



Programme de Décentralisation

STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DANS
LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION
AU MALI

REPUBLIQUE DU MALI
PRESIDENCE

MISSION DE DECENTRALISATION

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

9.

10.

11.

12.

13.

MISSION DE DÉCENTRALISATION

&

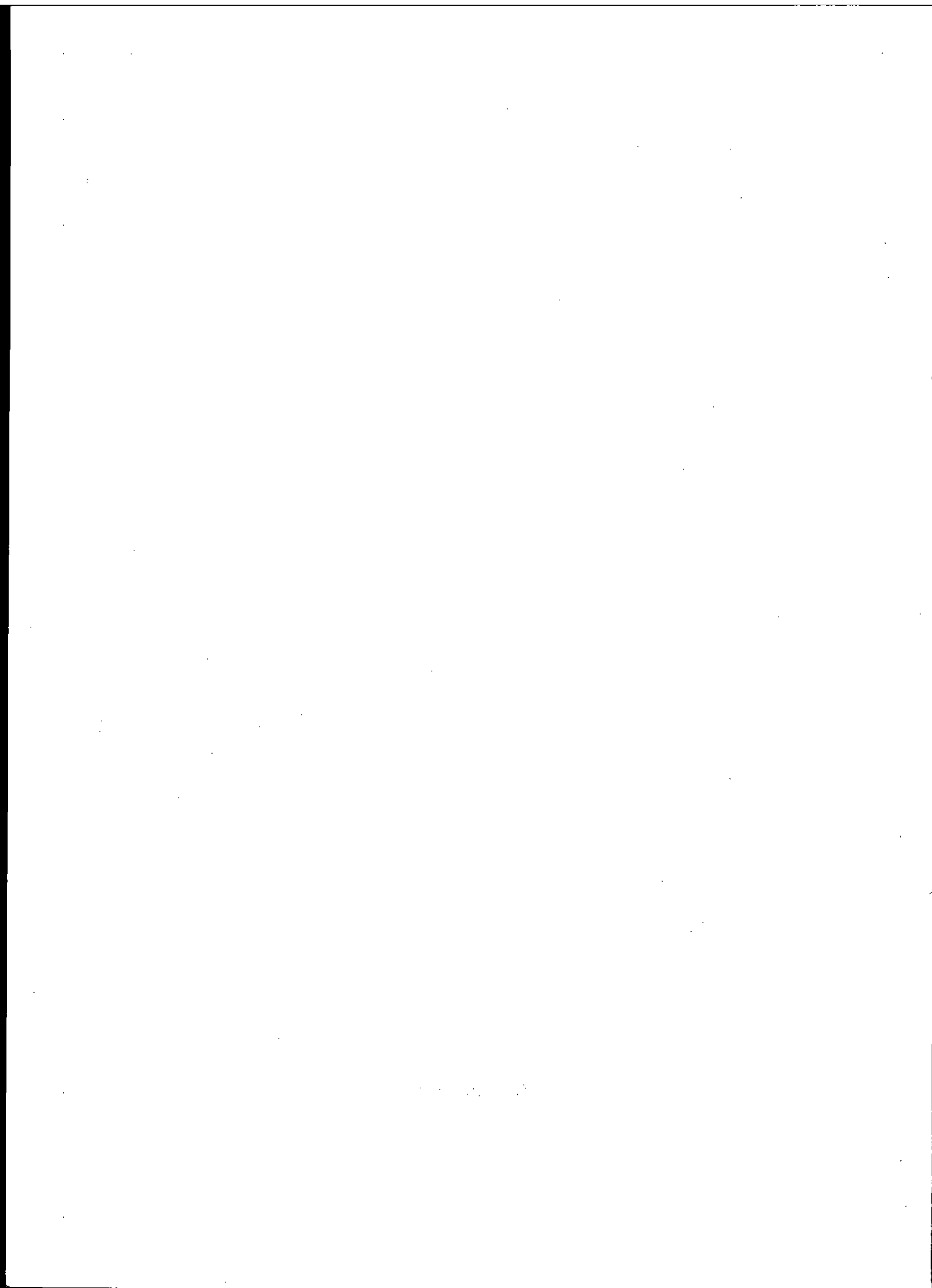
RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

RÉPUBLIQUE DU MALI

UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT
DANS LE PROCESSUS DE
DÉCENTRALISATION AU MALI

Novembre 1997



AVANT - PROPOS

La Décentralisation au Mali comporte deux enjeux majeurs : celui de la démocratie du développement local. Ces deux enjeux sont fortement impliqués l'un dans l'autre et se conditionnent mutuellement. Le législateur le consacre expressément lorsque, dans les disposition de la loi n°95-34 du 12 Avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales, il retient l'élaboration et la mise en oeuvre du programme de développement local comme pierre angulaire de la compétence des communes. Mais au fait, qu'est ce que le développement local?, quels en sont les acteurs?, comment le fait - on?, quels sont les moyens à la disposition des communes pour réaliser le développement local?

