, D.C.: World Bank.
- M. Jensen et W. Meckling, (1976), “Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure”, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4.
- M. Khelif, (2005), « approches de la gouvernance et performance : le cas des organisations du secteur public », vol 26, n°6, actes de Congrès annuel de la section Stratégie de l’association des sciences administratives du Canada Toronto (CASA).
- M. Maggetti, (2010), “Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies : A Critical Review”, *Living Reviews in Democracy*, 2.
- M. MICHEL-CLUPOT et S. ROUOT, « Communication financière des collectivités locales françaises et crise internationale : des pratiques en mutation », *Politiques et Management Public*, Vol 29, Juillet- Septembre 2012.
- M. P. Julien, O. Wathelet et L. Dupré, (2018), « Déjouer le temps et l’espace, reprendre du pouvoir », *Techniques & Culture*, 69.
- M. Painter et W.H. Yee, (2011), “Task Matters : A Structural-Instrumental Analysis of the Autonomy of Hong Kong Government Bodies”, *American Review of Public Administration*, 41(4).
- M. Rubinstein, (2002), *Le débat sur le gouvernement d’entreprise en France : un état des lieux*, revue d’économie Industrielle, Vol. 98, n° 98.

M. T. FORLICH, (2002), « Techniques for improving response rates in OM survey research », Journal of operations management, vol. 20.

M. Tiebout, Charles, (1956), « A Pure Theory of Public Expenditures », Journal of Political Economy 64.

M. Waline, Traité de droit administratif, 8^e éd., n°400.

M. MATMATI et D.SCHMIDT, (2003),«Autodiagnostic des pratiques de ressources humaines à l'aide des TIC», Centre de documentation de l'ISEOR, .

M. Olson, (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge, Harvard University Press.

N. Fligstein, et J. Choo, (2005), “Law and Corporate Governance”, Annual Review of Sociology 1.

OECD, (2002), « Fiscal Design Surveys across Levels of Government », OECD Tax Policy Studies no. 7, Paris: OECD.

O. Hart et B. Holmstrom, The theory of contracts, Massachusetts institute of technology, Working paper department of economics, n° 418.

O. Hart, (1995), Corporate governance : some theory and implications, the economic journal, vol. 105, n° 430.

O. Meier et G. Schier, (2008), Quelles théories et principes d'actions en matière de gouvernance des associations ? Management & Avenir, 6 (n° 20).

O. PIROTTE, P. GIRERD, P. MARSAL, S. MORSON, (1988), Trente ans d'expérience Euratom. La naissance d'un Europe nucléaire, Bruylant, Bruxelles.

O. Williamson, (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, the Free Press, New York.

P. Barberis, (1998), « The new public management and a new accountability », Public Administration, vol. 76, n° 3.

P. D. HUTCHCROFT, (2001), « Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power », Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 14, n° 1.

P. DiMaggio et W.Powell, (1991), The new institutionnalism in organizational analysis, University of Chicago Press,.

- P. Durand, (2001), « Action publique, action politique », in J.P.Leresche, Gouvernance locale, coopération et légitimité, Paris, Pédone.
- P. Gaudemet, J.Molinier, (1996), Finances publiques, Montchrestien, Paris, tome 1, 7^e édition.
- P. Hall et R.Taylor, (1997), la science politique et les trois néo-institutionnalismes, Revue française de science politique, vol. 47, n° 3.
- P. Laurent, « Améliorer la transparence, 5 ou 6 collectivités ont jeté l’opprobre sur les autres », Revue Banque, n°725, Juin 2010.
- P. Le Gales, (1995), «Du gouvernement local à la gouvernance urbaine», revue française de science politique, Vol. 45, n° 1.
- P. Oliveira, (2005), La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique. Études internationales, 36(1).
- P. REDDY, J. NEMEC et M. DE VRIES, (2015), « The State of Local Government », Public Policy and Administration, vol. 14, n° 3.
- P. Saunier, (2004), « Les vertus de la notation financière », la gazette, 6 septembre.
- P. Wirtz, (2005), « Meilleures pratiques de gouvernance et création de valeur : une appréciation des codes de bonne conduite », Comptabilité Contrôle Audit, tome 11, Vol. 1.
- R. A. DAHL et E. R. TUFTE, (1973), Size and Democracy, London, Oxford University Press.
- R. A.W. RHODES, (1996), « The New Governance: Governing without Government », Political Studies, vol. XLIV.
- R. C.CACERES et J. VANHAMME, (2003), « Les processus modérateurs et médiateurs : distinction conceptuelle, aspects analytiques et illustrations », recherche et application en marketing, vol 18, N°2.
- R. Elgie, et I. McMenamin, (2005), “Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity ? Explaining Variations in the Independence of Non-majoritarian Institutions in France”, British Journal of Political Science, 35(3).
- R. G. Rajan, et L. Zingales, (1998a), “Financial Dependence and Growth.” American Economic Review 88, No.3.

R. K. Mitchell, B. R. Agle et D. J. Wood, (1997), toward a theory of stakeholder Identification and Salience : defining the principale of who and What really Counts, The academy of Management Review, Vol. 22, n° 4.

R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer et R. W. Vishny, (1997), “Legal derterminants of external finance”, Journal of Finance 52, No.3.

R. Rizza, (2008), Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique : quelles relations ?, revue interventions économiques, n° 38.

R. V. Aguilera, et G. Jackson, (2003), “The Cross-National Diversity of Corporate Governance: Dimensions and Determinants”, Academy of Management Review 28, No.3.

R. Whitley, (1999), “Firms, Institutions and Management Control: The Comparative Analysis of Coordination and Control Systems.” Accounting, Organizations, and Society 24, No.5-6.

S. Gailmard, et J.W. Patty, (2007), “Slackers and zealots : Civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise”, American Journal of Political Science, 51(4).

S. H. YAYA, (2005), « Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », la revue de l'innovation dans le secteur public, Vol. 10, n° 1.

S. K. Snyder, et B. R. Weingast, (2000), “The American system of shared powers : the President, Congress, and the NLRB”, Journal of Law, Economics, and Organization, 16(2).

S. Marks et J. Davis, (2012), Does User Participation Lead to Sense of Ownership for Rural Water Systems? Evidence from Kenya in World Development vol. 40, No. 8.

