

Gouverner le service public local : processus décisionnels, incertitudes et arrangements

Cas de la gestion des déchets ménagers et de l'éclairage public à Salé

Governing the local public utility: Decision-making processes, uncertainties and arrangements Case of Household waste management and street lighting in Salé

EL ALOUI Mehdi

Docteur en Urbanisme, Gouvernance Urbaine et Territoires

Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme – Maroc

Ecole Doctorale : Urbanisme, Gouvernance Urbaine et Territoires

elalouimehdi@hotmail.fr

Date de soumission : 17/09/2022

Date d'acceptation : 11/11/2022

Pour citer cet article :

EL ALOUI. M. (2022) « Gouverner le service public local : processus décisionnels, incertitudes et arrangements », cas de la gestion des déchets ménagers et de l'éclairage public à Salé, Revue Française d'Économie et de Gestion « Volume 3 : Numéro 11 » pp : 31 – 55 .

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

En traitant de l'importance de la décision dans la vie d'une organisation, Herbert Simon affirmait qu'il ne suffit pas de s'interroger sur le « What to do ? » (Que faire ?), il faut aussi réfléchir sur le « How to decide what to do ? » (Comment décider de ce qu'il faut faire). Comme quoi le processus à l'origine de la décision revêt au-delà des résultats obtenus, une importance capitale. Ceci est d'autant plus vrai que la décision au sein de l'organisation se déploie aujourd'hui dans une scène « multi-acteurs » et un environnement « multirisques », impliquant un équilibre souvent difficile à trouver entre les orientations stratégiques nationales, les principes néolibéraux animant la logique privée et les logiques territoriales de réponse aux exigences des citoyens-usagers- électeurs (Thoenig et Duran, 1996). Services de proximité par excellence, les services publics locaux (SPL) de la gestion des déchets ménagers (DM) et d'éclairage public (EP) sont régulièrement pointés du doigt au Maroc lorsqu'il s'agit d'évaluer les performances de l'action publique locale. Pourtant, à Salé (cas d'étude choisi), les efforts financiers n'ont pas manqué, au point que les deux SPL accaparent aujourd'hui environ la moitié des dépenses de fonctionnement de la ville. Cet article propose donc de partir des arrangements organisationnels mis en place par les acteurs pour reconstruire les processus décisionnels et débusquer à travers eux les différentes rationalités, stratégies, jeux de pouvoirs... ayant présidé à l'adoption d'un tel ou tel choix organisationnel.

Mots clés : gouvernement du service public local ; processus décisionnels ; arrangements ; coalition ; déchets ménagers ; éclairage public.

Abstract

In discussing the importance of decision-making in the life of an organization, Herbert Simon said that it is not enough to ask what to do? How to decide what to do? That is why the process behind the decision is of paramount importance beyond the results achieved. This is all the more true since the decision within the organization is nowadays made in a "multi-stakeholders" scene and a "multi-risk" environment, implying a balance that is often difficult to find between national strategic orientations, the neo-liberal principles that drive private logic and the territorial logic of responding to the demands of citizens-users-voters (Thoenig and Duran, 1996). Local public utilities for household waste management and public lighting are regularly singled out in Morocco when it comes to evaluating the performance of local public action. However, in Salé (the case study), financial efforts have not been lacking, to the point that the two SPLs now account for about half of the city's operating expenses. This article therefore proposes to start from the organizational arrangements put in place by the actors in order to reconstruct the decision-making processes and, through them, to uncover the different rationalities, strategies, power games, etc., that led to the adoption of a particular organizational choice.

Keywords :

Government of public local utility ; decision-making ; arrangements ; coalition ; household waste ; street lighting.

Introduction

Fortement débattue depuis les années quatre-vingt, suite à l'avènement des réformes de la décentralisation, de la crise des finances publiques et à la montée en puissance du recours au privé, **la question de gouverner les services publics « locaux »**, ne cesse de prendre de l'ampleur et de susciter les plus vifs intérêts. En effet, si l'importance des services publics locaux et des modes de les gouverner est patente pour tous les pays, elle l'est encore davantage pour les États, où le développement « interne » représente le premier impératif national (Zarrouk, 2001).

Services de proximité par excellence, les SPL de la gestion des DM et de l'EP accaparent aujourd'hui environ la moitié des dépenses de fonctionnement de la ville de Salé. Au-delà de leur poids financier, leur importance socio-politique, économique et environnementale n'est pas à démontrer. Si la gestion des DM renvoie à la santé des citoyens, à l'hygiène, à la salubrité publique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, l'EP est quant à lui gage de sécurité des citoyens, de sécurisation de l'espace public et de qualité de vie. Raisons pour lesquelles d'ailleurs ces deux SPL ont fait l'objet au Maroc de stratégies nationales de grande envergure : le Programme National des DM (PNDM), lancé en 2008 et la Stratégie Nationale d'Efficacité Energétique lancée en 2009.

A Salé, l'administration de ces SPL a connu entre la période 2003-2019, un foisonnement d'instruments d'intervention juridiques, organisationnels, financiers et techniques ayant comme dessein de « professionnaliser » leur gestion et d'en assurer une meilleure efficacité et efficience. Il n'en demeure pas moins qu'entre la présence chez les usagers-citoyens d'un sentiment généralisé d'insatisfaction d'une part, et des performances observées disproportionnées par rapport à l'effort consenti d'autre part, se trouve interrogée l'action publique locale qui sous-tend le gouvernement de ces SPL.

Si l'acte de gouverner ces SPL se veut avant tout une affaire d'acte de volonté politique, impliquant une prise de décision stratégique par un ensemble d'acteurs poursuivant des objectifs souvent divergents, dans des environnements de plus en plus complexes et incertains, il s'avère qu'une première source de complexité tient à la nature même de ces SPL et aux implications des défis nullement évidents de répondre, sous un certain nombre de contraintes d'ordre à la fois budgétaires, relatives aux niveaux d'équipements hérités, à la fragmentation politique et territoriale, à l'urbanisation rapide et mal maîtrisée...à leurs principes fondamentaux et de combler les besoins incompressibles de l'utilisateur-citoyen. De plus,

l'avènement au courant des années quatre-vingts des Programmes d'Ajustement Structurel impulsés par les institutions financières internationales a opéré un véritable changement de conception en matière d'offre en services publics. Désormais, la relance de la croissance économique et de la compétitivité, passe inéluctablement par une certaine remise en cause des procédés du « tout public », ayant montré de sérieuses limites et dysfonctionnements et par un appel accru au « privé », à ses financements, à son expertise et à sa logique plutôt marchande que d'économie publique (Demiras et Godard, 2006).

Gouverner le service public local devient en définitive une affaire d'un équilibre souvent difficile à trouver, dans une scène multi-acteurs et un environnement multirisques, entre les orientations stratégiques nationales, les principes libéraux animant la logique privée et les logiques territoriales de réponse aux exigences des citoyens-usagers- électeurs (Thoenig et Duran, 1996). Le fait est en qu'en dépit de cette complexité et au milieu de ces contraintes, les pouvoirs locaux arrivent par le biais d'instruments, de mécanismes et de processus décisionnels, à opérer des choix organisationnels qui conditionnent les performances, les coûts et le degré de satisfaction des destinataires du service. Il y'a alors à répondre à la question centrale suivante :

Quels processus décisionnels sous-tendent l'action collective de gouvernement des SPL de gestion des déchets ménagers et d'éclairage public à Salé ?

En partant des différents arrangements organisationnels adoptés par les acteurs de la ville de Salé durant la période 2003-2019 en matière de gouvernement des SPL de la gestion des déchets et d'EP, cette contribution tente **de reconstruire les logiques d'acteurs et les processus décisionnels** qui en ont présidé. Elle cherche ainsi à analyser le poids et implications des différentes rationalités, sources de pouvoirs et éléments de l'environnement en matière de prise de décision, en émettant les deux hypothèses suivantes :

Hypothèse 1 : Eu égard aux réformes de la décentralisation, l'intervention de l'Etat semble perdre de l'ampleur en faveur d'une plus grande autonomie d'intervention des élus, désormais en prise directe avec les populations et les opérateurs privés ;

Hypothèse 2 : Le cadre « formel » de prise de décision n'empêcherait pas l'existence d'un système informel aussi puissant sous-tendu par davantage d'arrangements et de négociation inter-acteurs ;

Sur le plan méthodologique, la présente contribution est guidée par la démarche d'analyse stratégique-systémique (C. March et H. Simon, 1964), développée à partir des années 1970 par M. Crozier et E. Friedberg au sein du Centre de Sociologie des Organisations (C.S.O).