Toutes ces questions, aussi essentielles que complexes les unes que les autres, se posent dès lors qu'on aborde la question du développement local.

Le présent document n'a pas pour ambition d'apporter à ces interrogations des réponses définitives, ni encore moins d'épuiser un sujet aussi complexe. Le plus humblement possible, le document se propose de poser la problématique dans le contexte malien et de donner quelques indications permettant de guider les tous premiers pas des futurs élus et agents communaux pour leur permettre de mieux appréhender les rôles que la commune peut jouer dans le développement local, les outils et moyens qui s'offrent à elle à cet effet et la pédagogie qui devra animer une équipe municipale dans la conduite des actions de développement local dans sa commune.

Ce document sera suivi d'un guide méthodologique sur la planification du développement local, avec comme objectif d'initier les acteurs locaux aux techniques élémentaires d'élaboration, d'exécution et de suivi de plan de développement communal.

Ousmane SY

Chef de la Mission de Décentralisation

SOMMAIRE

I. QU'EST-CE QUE LE DÉVELOPPEMENT LOCAL?

1. Définition du concept
2. Les dimensions et les caractéristiques du développement local
3. La population, acteur principal du développement local

II. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, ENJEU DE LA DÉCENTRALISATION AU MALI

1. Les difficultés de développement local avant la décentralisation au Mali
2. Le défi du développement local dans la politique de décentralisation

III. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL.

1. De l'approche communautaire à l'approche communale
2. Rôle des communes dans le développement local

IV. LES OUTILS DU DEVELOPPEMENT LOCAL

1. Les outils d'orientation (programmes de développement)
2. Les instruments financiers du développement local
3. L'instrument d'appui technique:
4. Les autres moyens des collectivités

ANNEXE:

Note technique: Les modes de gestion des services communaux

I. QU'EST - CE QUE LE DEVELOPPEMENT LOCAL?

1. Définition du concept

Le développement local est un processus de création, de rétention et de distribution des richesses sur un territoire progressivement contrôlé par l'ensemble de ses habitants. Dans cette définition, il faut entendre :

- **par richesses** : les richesses humaines, culturelles, naturelles et matérielles;
- **par contrôle de ce processus** : l'accroissement des capacités propres d'initiatives en faveur d'une transformation du système socio-économique et de réaction face aux défis et facteurs extérieurs ;
- **par ensemble d'habitants** : l'implication progressive des groupes sociaux jusque-là totalement ou partiellement exclus du processus socio-économique.

2. Les dimensions et les caractéristiques du développement local

Le développement local, tel que précédemment défini, fait apparaître trois dimensions autour desquelles il s'articule. Il s'agit de :

- **L'espace** : comment la définir? En fonction de quoi?
- **Le temps** : combien de temps faut-il pour déclencher le processus? Comment s'articulent le temps court et le temps long?
- **Les acteurs** : qui sont-ils? Quels types de relations se créent entre eux à la faveur du développement local? Où sont les blocages?

Ces premiers éléments de définition permettent de dégager les caractéristiques fondamentales du développement local. Le Développement local est.

- **Mobilisateur des populations** : il crée une dynamique interne au sein des populations dans la prise en charge de leurs propres affaires à travers la création d'une capacité de contrôle des ressources et réalisations locales et de réaction face aux éléments extérieurs ;
- **À géométrie variable** : le processus de mobilisation et de changement s'organisent sur des aires géographiques de nature différentes ;
- **Solidaire** : le développement local n'est pas la défense d'un territoire contre les autres territoires; mais une démarche solidaire contre toute forme de localisme en mettant toutefois en exergue les avantages comparatifs dans le but d'une harmonisation et d'une complémentarité entre les zones géographiques d'un même Etat ;

- **Durable** : le développement local crée des institutions spécifiques et pousse à la rétention locale des richesses.

De ces caractéristiques, il ressort que le développement local renforce l'identité et la cohésion socioculturelle, crée des espaces de coopération, de dialogue, de réflexion et de créativité, et constitue également une alternative aux modèles classiques de développement.

3. La population, acteur principal du développement local

Le développement local est avant tout un processus de mobilisation des acteurs locaux. Car le développement d'un territoire passe par la mobilisation des acteurs de ce territoire autour de projets communs. La mobilisation des populations locales suppose une autonomie suffisamment forte des acteurs capables d'initiatives de base prises en groupes ou individuellement.

