

Modèle d'évaluation intégrée de la performance financière et territoriale des communes marocaines : cadre méthodologique et opérationnel

El Alaoui A.

Professeure, Laboratoire de Recherche en Innovation,
Politiques Economiques et Développement, (RIPED),
Faculté d'Economie et de Gestion, USMS-Béni Mellal, Maroc

Rignall K.

Professeur au Collège d'agriculture, d'alimentation et d'environnement de
l'Université du Kentucky, Lexington, Kentucky, États-Unis

El Amrani My A.

Chercheur en gouvernance des ressources naturelles, Maroc

Aoui A.

Conseiller en orientation pédagogique et président de L'APMM, Maroc

[Doi:10.19044/esj.2026.v22n28p108](https://doi.org/10.19044/esj.2026.v22n28p108)

Submitted: 26 July 2026

Accepted: 27 October 2026

Published: 31 October 2026

Copyright 2026 Author(s)

Under Creative Commons CC-BY 4.0

OPEN ACCESS

Cite As:

El Alaoui, A., Rignall, K., El Amrani, M.A., & Aoui, A. (2026). *Modèle d'évaluation intégrée de la performance financière et territoriale des communes marocaines : cadre méthodologique et opérationnel*. European Scientific Journal, ESJ, 22 (28), 108.

<https://doi.org/10.19044/esj.2026.v22n28p108>

Résumé

Face aux impératifs de la régionalisation avancée au Maroc, les communes peinent à disposer d'outils d'évaluation adaptés à la complexité de leurs missions. Cet article cherche à déterminer dans quelle mesure un modèle d'évaluation intégrant les dimensions financière, économique et sociale, environnementale et celle des grands projets d'investissement (GPI) permet de rendre compte plus fidèlement des contraintes structurelles et du potentiel de développement des communes marocaines, par rapport aux approches comptables classiques. Pour y répondre, cet article présente le Modèle d'Analyse Financière Généralisable (MAFG), un cadre méthodologique et opérationnel conçu pour évaluer la performance financière des collectivités locales marocaines. Élaboré selon une démarche participative et itérative menée auprès de communes des provinces de Zagora et de Midelt, le MAFG

s'articule autour de cinq axes interdépendants - solvabilité et autonomie financière, efficience des dépenses, retombées économiques et sociales, transition écologique, et coûts-bénéfices des grands projets d'investissement (GPI) - et intègre 95 indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Les résultats de la phase de conception et de pré opérationnalisation révèlent trois constats structurels majeurs : une dépendance excessive aux transferts de TVA de l'État (représentant jusqu'à 88 % des recettes dans certaines communes), une sous-exploitation du potentiel fiscal lié aux ressources naturelles et aux grands projets d'investissement, et des inefficiences persistantes dans l'exécution budgétaire, notamment dans les secteurs sociaux et environnementaux. Sur la base de ces constats, cette recherche propose un modèle composite de scoring qui conjugue cadre conceptuel, grille d'évaluation et tableau de bord stratégique pour une aide à la décision multidimensionnelle, avec un score synthétique par axe, un suivi dynamique et un pilotage budgétaire opérationnel, le tout ancré dans les spécificités des communes marocaines et intégrant de manière originale les GPI. Le MAFG est un modèle proposé et pré-opérationnalisé : sa validation empirique systématique est en cours, et les constats présentés relèvent de l'analyse financière préliminaire et non d'une validation du modèle.

Mots clés: Finances locales ; Gouvernance communale ; Collectivités territoriales ; Grands projets d'investissement locaux ; Indicateurs de performance ; Maroc

Integrated Model for Evaluating the Financial and Territorial Performance of Moroccan Municipalities: Methodological and Operational Framework

El Alaoui A.

Lecturer, Research Laboratory for Innovation, Economic Policy and Development (RIPED), Faculty of Economics and Management, USMS-Béni Mellal, Morocco

Rignall K.

Lecturer at the College of Agriculture, Food and Environment, University of Kentucky, Lexington, Kentucky, United States

El Amrani My A.

Researcher in Natural Resource Governance, Morocco

Aoui A.

Educational Guidance Counsellor and Chair of the APM, Morocco

Abstract

In the context of Morocco's advanced regionalization reforms, municipalities struggle to access evaluation tools adapted to the complexity of their responsibilities. This article examines to what extent an evaluation model that integrates financial, economic and social, environmental, and major investment project (GPI) dimensions can capture the structural constraints and development potential of Moroccan municipalities more faithfully than conventional accounting-based approaches. To address this question, this article presents the Generalizable Financial Analysis Model (MAFG), a methodological and operational framework designed to assess the financial performance of Moroccan local authorities. Developed through a participatory and iterative process conducted with municipalities in the provinces of Zagora and Midelt, the MAFG is structured around five interdependent dimensions — solvency and financial autonomy, expenditure efficiency and budgetary governance, economic and social impacts, ecological transition, and cost-benefit analysis of major investment projects, incorporating 95 qualitative and quantitative indicators. The results of the design and pre-operationalization phase reveal three major structural findings: an excessive dependence on State VAT transfers (accounting for up to 88% of revenues in certain municipalities), an under-exploitation of fiscal potential linked to natural resources and major investment projects, and persistent inefficiencies in budget execution, particularly in the social and environmental sectors. Based on these findings, this study proposes a composite scoring model that combines a conceptual framework, an evaluation grid, and a strategic

dashboard to support multidimensional decision-making, featuring a summary score for each axis, dynamic monitoring, and operational budget management — all grounded in the specific characteristics of Moroccan municipalities and incorporating GPI in an innovative way. The MAFG is a proposed and pre-operationalized model: its systematic empirical validation is under way, and the findings reported derive from the preliminary financial analysis rather than from a validation of the model.

Keywords: Local finance; Municipal governance; Local authorities; Major local investment projects; Performance indicators; Morocco

Introduction

La décentralisation et la régionalisation avancée ont pris une nouvelle dimension au Maroc ces dernières années. Portées par l'adoption des lois organiques de 2015 (n° 111-14, n°112-14 et n°113-14), ces réformes ont redéfini la manière dont les territoires se gouvernent et prennent en main leur destin. La loi 111-14, en particulier, redessine l'organisation du pays en clarifiant les compétences des régions et en renforçant leur autonomie. Elle introduit des outils concrets comme le *Fonds de Solidarité Interrégionale* (FSI), qui vise à réduire les écarts de développement entre régions et à encourager la coopération territoriale. Ce mécanisme permet une répartition plus juste des ressources, tenant compte de la démographie et des spécificités locales, dans un esprit de solidarité nationale.

Cette évolution confirme le rôle central de la région comme moteur du développement socio-économique local. En travaillant en solidarité et complémentarité, la région est désormais mieux armée pour porter des projets structurants, renforcer les capacités locales et promouvoir un développement à la fois équilibré, inclusif et durable.

Dans ce cadre institutionnel renouvelé, les communes - en tant que premier niveau de proximité- se voient confier des responsabilités croissantes. Elles doivent assurer la fourniture de services sociaux de base, piloter des projets structurants de développement local et gérer des budgets de plus en plus complexes. Ces responsabilités s'accompagnent d'attentes fortes des citoyens (citoyennes), des acteurs locaux et de l'État en matière de transparence, de performance, de durabilité et de redevabilité, conformément aux principes constitutionnels de 2011 (Constitution du Maroc, 2011). Toutefois, cette dynamique institutionnelle s'accompagne de contraintes financières persistantes pour les communes, notamment parce que la part des ressources propres dans les budgets communaux demeure limitée et la dépendance aux transferts de l'État reste structurelle.

En plus, malgré l'existence de dispositifs réglementaires et juridiques destinés à alimenter leurs recettes, de nombreuses communes peinent à

assumer les responsabilités plus importantes qui leur incombent désormais. Ce déficit s'explique par plusieurs facteurs concrets, notamment le manque de compétences et de moyens humains, l'existence de zones grises dans la répartition territoriale des recettes fiscales (en particulier lorsque les ressources ou les projets d'investissement structurants s'étendent sur plusieurs territoires communaux ou régionaux), ainsi que la difficulté à capter la fiscalité liée aux grandes sociétés dont le siège est situé en dehors du territoire communal.

De plus, ce déficit s'explique également par le contexte dans lequel évoluent les communes, marqué notamment par les inégalités structurelles dans la répartition des richesses, héritées d'une longue histoire d'extraction et de politiques centralisatrices. Le véritable enjeu ne réside donc pas simplement dans un défaut de capacités, de compétences ou d'ingénierie locale, mais dans un déséquilibre structurel profond. En effet, de nombreuses communes sont privées d'une assiette fiscale et de ressources naturelles substantielles, précisément en raison de logiques passées et présentes qui canalisent les revenus vers d'autres régions du Maroc.

Dès lors, la contrainte financière qu'elles subissent ne constitue pas un fait naturel, mais bien la conséquence de trajectoires historiques et de choix politiques qui échappent largement à leur contrôle, limitant structurellement leur potentiel de développement autonome. L'analyse financière ne se réduit pas à une approche strictement budgétaire. Le modèle proposé dans cet article inclut d'autres dimensions liées au développement local dans sa globalité. Nous proposons ainsi une analyse financière globale et généralisable. Cette approche s'appuie également sur les méthodes désormais bien établies d'évaluation de la pauvreté qui incluent des indicateurs multidimensionnels allant au-delà du revenu des ménages, tels que le niveau d'éducation, les résultats en matière de santé et les dimensions socio-spatiales de la pauvreté (Kakwani et Son, 2026). En créant un modèle qui documente ces facteurs structurels et contextuels, ainsi que les tendances plus immédiatement visibles en matière de revenus et d'obligations, nous proposons une analyse qui permet de documenter les pressions particulières auxquelles sont confrontées les administrations communales lorsque de grands projets d'investissement (GPI) ou d'autres initiatives font leur apparition sur leur territoire. Cette approche tient compte du fait que les espaces ruraux s'inscrivent dans les processus économiques mondiaux et les flux de capitaux, ainsi que dans le cadre national de la gouvernance territoriale (Rignall et Atia, 2017).

Par ailleurs, le Maroc s'est engagé dans plusieurs grandes initiatives structurantes qui multiplient ces risques pour les communes rurales et démunies, notamment dans l'économie bleue, les énergies renouvelables, et les industries d'extraction (dont les retombées pour les communautés locales ont été historiquement inégales et dépendantes de cadres de partage des

bénéfices bien définis). Ces projets soutiennent la stratégie nationale de développement et renforcent la diplomatie économique du pays, mais leurs retombées au niveau local, provincial, et régional sont complexes et parfois contradictoires. En théorie et selon les récits officiels des sociétés et acteurs étatiques impliqués dans ces initiatives, les GPI représentent une source de financement potentielle pour les communes qui les accueillent. Toutefois, une longue tradition d'analyse politico-économique à travers le monde a documenté l'exportation des richesses issues de l'exploitation des zones rurales et énergétiques, qui sont systématiquement plus pauvres et connaissent une série de conséquences négatives résumées sous le terme de « malédiction des ressources » [resource curse] ou de dynamique « d'expansion et de récession » [boom and bust] des économies dépendantes des ressources naturelles (Sachs & Warner, 1995). Pour que ces projets servent de moteurs au développement, ils devront être bien conçus et intégrés dans une vision territoriale cohérente, en veillant à une distribution équitable des bénéfices et à une participation significative des communautés locales concernées.