Sur le plan théorique, la présente contribution se réfère aux travaux pionniers de H. Simon, C. Lindblom, J.B Quinn et de R. Boudon sur les modèles décisionnels. Elle fait appel également au corpus théorique issu du champ disciplinaire de la socio-économie de l'organisation, telles que les théories du pouvoir dans l'organisation (E. Friedberg, M. Crozier, R. Boudon, P. Bernoux...) et la théorie de la contingence de l'environnement (H. Mintzberg). En recourant à un mixte entre les techniques dites documentaires¹ et les entretiens semi-directifs, réalisés avec une quarantaine d'acteurs (*élus locaux, personnel Communal, responsables des services centraux de la Direction Générale des Collectivités Territoriales et des services déconcentrés, opérateurs privés...*), ce texte est le fruit d'une étude de cas qualitative « unique », présentant l'avantage de pouvoir mener en profondeur une analyse diachronique et multidimensionnelle, tout en prenant en compte les effets du contexte, difficile à mener sur plusieurs terrains (Léca, 2009).

Pour ce faire, le document est scindé en deux grandes parties : la première expose les principaux enjeux et défis à la fois urbanistiques, socio-politiques et financiers qui se posent au gouvernement des SPL étudiés. En deuxième partie, il est proposé une analyse des modes de décider en la matière, en décryptant les différents rationalités, jeux de pouvoirs et rapports de force derrière l'adoption de tel ou tel arrangements.

1 Revue de littérature

En traitant de l'importance de la décision dans la vie d'une organisation, Herbet Simon prix Nobel d'économie en 1978 disait qu'il ne suffit pas de s'interroger sur le « What to do ? » (Que faire ?), il faut aussi réfléchir sur le « How to decide what to do ? » (Comment décider de ce qu'il faut faire). Comme quoi le processus décisionnel, le cheminement délibératif ayant conduit à la décision revêt souvent une importance cruciale qui peut même dépasser les résultats auxquels a tendu la décision prise (Alcaras, Gianfaldoni et Pache, 2004).

Aussi, la décision dépend largement de l'acteur qui l'a prise et de sa rationalité. En vérité, la décision n'est en définitive pas le seul fait du type de rationalité qui en a présidé, ni des

¹ À travers l'étude et l'analyse des : Procès-verbaux des sessions du Conseil Communal de Salé contenant les discussions et décisions afférentes aux SPL étudiés, Contrats et conventions et leurs avenants établis entre la Commune de Salé et les différents opérateurs privés en charge de la gestion des SPL en question, Rapports d'instances nationales et de juridictions financières, rapports de missions d'audits de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale, de réseaux d'experts...Articles de presse, rapports, compte-rendu et autres sources de ressources secondaires et de littérature grise.

différentes conceptions et représentations que se font les acteurs par rapport aux problèmes posés, solutions et différentes alternatives qui se présentent eux (Simon, 1982, cité par Quinet, 1994). La décision est au moins la résultante de 3 ingrédients qui s'entremêlent, s'opposent ou s'épaulent de façon souvent simultanée. Le premier déterminant du processus décisionnel dans l'organisation est la rationalité de l'acteur. À ce propos, contrairement aux postulats des économistes néoclassiques, qui défendaient l'idée d'un acteur doté d'une rationalité « omnisciente », et « illimitée », disposant d'une complétude cognitivo-informationnelle et d'une capacité à opérer un traitement concomitant et synoptique de l'ensemble des possibilités de décision qui se présentent à lui et de leurs conséquences, on retiendra que l'acteur n'est doté au fond que d'une rationalité limitée (C. Lindblom, 1959 ; Simon, 1982, R. Boudon, 2003) ainsi que d'autres figures de proue de la sociologie, de la science politique et de l'organisation ont démontré que la rationalité de l'acteur est limitée. Il ne peut à ce titre espérer accéder à l'exhaustivité de l'information nécessaire à la prise de décision, pas plus qu'il ne peut prétendre à un traitement concomitant et synoptique de l'ensemble des opportunités décisionnelles qui s'offrent à lui. La solution retenue in fine n'est ni la meilleure dans l'absolu (vision maximisatrice), ni à l'intérieur de critères de satisfaction du décideur (optimisation compte tenu de ses préférences) (Boudon, 1986). Tout au plus, elle est la meilleure parmi les solutions examinées. De surcroît, l'action concrète n'est jamais l'usage d'un seul type de rationalité. Au contraire, il est fait appel à une multitude de raisons puisées dans des horizons différents qui mêlent l'utilitaire, le cognitif, l'axiologique, le politique, l'émotionnel et l'intuitif... (Hardin, 1995, cité par Boudon, 2003).

L'environnement organisationnel est le deuxième facteur déterminant dans le processus décisionnel (Mintzberg, 1982). De par sa complexité, son instabilité et son imprévisibilité, l'environnement externe à l'acteur comme à l'organisation pèse lourdement sur ses décisions. La nécessité de parer aux problèmes et besoins incompressibles des usagers-citoyens, les éventuelles externalités et implications socio-économiques, financières et territoriales des décisions sur la structure des villes et sur leur attractivité, l'impérieuse nécessité de composer avec une multitude d'acteurs de différentes rationalités, à intérêts divergents, voire même contradictoires, avec ce que cela implique comme enjeux autour des actifs spécifiques et des investissements, font que l'acteur prend des décisions « stratégiques » et « compliquées » dans des environnements de plus en plus complexes (Bernoux, 2001). En matière de fourniture et de gestion des services publics locaux, la déferlante néolibérale mettant en avant un privé,

hautement qualifié, fortement capitaliste et asymétriquement performant par rapport à son interlocuteur public met une couche de plus en termes de complexité sur les décisions dans ce domaine (Demiras et Godard, 2006).

La décision est en troisième lieu indissociable des rapports de force et des enjeux de pouvoir qui ont lieu au sein de l'organisation. Les acteurs ne peuvent en effet éviter l'interdépendance et son corollaire « le pouvoir ». La décision n'est pas tant la résultante exclusive d'une espèce d'organisation imaginée comme un ensemble hiérarchique agissant d'en haut, fait de normes, de standards et de règles. Bien qu'importante en ce sens qu'elle définit les contours de l'action collective pour éviter qu'elle devienne une soupe sans hiérarchie, la structure formelle n'est que la partie visible de l'iceberg (Friedberg, 1993). Le pouvoir d'influencer la décision ne découle pas en effet que de la position hiérarchique, de la règle ou de la norme. En usant de ce qu'on a appelé la maîtrise des zones d'incertitudes liées à la maîtrise d'une compétence non substituable, à la maîtrise des rouages institutionnels et organisationnels et à la proximité des centres décisionnels, de nombreuses occasions de négocier des échanges, de catalyser une décision, de se protéger efficacement, de freiner, de bloquer ou même d'imposer ses initiatives, peuvent être offertes à des catégories autres que celles dotées du pouvoir formel hiérarchique ou autre (Crozier et Friedberg, 1977). De l'autre côté, des coalitions peuvent voir le jour pour détourner ce cadre normé et instaurer un ordre spécifique qui serve les intérêts d'une « coalition dominante » (Cyert et March, 1963). L'organisation doit être analysée in fine non pas comme étant caractérisée par une césure entre une structure formelle puissante et une structure parallèle informelle, mais comme une « terre de pouvoir » où se mêlent les prescriptions formelles et les processus informels, tantôt s'épaulant, tantôt s'inhibant ; où les prescriptions formelles en gagnant de rigidité, stimulent davantage le développement de relations de pouvoir parallèles, de sources de pouvoir informel, lesquelles enclenchent davantage de formalisme et ainsi de suite...(Friedberg, 1993).