Elle suppose par ailleurs une forte cohésion entre individus et entre groupes, en particulier une harmonisation des intérêts qui favorise l'intégration des initiatives de base. Cette intégration des initiatives de base permet la création de synergies entre acteurs, entre produits, entre secteurs d'activité. C'est à ce niveau que se développe une conscience collective d'appartenance des populations locales au territoire.

II. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, ENJEU DE LA DÉCENTRALISATION AU MALI.

1. Les difficultés de développement local avant la décentralisation au Mali

Le développement local est difficile, voire même impossible à promouvoir lorsque, par exemple, l'administration est trop centralisée ou trop coercitive au point d'imposer son propre modèle de développement et de ne pas laisser de place aux initiatives locales.

Tel a été le cas au Mali jusqu'à la mise en place de la nouvelle politique de décentralisation. Durant plusieurs décennies a prévalu une politique économique fortement centralisée. Le développement régional et local de ces années-là, sous tendu par la Taxe de Développement Régionale et Locale (TDRL), est resté sans réel ancrage et d'une application très incertaine dans un contexte où l'emprise de l'Etat était toujours forte. Faute d'avoir été associées aux choix des actions de développement local, les populations ont tout ce temps mal appréhendé l'espace géographique et économique dans lequel le développement devait s'exprimer et y ont donc peu contribué.

Une autre difficulté auquel le développement local a fait face au Mali est la faiblesse des revenus des populations. Les efforts de développement ont toujours buté sur l'extrême pauvreté des populations locales. Cette situation a très souvent mis les populations dans la position d'assistés qui attendent tout des pouvoirs publics et de l'aide étrangère, tout en étant peu disposés ou incapables de contribuer aux recettes et de mobiliser les ressources internes.

2. Le défi du développement local dans la politique de décentralisation

L'un des enjeux fondamentaux de la décentralisation au Mali est le développement. En effet, pour se renforcer et s'approfondir, la décentralisation, facteur de démocratie locale, devra se traduire par une amélioration des conditions de vie quotidienne des populations.

Ce seul souci de traduction de la décentralisation sur le vécu quotidien des populations a influencé la stratégie de mise en oeuvre de la décentralisation qui, d'une part, retient comme priorité la commune (collectivité décentralisée la plus proche des citoyens) et d'autre part, confère comme compétences aux communes celles portant sur des prestations de bases. Ainsi, est - il retenu pour les communes les compétences telles que :

- L'éducation préscolaire et primaire (1er cycle de l'enseignement fondamental);
- La santé communautaire (centres de santé communautaire, maternités et dispensaires) ;
- La programmation du développement local ;
- L'assainissement et la protection de l'environnement ;
- L'aménagement de l'espace ;
- la production, le transport et la distribution de l'eau potable et de l'électricité;
- La création des marchés et foires;
- L'organisation du transport public;
- La réalisation et l'entretien des infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal;
- La gestion domaniale et foncière.

Atteindre cet objectif de développement local suppose que :

- Les populations aient une certaine maîtrise et appropriation de leur espace ;
- Les futures collectivités aient des moyens appropriés ;
- Les populations soient le plus associées; ce qui doit être recherché à travers la mise en place de certains mécanismes de concertation et de participation des instances infra communales à la gestion locale.

III. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL.

1. De l'approche communautaire à l'approche communale

Devant le manque de moyens de l'Etat, les populations maliennes ont développé à la base avec leurs partenaires au développement un ensemble dense d'actions sociales et économiques communautaires.

Par exemple, dans le domaine de la santé un important secteur de santé communautaire s'est développé. Il en est de même dans le domaine scolaire où les populations se sont investies dans la construction des classes d'écoles fondamentales.

Cette dynamique communautaire ne s'était pas accompagnée d'une responsabilisation du citoyen à la base. L'Etat central est resté le responsable des politiques sectorielles, tout en continuant à demander aux populations d'investir et de reproduire au niveau local les décisions émanant de l'autorité centrale. Il n'y avait pas en un mot de transfert de compétences.

La décentralisation, avec l'émergence des collectivités territoriales dotées d'une véritable autonomie vient corriger cette situation. L'Etat transfère au niveau de ces collectivités locales certaines compétences qui couvrent les activités socio-économiques et politiques de leurs circonscriptions administratives. C'est là que réside la différence fondamentale entre les communautés et les collectivités. Les communautés ont une dimension sectorielle et ne bénéficient pas de la part de l'Etat de transfert de compétences.

Mais il faut noter que cette nouvelle approche communale du développement local n'exclut pas les communautés et leurs actions propres. Elle leur donne plutôt un cadre institutionnel de référence qui les rend compétentes et responsables dans la gestion des affaires locales.