C'est pourquoi l'analyse financière d'une commune ne doit plus se limiter à un simple suivi des recettes et dépenses. Elle doit élargir son champ pour identifier, valoriser et mobiliser toutes les ressources locales disponibles - fiscales, économiques, naturelles et humaines - afin de renforcer le rôle fondamental de la commune, le développement et le bien-être individuel et communal. Pour cela, les communes doivent être en mesure de piloter ces dynamiques et d'optimiser leurs retombées économiques, sociales et environnementales. La tendance croissante et mondiale à l'exploitation minière, aux data centers, à l'énergie renouvelable et à d'autres projets d'extraction a à son tour créé une dynamique sociale dans laquelle les communautés et la société civile se sont mobilisées, en particulier au cours de la dernière décennie, pour obtenir des « avantages communautaires » sous la forme de plans ou d'accords qui traitent de la manière dont les activités d'une installation pourraient mieux servir les riverains. Au lieu d'un programme de responsabilité sociale des entreprises qui dépend de la bonne volonté des sociétés ou acteurs étatiques, les accords sur les avantages communautaires sont un ensemble de conditions et d'échanges négociés qui officialisent la relation entre un GPI et le territoire local dans lequel il est implanté. En tant que phénomène relativement nouveau en Europe et aux États-Unis, leur bilan en matière d'amélioration des conditions de vie des communautés n'est pas encore connu, et cela est encore plus vrai pour les GPI dans les pays du Sud, qui disposent peut-être de moins de leviers politiques pour obtenir davantage de bénéfices pour les communautés.

Pour que les communes puissent mener un plaidoyer en faveur d'avantages accrus, elles doivent d'abord comprendre leur situation actuelle et l'impact réel ou potentiel que le GPI pourrait avoir sur leur territoire. Les outils

existants pour analyser les finances locales sont souvent trop techniques, morcelés, ou mal adaptés aux réalités propres des communes marocaines. La littérature académique pointe aussi un manque de lien entre l'analyse des comptes, le développement local et l'évaluation des politiques publiques. Les principes de gestion axée sur la performance sont parfois appliqués de manière trop étroite, sans prise en compte du contexte territorial (Hood, 1991 ; Pollitt, 2018). Il manque donc clairement des méthodes d'analyse plus complètes, capables de faire le lien entre : la santé budgétaire des communes, les dynamiques sociales et économiques locales, la qualité de la gouvernance, la viabilité des GPI, et les enjeux du changement climatique (les politiques de protection et d'adaptation de l'environnement). Si la littérature sur la gestion et la gouvernance locale propose des outils qui peuvent s'avérer trop techniques pour les communes, la littérature critique qui examine les impacts des projets d'extraction et d'énergie tend à éviter une analyse approfondie des finances et des aspects pratiques des collectivités locales en tant que lieu clé où les impacts des GPI peuvent se faire sentir. Il existe toutefois d'importantes exceptions parmi les analyses politiques qui examinent la dynamique des recettes ou revenus locaux pour les cycles de « boom and bust » et cela dans le contexte du déclin structurel des économies rurales. Il reste beaucoup à étudier dans ce domaine.

Dans ce contexte, cet article tente de combler ce déficit, qui se situe généralement à deux niveaux distincts. Au niveau de la littérature internationale sur la gestion et la gouvernance publiques locales, le manque porte surtout sur l'articulation entre performance financière, gouvernance territoriale et prise en compte des GPI en tant que facteur de risque et d'opportunité pour les collectivités qui les accueillent. Au niveau des travaux portant spécifiquement sur le Maroc, en revanche, le manque est plus fondamental: il se situe dans l'absence, à notre connaissance, d'un cadre d'évaluation intégré, opérationnel et testé empiriquement, qui documente conjointement la santé budgétaire des communes, l'impact des GPI et les dynamiques de gouvernance territoriale propres au contexte institutionnel marocain.

Cet article tente de répondre à la problématique suivante : dans quelle mesure un modèle d'évaluation intégrant les dimensions financière, économique et sociale, environnementale et/ou celle des GPI permet-il de rendre compte plus fidèlement des contraintes structurelles et du potentiel de développement des communes marocaines, comparativement aux approches classiques, essentiellement comptables, de l'analyse financière ? L'objet de cet article est ainsi de proposer un cadre méthodologique et opérationnel pour l'évaluation intégrée de la performance communale, à travers la présentation du Modèle d'Analyse Financière Généralisable (MAFG). Ce modèle est présenté comme un outil stratégique à destination des collectivités

territoriales, conçu pour être à la fois simple d'utilisation, flexible dans sa mise en œuvre et adaptable aux contextes locaux qu'il s'agisse des spécificités socio-économiques, des capacités techniques de la commune ou de l'accessibilité des données. À ce stade, le MAFG est un modèle proposé et pré-opérationnalisé, dont la conception méthodologique est achevée, mais dont la validation empirique systématique est en cours. Il vise à se distinguer par sa capacité à fournir une analyse financière intégrée tout en autorisant un ciblage opérationnel des missions prioritaires. En cela, il articule une vision holistique de l'action communale avec une analyse contextualisée répondant aux besoins et aux enjeux propres à chaque territoire.

Cette recherche apporte une triple contribution. Sur le plan théorique, elle articule les apports du Nouveau Management Public et de la gouvernance publique collaborative dans un cadre unique, adapté aux contraintes structurelles des communes marocaines. Sur le plan méthodologique, elle propose un cadre d'indicateurs multidimensionnel (95 indicateurs répartis en cinq axes), élaboré selon une démarche participative et donc transposable à d'autres contextes territoriaux. Sur le plan opérationnel, le modèle est conçu pour mettre à la disposition des collectivités territoriales et de leurs partenaires un outil opérationnel de diagnostic et d'aide à la décision, susceptible d'éclairer les négociations relatives au plan de développement local, ainsi qu'aux GPI.

L'article est organisé en quatre sections. Après cette introduction, nous situerons le MAFG dans la littérature scientifique sur l'analyse financière locale, la performance territoriale, la résilience financière et la gouvernance territoriale. Ensuite, nous exposerons la démarche méthodologique (recherche-action) et l'étude empirique préliminaire menée à Zagora et à Midelt. La troisième section présentera l'architecture du modèle, ses indicateurs et les outils d'investigation. Enfin, la conclusion discutera les apports, les limites et les perspectives de validation du modèle.

1. Cadre Théorique et Conceptuel

Avant de présenter l'architecture du MAFG, il convient de clarifier les concepts sur lesquels il s'appuie et de le situer dans les cadres théoriques et empiriques mobilisés par la littérature sur la performance publique locale. Cette section précise d'abord les notions clés de performance territoriale, de résilience financière et de gouvernance locale, présente ensuite les apports du Nouveau Management Public (NMP), de la gouvernance collaborative et de la gouvernance multiniveaux, puis articule enfin le MAFG proposé dans cette recherche avec les travaux empiriques récents sur l'évaluation des collectivités territoriales, en précisant ce qu'il en reprend et ce qu'il apporte de nouveau.

1.1 Performance territoriale, résilience financière et gouvernance locale

L'évaluation financière des communes s'impose comme un impératif stratégique dans le contexte actuel de décentralisation avancée et de transformation des modes de gouvernance publique (Boukbech et Liouaeddine, 2021). Elle répond à une pluralité d'objectifs qui structurent les fondements d'une gestion territoriale durable et de l'inclusion sociale. En effet, la décentralisation financière permet de renforcer les leviers d'action en faveur de l'inclusion sociale, notamment l'accès aux infrastructures et aux services sociaux, la reconnaissance du travail non rémunéré, la réduction du chômage de longue durée, la promotion de l'équité et de la justice sociale, ainsi que la lutte contre l'analphabétisme et le développement de l'éducation. Ainsi, les budgets locaux jouent un rôle clé dans le développement socioéconomique des territoires et de l'État dans son ensemble. Dans des conditions appropriées, ils garantissent l'indépendance financière des collectivités territoriales et des administrations locales ; ils constituent le socle financier de leurs activités et un instrument de mise en œuvre de la politique budgétaire régionale (Lysiak et al., 2020). Cependant, il est nécessaire d'accompagner leur gestion par une analyse rigoureuse afin de garantir leur durabilité, leur pérennité et une gouvernance saine. Le budget communal n'est pas un simple document comptable ; il constitue un miroir reflétant le développement local d'un territoire.

La capacité communale à refléter et à orienter le développement se heurte à un cadre de gouvernance contraint.

La recherche sur la décentralisation au Maroc met en lumière des obstacles structurels persistants : une autonomie financière limitée à savoir que la majorité des communes dépendent de l'État central pour environ 75 % de leurs recettes de fonctionnement en moyenne nationale (à distinguer des cas extrêmes observés dans notre échantillon, comme Tensift où la TVA représente plus de 88 % des recettes, cf. tableau 1), un pouvoir de tutelle administratif et technique important exercé par les gouverneurs, et une fragmentation des conseils élus qui nuit à l'efficacité collective (Clark, 2015).

Pour cela, l'analyse financière à l'échelle communale doit permettre de répondre à plusieurs objectifs. D'abord, *la soutenabilité budgétaire*, qui constitue un levier essentiel pour garantir aux communes des moyens financiers durables et développer leurs compétences, notamment dans un contexte marqué par des contraintes structurelles sur les ressources propres, partagées ou transférées, par des crises périodiques (économiques, sociales, sanitaires ou politiques) et par les risques liés au changement climatique. La soutenabilité budgétaire renvoie ainsi à la capacité de maintenir un équilibre entre revenus, charges et investissements tout en assurant la continuité des services publics essentiels. Elle se définit comme la capacité des collectivités

locales à remplir leurs obligations de fournir des services à la population de manière continue, assurant ainsi une situation financière satisfaisante à court et à long termes (Lysiak et al., 2020). C'est cette définition qui fonde ici la notion de résilience financière.

Ensuite, *la gestion axée sur les résultats* s'impose comme un cadre de référence dominant depuis les années 1990, dans la lignée des réformes inspirées du NMP. Toutefois, comme le souligne Hood (1991), le NMP n'offre pas de modèle universel ; les réformes doivent être adaptées aux contextes locaux, aux missions publiques concernées et aux arbitrages entre efficacité, équité sociale, inclusion et résilience institutionnelle et environnementale. L'approche par les résultats, appliquée aux communes, doit ainsi favoriser la performance tout en tenant compte des spécificités territoriales et des valeurs du service public.

La troisième dimension concerne *l'efficacité et l'impact des politiques publiques locales*, en particulier des GPI. Ces projets constituent des leviers majeurs de transformation territoriale, mais génèrent également des externalités (positives et négatives) complexes : impacts environnementaux, transformations sociales, dépendances économiques, négociations foncières et conflits sociaux (Flyvbjerg, 2014). Leur évaluation dépasse donc le strict cadre financier et requiert une approche holistique intégrant les dimensions sociales, économiques, environnementales et territoriales. Cette exigence accrue en matière d'évaluation financière s'inscrit notamment dans le contexte de la régionalisation avancée, telle que consacrée par la Constitution de 2011, qui prévoit le transfert de certaines responsabilités vers les communes. Toutefois, ce transfert ne s'accompagne pas nécessairement d'une correction des inégalités historiques dans la répartition des ressources et des capacités. Les communes les plus vulnérables et les plus pauvres se retrouvent ainsi souvent prises dans un cercle vicieux, où le manque de ressources financières, ainsi que la faible captation des retombées fiscales générées par les GPI, entravent leur capacité à assumer efficacement leurs nouvelles missions. Cette situation perpétue une gouvernance fragile et limite, en retour, leur attractivité pour les investissements, qu'ils soient publics ou privés.