S. MUELLER, (2015), Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-national Switzerland. Colchester, ECPR Press.

T. Bach et W. Jann, (2010), “Des animaux dans un zoo administratif : le changement organisationnel et l'autonomie des agences en Allemagne”, Revue Internationale des Sciences Administratives, 76(3).

- T. Bossert, (1998), Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance in Soc. Sci. Med. vol. 47, No. 10.
- T. Donaldson et L.E. Preston, (1995), « The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications », Academy of Management Review, vol. 20, n°1.
- T. HANSEN, J.E. KLAUSEN, (2002), « Between the Welfare State and Local government Autonomy », Local government Studies, vol. 28, n° 4.
- T. Holo, ‘‘La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ?’’, Revue béninoise des sciences juridiques et administratives, n°7, décembre 1986.
- T. M. Jones, (1995), ‘‘Instrumental Stakeholder theory: A Synthesis of Ethics and Economics’’, Academy of Management Review 20, No.2.
- T. M. Moe, (1990), ‘‘The politics of structural choice : Toward a theory of public bureaucracy’’. In : O.E. Williamson, (ed.) Organization Theory : From Chester Barnard to the Present and Beyond, New York : Oxford University Press.
- T. Mogues et S. Benin, (2011), Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana in World Development vol. 40, No. 5.
- T. ZAIR, le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, in REMALD, numéro double 99-100, juillet-octobre 2011.
- V. SEPULCHRE, (2009), « La taxation locale des activités économiques », Rev. Dr. Communal, Vol.2.
- W. A. Robbins, K.R. Austin, (1986), ‘‘Disclosure quality in governmental financial reports: An Assessment of the Appropriateness of a compound measure’’, Journal of Accounting Research, vol. 24, N° 2.
- W. E. OATES, (2013), « An Essay on Fiscal Federalism ». Journal of Economic Literature, vol. 37, n° 3, 1999.
- W. RIKER, (1969), « Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter », Comparative Politics, vol. 2, n° 1.
- X. Wang, (2010), Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases. M.E. Sharpe.

Y. BIONDI, (2013), Modèles comptables et politiques d'austérité : Représentations et enjeux de la maîtrise du déficit et de la dette des administrations publiques, en Europe et ailleurs, *Politiques et Management Public* 30 (3),.

Y. Fessha et C. Kirkby, (2008), « A Critical Survey of Subnational Autonomy in African States ». *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 38, N° 2.

Zawicki, Marcin, Mazur, Stanisław et Bober, Jarosław, (2004), [Management in local governments. Best practises]. Cracow: Malopolska School of Public Administration.

Z. Lonti, (2005), « How Much Decentralization ? », *American Review of Public Administration*, 35(2).

Thèses

A. Bouzeggou, (2015), *Système d'information comptable et gouvernance des collectivités territoriales au Maroc*, soutenue à l'université Mohammed Premier, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à Oujda.

Della Santa, M. *Dalla collaborazione alla fusione : nalisi degli aspetti economici, istituzionalie sociologici del Comune*, (1996), Thèse de doctorat en sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Vico Morcote et Fribourg.

H. Slalmi, (2018), *Le système d'information comptable des dirigeants des PME marocaines: complexité et déterminants*, soutenue à l'université Sidi Mohamed Ben Abdellah, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à Fès.

K. Ktiri, (2014), *les déterminants de la pratique du contrôle de gestion dans les entreprises marocaines : une approche contingente*, soutenue à l'université Sidi Mohamed Ben Abdellah, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à Fès.

N. GUEHAIR, (Juillet 2011), *La notation financière cas des collectivités locales Françaises*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, soutenue à l'université DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR.

مني احميدوش: ،الوجيز في القانون الجبائي وفق آخر التعديلات، كلية الحقوق بفاس، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص.٤

محمد أشمائل: واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب وشروط تأهيله، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص.٢

عبد النصر بن فارس: مصادر تمويل الجماعات الترابية وشروط تحقيق استقلالها المالي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ٢٠١٨-٢٠١٩، ص. ٣

Codes et décrets

A. Roux, (2006), ‘‘L’autonomie financière des collectivités locales en Europe’’, Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle.

BANQUE MONDIALE, (1989), L’Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme, Washington.

Bulletin mensuel des statistiques des finances locales ; décembre 2018, TGR.

C.GOUAUD, (1993), La cour constitutionnelle de la république de Hongrie.

CAD-OCDE, (1993), Orientations du CAD sur le développement participatif et la saine gestion des affaires publiques, décembre.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, (1995), Les finances publiques de l’Union européenne. Les caractéristiques, les règles et le fonctionnement du système financier européen, Luxembourg, O.P.O.C.E.

Conseil Économique et Social – France (CES - France), (2006), Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d’une nouvelle donne. Avis et rapports du conseil économique et social ; Paris, France.

D. PAGES et N.PELISSIER, (2000), « Territoires sous-influence », Paris, L’Harmattan.

Driss BEN ALI, (1991), « Emergence de l’espace socio-politique », in Etat, espace et pouvoir local : réflexion sur le Maroc et les pays en développement, Ouvrage collectif sous la direction de Ali SEDJARI, Editions GUESSOUS, Rabat.

F. LELOUP, L. MOYART, B. PECQUEUR, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? ». 4èmes journées de la proximité, réseaux et coordination, 17 et 18 Juin 2004.

La loi organique 111.14 relative aux régions.

La loi 47.06, relative à la fiscalité des collectivités locales.

LE RHUN, P.Y, « Le respect des territoires, principes de base d'une organisation régionale démocratique », Colloques « territoires institutionnels, territoires fonctionnels », Mâcon 25 et 26 septembre 2003.

M. Philippe Valletoux, Rapport du Conseil Économique et Social – France (CES - France), décembre 2006, « Fiscalité et finances publiques locales: à la recherche d'une nouvelle donne. Avis et rapports du conseil économique et social », France.

M. Thénault, P. Jamet, B. Saugey. Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales, La maîtrise des dépenses locales, 20 avril 2010, 86 pages.

N. Holec et Brunet – G. Jolivald, (2000), « De la gouvernance des économies à celle des territoires : note de synthèse sur la gouvernance », centre de documentation de l'urbanisme.