2. Rôle des communes dans le développement local

En matière économique, la décentralisation ne doit pas être une occasion de transfert de l'inefficacité du niveau central au niveau local. Le rôle que peuvent efficacement jouer les municipalités en matière économique est essentiellement d'ordre organisationnel ; mettre à la disposition des opérateurs locaux un environnement favorables à leurs activités. S'inscrivent dans ce cadre :

- L'amélioration des infrastructures (voies de circulation) et des équipements de soutien à la production (gares routières, abattoirs, entrepôts frigorifiques, halles et marchés, zones d'activités artisanales, etc.) ;
- La sécurisation de l'environnement général de la micro entreprise en matière de règlement des activités économiques, de fiscalités et surtout d'occupation de l'espace (sécurité foncière) .

Au delà de ces types d'intervention génératrices de recettes pour les municipalités, celles-ci peuvent également jouer un rôle d'intermédiation et de structures d'appui capable d'accompagner et de soutenir les initiatives locales de développement : *aides à la création d'entreprises, formulation de projets, aide dans la recherche de financement, fournir une formation et une éducation fonctionnelle courte mais permanente et essentiellement centrée sur la société et l'économie, ses rouages et son fonctionnement etc...*).

Les municipalités sont aussi, par les commandes publiques qu'elles lancent, un agent de développement non négligeable de l'économie locale. Elle peuvent également

offrir un cadre de négociation à tous les acteurs de la vie économique locale (entreprises modernes, chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers, etc.).

La production de services publics nécessaires à la vie sociale :

La commune doit produire les services publics qui s'inscrivent dans ses champs de compétences tels que définis par le Code des Collectivités. Elle peut le faire directement ou le confier à un opérateur sous sa responsabilité. La décentralisation au Mali va privilégier cette seconde formule de délégation de la production et de la gestion des services publics qui responsabilisent les acteurs locaux et facilitent la récupération des coûts. Pour les techniques pratiques et les outils de mise en oeuvre d'une telle délégation, se référer à la note jointe en annexe intitulée «Les modes de gestion des services communaux».

IV. LES OUTILS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

1. Les outils d'orientation (programmes de développement)

Le premier outil est d'ordre méthodologique et fait référence à un programme de développement local. Le code des Collectivités Territoriales dans son article 14 confère aux Communes la compétence d'élaborer leur propre programme de développement local. Il impose pour cela une démarche participative. C'est le sens des articles (I) 72 qui impose la consultation des chefs de quartier de village et de fraction pour l'organisation des plans d'occupation du sol, la gestion des ressources naturelles et la partie du programme de développement concernant leur communauté, (ii) 174 qui dispose que le projet de budget fait l'objet d'une consultation des même communautés.

Le programme de développement local est l'expression concrète de la mobilisation des acteurs locaux. Il s'élabore à travers le dialogue entre tous les acteurs concernés, au nombre desquels s'inscrivent les agents/associations/agences de développement local. Ce dialogue n'est pas linéaire mais fait l'objet d'un aller et retour permanent (processus itératif) en fonction du rythme du cheminement des idées, du rythme de résolution des conflits d'intérêts, des malentendus et des sous-entendus.

Les efforts de la Mission de Décentralisation visent à faire en sorte que toutes les actions de développement au niveau local s'inscrivent dans un programme de développement local élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux sous la coordination de la municipalité. Cela permet de développer une pédagogie d'information et de réflexion collective indispensable à la création d'une dynamique communale.

2. Les instruments financiers du développement local

Pour assurer le financement de l'exercice des compétences décentralisées et du développement local, les collectivités locales disposeront :

- Des ressources fiscales traditionnelles parmi lesquelles la taxe de développement local (TDRL) occupe une grande place, en particulier pour les communes rurales. La nouvelle loi sur les ressources des communes leur accorde également un pouvoir fiscal autonome.
- D'un instrument national de financement des investissements locaux qui sera alimenté à la fois par l'Etat et les partenaires extérieurs au développement.