Enfin, l'évaluation financière participe au renforcement de *la gouvernance territoriale*, entendue comme l'ensemble des nouvelles formes d'actions publiques qui permettent, sous le mode du partenariat, la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile (Bertrand et Moquay, 2004). Cette gouvernance repose sur des partenariats transversaux fondés sur des projets de territoire et des dispositifs souples, nécessitant l'adhésion à des conventions collectives. L'analyse financière y joue un rôle opérationnel en renforçant les capacités d'analyse, d'anticipation et de décision des élus et techniciens territoriaux. Elle s'inscrit ainsi pleinement dans une approche de

gouvernance multiniveaux où la commune constitue un nœud stratégique de coordination entre acteurs institutionnels, économiques et sociaux.

De ce fait, la combinaison de ces enjeux met en lumière trois piliers majeurs de la gestion financière communale : la solvabilité, l'autonomie et la résilience financière, qui conditionnent la capacité à absorber les chocs, à financer les priorités locales et à maintenir un niveau de service public stable, garantissant le bien-être individuel et collectif à l'échelle communale. Toutefois, la réalisation de ces objectifs s'inscrit dans un cadre structurel contraint. L'autonomie financière de la commune est une indépendance relative puisqu'elle dépend de la capacité à optimiser, piloter et gérer des ressources qui demeurent en grande partie tributaires des transferts de l'État et de la région. La résilience d'une commune se mesure donc moins à sa capacité théorique à être auto-suffisante qu'à son aptitude à gérer de manière efficace et stratégique cette dépendance structurelle, en maximisant l'impact de ses ressources propres et en négociant son accès aux financements externes. Une analyse financière qui vise à renforcer la résilience et la durabilité d'une commune doit, par conséquent, pleinement intégrer et modéliser cette forte interdépendance financière entre la commune, la région et l'État central. C'est aussi le principe de base de la cartographie de la pauvreté et les mesures multidimensionnelles sur le niveau de vie des ménages, deux approches imbriquées, longuement déployées par le Haut-Commissariat au Plan (HCP) au Maroc, ce qui indique l'harmonisation d'un modèle financier communal intégré avec les tendances prédominantes pour le développement local au Maroc.

1.2. Du nouveau management public à la gouvernance collaborative et multiniveaux

Pour comprendre l'importance actuelle de ces trois concepts (la performance territoriale, la résilience financière et la gouvernance locale), il convient de rappeler qu'au départ, l'analyse financière des collectivités locales s'est construite autour d'une approche essentiellement comptable et normative, centrée sur l'équilibre budgétaire, la solvabilité, la capacité de désendettement et le respect des procédures (Klopfer, 2024). Cette tradition technico-administrative, fondée sur le contrôle des dépenses, a longtemps prédominé dans les systèmes administratifs continentaux. Toutefois, depuis les années 1990, les réformes de modernisation de l'État inspirées du NMP ont conduit à un élargissement du cadre analytique. L'analyse financière inclut désormais des notions de performance, d'efficacité, de qualité du service et de redevabilité envers les citoyens (Hood, 1991). L'enjeu n'est plus seulement d'équilibrer un budget, mais de comprendre comment les dépenses publiques se traduisent en valeur ajoutée territoriale et en bien-être individuel et communal.

Dans cette perspective, l'analyse financière des communes doit être replacée dans une logique de développement territorial inclusif, équitable et durable, où les arbitrages financiers intègrent non seulement des critères classiques, mais également d'équité, de justice sociale, de bien-être, et d'impact environnemental. De plus, les GPI doivent être considérés comme des analyseurs des dynamiques territoriales, c'est-à-dire des moteurs potentiels de croissance et d'attractivité, tout en générant des externalités complexes nécessitant une évaluation multiniveau (Flyvbjerg, 2014). Leur analyse ne peut dès lors se limiter à une approche traditionnelle coûts-bénéfices ; elle doit prendre en compte les enjeux fonciers, les effets d'entraînement économiques, les impacts sociaux différés, ainsi que les risques environnementaux associés.

Le MAFG s'inscrit donc dans la continuité critique des deux grands courants qui ont reconfiguré la gestion publique locale depuis les années 1990 : le NMP d'une part, et la gouvernance publique collaborative d'autre part. La mobilisation conjointe de ces deux paradigmes permet non seulement de légitimer l'introduction d'indicateurs extra-financiers et participatifs dans le modèle, mais aussi d'en clarifier la portée épistémologique et opérationnelle. En effet, le NMP (Hood, 1991 ; Torfing & Ansell, 2021) a profondément transformé l'architecture de la gestion publique en substituant à la logique administrative classique une logique orientée vers les résultats, l'efficacité et la redevabilité. Ce courant postule que les organisations publiques doivent être évaluées non seulement sur leurs *inputs* (ressources mobilisées) et leurs *outputs* (produits réalisés), mais surtout sur leurs *outcomes* (effets sur les citoyens et les territoires). Dans le contexte des collectivités locales, cela se traduit par la mise en place de systèmes d'indicateurs de performance capables de rendre compte de la qualité des services rendus, de l'efficacité de l'allocation budgétaire et de la durabilité de la trajectoire financière (Torfing & Ansell, 2021 ; van der Kolk, 2022).

Cependant, le NMP a montré ses limites lorsqu'il est appliqué de manière mécanique et décontextualisée. Hood (1991) lui-même reconnaît qu'il n'existe pas de modèle universel de réforme managériale et que les outils d'évaluation doivent être adaptés aux spécificités institutionnelles, sociales et territoriales. Dans les pays du Sud (ex. le Maroc), cette critique est renforcée par le constat que les indicateurs de performance importés des contextes occidentaux ignorent souvent les réalités structurelles des communes, notamment la dépendance aux transferts de l'État, la fragilité du tissu fiscal local et les inégalités d'accès aux données administratives (El Azzaoui et al., 2022).

Le MAFG proposé dans cette étude répond précisément à cette critique en proposant un cadre d'évaluation qui, tout en s'inscrivant dans la logique de la performance, est pensé depuis les réalités des communes marocaines, avec

leurs contraintes fiscales, leurs ressources naturelles, leurs GPI et leurs dynamiques sociales locales. Ainsi, il s'approprie les apports du NMP (la culture du résultat, la transparence budgétaire et la rationalisation des dépenses) tout en les réarticulant autour d'une conception élargie de la performance qui intègre les dimensions sociales, environnementales et participatives, dépassant ainsi le réductionnisme financier du NMP classique. Cette critique du réductionnisme financier fait écho aux travaux fondateurs sur la mesure de la performance dans le secteur public. Comme le souligne Ömürgönülşen (2002), l'accent mis sur les seuls aspects d'économie et d'efficacité conduit souvent à des comportements contre-productifs et ignore des dimensions pourtant essentielles de la performance publique, telles que l'effectivité, l'équité ou la qualité de la réponse aux besoins des citoyens.

En plus de cet aspect, le MAFG intègre des indicateurs participatifs dans le cadre de la gouvernance publique collaborative (Ansell & Gash, 2008 ; Emerson et al., 2012). Cette approche désigne les processus par lesquels des acteurs publics, privés et civils coconstruisent des solutions à des problèmes collectifs, à travers des mécanismes de délibération, de négociation et de co-production. Ce paradigme constitue une réponse aux insuffisances du NMP, jugé trop centré sur la technocratie managériale et insuffisamment attentif aux dynamiques de participation citoyenne et de co-gouvernance territoriale.

De plus, dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques locales, la gouvernance collaborative implique que les indicateurs de performance ne peuvent être définis unilatéralement par les administrations, mais doivent résulter d'un processus de co-construction avec les parties prenantes locales : élus, citoyens, entrepreneurs, investisseurs et acteurs civils (Ömürgönülşen, 2002). C'est précisément la démarche adoptée dans le cadre du MAFG, qui a été développé selon une approche participative et itérative, associant des chercheurs, des praticiens des finances locales et des acteurs territoriaux dans les communes de Zagora et de Midelt. Cette approche rejoint les principes de la gouvernance collaborative définis par Ansell & Gash (2008), qui soulignent l'importance d'un forum formel, orienté vers le consensus et impliquant directement des parties prenantes non étatiques aux côtés des agences publiques.

L'introduction d'indicateurs participatifs dans le MAFG s'inscrit directement dans ce cadre théorique. Ces indicateurs ne sont pas de simples compléments qualitatifs à une analyse financière quantitative ; ils constituent des dimensions à part entière de la performance communale, au sens où ils rendent compte de la légitimité sociale des politiques locales, de la qualité de la gouvernance participative et de l'acceptabilité sociale des GPI. De même, l'introduction d'indicateurs extra-financiers dans ce modèle s'inscrit dans le prolongement des évolutions récentes de la littérature sur la performance publique. Ces évolutions convergent vers ce que Bouckaert et Halligan (2008)

appellent le *management intégré de la performance*, qui articule des dimensions financières, non financières, sociales et environnementales dans un référentiel cohérent.

Cette recherche est également documentée dans le cadre du passage du NMP au *New Public Governance* (NPG), qui accentue le rôle des réseaux d'acteurs, de la co-production des services publics et de la valeur publique comme horizon de la gestion territoriale. Dans cette perspective, la performance d'une commune ne se mesure plus uniquement à ses indicateurs financiers, mais à sa capacité à créer de la valeur pour ses citoyens, à préserver son environnement, à mobiliser ses parties prenantes et à négocier équitablement avec les entreprises et l'État central. Le MAFG opérationnalise précisément cette conception élargie de la performance communale (Ömürgönülşen, 2002).

En bref, le MAFG proposé dans cette recherche repose sur une articulation originale de quatre paradigmes complémentaires. Le NMP fournit les fondements d'une culture du résultat et de l'efficacité, tandis que la gouvernance collaborative apporte la dimension participative et la légitimité sociale des indicateurs. La gouvernance multiniveau rend compte des interdépendances institutionnelles qui structurent les finances communales, et le management intégré de la performance offre le cadre d'agrégation des dimensions financières et non financières (sociales, économiques et environnementales). Ensemble, ces paradigmes permettent de concevoir un modèle d'évaluation qui répond aux spécificités des communes marocaines, marquées par une dépendance structurelle aux transferts de l'État et une sous-exploitation du potentiel fiscal local, ainsi que par la prise en compte des GPI implantés localement dont les impacts sont territorialement différenciés. Le MAFG se distingue ainsi des approches existantes par son intégration des GPI comme analyseurs territoriaux, sa démarche participative de co-construction et son articulation explicite entre analyse financière et développement territorial.