2 Salé : le défi de l'offre des SPL sous le poids de l'extension urbaine, de la fragmentation socio-politique et des enjeux « financiers »

2.1 Ville de Salé : Une démographie galopante et une fragmentation urbanistique et politique « handicapantes »

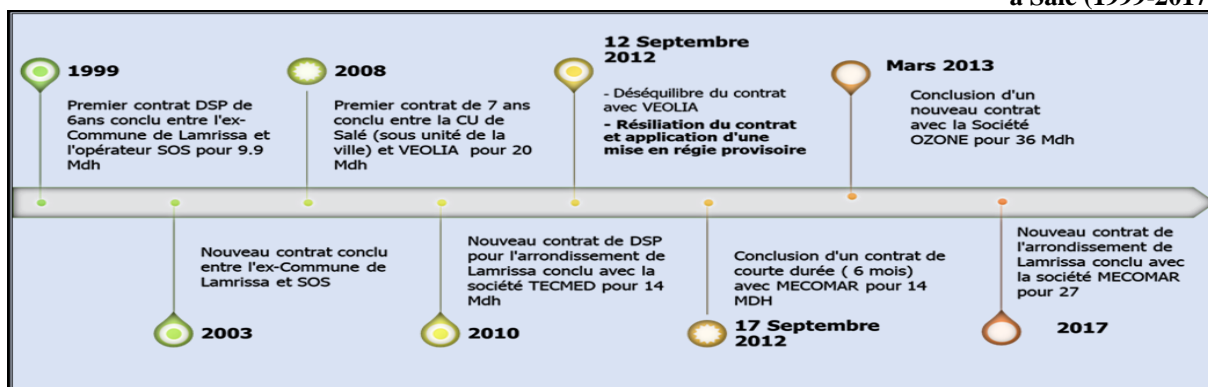
Avec ses 890.403 habitants (RGPH, 2014) répartis sur les cinq arrondissements : Tabriquet, Bettana, Hsain, Laâyayda et Lamrissa, la ville de Salé se positionne comme la 5^{ème} ville la plus peuplée du Maroc, derrière Casablanca, Fès, Tanger et Marrakech, avec néanmoins un trend d'accroissement démographique (2.2% contre 1.2% au niveau national) et une densité de

population des plus importants (9275 Hab./Km²). Une densification démographique ayant engendré une extension urbaine rapide, constante et non homogène, qui s'est déployée au coût d'une urbanisation majoritairement non réglementaire, dont résulte aujourd'hui plusieurs quartiers non-structurés et sous-équipés. Il est estimé aujourd'hui qu'environ 51% de la population de Salé occupe des quartiers denses issus d'une urbanisation non-réglementaire.

2.2 Architecture organisationnelle et poids financier des services de gestion des DM et d'EP à Salé :

En matière de collecte et de nettoyage des DM, la Commune de Salé fut l'une des premières villes du Maroc à opter pour des contrats de concession du service au privé, dès lors que l'ex-Commune Urbaine de Lamrissa eut procédé dès 1999 à la délégation à la société « SOS » du service de la collecte de ses DM. Depuis ce temps, la Commune de Salé s'est engagé dans un processus continu de concession du service de la collecte et du nettoyage de ses DM. Hormis l'arrondissement « Lamrissa » qui a bénéficié et bénéficie encore de son propre contrat de DSP, l'organisation de la gestion déléguée des déchets au niveau de la ville de Salé a été répartie en deux lots. Un premier lot concerne les arrondissements de Bettana et Hsain et un deuxième lot concerne les arrondissements de Tabriquet et Laâyayda.

Figure 1 : évolution de la délégation du service public de la collecte et du nettoyage des déchets au privé à Salé (1999-2017)



Source : Auteur

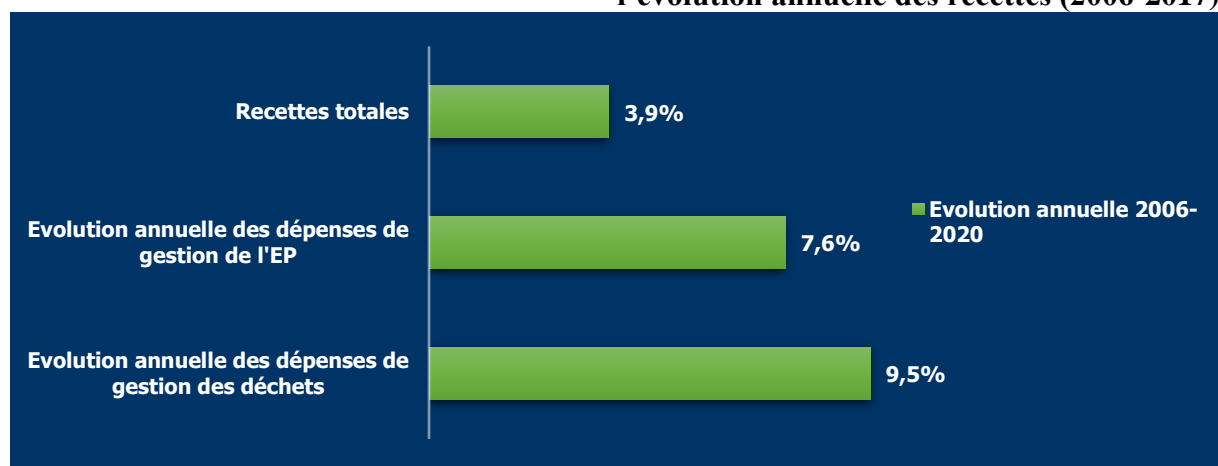
Le traitement et la valorisation des DM et assimilés a fait l'objet depuis 2007, d'une convention de DSP à un consortium privé pour la conception, financement, construction, exploitation et entretien de la nouvelle décharge intercommunale située dans le territoire de la Commune d'Oum Azza et de trois centres de transfert des villes de Rabat, de Salé et de Témara, ainsi que la réhabilitation de la décharge d'Akreuch. Piloté sur le plan institutionnel jusqu'en 2018 par un Comité permanent présidé par le Wali de la Région, suite à un profond désaccord politique entre les élus de Rabat et Salé, ce SPL est aujourd'hui sous la responsabilité directe d'un

Etablissement de Coopération Intercommunale (ECI) regroupant 13 Communes.

Géré jusqu'à fin 2014 en mode « régie directe », le service d'EP a fait l'objet dès Janvier 2015, d'une expérience pionnière au Maroc avec la création d'une Société de Développement Local en vertu d'une convention liant la Commune de Salé à la SDL pour une durée 15 ans, et une enveloppe budgétaire globale de 132.530.000 Dh.

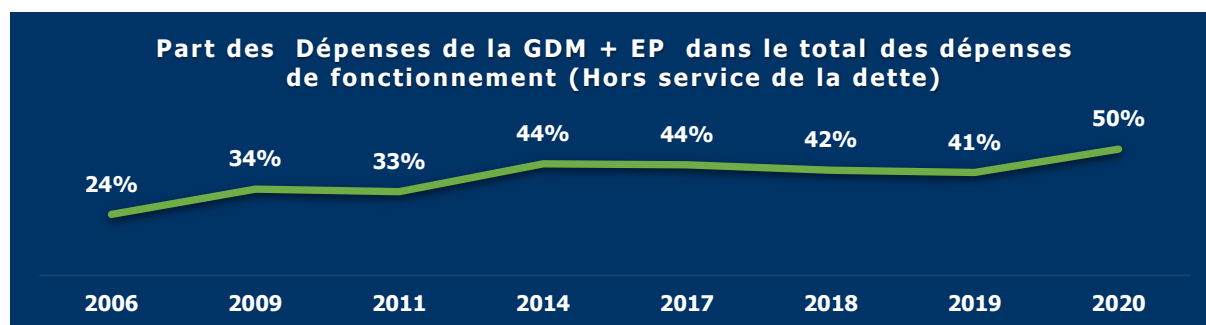
S'accaparant aujourd'hui d'environ la moitié des dépenses de fonctionnement de la ville de Salé (hors service de la dette) (cf. figure 3), les SPL de la gestion des DM et de l'EP accusent en réalité une ascension importante du fait des coûts sans cesse révisés à la hausse en raison de l'évolution démographique, de la couverture de nouveaux périmètres urbanisés, de l'introduction de nouvelles technologies, des renégociations des contrats ...etc., dépassant même l'évolution des recettes de la Commune (figure 2). Ceci nous conduit en définitive à interroger d'emblée la pertinence, la viabilité et la soutenabilité du modèle ayant sous-tendu la gestion de ces deux SPL, et au-delà décortiquer les modes de décider ayant présidé aux choix organisationnels y afférents.