OECD, (2001) « Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000 Surveys Summary Note ». OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Paris: OECD.

OECD, (2004). « Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance ». DAC Evaluation Series. Paris: OECD.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE), (2016), KOREAN INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE (KIPF), « Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work», OECD Publishing, Paris.

P. Dujardin "Le processus de démocratisation du système politique représentatif est inachevé, et à bien des égards inachevable...". Interview du 29 mars 2007.

Rapport annuel de la cour des comptes des régions : région Fès-Meknès de l'année 2018.

Rapports sur l'exécution du budget de l'État – informations sur les budgets des gouvernements locaux, publiées par le gouvernement et annuaires statistiques publiés par le principal office de statistiques.

S. KEUNEN, « Local Autonomy and Subsidiarity: A Two-way Principle », Paper presented at the IPSA 24th World Congress of Political Science, Poznan, Poland, 23-28 July 2016.

UNDP, (1996), Decentralised Governance Programme, New York.

UNDP, Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, New York, January 1995.

World Bank, (1994), Managing Development-the Governance Dimension, Washington D.C.

Liste des tableaux

Tableau 1: Les dimensions de la Gouvernance	75
Tableau 2: Comparaison des administrations de types Wébérienne et NMP	99
Tableau 3: Typologies et caractéristiques des théories des parties prenantes	132
Tableau 4: Synthèse des caractéristiques du cadre théorique adopté	155
Tableau 5: L'approche multi-théorique de la Gouvernance et l'Autonomie financière	169
Tableau 6: Autonomies financière et fiscale	172
Tableau 7: Les recettes municipales par catégorie d'autonomie en Finlande et en Pologne	214
Tableau 8: Les dépenses municipales par catégorie d'autonomie en Finlande et en Pologne	216
Tableau 9: Indice de l'autonomie dans les dépenses et indice de l'autonomie dans les recettes.....	218
Tableau 10: Les questions épistémologiques au regard des différents paradigmes en sciences de gestion	231
Tableau 11: Les recettes de la région Fès-Meknès.....	257
Tableau 12: La structure des recettes de la région Fès-Meknès.....	265
Tableau 13: Évolution de l'autonomie financière de la région Fès-Meknès	266
Tableau 14: Items de la variable "Autonomie de recettes"	271
Tableau 15: Résultats des contributions factorielles	272
Tableau 16: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Autonomie de recettes » après élimination des items « AR1 » et « AR4 »	273
Tableau 17: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de recettes", avant et après épuration	274
Tableau 18: Items de la variable "Autonomie de recettes"	274
Tableau 19: Résultats des contributions factorielles	275
Tableau 20: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable «Outils de Gestion» après élimination de l'item « OG3 »	276
Tableau 21: Statistique de fiabilité de la variable "Outils de gestion", avant et après épuration	277
Tableau 22: Items de la variable "Autonomie de dépenses"	277
Tableau 23: Résultats des contributions factorielles	278
Tableau 24: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Autonomie de dépenses» après élimination des items « AD4 » et « AD6 »	279
Tableau 25: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de dépenses", avant et après épuration	280
Tableau 26: Items de la variable "Acteurs"	281
Tableau 27: Résultats des contributions factorielles	282
Tableau 28: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable «Acteurs» après élimination des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 »	283
Tableau 29: Statistique de fiabilité de la variable "Acteurs", avant et après épuration	284
Tableau 30: Items de la variable " Contrôle interne "	285
Tableau 31: Résultats des contributions factorielles	286

Tableau 32: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Contrôle interne » après élimination de l'item « CI6 »	287
Tableau 33: Statistique de fiabilité de la variable "Contrôle interne", avant et après épuration	288
Tableau 34: Items de la variable "Audit interne"	288
Tableau 35: Résultats des contributions factorielles	289
Tableau 36: Statistique de fiabilité de la variable "Audit interne"	290
Tableau 37: Items de la variable "Gouvernance transparente"	291
Tableau 38: Résultats des contributions factorielles	291
Tableau 39: Statistique de fiabilité de la variable "Gouvernance transparente"	292
Tableau 40: Items de la variable "Gouvernance responsabilisatrice"	293
Tableau 41: Résultats des contributions factorielles	294
Tableau 42: Statistique de fiabilité de la variable "Gouvernance Responsabilisatrice"	295
Tableau 43: Items de la variable "Gouvernance Légitimatrice"	295
Tableau 44: Résultats des contributions factorielles	296
Tableau 45: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Gouvernance légitimatrice» après élimination de l'item « GL1 »	297
Tableau 46: Statistique de fiabilité de la variable " Gouvernance légitimatrice ", avant et après épuration	298
Tableau 47: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables. « Autonomie de recettes » et « la gouvernance Transparente»	300
Tableau 48: régression entre la variable « Autonomie de recettes» et « la gouvernance transparente»	301
Tableau 49: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Outils de gestion » et « la gouvernance Transparente»	302
Tableau 50 : régression entre la variable « Outils de gestion» et « la gouvernance transparente»	303
Tableau 51: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Autonomie de dépenses » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»	304
Tableau 52: Régression entre les variables « Autonomie de dépenses » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»	305
Tableau 53: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Acteurs » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»	307
Tableau 54: Régression entre les variables « Acteurs » et « la gouvernance repsonsabilisatrice»	307
Tableau 55: Coefficient de corrélation de Pearson entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »	309
Tableau 56: Régression entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »	309
Tableau 57: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de recettes et la gouvernance transparente	311
Tableau 58: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les outils de gestion et la gouvernance transparente	311
Tableau 59: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de dépenses et la gouvernance responsabilisatrice	312

Tableau 60: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les acteurs et la gouvernance responsabilisatrice	313
Tableau 61: Régression de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre le contrôle interne et la gouvernance légitimatrice.....	314
Tableau 62: Qualité de l'ajustement du modèle conceptuel de la recherche	315
Tableau 64: Synthèse des hypothèses de recherche	323