2. Démarche méthodologique et étude empirique préliminaire des communes de Zagora et de Midelt

Avant de procéder à l'élaboration du MAFG, une étude empirique a été menée dans un échantillon de communes des provinces de Zagora (Zagora, Agdez, Bleida, Tensift) et de Midelt (Amersid), selon une approche participative s'appuyant notamment sur le cadre de la gouvernance multiniveau. Cette étude préliminaire articule des données secondaires et primaires. Les données secondaires ont été collectées auprès de quatre types de sources : (i) les documents financiers des communes ; (ii) les données statistiques nationales (Recensement Général de la Population et de l'Habitat, RGPH, annuaires régionaux du HCP) ; (iii) les documents de planification

territoriale, et (iv) les données socio-économiques fournies par le HCP. Les données primaires ont été recueillies auprès de trois catégories d'acteurs : les responsables régionaux, les responsables communaux, et les associations/coopératives (El Alaoui et al., 2024). Outre l'analyse des états budgétaires de cinq communes (Zagora, Agdez, Bleida et Tensift dans la province de Zagora, Amersid dans celle de Midelt) sur la période 2019-2023, cette étude préliminaire repose sur une démarche mixte. Les données primaires ont été recueillies de manière exploratoire, au moyen de deux questionnaires, l'un adressé aux ménages (n=39) et l'autre aux entreprises (n=2), ainsi que d'entretiens [semi-directifs] conduits à partir de deux guides, l'un destiné aux responsables communaux (n=12) et l'autre aux associations et coopératives (n=9). Compte tenu de la taille réduite de ces échantillons, ces données n'ont pas vocation à être représentatives, elles ont éclairé la conception du modèle et ne constituent pas une validation du MAFG. Un focus group réunissant les chercheurs, les praticiens des finances locales, les responsables communaux et régionaux, et les représentants de la société civile a ensuite été organisé selon une approche participative, itérative et collaborative (section 3). Cette co-construction visait à favoriser la pertinence opérationnelle du modèle et son ancrage dans les réalités territoriales dès sa phase de conception (El Alaoui et al., 2024).

Toutefois, les résultats de cette étude ont porté essentiellement sur l'analyse financière des recettes et des dépenses des communes sélectionnées durant la période 2019-2023, faisant ressortir les tendances financières significatives et les facteurs influençant la résilience économique et financière locale. Elle a mis en évidence les principales sources de revenus, telles que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les impôts locaux, tout en soulignant une vulnérabilité liée à la dépendance envers des secteurs saisonniers, notamment l'agriculture vivrière et le tourisme. L'analyse s'est également penchée sur les recettes reçues des GPI (extraction minière, projet solaire Nour2) comme une source majeure des ressources financières locales. L'objectif est ainsi d'exploiter le potentiel de ces initiatives structurantes pour renforcer la stabilité financière de la commune, favoriser le développement local et améliorer les conditions de vie de ses habitants (El Alaoui et al., 2024). Le tableau 1 résume les résultats de l'analyse financière des recettes.

Tableau 1 : Analyse comparative des recettes communales (2019-2023)

Evolution générale	Sources dominantes / Points forts	Faiblesses / Défis
Commune de AGDEZ		
Stagnation / faible croissance (TCAM ~5%).	- TVA (très dominante, ~75% des recettes). - Taxe sur les opérations de construction (doublée en 2023).	- Dépendance excessive à la TVA. - Stagnation des autres taxes locales (habitation, carrières). - Baisse des recettes non fiscales en 2023.
Commune de BLEIDA		
Hausse marquée (TCAM 15.3%), mais fluctuations.	- TVA (source stable et majeure). - Introduction réussie de la taxe minière (croissance forte). - Taxe professionnelle en forte hausse.	- Baisse importante de la taxe sur l'extraction des carrières. - Dépendance aux nouvelles taxes minières (volatiles).
Commune de TENSIFT		
Stagnation (TCAM ~0.73%). Très faible croissance.	- TVA (très dominante, >88%, mais stable). - Légère hausse des recettes de l'ambulance communale et des souks.	- Dépendance extrême à la TVA sans croissance. - Faible diversification et sous-exploitation des taxes locales (abattage, professionnelle). - Baisse des recettes de l'extraction de carrières.
Commune de ZAGORA		
Forte hausse (TCAM ~20%). Reprise post-COVID.	- TVA (source majeure mais part relative en baisse). - Taxe sur les opérations de construction (hausse significative). - Taxe de séjour (rebond touristique très fort en 2023).	- Dépendance aux secteurs saisonniers (agriculture, tourisme). - Faible performance des taxes sur l'extraction de carrières. - Fluctuations des taxes gérées par l'État (baisse tendancielle).
Commune de AMERSID, Midelt		
Instabilité, tendance baissière après 2021.	- Taxes gérées par l'État (dominantes, ~80%). - Efforts de diversification (revenus de propriété apparus en 2022).	- Dépendance critique aux transferts de l'État (volatils). - Effondrement des nouvelles recettes locales en 2023. - Instabilité des autres impôts locaux.

Source : Elaboré à partir de El Alaoui et al. (2024)

Malgré la différence entre les communes étudiées, l'analyse des recettes (Tableau 1) révèle les conclusions suivantes :

- Les recettes communales montrent une forte dépendance aux transferts de TVA, bien que certaines communes aient initié une diversification fiscale limitée.
- Les taxes sur les terrains non bâtis, les habitations et les opérations de construction sont des sources importantes de revenus, mais elles fluctuent en fonction de la conjoncture économique locale.
- Les recettes issues de la taxe de séjour et des activités extractives restent faibles dans certaines communes, limitant ainsi leur capacité de financement.

Tandis que pour l'analyse des dépenses, les principaux résultats sont reportés dans le tableau 2 suivant.

Tableau 2 : Analyse comparative des dépenses communales (2019-2023)

Evolution générale	Points forts / Priorités	Faiblesses / Défis
Commune de AGDEZ		
Budget principalement orienté vers le fonctionnement Dépenses d'Investissements sont modestes.	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilité des dépenses de fonctionnement et de personnel. - Légère hausse des dépenses techniques (éclairage) en 2023. 	<ul style="list-style-type: none"> - Investissements très faibles en urbanisme, environnement, santé et culture. - Stagnation des dépenses sociales et sportives. - Aucun budget pour la maintenance du patrimoine.
Commune de BLEIDA		
Réorientation vers les dépenses d'équipement (hausse de leur part). Priorité aux infrastructures et à l'eau.	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation significative des investissements en équipement (eau, éducation). - Efforts en infrastructure hydraulique (forages, stations de pompage). 	<ul style="list-style-type: none"> - Écarts importants entre crédits alloués et engagements (éducation, entretien). - Absence de crédits pour l'électrification après 2020. - Fluctuations dans les dépenses de gestion.
Commune de TENSIFT		
Dépenses totales sont relativement stables. Dépenses sociales et associatives ont connu une légère hausse.	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilité des coûts de rémunération des élus. - Augmentation du soutien aux associations (2023). 	<ul style="list-style-type: none"> - Dépenses très faibles pour les infrastructures sportives et de loisirs. - Allocation modeste pour la santé (hospitalisation). - Manque de projets structurants d'équipement.
Commune de ZAGORA		
Priorité à l'administration générale et aux infrastructures. Augmentation des crédits sociaux/ culturels en 2023.	<ul style="list-style-type: none"> - Investissements en infrastructures techniques (éclairage, voies). - Hausse des dépenses pour les sports/ loisirs et programmes intégrés (2023). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-exécution budgétaire chronique (santé, assistance sociale, projets intégrés). - Engagements nuls pour les activités culturelles/ funéraires malgré des crédits. - Masse salariale en hausse.
Commune de AMERSID, Midelt		
Déséquilibre marqué : baisse des investissements, stabilité rigide du personnel, faiblesse du social.	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle des dépenses de personnel (stabilité). - Apparition d'un soutien aux associations en 2023. 	<ul style="list-style-type: none"> - Effondrement des dépenses d'équipement. - Dépenses sociales très insuffisantes et en baisse (aides aux indigents supprimées en 2023). - Aucun budget pour l'entretien des voiries et de l'eau.

Source : Elaboré à partir de El Alaoui et al. (2024)

En dépit de leurs spécificités et défis locaux, l'analyse des dépenses (Tableau 2) révèle les conclusions communes suivantes :

- La majorité des dépenses communales est allouée à l'administration générale, aux infrastructures, et aux services sociaux.

- Bien que des investissements dans des projets locaux aient été initiés, des difficultés d'exécution budgétaire subsistent, ce qui signale un besoin d'améliorer la gestion de projet.
- Les dépenses en faveur des activités sociales, culturelles et sportives sont en augmentation, mais les crédits alloués restent souvent limités et partiellement utilisés.

Dans une analyse croisée entre les recettes et les dépenses, notre analyse a révélé qu'il y a des défis structurels rencontrés par ces communes, enregistrés au niveau de :

- La forte dépendance aux transferts de TVA qui expose les communes aux aléas financiers, rendant nécessaire une diversification accrue des sources de revenus.
- Les projets structurants dans les secteurs miniers, des carrières et des énergies renouvelables offrent des perspectives de revenus supplémentaires, mais leurs retombées locales demeurent limitées en raison d'une faible intégration de ces projets dans les stratégies locales et les financements des projets structurants à l'échelle communale.
- La faible performance d'exécution budgétaire limite leur impact sur le bien-être des habitants bien que les investissements en infrastructures et en services sociaux soient prioritaires.
- Les recettes provenant des activités extractives restent insuffisamment mobilisées, bien qu'elles puissent contribuer à renforcer l'autonomie financière des communes.
- Les crédits alloués aux projets sociaux et d'infrastructure sont souvent sous-utilisés, mettant en lumière des lacunes dans la gestion et l'exécution des budgets.

Malgré l'analyse approfondie des documents financiers des communes étudiées, notre étude n'a pas permis de couvrir l'ensemble des aspects nécessaires au développement local pour garantir la solvabilité, l'autonomie et la résilience financières des collectivités territoriales. Ces conditions sont pourtant essentielles à l'accomplissement de leurs missions, telles que définies par la loi organique n° 113-14. Cette étude préliminaire, menée sur les communes des provinces de Zagora (Zagora, Agdez, Bleida, Tensift) et de Midelt (Amersid), nous a permis de réfléchir à un modèle plus général, répondant aux exigences de développement local et de bien-être des citoyens, et s'inscrivant dans le prolongement du cadre théorique présenté précédemment. C'est pourquoi l'objectif du MAFG, proposé dans cet article, est de répondre à cette exigence, conformément aux attentes exprimées par les responsables et les acteurs locaux.

3. Conception du Modèle

Les communes marocaines sont dotées d'un système fiscal décentralisé, visant à donner aux citoyens la possibilité de participer aux décisions de leur collectivité locale et à assurer un développement local juste et durable. Le MAFG proposé se situe ainsi au croisement des approches précédentes, en répondant à un double défi théorique : (i) Intégrer les différentes dimensions du développement territorial (social, économique, culturel, civique, et environnemental) dans un référentiel unique, et (ii) Généraliser le modèle sans uniformiser, pour tenir compte de la diversité des communes en termes de la superficie géographique, de la démographie, de ressources naturelles, des GPI locaux, de la structure économique, et de trajectoire de développement.

Dans ce modèle, l'analyse financière s'articule avec des enjeux et défis propres à la commune, notamment : (i) des inégalités socio-spatiales persistantes, (ii) une insuffisance structurelle des ressources fiscales locales, (iii) des besoins croissants en infrastructures, (iv) des pressions environnementales de plus en plus fortes, et (v) une exploitation intensive des ressources naturelles.

Dans cette vision, le modèle combine une *analyse horizontale*, portant sur l'état global des finances communales (recettes, dépenses, dette, investissements, gestion de trésorerie), et une *analyse verticale*, focalisée sur l'impact des GPI sur les trajectoires territoriales. Cette double lecture permet de produire un diagnostic à la fois global et précis en évitant les approches fragmentées ou strictement comptables.