Figure 2 : Evolution annuelle des dépenses de la gestion des SPL étudiés en rapport avec l'évolution annuelle des recettes (2006-2017)



Source : Documents budgétaires de la ville de Salé 2006-2020

Figure 3 : Évolution de la part des dépenses de GDM et d'éclairage dans le total des dépenses de fonctionnement de la ville de Salé (Hors service de la dette)



Source : Documents budgétaires de la ville de Salé 2006-2020

3 Rationalités, arrangements & coalitions : principaux traits des processus décisionnels

3.1 Au gré des situations, des arrangements se dessinent : la « décision par la coalition»

En Avril 2004, le bureau du Conseil Communal de Salé a introduit pour adoption à l'assemblée communale un point relatif à l'accord de principe pour la concession au privé de la gestion du service de la collecte et du nettoyage des DM au niveau de tout le territoire de la ville de Salé. Extrêmement stratégique, cette décision avait à l'époque divisée deux courants politiques. D'un côté, se trouvait un courant mené par les partis de la Justice et du Développement (PJD) et du Progrès et du Socialisme (PPS), qui se positionnait en fervent défenseur du principe du « tout public » et pour qui le maintien et la consolidation de la régie directe communale et son renforcement par les moyens humains et matériels était gage de l'amélioration des performances du service. De l'autre côté, se trouvait un courant opposant composé des partis du Mouvement Populaire (MP) assurant la Présidence à l'époque et du Rassemblement National des Indépendants (RNI), convaincu tant de l'incapacité avérée de la Commune, de par sa forte bureaucratie, la lenteur et la complexité de ses procédures, et sa carence chronique en moyens matériels et humains, que de l'opportunité de déléguer au secteur privé la gestion du service en vue de le professionnaliser et d'améliorer ses performances, étant donné l'expertise technique, les moyens financiers humains reconnus au privé. Cette option fut d'autant plus alléchante que le Ministère de tutelle avait mis en place un important soutien financier aux Communes optant pour la délégation du service de la collecte et du nettoyage des DM, pouvant aller jusqu'à 5 ans d'accompagnement financier. Dans ce sens, le Maire de l'époque arguait au moment de la soumission de la décision à l'adoption du Conseil que : « ... nous avons tenus plusieurs réunions avec les représentants du Ministère de l'Intérieur, qui nous ont confirmé la disposition du Département de tutelle à accompagner la ville de Salé dans la modernisation du service de

propreté, qui connaît aujourd'hui un taux de collecte ne dépassant pas les 60%. Le Ministère de tutelle nous a promis de contribuer à la première année du démarrage de la gestion déléguée à hauteur de 75% du financement de l'opération, 50% la deuxième année, et 25% pendant la troisième et la quatrième année... ». Ces propos dénotent en fait du rôle hégémonique et de catalyseur joué par le Ministère de tutelle dans l'instigation et l'orientation de la décision.

Ce même mode de « co-production décisionnelle par la coalition », a prévalu en 2003 au lendemain de l'entrée en vigueur du système de l'unité de la ville, dans la question de l'extension du périmètre du contrat de concession du service de la collecte des déchets déjà conclu en 1999 entre l'ex-Commune Urbaine de Lamrissa et la société « SOS ». Alors que les arrondissements de Hsain et Laâyayda ont demeuré jusqu'en Juin 2008 gérés par voie de régie directe avec les moyens matériels et humains communaux, la Commune de Salé a procédé dans un premier temps par le biais d'un avenant de courte durée, à l'extension du périmètre dudit contrat pour couvrir les arrondissements de Bettana et Tabriquet jusqu'en Juillet 2006. Arrivé à échéance, et dans l'attente de la préparation d'un appel d'offres qui coiffe l'ensemble du territoire de la Commune, ce même contrat allait faire l'objet entre Juillet 2006 et Juin 2008 (date d'approbation par le Ministère des contrats couvrant toute la ville) de trois avenants successifs de courte durée (de 6 à 8 mois) avec la couverture juridique et l'appui financier du Ministère de l'Intérieur. Dans le cadre d'une convention de financement d'une enveloppe de 41.7 Mdh sur 2 ans, l'arrangement consistait à conditionner l'appui à l'opération par le maintien de l'opérateur en exercice, en dérogation à l'une des principales stipulations juridiques apportées par la loi n°54-05 relative à la gestion déléguée fraîchement promulguée en 2006, à savoir « la mise en concurrence obligatoire ».

« ...La formule de l'avenant est une proposition du Ministère de l'Intérieur... », déclarait à ce titre le Maire en exercice à l'époque, avant de soutenir « ...On n'a pas le choix. Soit on accepte cet avenant, on résout partiellement le problème et on a devant nous une année pour préparer les futurs appels d'offres, où on verse dans des problèmes sans fin en attendant le lancement de nouveaux appels d'offres... ».

Entre critiques liées à la pratique anti-concurrentielle qui a sous-tendu l'opération et accusations envers les élus et certains responsables de la DGCL d'entretenir des relations « douteuses » avec l'opérateur en question, la décision fut la cible de vives critiques et l'objet d'âpres tensions politiques.

Sur un autre registre, la décision de création d'une Société de Développement Local (SDL) pour

la gestion de l'EP initiée en 2011, fut une première au Maroc. Loin de faire consensus, cette décision a partagé l'assemblée communale. En les interrogeant sur les péripéties de la création de cette SDL, plusieurs élus ont révélé que la décision fut coproduite dans le cadre d'une coalition composée du Maire en exercice à l'époque appartenant au parti du RNI, épaulé par sa majorité et usant de sa proximité du centre, des dirigeants du partenaire privé et de certains hauts responsables du Ministère de tutelle : « ...*Il n'y a eu aucune concertation concernant la décision de créer la SDL SALA NOOR. Le jeu s'est fait entre le Président (Maire), le DG de la Société (OKSA) et quelques responsables au Ministère de l'Intérieur...* », nous a précisé un adjoint au Maire actuel du parti du PPS.

Le choix du dispositif, tout comme l'argumentaire l'accompagnant, furent le fruit d'une vision « négociée » des composantes de la coalition de décision qui répondait à un double objectif stratégique aussi bien pour le pouvoir central que pour les élus. Du côté du pouvoir central, ce choix concordait parfaitement à la fois avec les axes de la Stratégie Nationale d'efficacité énergétique à l'horizon 2030, qu'avec sa volonté de réaliser une opération « coup-de-poing » au mode de gestion par les SDL instauré en Février 2009 en vertu de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la charte communale. Du côté des responsables de la Commune, cette décision allait de pair, soutenait le Maire en exercice lors de la session d'adoption de la décision, avec les engagements de la ville de Salé dans le cadre de la convention des maires des villes, ratifiée par la ville de Salé en 2014, et qui avait comme objectif l'encouragement et l'assistance des villes en matière d'économie d'énergie et la réduction de 20% des émissions des gaz à effet de serre, ainsi que la recherche de nouvelles sources d'énergies renouvelables d'ici 2020. Ce dispositif allait par ailleurs permettre à la Commune de réaliser des économies d'énergie susceptibles de se répercuter positivement sur ses finances en remplaçant les lampes SHP par des lampes économiques de type LED.