Liste des figures

Figure 1 : Modèle conceptuel.....	15
Figure 2: Architecture de la thèse	17
Figure 3: L'évaluation et la mesure de l'autonomie financière	55
Figure 4: La matrice de l'autonomie financière.....	57
Figure 5: Le système générateur de l'identité collective	79
Figure 6: Les différentes sphères du système territorial et leur mode d'organisation.....	91
Figure 7: Autonomie de recettes et outils de gestion pour une gouvernance transparente	181
Figure 8: Autonomie de dépenses et responsabilisation des acteurs pour une gouvernance responsabilisatrice.....	193
Figure 9: Le contrôle pour une gouvernance légitimatrice	201
Figure 10: Autonomie financière et gouvernance des CT	204
Figure 11: Les modes de raisonnements.....	236
Figure 12: Le Modèle conceptuel	239
Figure 13: Représentation d'un effet modérateur de M sur la relation entre X et Y.....	240
Figure 14: Les différentes méthodes de sélection d'un échantillon	250
Figure 15: Les phases de la méthodologie empirique.....	253
Figure 16: Provinces et Préfectures de la Région Fès-Meknès	257
Figure 17: Évolution de la taxe sur les extractions minières	258
Figure 18: Évolution de la recette de la taxe sur les permis de chasse.....	259
Figure 19: Évolution de la part de la région dans la taxe sur l'extraction des produits de carrières.....	260
Figure 20: Évolution de la part de la région dans la taxe des services communaux.....	261
Figure 21: Évolution des ressources transférées par l'État à la région	262
Figure 22: Évolution de la part de la région dans l'IS	263
Figure 23: Évolution de la part de la région dans l'IR.....	263
Figure 24: Évolution de la part de la région dans la taxe sur les contrats d'assurances	264
Figure 25: Résultat du test de validation du modèle conceptuel	316

Annexe 1 : Questionnaire

Madame/Monsieur,

Ce questionnaire s'inscrit dans le cadre de la préparation d'une thèse de doctorat au sein du laboratoire de recherche en management, finance et économie sociale sous le

thème : «L'autonomie financière territoriale outil de la gouvernance financière territoriale : Région Fès-Meknès», sous la direction du Professeur NMILI Mohamed.

Ainsi, nous vous prions de bien vouloir renseigner le questionnaire ci-joint et nous vous rassurons que les données communiquées par vos soins resteront confidentielles et ne seront utilisées qu'à des fins de la recherche scientifique de notre problématique.

Par ailleurs, une synthèse des résultats de cette recherche vous sera adressée si vous le souhaitez.

En vous remerciant vivement de votre compréhension et collaboration à l'enrichissement de cette recherche universitaire, nous vous exprimons d'avance, Madame/Monsieur nos sentiments les plus distingués.

A- Présentant des répondants et de l'entité

1. Nom de votre entité

B- La Gouvernance Financière Territoriale

On parle depuis quelques décennies de la gouvernance financière territoriale,

transpe :

Estimez vous que les affirmations suivantes peuvent induire à une gouvernance financière territoriale ?

3. Mettre en place des mécanismes garantissant l'intégrité des données

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

4. Assurer une information compréhensible aux différentes parties prenantes

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

5. Assurer une information accessible aux différentes parties prenantes

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

6. Définir clairement les rôles et les responsabilités de chaque acteur local

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

La responsabilité :

Estimez vous que les affirmations suivantes peuvent induire à une gouvernance responsabilisatrice ?

7. Agir en pleine conformité avec les règles établies par la loi et les procédures en place

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

8. Agir conformément aux décisions financières votées par le conseil délibérant

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

9. Agir selon les besoins et les intérêts des citoyens

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

10. Respecter les habilitations qui sont attribuées aux gestionnaires administratifs

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

La légitimité :

Estimez vous que les affirmations suivantes peuvent induire à une gouvernance légitimatrice?

11. Prévoir tous les cas de figure par la loi pour répondre à la légitimité de la région

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

12. Assurer le contrôle interne comme un moyen de légitimité de la gouvernance

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

13. S'aligner sur l'application du New Public Management

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

C- Autonomie financière

L'autonomie financière revêt une double dimension à savoir : une autonomie de recettes et une autonomie de dépenses. Le succès ou l'échec de ces dernières repose sur les acteurs locaux et les outils de gestion mise en œuvre.

Autonomie de recettes

Que pensez-vous des affirmations suivantes ?

14. Les ressources financières répondent aux besoins de l'entité

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

15. Les ressources propres de la région sont primordiales pour avoir une autonomie de recettes

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

16. Les ressources financières dépendent des ressources fiscales

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

17. Les subventions accordées par l'État à la région sont importante

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

18. Votre région fait appel aux emprunts pour financer ses missions

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

19. Si la région dispose d'une capacité de création de recette, elle aura plus d'autogestion

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

Les outils de gestion

20. Les outils de gestion financière permettent la gouvernance financière

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

21. Les moyens matériels et outils de travail répondent aux besoins de la gestion financière de la région

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

22. La programmation budgétaire est basée sur des contrats formalisés entre la région et l'administration centrale

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

23. Le système comptable de votre entité est satisfaisant

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

24. Les comptes de gestion de la région sont transparents

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

25. La reddition des comptes est un outil améliorant la gestion de la région

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

Autonomie de dépenses

26. Avoir une liberté de dépense assure la gouvernance financière territoriale

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

27. Le visa peut entraver l'autogestion des responsables de la région

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

28. L'autonomie de dépense engendre l'autocontrôle

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

29. L'accès aux informations financières peut servir dans la prise de décision

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

30. L'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire est en adéquation avec la programmation budgétaire

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

31. Les dépenses obligatoires entravent l'autonomie de gestion

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

Les acteurs

32. Votre mission consiste à décider

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

33. La responsabilisation se base sur la confiance et engendre la motivation

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

34. Les acteurs locaux jouissent d'une large responsabilisation

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

35. La responsabilisation engendre l'autocontrôle

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

36. Les compétences des acteurs peuvent déterminer le succès de la gouvernance

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

37. La volonté de suivre une logique de gouvernance se manifeste par des formations

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

38. Le profil des acteurs dans l'entité est adéquat

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

39. Le profil des élus de la région est adéquat

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

40. Le nombre des acteurs chargés des missions est satisfaisant

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

41. Les éventuelles réunions permettent la coordination et l'implication des acteurs

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pas d'accord du tout Tout à fait d'accord