3.1. Architecture du modèle

Le MAFG couvre cinq axes. Le premier concerne la solvabilité, l'autonomie et la résilience financière (Axe AF1), en mesurant la capacité de la commune à générer des ressources propres et à maintenir une situation financière soutenable. Le deuxième axe porte sur l'efficacité des dépenses et la gouvernance budgétaire (Axe AF2), en évaluant la qualité de l'allocation des ressources, la transparence et la discipline financière. Le troisième s'intéresse aux retombées économiques territoriales et aux dynamiques sociales (Axe AF3), en analysant les effets des finances communales sur le développement économique local, l'emploi, la cohésion sociale et l'attractivité du territoire. Le quatrième axe met l'accent sur la transition écologique et la soutenabilité territoriale (Axe AF4), en intégrant les impératifs environnementaux, la résilience climatique et les objectifs de durabilité.

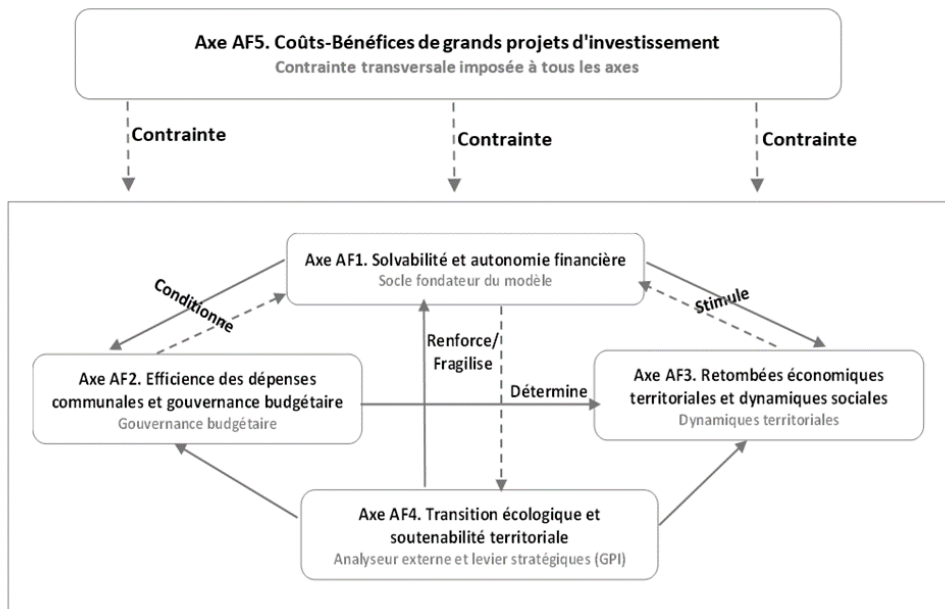
À ces quatre dimensions d'analyse s'ajoute un cinquième axe dédié à l'évaluation des coûts et bénéfices des GPI (Axe AF5). Cet axe permet de mesurer la rentabilité financière, l'impact économique, social et environnemental, ainsi que la contribution des GPI aux objectifs stratégiques

de la commune. L'intégration des GPI dans le modèle est essentielle, car chaque projet peut agir comme un levier d'amélioration (direct et/ou indirect) sur les autres axes, en renforçant la solvabilité, en stimulant la croissance locale, en favorisant la durabilité ou encore en améliorant la qualité de la gouvernance. Inversement, la réussite des GPI dépend directement de la solidité financière et institutionnelle de la commune.

Structuré autour de cinq axes interdépendants, le MAFG offre une approche transversale et complète de l'analyse financière communale. Il permet de relier les indicateurs de performance budgétaire aux dynamiques économiques, sociales et environnementales locales, tout en intégrant une évaluation spécifique des grands projets structurants. Ce double regard, à la fois global et ciblé, fait du MAFG un outil à la fois généralisable et flexible, capable de répondre aux exigences de gouvernance financière moderne et aux impératifs de développement territorial durable, juste et équilibré.

Afin de garantir la cohérence systémique du MAFG et de faciliter son opérationnalisation, les cinq axes du modèle ne doivent pas être appréhendés de manière isolée, mais comme un système d'interdépendances dynamiques. La figure 1 représente l'architecture relationnelle du modèle : l'Axe AF1 constitue le socle fondateur, conditionnant la capacité d'action des autres dimensions ; l'Axe AF2 en découle directement et détermine la qualité des retombées économiques et sociales (Axe AF3). Ces trois axes interagissent avec l'Axe AF4 qui impose des contraintes et des opportunités transversales. L'Axe AF5 fonctionne quant à lui comme un analyseur externe, pouvant renforcer ou fragiliser chacune des quatre dimensions précédentes selon la nature et la gouvernance du projet d'investissement concerné.

Figure 1 : Schéma conceptuel du MAFG : Interactions systémiques entre les 5 axes d'analyse



Source : Auteurs

Chaque axe a été scindé en sous-axes, dont chacun répond à des objectifs bien déterminés que le tableau 3 présente en détail.

Tableau 3 : Objectifs par sous - axe du MAFG

Sous-Axes	Objectifs
Axe AF1. Solvabilité et autonomie financière	
AF 1.1. Autonomie et diversification des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluer la mobilisation des recettes propres (fiscales, foncières, etc.) - Analyser la dépendance aux transferts étatiques et régionaux - Optimiser l'assiette fiscale et moderniser les systèmes de collecte - Mesurer la contribution des GPI et des PPP (hors GPI) - Évaluer les co-financements et partenariats stratégiques
AF 1.2. Gouvernance et performance financière	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la transparence budgétaire - Améliorer les systèmes de redevabilité - Evaluer la digitalisation des services fiscaux et financiers - Évaluer la capacité d'investissement et la soutenabilité de la dette - Analyser la capacité d'autofinancement et la maturité de l'endettement
AF 1.3. Résilience et gestion des risques	<ul style="list-style-type: none"> - Anticiper les risques économiques, sociaux et climatiques - Optimiser la gestion du patrimoine communal - Evaluer la capacité de développement de la stratégie de mitigation des chocs financiers - Evaluer la mise en place de mécanismes de stabilisation budgétaire

	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluer la capacité d'adaptation aux crises potentielles et la gestion proactive des vulnérabilités
Axe AF2. Efficience des dépenses communales et gouvernance budgétaire	
AF 2.1. Performance et rationalisation budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser l'équilibre et l'évolution des dépenses (fonctionnement vs investissement) - Évaluer la qualité de la planification et le réalisme budgétaire - Mesurer l'efficience de l'exécution budgétaire
AF 2.2. Durabilité et responsabilité environnementale	<ul style="list-style-type: none"> - Quantifier l'effort financier pour la transition écologique - Vérifier l'intégration des critères environnementaux dans les dépenses - Évaluer la résilience face aux risques climatiques
AF 2.3. Mobilisation et optimisation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Mesurer la capacité à attirer des financements externes - Évaluer l'efficacité des partenariats public-privé - Analyser les synergies intercommunales
Axe AF3. Retombées économiques territoriales et dynamiques sociales	
AF 3.1. Qualité & Efficience des services publics communaux	<ul style="list-style-type: none"> - Optimiser l'allocation des ressources financières et humaines pour améliorer la qualité des services offerts aux citoyens(nes). - Améliorer le ratio coût-bénéfice des services communaux essentiels par une gestion rigoureuse et des indicateurs de performance.
AF 3.2. Accès aux services de base	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir un accès universel et équitable aux services essentiels (santé, éducation, transport, réseaux internet, etc.). - Renforcer la résilience des services publics locaux pour faire face aux crises économiques, sanitaires et/ou climatiques. - Promouvoir l'innovation sociale pour adapter les services aux besoins spécifiques de la commune et de la population locale.
AF 3.3. Impact Économique & Entrepreneuriat	<ul style="list-style-type: none"> - Établir et suivre des indicateurs (quantitatifs, qualitatifs) pour mesurer concrètement la qualité de vie et l'impact des politiques publiques locales. - Renforcer le lien entre les budgets dépensés et les résultats tangibles perçus par la population locale. - Améliorer la transparence de la gestion et développer des mécanismes d'évaluation participative.
AF 3.4. Responsabilité Sociale & Dialogue	<ul style="list-style-type: none"> - Instaurer un dialogue citoyen permanent et constructif pour co-construire les politiques publiques locales. - Assurer une transparence totale et une redevabilité claire dans l'utilisation des deniers publics communaux. - Rendre des comptes de manière systématique sur les engagements pris et les résultats obtenus.
AF 3.5. Économie Sociale & Solidaire	<ul style="list-style-type: none"> - Soutenir le développement et la pérennisation des acteurs de l'ESS (associations, coopératives) à l'échelle communale. - Favoriser l'économie circulaire et les modes de consommation responsables. - Renforcer la capacité de résilience économique locale et promouvoir les PPP.

Axe AF4. Transition écologique et soutenabilité territoriale	
AF 4.1. Qualité de l'environnement et gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir la qualité des services offerts (l'eau potable, l'assainissement, etc.) - Maîtriser les coûts de la gestion des déchets et de l'assainissement - Renforcer les capacités locales pour une gestion efficiente des ressources naturelles - Favoriser les énergies renouvelables et la sobriété énergétique à l'échelle locale - Réduire les inégalités territoriales d'accès aux services environnementaux de base
AF 4.2. Projets durables, économie circulaire et réduction de l'empreinte écologique	<ul style="list-style-type: none"> - Intégrer les principes de durabilité dans la planification et le montage des projets locaux. - Stimuler l'investissement dans l'économie circulaire et les filières vertes - Quantifier et réduire l'empreinte écologique des activités économiques - Promouvoir la mutualisation, la réutilisation et l'écoconception dans les politiques locales.
AF 4.3. Prévention des risques environnementaux et résilience territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier et cartographier les risques environnementaux liés aux projets d'investissement. - Mettre en place des dispositifs d'alerte, de prévention et de compensation environnementale - Renforcer la résilience des territoires face aux aléas climatiques (inondations, sécheresses, feux, etc.). - Anticiper les conflits d'usage et sécuriser les investissements par une approche écosystémique
Axe AF5. Coûts-Bénéfices de GPI	
AF 5.1. Coûts des GPI supportés par la commune	<ul style="list-style-type: none"> - Mesurer la charge budgétaire supportée par la commune. - Identifier les coûts sociaux et humains engendrés par les GPI - Évaluer l'empreinte environnementale des GPI
AF 5.2. Bénéfices économiques et sociaux des GPI	<ul style="list-style-type: none"> - Apprécier la contribution des GPI à la croissance économique locale (emploi, revenu des ménages et recettes fiscales). - Mesurer l'amélioration des conditions de vie des habitants locaux grâce à l'accès élargi aux services de base. - Identifier les conflits sociaux engendrés par les activités des GPI
AF 5.3. Bénéfices environnementaux et durabilité des GPI	<ul style="list-style-type: none"> - Mesurer la contribution des GPI à la transition écologique, notamment en matière de réduction des émissions de GES et d'intégration des énergies renouvelables. - Évaluer les effets positifs des GPI sur la préservation de l'environnement, tels que la création d'espaces verts, l'amélioration de l'assainissement ou la gestion des déchets. - Apprécier le degré d'intégration de la résilience climatique et de la durabilité dans la conception et la mise en œuvre des GPI.