Le processus décisionnel lié à la création de la Société de Développement Local « Sala Noor » est une autre illustration de cette rationalité décisionnelle fondée sur des négociations « préalables » et des jeux traduisant in fine et très souvent, la préférence l'acteur puissant (coalition de la décision) qui défend sa propre vision et ses propres intérêts pas forcément partagés par les autres parties prenantes. L'intérêt général dans le cas d'espèce s'est trouvé tiraillé entre un Maire qui croit profondément en l'expérience, et qui use de toutes ses sources de pouvoir pour la faire adopter, et des élus réticents et perplexes, mais qui ont fini tout de même par abdiquer.

En définitive, en dépit de l'éclatement de la structure décisionnelle, des arrangements arrivaient à voir le jour. La discordance des intérêts, des objectifs et des agendas des acteurs impliqués dans la prise de décision n'empêchait pas la formation de « coalitions décisionnelles » qui défendaient et faisaient prévaloir certaines décisions et orientations allant dans le sens aussi bien des intérêts relatifs à des stratégies nationales, à la résolution des problèmes « d'urgence » soulevés par le gouvernement des SPL étudiés, mais servant parfois aussi des calculs et des intérêts « privés » occultes.

À l'intérieur de ce système, la décision « satisfaisante pour tous » fut souvent la résultante d'un processus co-initié et co-instruit au sein d'arènes « politico-administratives », par une coalition constituée d'une part du Maire en exercice, épaulé par certains élus du bureau du Conseil, et d'autre part, du Ministère de tutelle, fort de ses instruments d'incitation financière, de normalisation, d'approbation... A travers la négociation et le compromis, les acteurs en question recherchent des accords collectifs mutuellement avantageux dans le cadre de réseaux d'interdépendances « gagnant-gagnant ». Il se dégage au final des décisions d'action publique locale qui ne sont en définitive pas des choix autonomes et souverains du seul acteur dépositaire de la prérogative (les élus), mais un choix négocié entre plusieurs acteurs apparemment indépendants, mais au fond interdépendants, largement influencé par la volonté et la préférence de l'acteur puissant (le Ministère de tutelle en l'occurrence).

Le mode de faire caractérisant la prise de décision relative aux SPL étudiés, s'apparente dans une large mesure, en dépit des velléités affichées de libre administration des Collectivités Territoriales et des textes « décentralisateurs » avant-gardistes, au phénomène du « gouvernement par le système politico-administratif », qui avait prévalu en France durant la période antérieure aux réformes de la décentralisation de 1982. En caractérisant ce phénomène, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig (1975), ainsi que Pierre Grémion (1976), battaient en brèche l'idée mettant en avant une certaine césure entre la fonction électorale et la fonction administrative. Ils montraient en effet que cette supposée césure entre le politique et l'administratif était artificielle, et que l'administration était fortement politisée, et inversement la fonction électorale était souvent technicisée (Grémion, 1976). A ce titre, la planification, la décision, tout comme la mise en œuvre de l'action locale découlait d'un jeu subtil d'interactions entre corps politique et fonctionnaires de l'Etat. Ainsi, le processus de décision n'est en la matière ni purement hiérarchique, ni démocratique, ni contractuel, mais relevant d'un processus croisé, en zigzag entre la filière bureaucratique et la filière électorale, sous tendu par un « réseau

d'interactions », un « pouvoir partagé » qui appelle davantage de « solidarité », de « complicité », que « d'antagonisme ». Une interdépendance d'autant plus pesante que les ressources financières propres des Collectivités Territoriales sont faibles et leur expertise technique limitée (Crozier et Thoenig, 1975). Dans ce sens aussi, pour Grémion (1976), le fort cloisonnement du système politico-administratif français de l'époque avait renforcé l'interdépendance des acteurs centraux et locaux. Ces derniers étaient dépendants des stratégies et décisions nationales, ainsi que des ressources de pouvoir du centre (financement...), réciproquement, le centre avait besoin de la périphérie pour mettre en œuvre ses politiques.

Aujourd'hui, l'action de gouverner le service public local, lorsqu'il s'agit précisément d'opérations « stratégiques » et « complexes » de délégation de service public, de création de sociétés d'économie mixte...est loin de relever de la seule prérogative des élus, en dépit de toutes les avancées en matière de décentralisation qu'a connu le pays. L'affaire est en effet le fruit d'une négociation entre le centre et le local autour de deux ressources essentielles : l'allocation de l'argent et l'émission des règles juridiques et de normes toutes deux détenues par l'État. Dès lors, la ressource d'autorité qui correspond à la légitimité démocratique dont peuvent disposer les Collectivités Territoriales joue en second, plus dans un rapport de coopération et de négociation que dans un réel pouvoir de décision. Dans cette question, les ressources de pouvoir dont pourrait disposer le Maire, sa maîtrise de certaines zones d'incertitudes, des rouages institutionnels, sa couleur politique, sa proximité du centre jouent un rôle plus que primordial.

3.2 Le sens du « bricolage organisationnel » : une rationalité exploratoire, heuristique et souvent « politisée » :

S'en remettant aux préceptes d'une rationalité illimitée et omnisciente de l'acteur, le processus décisionnel relatif à la gestion des SPL que nous étudions, aurait procédé selon des modèles relevant d'une approche synoptique, nous diront les économistes néoclassiques mus par le raisonnement déterministe et utilitariste. Fondé sur une « complétude cognitive et informationnelle » de l'acteur et une parfaite connaissance des conditions de l'environnement, ce raisonnement suppose qu'en amont de la décision, les élus communaux dépositaires légaux de la compétence de gestion de ces SPL, ou « la coalition de décision », eurent dans un premier temps, eu des objectifs clairs à atteindre (un taux de collecte réel cible, un taux de couverture du territoire, un taux de disponibilité d'éclairage, des niveaux de budgets à ne pas dépasser...), qu'ils eurent ensuite eu accès à toutes les informations permettant une parfaite connaissance et

une bonne appréciation de toutes les options possibles de gestion des SPL, une bonne connaissance et une réelle anticipation des aléas de l'environnement...ce raisonnement supposerait également que les élus furent en définitive en mesure de procéder à un traitement synoptique de toutes les options possibles à travers la réalisation d'études comparées et de matrices coûts / avantages, et de choisir conséquemment la solution « maximisante ».

Ne pouvant prétendre à cette « complétude cognitivo-informationnelle », et à la lumière de notre analyse des processus décisionnels ayant présidé aux choix organisationnels concernant les SPL étudiés, les processus décisionnels ont emprunté d'autres logiques, d'autres rationalités en tout cas « limitées ». Ainsi, comme exposé précédemment, en Avril 2004, la décision d'adoption de la décision de recourir à la DSP pour la gestion du service de la collecte des déchets avait suscité une importante division dans les rangs de l'assemblée communale. En partant d'une conception procédurale mettant l'accent sur l'aspect délibératif de la décision, la question aurait été à ce moment-là de savoir quel mode de gestion adopter et non pas la fatalité de proposer au Conseil l'adoption de la décision de délégation du service de la collecte et du nettoyage des DM.

L'arbitrage entre plusieurs modes de gestion aurait éventuellement eu le mérite de permettre une vision plus claire et plus précise de ce que sont les objectifs, les coûts associés comparativement aux capacités financières de la Commune, la qualité et la performance requise, la gestion des moyens propres humains et matériels de la Commune, les gains politiques et de trouver des arguments de réponse à une question simple mais importante : « pourquoi recourir à une Délégation du service public, et pas un maintien avec un renforcement en moyens matériels et humain de la régie communale, ni une régie autonome ? ». C'est la mise en compétition de ces critères, des pour et des contres de l'éventail des modes de gestion, qui génère ce « conflit cognitif », cette variété du débat requise qui caractérise la rationalité procédurale et qui mène au-delà du résultat en aval, vers la performance décisionnelle collective.