La logique d'intervention des partenaires au développement a très souvent été caractérisé par une approche zonale et sectorielle de leur appui. Sur le terrain, leurs interventions ciblent en général les communautés à la base à qui il échoi la maîtrise du développement tout en réduisant le rôle de coordination que devait jouer l'Etat. Cette situation ne permet pas un développement spatial socio-économique équilibré de l'ensemble du territoire national. C'est en connaissance de cette situation que la Mission de Décentralisation, pour appuyer au démarrage des nouvelles communes, recherche la mise en place d'un instrument national pérenne de financement du développement communal, qu'on pourrait dénommer "*fonds de développement communal*":

- Le fonds est autonome: concrètement il s'agira de ne pas le noyer en incluant les ressources du fonds dans le budget d'une autre structure (exemple: future Direction des Collectivités, Mission de Décentralisation, etc...). Le fonds sera donc une inscription budgétaire bien explicite avec des règles fixées au préalable.
- Le fonds va jouer un rôle d'aménagement du territoire: Le fonds est avant tout un instrument de la politique de l'Etat en matière de décentralisation. Il appartient donc à l'Etat de le mettre en oeuvre en fonction de la vision qu'il se donne du développement du pays qui comporte une dimension non négligeable d'aménagement du territoire ;
- Les ressources du fonds sont inscrites chaque année au budget d'Etat : Cela permet qu'elles fassent l'objet de discussions budgétaires au sein de l'Assemblée Nationale; ce qui facilite également la prise en compte des ressources locales dans le TOFE (Tableau des opérations financières de l'Etat) ;
- Le fonds affecte des montants déterminés (enveloppes) par région en fonction de critères préalablement arrêtés. C'est la dimension aménagement du territoire, qui permettra de tenir compte des caractéristiques propres de chaque zone ;
- Le fonds est un instrument national avec des niveaux de déconcentration. La région qui sera le principal niveau de déconcentration assure la répartition de l'enveloppe régionale entre les communes de la région selon des critères déterminés par le niveau national (exemple: une part forfaitaire, puis une part par tranche de population) ;

- Les montants des enveloppes sont portés à la connaissance des communes à l'avance. Ces montants vont constituer pour la commune une sorte de recette extraordinaire destinée à l'investissement et dont chaque tranche annuelle apparaîtra dans son budget de l'année correspondante. Des programmes d'investissement périodiques (base triennale ou biennale) seront réalisés par les communes sur la base de ce budget d'investissement ;
- Le maire est l'ordonnateur de l'enveloppe de sa commune. Les fonds sont déposés au trésor. Et une fois le programme approuvé par l'autorité de tutelle, les projets y inscrits commencent à s'exécuter. Concrètement, le maire peut demander au service d'appui de l'aider à faire les dossiers de faisabilité des différents projets retenus dans le programme. Une fois cela fait, le dossier est examiné par le service d'appui en rapport avec les services techniques déconcentrés de l'Etat.
- Après le feu vert, le maire sélectionne l'entreprise chargée de faire les travaux selon les procédures définies à cet effet.
- Après l'exécution des travaux, le maire donne l'ordre de paiement, mandat ou autre et c'est le comptable qui paie. Lui seul détient le chéquier et en est son signataire. La réception des travaux est réalisée par le maire appuyé des services techniques déconcentrés de l'Etat.
- Le fonds va financer les investissements locaux. Quelque soit les actions financées, il est fondamental que le fonds soit communal c'est à dire que ses bénéficiaires premiers soient les communes. Mais comme elles ne sont les seuls acteurs du développement local, les autres acteurs, notamment les communautés pourront bénéficier de rétrocessions pour leurs actions s'inscrivant dans un programme de développement local. Vouloir faire accéder les communautés directement au fonds d'investissement local présente des avantages théoriques. Mais sa mise en oeuvre est trop complexe: Quelles structures communautaires peuvent y accéder? les associations professionnelles, les associations villageoises, les coopératives, les GIE? Par ailleurs, l'État doit voir le développement local à travers le rôle que les communes peuvent y jouer. Enfin, le montant des financements par commune est tel qu'il faudrait faire un choix.

3. L'instrument d'appui technique:

L'importance relative des ressources qui seront mises à la disposition des communes d'une part, et d'autre part l'absence de capacité propre des communes commandent qu'on envisage un dispositif d'accompagnement, dont le principal rôle sera d'aider les communes pour exercer leurs tâches de maîtrise d'ouvrage. Les principales tâches qui s'inscrivent dans l'appui technique sont :

- appuyer à la mobilisation des acteurs locaux et élaboration du programme de développement de la commune ;

- fournir les informations techniques et les adresses aux communes ;
- aider les communes à monter les projets, à passer les marchés, à contrôler et réceptionner les travaux.

Pour être pratique, le dispositif sera léger. Il sera prévu un dispositif minimal pour toutes les communes, chargé de les aider à construire un programme de développement communal, à monter techniquement un dossier (projet, appel d'offres).

Pour les autres prestations (étude de faisabilité, contrôle des travaux etc...) il faudrait, mobiliser les opérateurs privés. Mais là où il n'y a pas d'opérateurs privés, le dispositif d'appui sera le seul interlocuteur des communes. Il assure appui et apprend aux communes à faire mais sans assurer une maîtrise d'ouvrage déléguée, qui à terme déresponsabilise les communes.