Source : Auteurs

3.2. Construction des indicateurs

L'analyse financière porte sur l'ensemble des ressources financières disponibles, qu'elles soient propres ou transférées. Les ressources propres incluent les taxes locales, telles que la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe sur les services communaux, mais aussi les revenus générés par le patrimoine communal, comme les loyers, redevances et recettes de marché, ainsi que les produits issus des services rendus directement à la population (Loi organique n° 113-14). Les ressources transférées regroupent les dotations de l'État, en particulier le Fonds d'Équipement Communal (FEC), ainsi que les financements externes mobilisés auprès de partenaires nationaux ou internationaux (Loi organique n° 113-14). Ces ressources sont analysées en parallèle des dépenses, elles-mêmes classées en dépenses de fonctionnement, couvrant notamment les charges administratives, les salaires et les coûts des services, et en dépenses d'investissement, comprenant les infrastructures, les équipements structurants et les projets de développement durable.

Les missions que couvre le MAFG, qui coïncident avec celles de la commune, s'articulent autour de trois dimensions de développement local : *économique, sociale et environnementale* (Loi organique n° 113-14). La dimension économique englobe notamment les politiques de développement local, la création d'emplois, la gestion des marchés municipaux, l'attraction des investissements et l'amélioration des infrastructures. La dimension sociale intègre en particulier l'accès aux services essentiels, tels que l'eau, l'électricité et l'assainissement, le soutien aux secteurs de la santé et de l'éducation, la gestion des équipements culturels et sportifs, ainsi que la promotion de l'égalité et de la cohésion sociale. Enfin, la dimension environnementale concerne essentiellement la gestion des déchets, la préservation des espaces verts, la lutte contre les pollutions et la planification territoriale durable.

Au total, le MAFG génère 95 *indicateurs*, qualitatifs et quantitatifs répartis en 5 axes, comme l'illustre le tableau 4 suivant.

Tableau 4 : Indicateurs du MAFG

Axes	Indicateurs	
	Nombre	%
Axe AF1. Solvabilité et autonomie financière	23	24%
Axe AF2. Efficience des dépenses communales et gouvernance budgétaire	14	15%
Axe AF3. Retombées économiques territoriales et dynamiques sociales	25	26%
Axe AF4. Transition écologique et soutenabilité territoriale	17	18%
Axe AF5. Coûts-Bénéfices de GPI	16	17%
Total	95	100%

Source : Auteurs

Le tableau 4 présente la répartition des 95 indicateurs du MAFG selon les cinq axes d'analyse, avec leur poids respectif en nombre et en pourcentage. Ces indicateurs sont présentés en détail dans le tableau 7, en annexe.

Sur le plan de l'agrégation des scores, le MAFG adopte une approche mixte, inspirée du *Balanced Scorecard* (BSC) territorial. Ce cadre, initialement développé par Kaplan et Norton (1992), dépasse la seule mesure financière en intégrant des perspectives multiples (clients, processus internes, apprentissage), ce qui le rend particulièrement adapté à la gouvernance locale. Complétant cette approche, les travaux de Carmeli et Tishler (2004) démontrent empiriquement, sur un échantillon de municipalités, que la performance publique repose sur des facteurs immatériels tels que les capacités managériales, le capital humain, la culture organisationnelle ou l'audit interne. Par ailleurs, la notion de performance publique peut être appréhendée à différents niveaux d'analyse. Selon Bouckaert (2013), elle se décline en trois niveaux (micro, méso et macro) qu'il articule à travers un modèle input-activité-output-effet permettant, à l'échelle organisationnelle, de distinguer productivité, efficacité et efficience. Cette lecture multiniveau constitue le socle conceptuel sur lequel s'appuie aussi le MAFG, dont les cinq axes d'analyse visent précisément à articuler ces dimensions au niveau communal. Sur cette base, le modèle propose une grille d'évaluation adaptée aux réalités des communes marocaines.

Chaque axe est évalué sur la base d'un score normalisé entre 0 et 100, calculé comme la moyenne pondérée des sous-axes. Certaines pondérations sont déterminées selon une méthode Delphi impliquant un panel d'experts (chercheurs, gestionnaires communaux, représentants de la société civile), permettant ainsi de refléter les priorités locales tout en garantissant la rigueur méthodologique (Linstone et Turoff, 1975). On peut calculer le score de chaque axe, ainsi que le score global de performance communale (SGPC), en utilisant la formule suivante :

$$SGPC = w_1 \cdot AF1 + w_2 \cdot AF2 + w_3 \cdot AF3 + w_4 \cdot AF4 + w_5 \cdot AF5$$

Où les coefficients w_i sont ceux issus du processus de la consultation Delphi lorsqu'elle a été conduite, avec $\sum w_i = 1$. Ils sont à distinguer de l'équipondération de base ($w_i = 0,20$ pour chacun des cinq axes), qui n'est proposée qu'en l'absence de consensus local, avant calibrage selon les spécificités territoriales.

Cette approche d'agrégation présente deux avantages majeurs. D'une part, elle permet de produire un tableau de bord synthétique lisible par les gestionnaires, facilitant le pilotage stratégique de la commune. D'autre part, elle autorise des comparaisons inter-communales sur une base méthodologique homogène, tout en préservant la flexibilité nécessaire à l'adaptation contextuelle. Les seuils d'interprétation des scores sur une échelle de 3 (faible = < 40 ; moyen = 40–70 ; élevé = > 70) sont proposés à titre indicatif et devront être validés empiriquement lors de l'application du modèle.

Ces choix de normalisation, de pondération et d'agrégation s'inscrivent dans le cadre méthodologique de la construction d'indicateurs

composites (Nardo et al., 2008) ; une analyse de sensibilité des scores à ces choix (méthode de normalisation, schéma de pondération) sera conduite lors de la validation empirique.

3.3. Grille de notation, calcul et exigences en données

Pour rendre le système des 95 indicateurs opérationnel et transparent, chaque indicateur mobilise un protocole standardisé structuré en quatre étapes : la mesure, la notation, la pondération et l'interprétation. Ce protocole est actuellement en phase de test et de calibrage dans le cadre de l'application du modèle à la commune de Bleida.

Mesure et notation des indicateurs : Chaque indicateur est associé à une source de donnée précise (comptes administratifs communaux, Trésorerie Générale du Royaume, statistiques du HCP, documents de planification territoriale, ou enquêtes primaires) et à une unité de mesure définie. Les indicateurs quantitatifs (environ deux tiers des items) reposent sur des données administratives, budgétaires ou statistiques ; les indicateurs qualitatifs (environ un tiers des items) sont mesurés au moyen d'échelles de Likert structurées (1 à 5), renseignées lors des enquêtes prévues auprès des cinq catégories d'acteurs présentées au tableau 6 ; pour quelques indicateurs qualitatifs fondés sur l'analyse documentaire (par exemple l'intégration de la résilience climatique dans les GPI), une grille d'appréciation à trois niveaux (faible/moyen/élevé) est utilisée à la place (tableau 5).

Pour les indicateurs quantitatifs, les valeurs brutes sont normalisées sur une échelle de 0 à 100 par une méthode min-max, ancrée soit sur des bornes de référence issues de communes marocaines comparables, soit sur des seuils réglementaires lorsqu'ils existent. Pour les indicateurs qualitatifs, le score moyen de Likert (1 à 5) est converti linéairement sur la même échelle 0-100, et le niveau retenu dans la grille à trois niveaux est converti en score selon une table de correspondance prédéfinie (faible, moyen, élevé). Cette harmonisation permet d'agrèger l'ensemble des 95 indicateurs, quelle que soit leur nature, au sein d'un même score composite. Le tableau 5 illustre cette méthode pour quatre indicateurs représentatifs, en précisant les sources de données et la logique de notation.

Tableau 5 : Exemple illustratif de grille de notation des indicateurs du MAFG

Indicateur (exemple)	Type	Source de la donnée	Méthode de notation (0–100)	Score illustratif
Taux d'autonomie financière (recettes propres / recettes totales)	Quantitatif	Comptes administratifs communaux	Normalisation min-max sur bornes de référence (communes marocaines comparables)	42/100
Taux d'exécution des dépenses d'investissement	Quantitatif	Comptes administratifs, TGR	Normalisation min-max sur bornes réglementaires / historiques	55/100
Qualité perçue de la gouvernance participative	Qualitatif	Enquête auprès des acteurs (échelle de Likert 1–5)	Conversion linéaire du score Likert moyen vers l'échelle 0–100	60/100
Intégration de la résilience climatique dans les GPI	Qualitatif	Enquête + documents de planification territoriale	Grille d'appréciation à 3 niveaux (faible/moyen/élevé) convertie en score	35/100

Source : Auteurs

Il importe de souligner que les bornes de référence et les seuils indiqués ci-dessous ont, à ce stade, une valeur méthodologique illustrative. Leur calibrage définitif sera réalisé à partir des données empiriques collectées sur le terrain, dont l'exploitation permettra d'ajuster les indicateurs aux réalités (socio-économiques, environnementales et financières) propres à chaque commune.

Pondération et agrégation : La pondération du MAFG opère à deux niveaux. Au sein de chaque axe, le score de chaque sous-axe correspond à la moyenne pondérée de ses indicateurs ; ces pondérations peuvent être calibrées par consultation Delphi auprès du panel d'experts (chercheurs, gestionnaires communaux, société civile), ou, à défaut de consensus local disponible, appliquées de façon équipondérée entre les indicateurs d'un même sous-axe. Le score de chaque axe (AF1 à AF5) résulte ensuite de la moyenne pondérée de ses sous-axes, selon la même logique. Enfin, le score global de performance communale (SGPC) agrège les cinq scores d'axe selon la formule présentée plus haut. Toutefois, l'étape de la pondération n'empêche pas que les intéressés par un axe spécifique d'analyse puissent interpréter leurs indicateurs sans passer forcément par le calcul de score.

Comme indiqué précédemment, les seuils d'interprétation à trois niveaux (faible < 40 ; moyen 40-70 ; élevé > 70) s'appliquent de façon cohérente à chaque niveau d'agrégation : indicateur, sous-axe, axe et score global. Ces seuils doivent néanmoins être lus en complément des constats qualitatifs issus de la démarche participative, et non comme un jugement

définitif. Ils sont ainsi proposés à titre indicatif, ce qui est cohérent avec la finalité de cet article qui est de présenter un cadre conceptuel et pré-opérationnel.

Exigences en données et limites opérationnelles : la mobilisation des indicateurs suppose la disponibilité des données par commune (les comptes administratifs et documents budgétaires, les statistiques socio-démographiques (RGPH, annuaires du HCP), les documents de planification territoriale et de suivi des GPI, et les données primaires issues des enquêtes auprès des cinq catégories d'acteurs (tableau 6). Conscients que cette disponibilité est hétérogène selon les communes, notamment rurales, le MAFG prévoit qu'un indicateur non renseigné soit explicitement signalé comme « donnée non disponible » plutôt que d'être arbitrairement estimé ; le tableau de bord communique alors, à côté du score, la part des indicateurs effectivement calculés, afin de préserver la transparence et la comparabilité du SGPC.