Or, le choix fut loin de toute rationalité procédurale, préparé et entériné comme expliqué précédemment, par la coalition composée du Maire en exercice épaulé par les élus du bureau et les responsables de la tutelle, puis soumis plus dans une logique de « fait accompli » à l'assemblée communale pour délibération. Cela a été d'ailleurs patent dans les interventions de plusieurs élus contrariés par la façon de leur soumettre la décision :

- « ...on ne dispose pas d'études relatives à la question qui nous permettent de prendre une

décision concernant ce point. Le bureau du Conseil avait toute la latitude de commander une étude pour pouvoir nous aider à prendre une décision complexe pour un secteur très sensible. On voudrait par exemple avoir connaissance du prix de l'éventuelle délégation, de l'enveloppe annuelle à allouer à cette opération, de la part de financement de la Commune.... Nous voudrions aussi savoir comment sera gérée la question du personnel communal en cas de délégation du service au privé... À ce titre, je pense qu'on ne peut s'exprimer sur ce point de cette façon arbitraire sans études, sans données à même de nous faciliter la décision... », a déclaré un élu du parti de l'Istiqlal (P.I) lors de la session d'avril 2004 portant adoption de la décision d'accord de principe pour la délégation au privé du service de la collecte des DM.

A partir de là, le processus décisionnel fut fondé sur une rationalité que nous pouvons qualifier « d'exploratoire » et « d'intuitive », qui s'éloigne de la « rationalité procédurale » proposée par H. Simon (1978 et 1982) et qui fait la part belle aux processus délibératifs, aux choix issus de schémas cognitifs collectifs de recherche des informations, aux arbitrages, études, analyses, benchmarks...En s'inscrivant dans un schéma de type « essai-erreur », les acteurs « décideurs » n'envisagent, conformément aux canons de la rationalité limitée qu'un nombre limité de choix, d'alternatives et seulement quelques conséquences, tels qu'ils les se représentent eu égard à leurs croyances subjectives, intuitions, et à priori théoriques concernant la supériorité de tel ou tel mode de gestion...Il faut reconnaître en outre, qu'à cette période de la prise de décision, la pratique de la gestion déléguée dans le secteur des déchets solides en l'occurrence avait pris un tournant considérable qui a influé la prise de décision. Des villes comme Casablanca et Rabat avaient déjà conclus des contrats de gestion déléguée du service de collecte et de nettoyage des DMA. Naturellement, les élus de Salé ont été tenté par cette tendance et par cet effet de « mode » qu'ils se représentaient de la DSP et par le retour d'expériences un peu partout dans le pays et ailleurs, poussés et renforcés comme on le verra plus tard par l'intervention « décisive » du Ministère de Tutelle. Par conséquent, une grande poignée des élus, de la majorité notamment, étaient convaincus d'office qu'il s'agirait de la meilleure solution, ou du moins de la plus satisfaisante au regard des nombreux avantages théoriques qu'elle offre, mais dont ils n'avaient pas forcément connaissance. Leurs argumentaires véhiculaient par ailleurs cet aveu implicite d'incompétence de la Commune pour gérer le service en question devenu très complexe. Ils voyaient au fonds en la gestion déléguée la possibilité de se décharger d'une certaine manière d'un lourd fardeau pour lequel ils perçoivent que la Commune n'a pas les moyens matériels et humains adéquats pour gérer.

Sur un autre plan, en décidant au lendemain de l'entrée en vigueur de l'unité de la ville, de procéder à l'extension du contrat « Lamrissa- SOS » uniquement aux arrondissements de Bettana et Tabriquet, toute la question revenait à expliquer et à comprendre les raisons et soubassements de ce choix non pas « irrationnel » dès lors qu'il n'est pas de comportement « irrationnel », mais apparemment inique, offrant sur un même territoire une « professionnalisation » du service par la DSP aux arrondissements de Bettana et Tabriquet et livrant les deux autres arrondissements restés en régie directe (Tabriquet et Laâyayda) aux aléas et à la prétendue improductivité des moyens propres de la Commune. Source d'une importante polémique au sein de l'assemblée communale, cette décision fit davantage appel à une rationalité « politique », qu'à un processus délibératif et cognitif menant vers des critères objectifs justifiant le choix des arrondissements de Bettana et Tabriquet, plutôt que Laâyada et Hsain. Le bureau du Conseil, mené par le Maire (M.P) de l'époque, a penché pour ce choix pour des considérations politiques, électorales en particulier. Cela a été corroboré par les propos de l'actuel Vice-Président du Maire, du parti du Progrès et du Socialisme (PPS), chargé des services concédés qui affirme que : « ...Ce fut le pur résultat de considérations « politiques » loin de toute réflexion scientifique ou encore de critères objectifs de choix pouvant être liés à des facteurs démographiques, urbanistiques, territoriaux ou autres.... Le Maire en exercice à l'époque préparait les échéances électorales et a saisi l'opportunité pour faire bénéficier lesdits arrondissements où se concentrait son électorat de l'extension du contrat de DSP... ».

La création de la SDL Sala Noor pour la gestion du service de l'EP suivit une rationalité de type « exploratoire » et « intuitive », traduisant une vision « négociée » des composantes de la coalition de décision qui répondait comme expliqué précédemment à un double objectif stratégique aussi bien pour le pouvoir central que pour les élus. Le pouvoir central affichait une volonté de mise en œuvre de l'un des piliers de la stratégie nationale d'efficacité énergétique (utilisation du LED dans l'EP) par le biais d'un dispositif « novateur » fraîchement décrété. Les élus affichant quant à eux des objectifs de réalisation d'économie d'énergie et d'exploration d'un nouveau dispositif « séducteur » permettant à l'instar de la DSP, de bénéficier des vertus de l'introduction du privé, tout en gardant un contrôle sur le service en siégeant ensemble dans un même Conseil d'Administration où le partenaire public est majoritaire, et donc maître de la décision stratégique par l'outil du vote.

L'exemple de la SDL Sala Noor témoigne en effet du déficit de rationalité procédurale qui peut frapper le processus décisionnel en matière d'action publique locale. La nature des discussions

ayant eu lieu lors de la session du Conseil Communal nous enseigne considérablement sur cette rationalité exploratoire et heuristique qui a sévi lors de la prise cette décision, dans le sens où les élus ont voulu explorer un nouveau mode qui leur a été présenté comme une panacée au problème de contrôle de la délégation qui échappait souvent à leur contrôle.

Quand bien même le caractère hautement stratégique de cette décision pour la Commune, la question pour les élus de savoir par exemple pourquoi adopter une SDL et non pas une DSP, ni les vraies raisons derrière la volonté du Maire de constituer une société anonyme dans laquelle la Commune est actionnaire, ne furent jamais posées ni exposées dans les discussions de l'Assemblée délibérante. Toute la question fut finalement ramenée dans l'esprit des élus à une simple perspective d'économie d'énergie à travers l'utilisation massive et généralisée de lampes LED, à une énumération des défaillances techniques soulevées lors de l'opération menée par la Commune pour l'installation des lampes LED (mauvais choix de l'emplacement, insuffisance de l'éclairage des nouveaux LED...), et à des doléances de faire bénéficier les quartiers d'électorat des uns et des autres des dites lampes. Au fond, la question véritablement centrale ayant trait à la décision stratégique d'adopter un mode de gestion innovant sous forme d'une société anonyme (S.A), appelé à conditionner les performances du service pendant 15 années, et complexe de par sa nature impliquant un partenariat public-privé, un double soubassement juridique (loi sur les Communes et loi sur les sociétés anonymes), ne fut en aucun moment posée.

Au-delà d'une rationalité limitée de l'acteur, l'analyse des faits exposés ci-dessus nous pousse à considérer dans un premier temps, que gouverner le service public local s'apprête dans de nombreuses situations à des jeux de bricolages organisationnels et institutionnels, d'expérimentations de type essai-erreur, que les acteurs adoptent pour pallier des problèmes posés par des situations d'urgence, des risques et des aléas imprévus et non anticipés.... Néanmoins, ces bricolages et tâtonnements ne sont pas toujours anodins, dans le sens où ils ne sont pas systématiquement le fait ou la résultante d'une simple rationalité limitée qui frappe le comportement de l'humain, ils portent dans leurs interstices des jeux d'acteurs et des arrangements « délibérés » qui transforment les contraintes imposées par la complexité de l'action et par l'hostilité de l'environnement en des opportunités de négociations, de gains et d'intérêts mutuels dans lesquels les acteurs formant une coalition, trouvent leurs comptes en bricolant.