Le Contrôle

42. Le contrôle interne permet la concrétisation de la gouvernance

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

43. Votre entité répond aux exigences du contrôle juridique

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

44. Avoir un document définissant les attributions des personnes œuvrant dans l'entité facilite le contrôle

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

45. Un contrôle mutuel sur les opérations est assuré par les différents intervenants dans les actes de gestion

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

46. Les observations émises par les entités de contrôle externe sont prises en compte dans le dispositif du contrôle interne

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

47. Le contrôle du citoyen peut répondre à la gouvernance

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

L'audit interne

48. L'existence d'un comité d'audit au sein de votre entité est jugée importante

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

49. Engager un audit annuel des budgets avant leur vote par l'assemblée délibérante renforce la gouvernance

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

50. L'audit interne assure la légitimité de la gestion des acteurs locaux

☐☐☐☐☐

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

51. L'audit interne nécessite l'indépendance et l'objectivité

☐☐☐☐☐

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

52. L'audit interne est primordial pour une gouvernance financière

☐☐☐☐☐

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

Annexe 2- Résultats de l'analyse factorielle exploratoire (ACP)

Autonomie de recettes

Indice KMO et test de Bartlett

Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,744
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	167,608
	Ddl	15
	Signification	,000

Tableau 64: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "Autonomie de recettes"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	3,456	57,608	57,608	3,456	57,608	57,608
2	,984	16,399	74,007			
3	,587	9,791	83,799			
4	,546	9,101	92,900			
5	,292	4,862	97,762			
6	,134	2,238	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 65: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a	
	Composante
	1
AR1	-,785
AR2	,817
AR3	,869
AR4	-,270
AR5	,733
AR6	,898

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Tableau 66: Qualité de représentation

	Initiales	Extraction
AR1	1,000	,617
AR2	1,000	,667
AR3	1,000	,756
AR4	1,000	,073
AR5	1,000	,538
AR6	1,000	,807

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 67: Indice de KMO et Test de Bartlett après élimination des items « AR1 » et « AR4 »

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,808
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	109,345
	Ddl	6
	Signification	,000

Tableau 68: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Autonomie de recettes » après élimination des items « AR1 » et « AR4 »

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	2,865	71,629	71,629	2,865	71,629	71,629
2	,564	14,090	85,719			
3	,304	7,602	93,322			
4	,267	6,678	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 69: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de recettes", avant épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,401	6

Tableau 70: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de recettes", après épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,866	4

Outils de gestion

Tableau 71: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,673
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	184,368
	Ddl	15
	Signification	,000

Tableau 72: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "outils de gestion"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	3,126	52,105	52,105	3,126	52,105	52,105
2	1,368	22,794	74,899	1,368	22,794	74,899
3	,828	13,805	88,704			
4	,351	5,853	94,557			
5	,203	3,385	97,942			
6	,123	2,058	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Matrice des composantes ^a		
	Composante	
	1	2
OG1	,109	,936
OG2	-,684	,552
OG3	,557	-,052
OG4	,890	,042
OG5	,801	,420

OG6	,950	-,074
Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.		
a. 2 composantes extraites.		

Tableau 73: Qualité de représentation

	Initiales	Extraction
OG1	1,000	,889
OG2	1,000	,772
OG3	1,000	,313
OG4	1,000	,794
OG5	1,000	,819
OG6	1,000	,908

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Tableau 74: Indice de KMO et Test de Bartlett après élimination d l'item « OG3 »

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,706
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	158,155
	Ddl	10
	Signification	,000

Tableau 75: Résultats de l'AfE de l'échelle de mesure relative à la variable « Outils de Gestion » après élimination de l'item « OG3 »

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	2,893	57,865	57,865	2,893	57,865	57,865
2	1,366	27,327	85,192	1,366	27,327	85,192
3	,351	7,024	92,216			
4	,215	4,294	96,510			
5	,175	3,490	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales

Tableau 76: Statistique de fiabilité de la variable "Outils de Gestion", avant épuration

Statistiques de fiabilité

Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,534	6

Tableau 77: Statistique de fiabilité de la variable "Outils de Gestion", après épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,602	5

Autonomie de dépenses

Tableau 78: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,785
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	157,470
	Ddl	15
	Signification	,000

Tableau 79: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "Autonomie de Dépenses"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	3,618	60,307	60,307	3,618	60,307	60,307
2	,860	14,332	74,639			
3	,507	8,445	83,084			
4	,434	7,235	90,319			
5	,384	6,402	96,720			
6	,197	3,280	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 80: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a	
	Composante
	1

AD1	,811
AD2	,836
AD3	,805
AD4	-,770
AD5	,795
AD6	-,624

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Tableau 81: Qualité de représentation

	Initiales	Extraction
AD1	1,000	,658
AD2	1,000	,699
AD3	1,000	,647
AD4	1,000	,593
AD5	1,000	,631
AD6	1,000	,389

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 82: Indice de KMO et Test de Bartlett après élimination des items « AD4 » et « AD6 »

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,819
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	100,949
	Ddl	6
	Signification	,000

Tableau 83: Résultats de l'AfE de l'échelle de mesure relative à la variable « Autonomie de dépenses » après élimination des items « AD4 » et « AD6 »

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	2,855	71,365	71,365	2,855	71,365	71,365
2	,436	10,890	82,255			
3	,406	10,161	92,415			
4	,303	7,585	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 84: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de Dépenses", avant épuración

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,156	6

Tableau 85: Statistique de fiabilité de la variable "Autonomie de dépenses", après épuración

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,865	4

Acteurs

Tableau 86: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,788
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	402,135
	Ddl	45
	Signification	,000

Tableau 87: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "Acteurs"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	5,403	54,035	54,035	5,403	54,035	54,035
2	1,225	12,245	66,280	1,225	12,245	66,280
3	,888	8,877	75,157			
4	,748	7,485	82,642			
5	,562	5,618	88,260			
6	,443	4,431	92,691			
7	,308	3,080	95,771			

8	,205	2,053	97,825			
9	,184	1,840	99,665			
10	,034	,335	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 88: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a		
	Composante	
	1	2
AC1	-,725	,000
AC2	,774	-,132
AC3	,760	,014
AC4	-,453	,588
AC5	,930	-,175
AC6	,907	-,214
AC7	,759	,176
AC8	,434	,634
AC9	,505	,592
AC10	,889	,009

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Tableau 89: Qualité de représentation