Statut du modèle : Le MAFG est conçu ainsi comme un modèle composite de scoring qui combine les caractéristiques d'un cadre conceptuel, d'une grille d'évaluation et d'un tableau de bord stratégique. Il s'agit plus précisément d'un modèle d'aide à la décision multidimensionnelle proposé et pré-opérationnalisé, permettant :

- **Sur le plan conceptuel**, d'opérationnaliser la notion de performance communale à travers cinq dimensions interdépendantes (solvabilité, efficacité, retombées territoriales, transition écologique et GPI) ;
- **Sur le plan évaluatif**, de produire un score synthétique par axe facilitant le diagnostic et le suivi dans le temps ;
- **Sur le plan opérationnel**, de servir de tableau de bord stratégique pour les élus, les décideurs et gestionnaires, permettant d'identifier les forces et faiblesses de la commune et d'orienter les décisions budgétaires.

Le MAFG se distingue ainsi, sur le plan conceptuel, des approches purement comptables (centrées sur l'équilibre budgétaire) et des tableaux de bord génériques par son ancrage dans les réalités structurelles des communes marocaines et son intégration spécifique des GPI implantés à l'échelle locale.

3.4. Enquêtes à l'échelle communale

Selon la conception de l'approche de gouvernance multiniveaux, le MAFG a été construit selon une démarche itérative et participative, associant chercheurs, praticiens des finances locales et acteurs territoriaux (responsables communaux, régionaux, représentants de la société civile). Cette co-construction visait à garantir la pertinence opérationnelle du modèle et son ancrage dans les réalités du territoire. Pour cette raison, certains indicateurs sont élaborés à partir des données primaires collectées auprès de cinq

principaux acteurs à savoir : (i) Responsables régionaux, (ii) Responsables communaux, (iii) Ménages, (iv) Firmes (Entreprises internationales & nationales, y compris celles liées aux GPI), et (v) Associations et Coopératives. L'objectif principal est de compléter l'analyse financière avec des informations qui ne peuvent pas être extraites des documents comptables et financiers de la commune. Le tableau 6 indique les objectifs de cette investigation qui alimente le MAFG.

Tableau 6 : Outils d'investigation du MAFG

Catégorie	Aspects d'investigation	Objectifs
<i>Responsables de la région</i>	Identification du responsable régional Axe 1. Rôle financier & Pilotage stratégique de la région Axe 2. Évaluation & Gestion des GPI Axe 3. Appui aux politiques transversales (Environnement & ESS) Axe 4. Gouvernance et perspective régionale Question ouverte	- Comprendre le rôle de la région comme stratège, financeur et coordinateur du développement territorial, notamment dans ses relations avec les communes et son évaluation et suivi des GPI.
<i>Responsables de la commune</i>	Identification du responsable communal Axe 1. Santé financière & Autonomie budgétaire Axe 2. Gouvernance, transparence & Efficience des dépenses Axe 3. Gestion des GPI Axe 4. Résilience territoriale, environnement & Inclusion sociale	- Recueillir des données quantitatives et qualitatives sur la gestion financière, la gouvernance, l'exécution des projets et les défis de la commune.
<i>Ménages</i>	Identification de chef de ménage (son profil socio-économique, etc.) Axe 1. Accès & Qualité des Services Publics Axe 2. Perception des GPI Axe 3. Participation, Gouvernance & Dynamique Économique Axe 4. [SECTION CONDITIONNELLE] Pour les riverains de GPI (Mines, Usines, etc.) Question ouverte	- Recueillir la perception des citoyens(nes) sur la qualité des services publics, l'impact des projets (y compris les GPI) et leur participation à la vie locale.
<i>Firmes (Entreprises locales, y compris celles liées aux GPI)</i>	Identification du responsable de la firme Axe 1. Environnement des affaires & Relations avec la commune Axe 2. Impact Économique, Social et Environnemental (RSE) Question ouverte pour toutes les entreprises	- Évaluer l'impact économique des entreprises, leurs relations avec la commune et leurs pratiques RSE.
<i>Associations & Coopératives</i>	Identification du responsable de l'association ou de la coopérative Axe 1. Compétences & Capacités Axe 2. Impact, Relations & Soutien de la Commune Axe 3. Ancrage Territorial & Dialogue Social Question ouverte	- Évaluer la vitalité de l'économie sociale et solidaire (ESS), son impact et sa relation avec la commune.

Source : Auteurs

Le tableau 6 présente ainsi les cinq catégories d'acteurs enquêtés dans le cadre du MAFG, les aspects d'investigation pour chaque catégorie et les objectifs poursuivis par ces enquêtes.

Conclusion

L'article présente le MAFG comme un cadre méthodologique proposé, dont la conception est achevée mais dont l'application systématique aux communes pilotes est en cours de finalisation. Les résultats présentés sont donc ceux de l'analyse financière préliminaire (recettes/dépenses) et des enseignements de la démarche participative, qui ont alimenté la conception du modèle. Le modèle lui-même est proposé comme un outil en phase de validation empirique. Toutefois, ce modèle constitue une avancée significative dans l'évaluation des finances locales au Maroc. Il s'agit d'un cadre intégré qui dépasse le seul prisme comptable pour embrasser les trois dimensions du développement (sociale, économique et environnementale) et offrir une lecture systémique de la performance des collectivités territoriales. Il se caractérise essentiellement par :

- Sa *flexibilité*, qui lui permet de s'adapter aux spécificités locales (contraintes structurelles, opportunités sectorielles, profils territoriaux) tout en autorisant des comparaisons intercommunales ;
- Son *pragmatisme*, reposant sur une combinaison d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, ainsi que sur l'articulation entre données secondaires et données primaires ;
- Sa *dimension participative*, impliquant les acteurs territoriaux (élus, cadres administratifs, société civile) dans la production et l'interprétation de l'information, et
- Son *orientation vers l'action*, en tant qu'outil d'aide à la décision stratégique et d'amélioration de la gestion publique locale.

L'analyse financière préliminaire conduite dans les communes de Zagora et de Midelt, qui a nourri la conception du MAFG (et non son application systématique, encore à venir), met déjà en évidence des dynamiques souvent peu visibles dans les analyses classiques, que le modèle proposé permettra de documenter de façon systématique lors de son application complète. Elle souligne notamment : (i) une forte dépendance aux transferts de l'État, en particulier à la TVA, (ii) une sous-exploitation du potentiel fiscal lié aux ressources naturelles (mines, carrières, tourisme), et (iii) des inefficiences persistantes dans l'exécution budgétaire, notamment dans les secteurs sociaux et environnementaux. Ces résultats préliminaires suggèrent la pertinence potentielle du modèle pour diagnostiquer les déséquilibres structurels et orienter les politiques locales (EL Alaoui et al., 2024).

Toutefois, le déploiement du MAFG pourrait se heurter à trois limites opérationnelles anticipées, formulées ici comme hypothèses de travail (elles ne font pas l'objet d'une analyse empirique dans le présent article et seront testées lors de l'application du modèle): (i) la résistance au changement des acteurs communaux, (ii) le déficit de compétences techniques pour renseigner les indicateurs complexes (notamment extra-financiers), et (iii) l'indisponibilité ou la fragmentation des données dans les communes rurales à faibles capacités institutionnelles. Ces limites nous invitent à concevoir l'implémentation du modèle comme un processus progressif, accompagné d'un renforcement ciblé des ressources humaines locales : et une base de données riches et accessibles. Pour cela, deux axes prioritaires se dégagent pour mieux gérer les collectivités. D'abord, il est essentiel de mettre en place un système d'information numérique, interopérable, qui relie le MAFG aux outils de gestion budgétaire et aux données existantes. Cela permettrait de collecter automatiquement les indicateurs et de les mettre à jour régulièrement. Ensuite, il faudrait étendre le modèle aux groupements de communes et aux provinces, en cohérence avec les dynamiques de coopération intercommunale encouragées par la Loi organique n°113-14. On pourrait ainsi évaluer les territoires à des échelles supra-communales pertinentes pour les décideurs régionaux.

Au-delà d'un simple outil d'analyse, le MAFG proposé dans cette recherche pourrait constituer un levier de transformation de la gouvernance locale, sous réserve de sa validation empirique. En proposant une vision intégrée des finances communales, il invite au passage d'une logique de gestion administrative et réactive à une logique de pilotage stratégique, fondée sur la performance, la redevabilité et l'impact.

Le MAFG proposé se veut non seulement un cadre méthodologique, mais aussi un instrument stratégique potentiel, dont l'utilité reste à démontrer, au service d'un développement territorial plus juste, inclusif et durable, susceptible de valoriser les potentialités locales, notamment celles liées aux ressources naturelles et aux projets structurants, tout en contribuant à réduire les vulnérabilités financières des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il convient de souligner que ce modèle est présenté comme un cadre méthodologique et opérationnel dont la validation empirique systématique reste à réaliser. Les constats préparatoires (analyse des recettes et dépenses sur une courte période 2019-2023) et les enseignements participatifs qui ont alimenté sa conception ne sauraient se substituer à une application complète du modèle. La généralisation du MAFG à d'autres communes marocaines nécessitera des études complémentaires selon un processus itératif d'extension progressive, afin d'en éprouver la robustesse dans des contextes territoriaux diversifiés. Les perspectives de recherche futures portent ainsi sur au moins trois axes prioritaires : la validation du

modèle par son application systématique aux communes pilotes, la comparaison intercommunale par l'extension à d'autres profils communaux (urbains, côtiers, industriels ou autres), et la digitalisation du dispositif pour faciliter la collecte des données et le calcul des scores. Ces travaux permettront de tester le potentiel opérationnel du MAFG et d'en préciser les conditions de sa mise en œuvre.

Le MAFG, tel que présenté ici, demeure un modèle proposé et pré-opérationnalisé. Si sa conception méthodologique est achevée, son application systématique est actuellement en phase finale d'exécution dans la commune de Bleida. Les résultats de cette mise en œuvre, qui permettront la validation empirique complète du modèle et de sa grille de notation, feront l'objet d'une recherche distincte.

Conflit d'intérêts : Les auteurs n'ont signalé aucun conflit d'intérêts.

Disponibilité des données : Toutes les données sont incluses dans le contenu de l'article.

Déclaration de financement : Cette étude a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) du Maroc ainsi que de l'« Association de la Promotion de la Médiation au Maroc (APMM) ». Nous adressons nos remerciements aux deux institutions pour leur confiance et leur contribution à la réalisation de ce travail, qui s'inscrit dans une démarche de recherche-action visant à soutenir le développement territorial au Maroc.