En deuxième lieu, ces bricolages organisationnels, expérimentations et tâtonnements ne sont

pas sans engendrer des effets « pervers », dits encore « contre-intuitifs » importants dans le sens économique-financier, mais à fortiori en prenant en compte la dimension temporelle de l'action publique locale. Si ces effets pervers peuvent être dus au décalage voire à l'opposition entre les intuitions des acteurs compte tenu de leurs rationalités et objectifs divergents et l'effet d'ensemble ou « effet-système » qui influence leur comportements en situation concrète, ceux-ci sont aussi la résultante, comme plusieurs des situations que nous avons étudiés, de ce « construit » d'acteurs qui négocient, passent des alliances, s'organisent en système d'action concret et font payer au prix fort le fait qu'ils contrôlent une ou plusieurs source(s) de pouvoir ou zone (s) d'incertitude cruciale (s) pour l'action en question.

3.3 Une rationalité intentionnelle survenant « à posteriori » : « l'incrémentalisme décisionnel »

Dans la relation contractuelle qui sous-tend la gestion aussi bien du secteur de la gestion des DM que celui de l'EP à Salé, il a toujours été de mise de faire reposer l'évolution du choix de l'arrangement (de la décision organisationnelle) sur des instruments de « redressement », « d'adaptation » et d'ajustement continus. En effet, l'ensemble des contrats consacrent une partie assez importante à des dispositions qui permettent d'assurer périodiquement cet ajustement, de suivre l'évolution de l'activité issue de la décision, et de corriger les défaillances qui peuvent surgir en cours de chemin. Dans le secteur de la gestion des DM, c'est sur ce genre de dispositions que fut reposée par exemple l'extension du périmètre du contrat de DSP « Lamrissa- SOS » aux nouveaux arrondissements de Tabriquet et Bettana, sans être obligé de conclure un nouveau contrat uniquement pour ces deux arrondissements. Dans plusieurs autres contrats de DSP, ces instruments ont été utilisés pour passer par exemple d'un paiement au prix unitaire au paiement au forfait, de réviser périodiquement la valeur du prix unitaire pour tenir compte de l'incidence des variations économiques...A un niveau hiérarchique supérieur, l'actualisation périodique des cahiers de charges pour la délégation du service de la Collecte et de nettoyage, auxquels les responsables communaux sont invités à se conformer, sinon à apporter des adaptations minimales, sous réserve de leur approbation par la tutelle, matérialise également cette forme d'ajustement décisionnel, permettant de rectifier le tir en fonction des remontées du terrain et des contraintes auxquelles sont exposées les parties prenantes.

Cette forme de rationalité intentionnelle « à postérieure » fut aussi patente dans l'expérience de la décision de recourir à la SDL pour la gestion de l'EP à Salé. Le déficit de rationalité procédurale, et la politisation de la décision a versé l'expérience, à peine deux ans après son

démarrage, dans une situation délicate et déséquilibrée, extrêmement éloignée de ce que l'on avait prévu au début et qui dure jusqu'à l'écriture de ces lignes. Un avenant à la convention de gestion reliant la SDL à la Commune de Salé, adossé à une révision des statuts de la société et du pacte d'actionnaires sont en vue, d'où en définitive cette même rationalité intentionnelle qui intervient à posteriori pour parer aux défaillances et apporter les réglages et les ajustements qui s'imposent.

Du fait de l'importance et de la spécificité des actifs mobilisés dans ces SPL, du coût et de la difficulté de leur redéployabilité, les décisions prises sur une durée donnée sont difficilement réversibles, sinon à un coût exorbitant. Généralement ces arrangements impliquent un apport d'investissement colossal sur un échéancier donné de la personne « privée » en particulier. Par conséquent, tout litige, ou différend survenant au cours du chemin à leur sujet, peut être très lourd de conséquences financières mais également de continuité de service public, aussi bien pour le privé que pour la personne publique. Il se trouve que d'un autre côté, du fait de la rationalité limitée qui frappe les choix et les décisions de l'acteur, celui-ci ne peut jamais prétendre à la complétude contractuelle qui prévoit tous les conflits et les litiges qui puissent surgir le long de la relation contractuelle. Par conséquent, plutôt que de procéder à l'élaboration exacte, fine et précise d'un certain nombre de résultats escomptés, les acteurs se livrent souvent à une rationalité intentionnelle « à posteriori », basée sur une approche graduelle et « incrémentale » pour apporter des adaptations et des ajustements aux éléments de la décision, susceptible de combler les lacunes de l'heuristique et de l'exploration décisionnelle, et de résoudre pas à pas les maux et les imperfections constatées au fil de l'eau. Cette façon de faire rejoint ce que Simon, Lindblom et Quin, appellent le « modèle incrémental ou graduel de la décision », qui consiste à opérer des adaptations graduelles et mineures sur les décisions prises à la base aux fins de favoriser des évolutions stables et finalement éviter les traumatismes liés aux situations d'incertitude ou à la remise en causes des individus, puisqu'en général, les choix résultent de l'accord de tous, tout en permettant des réorientations de l'activité en cas de blocage (Bérard, 2010).

Conclusion

A l'issue de ce travail, on peut dire que décider dans le contexte marocain de recourir à une délégation de service public, à une société de développement local ou tout autre procédé de gestion d'un SPL ne renvoie pas systématiquement à cette image que l'on pourrait souvent se forger d'un processus où l'acteur est mû par une rationalité omnisciente, décidant ex nihilo, de

façon libre et autonome. Il n'est pas toujours non plus ce fruit d'une rationalité mobilisée a priori, où les acteurs s'en remettent à une rationalité procédurale faisant la part des options et solutions possibles, en apprécient les coûts et les avantages, et opèrent un choix au regard des objectifs, des opportunités et des contraintes de l'environnement. Le mode de décider tel qu'on l'a analysé à partir de ce cas d'étude, fut plutôt, souvent, le fruit de « coalitions » de décisions et d'arrangements souvent « occultes » qui arrivent à transgresser l'éclatement de la structure décisionnelle (tergiversations politiques, clivages majorité/opposition...), pour entériner des choix et des orientations. Au sein de cette « coalition », la décision satisfaisante pour tous est souvent la résultante d'un jeu subtil de co-production décisionnelle « politico-administrative » entre une filière électorale (Maire en exercice, épaulé par certains élus du bureau du Conseil Communal) et une filière administrative, bureaucratique représentée par le département de tutelle, fort de ses instruments d'incitation financière, de normalisation, d'approbation...A travers la négociation et le compromis autour de deux ressources essentielles : l'allocation de l'argent et l'émission des règles juridiques et de normes, toutes deux détenues par l'État, il se dégage au final des décisions d'action publique locale qui ne sont en définitive pas des choix autonomes et souverains du seul acteur dépositaire de la prérogative (les élus), mais un choix négocié entre des acteurs interdépendants. Dans cette affaire, au-delà des discours « décentralisateurs » avant-gardistes, la ressource « rationnelle-légale » procédant de la légitimité des urnes dont jouissent les élus joue en second rang. Elle se trouve davantage mobilisée, en puisant dans les ressources intrinsèques du Maire (position procurée par sa couleur partisane, sa proximité des sphères décisionnelles au niveau du centre...), dans un rapport de coopération et de négociation (autour du captage des financements, de légitimation de certaines décisions...) que dans un réel pouvoir décisionnel.

Par ailleurs, loin d'être toujours le seul fait d'une simple rationalité limitée frappant le comportement simplement « humain », plusieurs de ces décisions s'approprient à des jeux de bricolages et d'expérimentations de type essai-erreur, que la coalition adopte pour pallier certes des problèmes posés par des situations d'urgence et des aléas non anticipés, mais aussi pour exploiter dans les interstices du système des opportunités de marchandages, de gains et d'intérêts mutuels dans lesquels les acteurs formant « coalition », trouvent leurs comptes en bricolant.