Le dispositif sera organisé en une structure nationale avec des points déconcentrés sur tout le territoire (par région et/ou par cercle). Il sera essentiellement animé par les techniciens des différents domaines de réalisation d'infrastructures (BTP, génie rural, etc...) avec une connaissance socio économique.

4. Les autres moyens des collectivités

Les Usagers

Ils joueront un rôle important dans le financement des services publics locaux parce que sera privilégié le système de recouvrement des coûts par des redevances. La décentralisation telle qu'engagée au Mali ne va pas entraîner un alourdissement inutile des budgets locaux dans la mesure où il sera fait appel à l'initiative privée pour l'exécution des prestations autant que de besoin. Cette approche décentralisation/privatisation ne signifie aucunement que les services publics locaux devraient être vendus aux particuliers.

Les partenaires des collectivités dans une telle démarche seront les groupements, les associations, les coopératives, les GIE et les petits opérateurs locaux qui, bien que ne disposant pas de capitaux, sont créateurs d'emplois locaux et développent des initiatives novatrices. Mieux encadrés et bien impliqués dans la gestion locale, ces partenaires sont à même d'aider l'administration locale dans le développement local. L'intérêt de la collaboration avec ces acteurs réside dans le fait qu'ils naissent de la volonté des populations de prendre en charge elles-mêmes la satisfaction de certains de leurs besoins.

Les moyens de L'Etat

Chaque fois qu'il est fait allusion aux moyens de l'Etat, la réponse habituelle donnée est celle de leur insuffisance. Mais l'Etat, en transférant des compétences aux collectivités locales, s'engage à l'accompagner d'un transfert de toutes ou partie des ressources avec lesquelles il assumait tant bien que mal ces compétences jusqu'à maintenant. Egalement, l'Etat s'engage à mettre à la disposition des collectivités ces

services techniques déconcentrés pour leur apporter tout l'appui technique dont elles auront besoin- Cet engagement de l'Etat assure aux collectivités la possibilité de faire appel à des compétences que leurs propres ressources humaines n'ont pas.

Les partenaires au développement.

Les partenaires au développement affirment situer aujourd'hui leurs actions dans le cadre de la décentralisation. Pour que ces actions puissent réellement servir de support aux collectivités décentralisées, il est important que les investissements collectifs qu'elles engendrent puissent entrer dans le patrimoine des communes. Ce qui évidemment ne sera pas nécessairement le cas lorsque ces investissements sont réalisés pour le compte des communautés villageoises comme c'est aujourd'hui le cas avec la plupart des projets de développement local.

ANNEXE

MODES DE GESTION DES SERVICES COMMUNAUX

Selon le code des collectivités territoriales, le conseil communal décide de la création et du mode de gestion des services et organismes communaux. Dans cette optique, il est tout à fait naturel que la décentralisation débouche sur des pratiques contractuelles, sur la dévolution contractuelle de la gestion des services publics, eu égard non seulement à la faiblesse des ressources financières et humaines des communes, mais aussi et surtout aux insuffisances de la gestion communale actuelle.

En fait, la commune peut créer des services qu'elle gère elle-même (c'est la gestion directe), mais elle peut aussi confier la gestion d'un service communal à un particulier ou à une entreprise privée dans des conditions qu'elle détermine librement : c'est la gestion déléguée. Enfin, la commune dispose du choix d'une troisième catégorie de mode de gestion appelée la gestion semi-déléguée.

A. LA GESTION DIRECTE

Lorsque la collectivité gère directement un service public, on dit qu'elle l'exploite en régie. La régie a donc pour but de donner à la commune la possibilité d'exploiter directement des services publics à caractère industriel et commercial. Il existe trois types juridiques de régie :

1. **La régie directe** : elle n'a pas de personnalité civile, ni d'autonomie budgétaire. Elle ne se distingue donc pas de la gestion communale: il n'existe pas de comptabilité distincte et toutes les écritures figurent dans le budget communal. Le personnel est comme tous les agents placés sous l'autorité du Maire. Il n'y a pas non plus d'organe propre de gestion. Le conseil communal élit en son sein une commission particulière qui contrôle le fonctionnement de la régie.
2. **La régie autonome** : elle ne dispose pas de la personnalité morale et ne se distingue pas juridiquement de la collectivité qui l'a créée. Mais elle est dotée de l'autonomie financière caractérisée par un budget particulier. Elle est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur sous l'autorité du Maire et du conseil communal. Le conseil communal fixe le règlement intérieur qui indique le nombre des membres du conseil d'exploitation (4,8 ou 12), la durée de leurs fonctions et les conditions de leur renouvellement. Le budget (dit annexe et joint au budget principal) est préparé par le directeur, soumis au conseil d'exploitation et voté par le conseil municipal.
3. **La régie personnalisée** : elle est dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Elle dispose donc d'une gestion propre, sans lien avec le budget principal de la commune. Il s'agit en fait d'un véritable établissement public à caractère industriel et commercial, avec un conseil d'administration dont les membres sont désignés par le conseil communal et qui constitue l'assemblée délibérante avec un directeur nommé par le Maire et un budget propre. Le comptable est un comptable public. Elle possède un patrimoine distinct de celui de la collectivité.