	Initiales	Extraction
AC1	1,000	,526
AC2	1,000	,617
AC3	1,000	,577
AC4	1,000	,552
AC5	1,000	,895
AC6	1,000	,868
AC7	1,000	,607
AC8	1,000	,591
AC9	1,000	,605
AC10	1,000	,790

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales

Tableau 90: Indice de KMO et Test de Bartlett après élimination des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 »

Indice KMO et test de Bartlett

Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,857
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	302,147
	Ddl	21
	Signification	,000

Tableau 91: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Autonomie de recettes » après élimination des items « AC1 », « AC4 » et « AC8 »

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	4,587	65,531	65,531	4,587	65,531	65,531
2	,843	12,037	77,568			
3	,521	7,441	85,009			
4	,487	6,961	91,969			
5	,305	4,353	96,322			
6	,203	2,906	99,229			
7	,054	,771	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 92: Statistique de fiabilité de la variable "Acteurs", avant épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,705	10

Tableau 93: Statistique de fiabilité de la variable "Acteurs", après épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,910	7

Contrôle interne

Tableau 94: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett	
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.	,874

Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	391,893
	Ddl	15
	Signification	,000

Tableau 95: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "Contrôle interne"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	4,786	79,770	79,770	4,786	79,770	79,770
2	,712	11,869	91,639			
3	,184	3,066	94,704			
4	,144	2,406	97,110			
5	,110	1,841	98,951			
6	,063	1,049	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 96: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a	
	Composante
	1
CI1	,961
CI2	,941
CI3	,938
CI4	,928
CI5	,927
CI6	,614

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Tableau 97: Qualité de représentation

	Initiales	Extraction
CI1	1,000	,923
CI2	1,000	,885
CI3	1,000	,879
CI4	1,000	,862
CI5	1,000	,859
CI6	1,000	,377

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 98: Indice de KMO et Test de Bartlett après élimination des items «CI6 »

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,882
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	362,849
	Ddl	10
	Signification	,000

Tableau 99: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Contrôle interne » après élimination des items « CI6 »

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	4,463	89,250	89,250	4,463	89,250	89,250
2	,185	3,705	92,955			
3	,165	3,306	96,261			
4	,114	2,288	98,550			
5	,073	1,450	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 100: Statistique de fiabilité de la variable "Contrôle interne", avant épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,949	6

Tableau 101: Statistique de fiabilité de la variable "Contrôle interne", après épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,970	5

Audit interne

Tableau 102: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,816
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	538,871
	Ddl	10
	Signification	,000

Tableau 103: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "Audit interne"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	4,666	93,330	93,330	4,666	93,330	93,330
2	,201	4,025	97,355			
3	,077	1,532	98,886			
4	,042	,831	99,717			
5	,014	,283	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 104: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a	
	Composante
	1
AI1	,974
AI2	,936
AI3	,979
AI4	,973
AI5	,968

Tableau 105: Qualité de représentation des items par le facteur extrait

	Initiales	Extraction
AI1	1,000	,948
AI2	1,000	,876
AI3	1,000	,959
AI4	1,000	,946
AI5	1,000	,937

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,979	5

Gouvernance transparente

Tableau 106: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,856
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	423,833
	Ddl	6
	Signification	,000

Tableau 107: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "Gouvernance Transparente"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	3,841	96,024	96,024	3,841	96,024	96,024
2	,091	2,269	98,293			
3	,043	1,068	99,360			
4	,026	,640	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 108: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a	
	Composante
	1
GT1	,971
GT2	,989
GT3	,984
GT4	,976

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Tableau 109: Qualité de représentation des items par le facteur extrait

	Initiales	Extraction
GT1	1,000	,943
GT2	1,000	,978
GT3	1,000	,968
GT4	1,000	,952

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,986	4

Gouvernance responsabilisatrice

Tableau 110: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,847
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	226,831
	Ddl	6
	Signification	,000

Tableau 111: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable "Gouvernance Responsabilisatrice"

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	3,464	86,607	86,607	3,464	86,607	86,607
2	,295	7,365	93,971			
3	,127	3,177	97,149			
4	,114	2,851	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 112: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a	
	Composante
	1

GR1	,956
GR2	,927
GR3	,888
GR4	,950

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Tableau 113: Qualité de représentation des items par le facteur extrait

	Initiales	Extraction
GR1	1,000	,913
GR2	1,000	,860
GR3	1,000	,788
GR4	1,000	,903

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,945	4

Gouvernance Légitimatrice

Tableau 114: Indice KMO et test de sphéricité de Bartlett

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,335
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	23,620
	ddl	3
	Signification	,000

Tableau 115: Analyse factorielle exploratoire de l'échelle de mesure relative à la variable « Gouvernance légitimatrice »

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	1,413	47,089	47,089	1,413	47,089	47,089
2	1,209	40,288	87,377	1,209	40,288	87,377
3	,379	12,623	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 116: Résultats des contributions factorielles

Matrice des composantes ^a		
	Composante	
	1	2
GL1	-,737	,571
GL2	,251	,915
GL3	,898	,213

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

a. 1 composantes extraites.

Qualités de représentation		
	Initiales	Extraction
GL1	1,000	,869
GL2	1,000	,901
GL3	1,000	,852
Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.		

Tableau 117: Indice de KMO et Test de Bartlett après élimination des items « GL1 »

Indice KMO et test de Bartlett		
Indice de Kaiser-Meyer-Olkin pour la mesure de la qualité d'échantillonnage.		,500
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approx.	5,088
	ddl	1
	Signification	,024

Tableau 118: Résultats de l'AFE de l'échelle de mesure relative à la variable « Autonomie de recettes » après élimination des items « GL1 »

Variance totale expliquée						
Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	1,299	64,928	64,928	1,299	64,928	64,928
2	,701	35,072	100,000			

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Tableau 119: Statistique de fiabilité de la variable "Gouvernance légitimatrice", avant épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,065	3

Tableau 120: Statistique de fiabilité de la variable "Gouvernance légitimatrice", après épuration

Statistiques de fiabilité	
Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,505	2