Compte tenu de la sensibilité des SPL en question, de la complexité de la décision les concernant, de l'importance des investissements souvent mobilisés et de l'importance de

l'incertitude les entourant, la décision suivit ce qu'on a décrit comme une « démarche incrémentale », qui s'inscrit dans un processus souvent exploratoire, heuristique et incrémental qui ne s'attarde pas très longtemps en amont sur l'évaluation procédurale de la décision, mais qui introduit progressivement des ajustements à petits pas, des peaufinages, de sorte à s'adapter continuellement aux aléas de l'environnement, à débloquent les nœuds, et à faire converger autant que possible et à chaque fois les intérêts divergents des acteurs concernés. La continuité du service public, l'idiosyncrasie des actifs mobilisés empêchaient en quelque sorte les acteurs d'opérer des décisions brutales et risquées. Même en débouchant sur des résultats insatisfaisants, la décision ne fut que très rarement remise en cause radicalement, et au fur et à mesure de l'évolution du processus, des soutiens financiers du centre sont débloqués, des avenants aux contrats apportés, des révisions de prix et des évolutions des cahiers de charges opérés et des renégociations conduites (rationalité intentionnelle a posteriori).

4 Références bibliographiques :

❖ Ouvrages, articles de revues et rapports

- Alcaras, J., Gianfaldoni, P., & Paché, G. (2004). Décider dans les organisations : Dialogues critiques entre économie et gestion. Paris, France : L'Harmattan.
- Banque Mondiale. (1997). Etudes économiques de la Banque Mondiale sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, « Royaume du Maroc : participation du secteur privé dans les infrastructures. Consulté le 15/05/2019 à l'adresse : <http://documents1.worldbank.org/curated/en/989761468757506809/pdf/multi-page.pdf>
- Bérard, C. (2009). Le processus de décision dans les systèmes complexes : une analyse d'une intervention systémique (Thèse de Doctorat. Université Paris Dauphine-Paris IX ; Université du Québec à Montréal). Consulté le 05/09/2017 à l'adresse <https://archipel.uqam.ca/2694/1/D1895.pdf>
- Bernoux, P. (1985). La Sociologie des organisations : Initiation théorique suivie de douze cas pratiques (5^e éd.). Paris, France : Points.
- Boudon, R. (2003). Raison, bonnes raisons. Paris : Presses Universitaires de France - PUF.
- Conseil Economique, Sociale et Environnemental, Maroc. (2013). *La Gouvernance des services publics* (13/2013). Consulté le 23/06/2018 à l'adresse http://www.ces.ma/Documents/PDF/Avis-AS13_2013-VF.pdf,
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2014 [1^{ère} Ed., 1977]). L'acteur et le système : contraintes de l'action collective (4^e éd.). Paris, France : Points. Essais.
- Crozier, M., & Thoenig, J.-C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, 16(1), 3-32. Consulté le 22/08/2016 à l'adresse

https://www.persee.fr/docAsPDF/rfsoc_0035-2969_1975_num_16_1_5771.pdf

- De Miras, C., & Godard, X. (2006). Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs. *Méditerranée*, 106, 113-124. <https://doi.org/10.4000/mediterranee.438>
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*. Paris, France : Seuil.
- Gaudin, J. P. (1996). *La négociation des politiques contractuelles*. Paris, France : L'Harmattan.
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, France : Seuil.
- Léca, B. (2009). *Façonner les règles du jeu : la mise en place par un entrepreneur institutionnel d'un changement radical dans un champ fortement structuré (Thèse de Doctorat)*. Université de Lille 1. Consulté le 8/10/2019 à l'adresse : <https://pdfs.semanticscholar.org/3bc4/f542182b86eb328f9b53d912c0ddc11e63a4.pdf>
- Lindblom, C. (1959). The Science of « Muddling Through ». *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. Consulté le 28/10/2017 à l'adresse <https://www.jstor.org/stable/973677?origin=JSTOR-pdf>
- Lorrain, D. (2011). *Métropoles XXL en pays émergents* (1^{re} éd.). Paris : Les Presses de Sciences Po.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations* (2^e éd.). Paris, France : Edition d'Organisations.
- Quinet, C. (1994). Herbert Simon et la rationalité. *Revue française d'économie*, 9(1), 133-181. Consulté le 11/10/2018 à l'adresse https://www.persee.fr/doc/rfec0_0769-0479_1994_num_9_1_948
- Simon, H.-A., & March, J.-G. (1995). *Les organisations. Problèmes psychosociologiques*. Bordas.
- Thoenig, J. C., & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, (4), 580-623.
- Worms, J.-P. (1966). Le préfet et ses notables. *Sociologie du travail*, (3), 249-275. Consulté le 17/07/2018 à l'adresse https://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1966_num_8_3_1274
- Zarrouk, N. (2001). La gestion déléguée des services publics locaux : Pourquoi la Concession. *Revue marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD)*, (30), 117-138.

1. Documents institutionnels, juridiques et financiers

❖ Budgets des Collectivités Territoriales et autres données financières :

- Autorisations spéciales du Ministère de l'Intérieur (DGCL-DFL) portant appui du Ministère aux opérations de gestion déléguée du service de propreté et de l'EP à Salé (2003-2019).

- Comptes administratifs relatifs aux exercices de 2003 à 2019 de la Commune de Salé.
- Comptes administratifs relatifs aux exercices de 2006 à 2017 des villes de Tanger, Casablanca, Fès et Marrakech.

❖ **Contrats et conventions**

- Convention de gestion conclue entre la Commune de Salé et SDL « Sala Noor » pour la gestion du service public local de l'EP au niveau de la ville et documents annexes (Statuts, Pacte d'actionnaires, Cahier des clauses techniques et particulières et dispositions financières)
- Convention de gestion déléguée pour la conception, le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien de la décharge contrôlée intercommunale d'Oum Azza et des trois centres de transferts des villes de Rabat, Salé et Témara et la réhabilitation de la décharge d'Akreuch
- Convention n°1 et 2 (de courte durée) et de gestion déléguée respectivement aux opérateurs « VEOLIA », « MECOMAR » et « OZONE » des services de propreté aux arrondissements de **Bettana et Hsain**.
- Conventions n°1 et 2 de gestion déléguée respectivement aux opérateurs « SOS » et « OZONE » des services de propreté aux arrondissements de **Tabriquet et Laâyayda**.
- Procès-verbaux des Conseils d'Administration et des Assemblées générales de la Société de Développement Local Sala Noor
- Projet d'avenant n°1 à la Convention de gestion conclue entre la Commune de Salé et la Société de Développement Local « Sala Noor » pour la gestion du service public local de l'EP au niveau de la ville

❖ **Procès-verbaux des sessions du Conseil Communal de Salé**

- Procès-verbaux des sessions du Conseil Communal de Salé respectifs d'Avril 2004, Juillet 2004, Février 2005, Décembre 2005, Décembre 2006, Juillet 2009, Septembre 2009, Octobre 2009, Octobre 2011, Décembre 2013, Juillet 2014, Janvier 2015, Avril 2015, Janvier 2017, et Mai 2018.

❖ **Lois et textes**

- Constitution du Royaume du Maroc, 2011 publiée par Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011). Bulletin officiel n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011).
- Dahirs n° 1-07-195 du 30 novembre 2007 et n° 1-09-02 du 18 Février 2009 portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités Territoriales et de la loi relative à l'organisation des finances des collectivités Territoriales et de leurs groupements.
- Dahirs n° 1-59-315 du 23 juin 1960, n° 1-76-583 du 30 Septembre 1976, n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 et n° 1 - 08-153 du 18 février 2009 portant organisations et chartes communales du Maroc

- Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics, promulguée par le Dahir n° 1-06-15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006)
- Loi n°28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination promulguée par le dahir n° 1-06-153 du 30 chaoual 1427 (22 Novembre 2006). (B.O. n° 5480 du 7 décembre 2006)
- Loi organique n°113-14 relative aux communes promulguée par le Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 Juillet 2015).

❖ **Autres documents institutionnels**

- Recensements Généraux de la Population et de l'Habitat 2004 et 2014.
- Site institutionnel de la Commune de Salé : <https://fr.villedesale.ma/>
- Plan d'action Communal de la ville de Salé ;