B. LA GESTION INDIRECTE OU DÉLÉGUÉE

Dans ce cas, la gestion du service est confiée par un contrat (en général de droit administratif) à un organisme extérieur (entreprise privée, association, société d'économie mixte). C'est le contrat qui règle les rapports entre la collectivité (maître d'ouvrage) et la personne (physique ou morale) gestionnaire. Le plus souvent, la gestion est confiée à une personne de droit privé: la collectivité n'intervient pas dans le fonctionnement interne de l'organisme chargé, par elle, de la gestion du service.

Elle doit, par contre s'assurer des conditions d'exécution du service qui reste un service de caractère public. Pratiquement, toutes les activités présentant un caractère industriel ou commercial peuvent être confiées en gestion par contrat.

On distingue deux types principaux de gestion déléguée :

1. La Concession

La concession de service public est un mode de gestion du service consistant à ce qu'une collectivité publique (le concédant) charge un particulier, individu ou le plus souvent société (le concessionnaire) par une convention conclue avec celui-ci, du soin de réaliser à ses frais les investissements nécessaires à la création du service et de le faire fonctionner à ses risques et périls pendant la durée de la convention. Il se rémunère au moyen de redevances perçues sur les usagers.

a) Les obligations du concessionnaire

- Le concessionnaire a l'obligation de faire fonctionner le service public puisqu'il est choisi *intuitus personae*. Toute cession à un tiers sans autorisation de l'administration est nulle.
- Il a l'obligation de respecter les lois du service public à savoir, assurer sa continuité, l'adapter aux exigences de l'intérêt général, assurer sa neutralité. Les sanctions de ses obligations sont de trois types :
 - * Pécuniaire, pénalités contractuelles, paiement de dommages et intérêts
 - * La mise sous séquestre qui permet au concédant de se substituer temporairement au concessionnaire quand celui-ci n'assure pas le fonctionnement du service public. Le concédant ou le tiers qu'il a délégué agit aux risques et périls du concessionnaire. La mise sous séquestre est suivie d'un retour à la normale ou de la déchéance du concessionnaire.
 - * La déchéance : elle met fin à l'acte de concession, elle est en principe prononcée par le juge administratif, à moins que le cahier des charges ne l'ait attribuée au concédant.

b) Les droits du concessionnaire

Les stipulations de l'acte de concession peuvent prévoir divers avantages au profit du concessionnaire (monopole, avances, garantie d'emprunt, subvention, droit à l'équilibre financier, droit à la redevance payée par les usagers). La concession peut prendre fin à l'arrivée du terme prévu par l'acte de concession ou de manière anticipée (déchéance, résiliation, rachat, force majeure).

c) La convention qui constitue l'acte de concession est accompagnée d'un cahier de charges, document dans lequel sont stipulés :

- la durée de la concession,
- le tarif des redevances,
- les droits et obligations du concédant et du concessionnaire,
- enfin, les règles générales d'organisation et de fonctionnement du service public

2. L'Affermage

On dit qu'il s'agit d'affermage lorsque la collectivité locale réalise l'équipement et confie l'exploitation à une entreprise (cas de l'alimentation en eaux). L'affermage est donc une convention à durée déterminée par laquelle la personne publique confie à un tiers (le fermier) le droit d'exploiter un service public en se rémunérant sur les redevances perçues sur les usagers, à charge pour lui de reverser des redevances à la personne publique.

Les modalités de l'affermage

- * La collectivité réalise les investissements
- * Elle en confie l'exploitation à un "fermier" (en général, personne de droit privé) qui l'assure par les moyens techniques de son choix. Celui-ci est responsable de la bonne marche du service. Le fermier se rémunère par le prix payé par les usagers. Il verse à la collectivité publique une redevance forfaitaire en contrepartie du droit d'exploiter le service public et destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Il gère à ses risques et périls (bénéfices à son profit, déficits à sa charge),
- * La collectivité doit s'assurer les moyens de contrôle puisque la gestion lui en échappe (notamment prévoir dans le contrat les documents budgétaires, comptables,... à se faire remettre annuellement) ;
- * Les tarifs sont fixés contractuellement ;
- * Le fermier doit tenir une comptabilité spéciale retraçant les divers éléments de recettes perçues ;

* Toutes les opérations concernant la collectivité figurent à son budget général.