References:

1. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
2. Bertrand N., Moquay Patrick. La gouvernance locale, un retour à la proximité. In: *Économie rurale*. N°280, 2004. Proximité et territoires. pp. 77-95; doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.2004.5474>;
3. Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). Comparing Performance across Public Sectors. In W. Van Dooren, & S. Van de Walle (Eds.), *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used* (pp. 72-93). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-137-10541-7_6
4. Bouckaert, G. (2013, January 28). *Performance measurement and budgeting in the public sector* [PowerPoint slides]. Towards a Comprehensive Reform of Public Governance, Lisboa, Portugal.
5. Boukbech, R., & Liouaeddine, M. (2021). Impact de la décentralisation fiscale sur l'inclusion sociale au niveau local au

- Maroc : Une analyse empirique à l'aide de l'approche ARDL en séries chronologiques. *Les Cahiers du Plan*, (53).
6. Carmeli, A., & Tishler, A. (2004). The relationships between intangible organizational elements and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 25(13), 1257-1278. <https://doi.org/10.1002/smj.428>
 7. Clark, J. A. (2015). *The 2009 Communal Charter and local service delivery in Morocco* (GLD Working Paper No. 2). The Program on Governance and Local Development, Yale University. <https://ssrn.com/abstract=3715521>
 8. El Alaoui, A., Rignall, K., El Amrani, M. A., & Aoui, A. (2024). *Analyse fiscale d'une collectivité territoriale : Cas des communes à Zagora et à Midelt* [Rapport non publié]. Association la Promotion de la Médiation au Maroc.
 9. El Azzaoui, A., Aftiss, A., & Boujnoun, G. (2022). Les indicateurs de performance des collectivités territoriales : Cas de la région Fès-Meknès. *Dossiers de Recherches en Économie et Gestion*, 10(1), 157–175. <https://doi.org/10.34874/IMIST.PRSM/doreg-v10i1.31631>
 10. Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
 11. Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project Management Journal*, 45(2), 6-19. <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>
 12. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
 13. Kakwani, N., & Son, H. H. (2026). Multidimensional poverty: A new perspective on measurement. *The Journal of Development Studies*, 62(3), 445-459.
 14. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard - measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
 15. Klopfer, M. (2024). *Gestion financière des collectivités territoriales : Analyse financière et fiscale, gestions externes, intercommunalité, péréquation, modes de gestion, dette et trésorerie, organisation budgétaire et comptable* (9e éd.). Éditions du Moniteur. ISBN 978-2-281-13644-9. https://www.moniteurjuris.fr/mj_mediatheque/7/8/0/000000087.pdf
 16. Linstone, H.A. and Turoff, M. (1975) *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Addison-Wesley, London.

17. Lysiak, L., Kachula, S., Hrabchuk, O., Filipova, M., & Kushnir, A. (2020). Assessment of financial sustainability of the local budgets: Case of Ukraine. *Public and Municipal Finance*, 9(1), 48-59. [https://doi.org/10.21511/pmf.09\(1\).2020.05](https://doi.org/10.21511/pmf.09(1).2020.05)
18. Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales. (2016). Loi organique n°111-14 relative aux régions. *Bulletin Officiel* n° 6440. Dahir n° 1-15-83.
19. Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales. (2016). Loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces. *Bulletin Officiel* n° 6440. Dahir n° 1-15-84.
20. Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales. (2016). Loi organique n°113-14 relative aux communes. *Bulletin Officiel* n° 6440. Dahir n° 1-15-85.
21. Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, S., Tarantola, A., Hoffman, A. and Giovannini, E. (2008) Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. OECD Statistics Working Papers, 2005/*3, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264043466-en>
22. Ömürgönülşen, U. (2002). Performance measurement in the public sector: Rising concern, problems in practice and prospects. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 99-134.
23. Pollitt, C. (2018). A review of public sector reform. *Ciências e Políticas Públicas / Public Sciences & Policies*, 4(1), 17-32.
24. Rignall, K., & Atia, M. (2017). The global rural: Relational geographies of poverty and uneven development. *Geography Compass*, 11(7), 1-11. <https://doi.org/10.1111/gec3.12322>
25. Royaume du Maroc. (2011). *Constitution du 1er juillet 2011*. Digithèque MJP. <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ma2011.htm>
26. Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1995). *Natural resource abundance and economic growth* (NBER Working Paper No. 5398). National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5398/w5398.pdf
27. Torfing, J., & Ansell, C. (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy and Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>
28. van der Kolk, B. (2022). Performance measurement in the public sector: Mapping 20 years of survey research. *Financial Accountability & Management*, 38(4), 703–729. <https://doi.org/10.1111/faam.12345>

Appendix

Tableau 7 : Intitulés des indicateurs du MAFG

Axe AF 1 : Solvabilité, autonomie et résilience financière	Axe AF 2 : Efficience des dépenses communales et gouvernance budgétaire	Axe AF 3 : Retombées économiques territoriales et dynamiques sociales	Axe AF 4 : Transition écologique et soutenabilité territoriale	Axe AF 5 : Coûts- Bénéfices des grands projets d'investissement
AF 1.1 Autonomie financière et diversification des recettes	AF 2.1. Performance et rationalisation budgétaire	AF 3.1. Qualité & Efficience des services publics communaux	AF 4.1. Qualité de l'environnement et gestion des déchets	AF 5.1. Coûts des GPI supportés par la commune
<i>AF1.1.1.</i> Taux d'autonomie financière	<i>AF2.1.1.</i> Poids des dépenses de fonctionnement	<i>AF3.1.1.</i> Coût communal par élève	<i>AF4.1.1.</i> Qualité de l'eau (conformité aux normes ou perception des citoyens)	<i>AF5.1.1.</i> Coût total d'investissement du GPI
<i>AF1.1.2.</i> Taux de dépendance aux transferts de l'État	<i>AF2.1.2.</i> Poids des dépenses d'investissement	<i>AF3.1.2.</i> Coût communal par patient traité	<i>AF4.1.2.</i> Qualité de l'air (conformité aux normes ou perception des citoyens)	<i>AF5.1.2.</i> Poids du GPI dans le budget d'investissement communal
<i>AF1.1.3.</i> Taux de croissance des recettes fiscales	<i>AF2.1.3.</i> Structure des dépenses de fonctionnement	<i>AF3.1.3.</i> Coût communal par km de route construite et/ou réhabilitée	<i>AF4.1.3.</i> Qualité des sols agricoles (conformité aux normes ou perception des citoyens)	<i>AF5.1.3.</i> Ratio de ménages affectés ou déplacés
<i>AF1.1.4.</i> Taux de croissance des recettes non fiscales	<i>AF2.1.4.</i> Taux de rigidité des dépenses	<i>AF3.1.4.</i> Indice de satisfaction des usagers des services publics communaux	<i>AF4.1.4.</i> Taux de recyclage des déchets	<i>AF5.1.4.</i> Surface d'écosystèmes impactée (ha)
<i>AF1.1.5.</i> Taux de pression fiscale	<i>AF2.1.5.</i> Taux de croissance annuel des dépenses	<i>AF3.1.5.</i> Indice global de la qualité des services publics communaux	<i>AF4.1.5.</i> Dépense communale d'assainissement par habitant	AF 5.2. Bénéfices économiques et sociaux des GPI
<i>AF1.1.6.</i> Taux de recouvrement des taxes	<i>AF2.1.6.</i> Taux de réalisation budgétaire	AF 3.2. Accès aux services de base	AF 4.2. Projets durables, économie circulaire et réduction de l'empreinte écologique	<i>AF5.2.1.</i> Nombre d'emplois créés par le GPI
<i>AF1.1.7.</i> Potentiel fiscal	<i>AF2.1.7.</i> Délai moyen d'engagement/paiement	<i>AF3.2.1.</i> Taux de couverture en eau potable	<i>AF4.2.1.</i> Nombre de projets verts labellisés	<i>AF5.2.2.</i> Variation du revenu moyen des ménages impactés
<i>AF1.1.8.</i> Produit fiscal réalisé	AF 2.2. Durabilité et responsabilité environnementale	<i>AF3.2.2.</i> Taux de couverture à l'électricité	<i>AF4.2.2.</i> Nombre d'emplois verts créés	<i>AF5.2.3.</i> Taux d'amélioration de l'accès aux services de base
<i>AF1.1.9.</i> Effort fiscal ou Taux de mobilisation du potentiel fiscal	<i>AF2.2.1.</i> Part du budget vert	<i>AF3.2.3.</i> Taux de couverture internet	<i>AF4.2.3.</i> Capacité installée en énergies renouvelables (kW)	<i>AF5.2.4.</i> Taux de satisfaction des ménages riverains de sites miniers

AF1.1.10. Élasticité des recettes propres par rapport au PIB Local	AF2.2.2. Taux de réhabilitation des sites pollués	AF3.2.4. Taux de scolarisation	AF4.2.4. Taux de réduction des émissions	AF5.2.5. Taux de croissance du chiffre d'affaires local
AF1.1.11. Part des recettes reçues des GPI	AF2.2.3. Coûts évités (anti-pollution)	AF3.2.5. Taux de mortalité infantile	AF4.2.5. Part des bâtiments publics aux normes énergétiques	AF5.2.6. Cartographie des conflits sociaux (nombre & type)
AF1.1.12. Ratio de dépendance aux activités d'extraction	AF2.2.4. Taux d'alignement budgétaire	AF3.2.6. Indice de digitalisation administrative	AF 4.3. Prévention des risques environnementaux et résilience territoriale	AF 5.3. Bénéfices environnementaux et durabilité des GPI
AF 1.2 Gouvernance et performance financière	AF 2.3. Mobilisation et optimisation des ressources	AF 3.3. Impact économique & Entrepreneuriat	AF4.3.1. Empreinte carbone des projets communaux (tCO ₂ eq/projet)	AF5.3.1. Réduction des émissions de GES grâce au GPI
AF1.2.1. Indice de transparence budgétaire	AF2.3.1. Ratio de levier financier	AF3.3.1. Nombre d'emplois locaux créés	AF4.3.2. Empreinte carbone par habitant (tCO ₂ e/hab/an)	AF5.3.2. Part d'énergie renouvelable dans la consommation du GPI
AF1.2.2. Délai moyen de publication des comptes	AF2.3.2. Taux de concrétisation des PPP hors les GPI	AF3.3.2. Taux de chômage local	AF4.3.3. Consommation énergétique par secteur (kWh/hab/an)	AF5.3.3. Surface d'espaces verts créés ou restaurés
AF1.2.3. Score de digitalisation des services fiscaux	AF2.3.3. Poids des fonds internationaux dans l'investissement local	AF3.3.3. Indice de diversification économique	AF4.3.4. Indice de vulnérabilité climatique	AF5.3.4. Volume de déchets traités ou valorisés annuellement
AF1.2.4. Taux d'investissement public local		AF3.3.4. Revenu moyen des ménages	AF4.3.5. Coûts évités grâce aux mesures d'adaptation et anti-pollution	AF5.3.5. Score d'intégration des critères de résilience et de durabilité
AF1.2.5. Ratio d'endettement		AF3.3.5. Taux d'entrepreneuriat féminin	AF4.3.6. Ratio de l'artificialisation des sols	AF5.3.6. Taux de circularité des ressources dans le GPI
AF1.2.6. Capacité d'autofinancement (CAF)		AF 3.4. Responsabilité sociale & Dialogue	AF4.3.7. Taux d'artificialisation des sols (ha/an)	
AF1.2.7. Maturité moyenne de la dette		AF3.4.1. Taux d'investissement des entreprises dans le domaine de RSE		
AF 1.3 Résilience et gestion des risques		AF3.4.2. Indice de performance RSE perçue des entreprises		
AF1.3.1. Taux de valorisation du foncier communal		AF3.4.3. Taux de conformité des projets		

		aux plans régionaux/communaux		
AF1.3.2. Poids financier de la commune dans la recette totale de la région		AF 3.5. Économie sociale & Solidaire		
AF1.3.3. Poids financier de la région dans la recette totale de la commune		AF3.5.1. Densité associative par 1000 hab.		
AF1.3.4. Recettes générées par les PPP hors les GPI		AF3.5.2. Emplois créés par le secteur associatif et coopératif		
		AF3.5.3. Taux d'exécution des subventions versées aux associations/coopératives		
		AF3.5.4. Taux de réalisation des objectifs subventionnés		
		AF3.5.5. Taux de dépendance des associations/coopératives aux subventions		
		AF3.5.6. Impact des programmes de formation au profit des acteurs civils		
23 indicateurs	14 indicateurs	25 indicateurs	17 indicateurs	16 indicateurs

Source : Auteurs