Table des matières

Sommaire.....	5
Liste des abréviations	6
Introduction générale.....	7
Chapitre 1 :	18
L’appréhension des concepts: autonomie financière et gouvernance financière des collectivités territoriales	18
Introduction du chapitre	19
Section 1 : Autonomie financière des collectivités territoriales	21
1- Les définitions de l’autonomie financière locale	23
1.1- Les définitions formelles de l’autonomie financière.....	23
1.1.1- La définition formelle extensive	24
a- Le contenu : débudétisation et autonomie budgétaire :	24
b- Un contenu impliquant la personnalisation	26
1.1.2- La définition formelle restrictive.....	27
a- Autonomie financière sans personnalité juridique	27
b- La réduction de la notion d’autonomie financière à celle d’individualité budgétaire	28
1.2- Définition fonctionnelle de l’autonomie financière.....	31
a- Une nature spécifique : une notion fonctionnelle et graduelle	31
b- Un contenu spécifique en raison de l’absence de corrélation entre les notions formelles et la fonction de l’autonomie financière fonctionnelle	34
2- Déterminants et évaluation de l’autonomie financière locale	36
2.1- Les déterminants de l’autonomie financière	36
2.1.1- Dimension Dépenses	37
2.1.2- Dimension Recettes.....	39
a- Les outils budgétaires	40
b- Les outils fiscaux	42

c- Les outils financiers	45
2.2- Évaluation et mesure de l'autonomie financière locale	47
2.2.1- La mesure de l'autonomie financière locale.....	47
a- Les ratios de niveau	49
b- Les ratios de structure	50
2.2.2- Évaluation de l'autonomie financière locale	53
Section 2 : Le cadre conceptuel de la gouvernance financière territoriale	60
1- Essence et développement conceptuel de la gouvernance	60
1.1- Étymologie et polysémie de la Gouvernance.....	61
1.1.1- Étymologie de la gouvernance	61
a- La gouvernance médiévale	64
b- La gouvernance de l'âge classique	64
c- La gouvernance moderne	65
d- La gouvernance aujourd'hui	65
1.1.2- La gouvernance : une notion polysémique.....	66
a- La gouvernance en économie	67
b- La gouvernance en géographie	68
c- La gouvernance en sciences politiques	69
1.2- La gouvernance : redéfinition du concept par les différentes organisations internationales	70
1.2.1- La gouvernance d'après la Banque Mondiale	70
1.2.2- La gouvernance d'après l'OCDE-CAD	71
1.2.3- La gouvernance d'après Le PNUD	72
1.2.4- La gouvernance d'après le BERD.....	73
2- La gouvernance et l'approche territoriale	76
2.1- Différence entre espace et territoire	77
2.1.1- Territoire-identité	78
2.1.2- Le territoire en tant que composante de l'État	80
2.2- Vers une définition du territoire	80
2.2.1- La notion du territoire en sciences économiques	81
2.2.2- Le territoire selon la théorie des organisations.....	82
2.2.3- Territoire : champ opérationnel de la gouvernance.....	83
2.2.4- La région : échelle territoriale	83
2.3- La gouvernance territoriale.....	88

3- La Gouvernance Financière des collectivités territoriales	93
3.1- La conceptualisation managériale de la gouvernance financière locale	94
3.1.1- Vers une définition de la GFL.....	94
3.2- NPM : outil de la GFL	96
Section 3 : Les fondements théoriques de la gouvernance et l'autonomie financières	101
1- Les approches théoriques de l'autonomie financière locale	101
1.1- L'approche légaliste	104
1.2- L'approche fonctionnelle	106
1.3- L'approche organisationnelle.....	109
1.4- L'approche politique des relations intergouvernementales.....	111
2- Cadre théorique de la gouvernance.....	113
Conclusion du chapitre.....	117
Chapitre 2 :	119
Le cadrage théorique de l'autonomie financière et la gouvernance financière des collectivités territoriales.....	119
Introduction du chapitre 2	120
Section 1 : La gouvernance au carrefour des théories	122
1- Approche partenariale de la gouvernance.....	122
1.1- Théories encadrant la gouvernance partenariale	123
1.1.1- De la théorie de l'agence à l'approche partenariale	123
1.1.2- Théorie des parties prenantes	127
1.1.3- Choix publics et gouvernance	133
1.2- Analyse des conditions d'application du courant partenarial à la collectivité territoriale	135
1.2.1- La collectivité territoriale et la condition de conflits d'intérêts	136
1.2.2- La collectivité territoriale et la condition d'incomplétude des contrats	139
2- L'apport de la théorie cognitive	143
3- Approche néo-institutionnelle sociologique de la gouvernance	145
3.1- Le rôle des institutions	146
3.2- Théorie néo-institutionnelle sociologique	151
3.3- Justification du choix de la théorie.....	152
Section 2 : L'autonomie financière et la gouvernance	155
1- L'autonomie financière et l'approche multi-théorique de la gouvernance.....	156
1.1- L'approche partenariale de la gouvernance	157
1.2- L'approche cognitive de la gouvernance.....	160

1.3- L'approche néo-institutionnelle de la gouvernance	166
2- Les débats sur l'autonomie financière et la gouvernance des CT	169
2.1- Autonomie de recettes et outils de gestion pour une gouvernance transparente	170
2.2.1- L'Autonomie de recettes fondement de l'AF	171
2.2.2- Outils de gestion	174
a- La comptabilité	175
b- Le contrôle de gestion	176
c- La communication financière, au nom de la transparence	179
2.2- Autonomie de dépenses et responsabilisation des acteurs pour une gouvernance responsabilisatrice	181
2.2.1- Autonomie de dépenses	182
a- Le facteur structurel	184
b- Le facteur taille et tâche de l'organisation	184
2.2.2- Responsabilisation des acteurs	185
a- Implication des acteurs	186
b- Rationalité des acteurs	188
c- Compétences des acteurs	190
2.3- Le contrôle et l'audit pour une gouvernance légitimatrice	194
2.3.1- Le contrôle	194
a- Contrôle administratif	195
b- Le contrôle juridictionnel	196
c- Contrôle politique	198
2.3.2- Audit interne	201
Section 3 : les avancées théoriques à l'épreuve des données empiriques	205
1- Le système polonais du gouvernement local	206
2- Le système du gouvernement local finlandais	209
3- L'autonomie sur le plan des recettes et des dépenses par rapport à la méthode de classification de l'échelle ordinale	213
Conclusion du chapitre	221
Chapitre 3 :	223
Étude empirique du rôle de l'autonomie financière dans la gouvernance financière des collectivités territoriales : Région Fès-Meknès.	223
Introduction du chapitre	224
Section 1: Méthodologie empirique : une démarche hypothético-déductive	226