REMARQUE

La différence fondamentale entre concession et affermage est que le concessionnaire réalise les investissements initiaux.

A cet égard, la concession constitue à la fois un mode de financement privé d'équipements publics et un mode de gestion déléguée de services publics à des entreprises privées sous le contrôle des personnes publiques concédantes.

C. LA GESTION SEMI-DÉLÉGUÉE (OU INTERMÉDIAIRE)

Outre la possibilité de conclure des contrats de gestion intermédiaire avec un régisseur ou un gérant, la collectivité peut également créer soit des établissements publics locaux soit des sociétés mixtes locales (SEML), institutions mixtes, auxquelles elle peut confier la gestion des services publics.

1. La régie intéressée

Contrairement à son nom, elle constitue une forme de gestion semi-déléguée par laquelle une collectivité confie à une entreprise le soin de faire fonctionner le service, mais sous la responsabilité financière de la collectivité. Celle-ci rémunère le "régisseur intéressé" par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats de l'exploitation. Cependant, la collectivité assume le risque principal du déficit et finance l'établissement du service. Elle demeure chargée de la direction du service, mais peut confier une certaine autonomie de gestion au régisseur.

2. La gérance:

Le contrat de gérance se distingue du contrat de régie intéressée par le fait que la collectivité verse au gérant une rémunération forfaitaire et décide seule de la fixation des tarifs. Le gérant est donc une sorte de prestataire de service qui agit pour le compte de la collectivité publique, laquelle le rémunère en contrepartie, et assure le risque financier. Le gérant n'assume par conséquent, aucun risque dans l'exploitation du service.

3. La gestion déléguée statutaire :

Elle peut reposer sur le recours au procédé de l'établissement public de coopération intercommunale (syndicat de communes à vocation unique s'il gère une seule activité, ou à vocation multiple s'il organise plusieurs activités spécifiques de service public local, ou encore syndicat mixte associant plusieurs niveaux de collectivités publiques). Cet établissement public peut exécuter lui-même le service ou en confier l'exécution à un autre organisme privé.

En outre, l'exploitation d'un ou de plusieurs services présentant une utilité intercommunale peut être assurée, soit par une seule commune agissant à l'égard

des autres communes comme concessionnaire, soit par un syndicat groupant les diverses communes intéressées.

Il peut également s'agir du recours à une forme juridique particulière d'association d'intérêts publics et d'intérêts privés: la société d'économie mixte locale (SEML).

La SEMIL apparaît comme l'un des instruments ou modes d'intervention des collectivités locales et en particulier des communes, dans de nombreuses opérations d'intérêt général ou missions de service public. Elle constitue en effet, l'une des formes du partenariat public/privé pour la réalisation d'opérations aussi diverses que :

- l'aménagement urbain
- la construction
- la gestion des services publics locaux.

La SEMIL associe en son sein même des capitaux publics et des capitaux privés, les collectivités publiques y détiennent la majorité des capitaux et des personnes privées au moins 20%. Société anonyme, la SEMIL est soumise au droit commercial.

Elle comprend un conseil d'administration et une assemblée des actionnaires au sein desquels la collectivité (ou les collectivités) est majoritairement représentée. La SEMIL se caractérise, enfin, par un budget propre et son personnel composé de salariés de droit privé et, éventuellement, de fonctionnaires détachés.

CONCLUSION

L'organisation des services communaux doit tendre à :

- assurer un service de qualité dans l'intérêt des usagers (administrés),
- au moindre coût

Puisqu'il s'agit d'un service public, même s'il présente un caractère industriel ou commercial, même s'il est assuré par une personne de droit privé, son exécution doit obéir aux règles applicables aux services publics (principe d'égalité des usagers, principe de neutralité).

S'agissant du coût de la prestation assurée, celui-ci doit tendre vers un rapport qualité/prix le plus intéressant possible.

Dans ces conditions :

- Lorsque le service sera assuré en régie directe, il conviendra de tendre à une organisation interne du service visant à assurer l'efficacité, la qualité.
- Lorsque le service sera assuré sur la base d'un contrat par un organisme extérieur, la collectivité aura soin de se faire communiquer tous les documents lui permettant d'assurer une transparence des activités du service gestionnaire.

Enfin, de manière générale, on peut faire la remarque suivante : quel que soit le mode de gestion choisi par le conseil communal, deux paramètres apparaissent importants :

- Le degré de contrôle des élus sur les conditions d'exécution du service public
- La possibilité d'adéquation entre le but poursuivi et les moyens mis en oeuvre pour y aboutir.