1- Positionnement épistémologique, approche méthodologique et modèle conceptuel de la recherche.....	226
1.1-Le positionnement épistémologique et l'approche méthodologique de la recherche ..	227
1.1.1- Paradigme épistémologique	227
<i>a- Positivisme</i>	228
<i>b- Constructivisme</i>	229
<i>c- Interprétativisme</i>	230
<i>d- Notre positionnement</i>	232
1.1.2- Approche méthodologique : une approche quantitative/ déductive	233
<i>a- L'approche de la recherche</i>	233
<i>b- La démarche</i>	234
1.2- Le modèle général de la recherche et ses variables	238
1.2.1- Rappel du modèle conceptuel de recherche	238
1.2.2- Rôle modérateur d'une variable	239
2- Stratégies de recherche et d'échantillonnage : enquête par questionnaire	240
2.1- Opérationnalisation des variables de recherche	241
2.2.1- Les variables explicatives	241
<i>a- Autonomie de recettes</i>	241
<i>b- Outils de gestion</i>	242
<i>c- Autonomie de dépenses</i>	242
<i>d- Acteurs :</i>	243
<i>e- Le contrôle</i>	243
2.2.2- La variable modératrice : l'audit interne	244
2.2.3- La variable à expliquer : la gouvernance financière.....	244
2.3- La collecte des données par questionnaire.....	245
2.3.1- L'élaboration du questionnaire	245
2.3.2- Le pré-test du questionnaire	246
2.3.3- L'administration du questionnaire	246
<i>a- Administration par voie postale :</i>	247
<i>b- Administration en face à face</i>	247
<i>c- Administration par téléphone</i>	247
<i>d- Administration par email</i>	248
<i>e- L'administration de notre questionnaire</i>	248
2.4- Le choix de l'échantillon enquêté : un échantillon de convenance	250

2.4.1- Échantillon ciblé.....	250
2.4.2- Critères d'échantillonnage	250
a- Un échantillon de convenance	250
b- Traitement des données	252
Section 2 : État des lieux : analyse descriptive des données recueillies.....	254
1- La région au Maroc.....	254
2- Les caractéristiques du terrain d'investigation: Région Fès-Meknès.....	256
2.1- La région Fès-Meknès.....	256
Le recours à l'emprunt.....	264
2.2- L'autonomie financière de la région Fès-Meknès :	265
Section 3 : Test des échelles de mesure, des hypothèses et du modèle conceptuel de recherche	267
1- Tests de validité et de fiabilité des échelles de mesure.....	267
1.1- Présentation des tests de validité et de fiabilité utilisés.....	268
1.1.1- Test de validité : l'analyse en composante principale (ACP)	268
a- Indice kaiser, Mayer et Olkin (KMO)	269
b- Test de sphéricité de Bartlett	269
1.1.2- Test de fiabilité : le coefficient alpha de Cronbach.....	269
1.2- Résultats des tests de validité et de fiabilité.....	270
1.2.2- Test de validité de la variable «Outils de gestion»	274
1.2.3- Test de validité de la variable «Autonomie de Dépenses»	277
1.2.4- Test de validité de la variable «Acteurs».....	281
1.2.5- Test de validité de la variable «Contrôle interne»	285
1.2.6- Test de validité de la variable «Audit interne»	288
1.2.7- Test de validité de la variable «Gouvernance transparente»	290
1.2.8- Test de validité de la variable «Gouvernance Responsabilisatrice»	293
1.2.9- Test de validité de la variable «Gouvernance Légitimatrice»	295
2- Tests des hypothèses et du modèle conceptuel	298
2.1- Tests des hypothèses	299
2.1.1- « Autonomie de recette » et « gouvernance Transparente ».....	300
a- Corrélation bi-variée entre les variables « Autonomie de recette » et « gouvernance Transparente »	300
b- Régression entre les variables « Autonomie de recette » et « gouvernance Transparente »	301
2.1.2- « Outils de gestion » et « gouvernance Transparente »	302

a- Corrélation bi-variée entre les variables « Outils de gestion » et « gouvernance Transparente »	302
b- Régression entre les variables « Outils de gestion » et « gouvernance Transparente »	303
2.1.3- « Autonomie de dépenses » et « gouvernance responsabilisatrice »	304
a- Corrélation bi-variée entre les variables « Autonomie de dépenses » et « gouvernance responsabilisatrice »	304
b- Régression entre les variables « Autonomie de dépenses » et « gouvernance responsabilisatrice »	304
2.1.4- « Acteurs » et « gouvernance responsabilisatrice »	306
a- Corrélation bi-variée entre les variables « Acteurs » et « gouvernance responsabilisatrice »	306
b- Régression entre les variables « Acteurs » et « gouvernance responsabilisatrice »	307
2.1.5- « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice»	308
a- Corrélation bi-variée entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »	308
b- Régression entre les variables « Contrôle interne » et « gouvernance légitimatrice »	309
2.1.6- Test de l'effet modérateur de la variable « Audit interne »	310
a- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de recettes et la gouvernance transparente	310
b- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les outils de gestion et la gouvernance transparente	311
c- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre l'autonomie de dépenses et la gouvernance responsabilisatrice	312
d- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre les acteurs et la gouvernance responsabilisatrice	313
e- Test de l'effet modérateur de l'audit interne sur la relation entre le contrôle interne et la gouvernance légitimatrice	313
2.2- Test du modèle conceptuel de recherche	314
2.2.1- Indice de qualité d'ajustement du modèle conceptuel de la recherche	315
2.2.2- Résultat du test de validation du modèle conceptuel	315
3.1- autonomie de recettes et outils de gestion pour une gouvernance transparente :	318
3.2- Autonomie de dépenses et Acteurs pour une gouvernance responsabilisatrice :	319
3.3- le contrôle pour une gouvernance légitimatrice	320
Conclusion du chapitre	322
Conclusion générale	324

Bibliographie	333
Liste des tableaux	361
Liste des figures.....	364
Table des matières	391