

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

*Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
Université Mouloud MAMMERRI de Tizi-Ouzou
Faculté des Sciences Economiques et des Sciences de Gestion
Département des Sciences Economiques.*

*Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Magister en
Sciences Economiques*

Option « Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales ».

T h è m e

**La délégation de service public local et ses implications
socio-économiques :
Cas de la délégation des marchés hebdomadaires des communes
d'Azazga et de Tizi-Rached.**

Présenté par :
M^r. KHEFFACHE Sofiane

Sous la direction de :
M^r. ALI-ZIANE Mohand Ouamer

Jury d'examen composé de :

Président: M^r. SALAH Mohamed, Professeur, Université d'Alger.

Rapporteur : M^r. ALI-ZIANE Mohand Ouamer, Maître de conférences, Université de Boumerdes.

Examineurs :

M^{me}. AHMED ZAID Malika, Maître de conférences, Université de Tizi-Ouzou ;

M^r. DOUMANE Saïd, Maître de conférences, Université de Tizi-Ouzou ;

M^r. AHMED OUAMER Abdelmadjid, Maître de conférences, Université de Boumerdes.

Date de soutenance : le 19/07/2009.

Remerciements

Je tiens à exprimer, en cette occasion, ma plus grande reconnaissance et ma profonde gratitude à mon encadreur M^r Ali ZIANE .M.O ; pour avoir accepté de diriger ce travail, pour sa parfaite disponibilité et ses conseils, mais surtout pour ses motivations et ses encouragements.

Par ailleurs, je remercie tous les enseignant(e) s qui ont contribué à ma formation, ainsi que toute l'équipe de la bibliothèque des sciences économiques et des sciences de gestion.

A ce stade, je tiens à remercier tout le personnel des communes d'Azazga et de Tizi-Rached ; pour avoir accepté de répondre à mes interrogations au moment de l'enquête. En particulier le secrétaire général de la commune d'Azazga : Mr MOUICI Meziane, et Mr MERBAH Mohand secrétaire général de la commune de Tizi-Rached.

Mes remerciements vont également à Mr HADJ- ARAB Abdelhakim, adjudicataire du marché hebdomadaire d'Azazga ; pour avoir accepté de répondre à mes questions. Sans oublier tous les usagers- commerçants des marchés de l'échantillon qui ont également participé par leurs appréciations à l'avancement de l'enquête.

Que toute personne ayant contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail ; trouve ici mes remerciements les plus sincères.

Dédicaces

Je dédie ce travail à toute ma famille, mes chers parents, frères et sœurs.

A tous mes ami(e)s.

Sommaire.

Introduction générale.

CHAPITRE I : Aperçu sur l'évolution de la notion du service public.

Introduction au chapitre I.

Section 01 : Le service public pendant la période libérale.

Sous section 01 : L'Etat gendarme à la périphérie du marché autorégulateur.

1.1 : La conception traditionnelle du rôle de l'Etat.

1.2 : Le libéralisme économique et la place de l'Etat.

1.3 : Le marché conduit à un optimum économique et social.

Sous section 02 : Les justifications théoriques de l'intervention de l'Etat : les défaillances du marché

2.1 : L'existence des biens collectifs.

2.2 : Les effets externes et la théorie économique.

2.3 : L'existence de rendements croissants.

Sous section 03 : Mutation de l'Etat libéral.

3.1 : Les mutations politiques, économiques et idéologiques.

3.2 : Le développement de l'interventionnisme.

Section 02 : La période interventionniste.

Sous section 01 : De l'Etat minimal à l'Etat providence.

1.1 : L'Etat providence au secours de la société industrielle.

1.2 : L'intervention de l'Etat après la seconde guerre mondiale.

Sous section 02 : Explication de l'interventionnisme de l'Etat.

2.1 : Keynes et la politique de relance économique.

2.2 : L'intervention de l'Etat et la croissance des dépenses publiques.

Sous section 03 : L'Etat et la fourniture des services publics.

3.1 : L'intervention de l'Etat dans la fourniture des services publics.

3.2 : Notion et typologie des services publics.

3.3 : La gestion publique est préférable à la gestion privée.

Section 03 : Le renouveau théorique et la place du service public.

Sous section 01 : Le déclin du service public.

1.1 : La défaillance du service public.

1.2 : Le désengagement de l'Etat.

Sous section 02 : La libéralisation des services publics : les expériences des pays occidentaux.

2.1 : La privatisation des services publics : l'expérience de la Grande Bretagne.

2.2 : La place des services publics dans l'intégration européenne.

2.3 : La libéralisation des services publics en France : subsidiarité, décentralisation et développement du modèle de la gestion déléguée des services publics locaux.

Conclusion au chapitre I.

CHAPITRE II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux.

Introduction au chapitre II.

Section 01 : Les services publics des collectivités locales et leurs modalités de prise en charge.

Sous section 01 : Le service public local et ses modes traditionnels de gestion.

1.1 : Les différentes catégories de services publics locaux.

1.2 : Les modes de gestion des services publics locaux.

Sous section 02 : Les facteurs de développement de la gestion déléguée du service public local.

2.1 : La gestion déléguée et la concurrence.

2.2 : La situation financière des collectivités locales.

2.3 : Les raisons techniques.

2.4 : Le perfectionnement des techniques de péage.

Sous section 03 : Les contrats de délégation de service public local.

3.1 : Les types (formes) de délégation de service public.

3.2 : Les règles de fonctionnement.

3.3 : Les contrôles internes et externes.

Section 02 : La gestion déléguée du service public local : avantages et limites.

Sous section 01 : Avantages et limites de la gestion déléguée du service public local.

1.1 : Performance économique et sociale d'un service public local.

1.2 : Evaluation de la gestion déléguée : ses avantages et ses limites.

Sous section 02 : Délégation de service public et théories des contrats.

2.1 : Les conditions financières du contrat.

2.2 : Délégation de service public : une analyse par les théories des contrats.

Conclusion au chapitre II

CHAPITRE III : La gestion déléguée du service public local en Algérie.

Introduction au chapitre III.

Section 01 : L'évolution du partenariat public- privé dans la prise en charge des services publics en Algérie.

Sous section 01 : Le service public pendant la période de l'économie dirigée (1962- 1989) : le partenariat public-privé exclusif.

1.1 : L'Etat est seul intervenant dans la fourniture des services publics.

1.2 : La place de l'opérateur privé dans la période socialiste.

Sous section 02 : Le service public en Algérie à l'ère du désengagement de l'Etat : le partenariat public- privé réhabilité.

2.1 : La défaillance de la gestion publique classique (directe).

2.2 : La réhabilitation de l'opérateur privé.

Sous section 03 : La recherche du partenaire privé pour mieux gérer le service public local.

3.1 : Décentralisation et attributions de la commune.

3.2 : La recherche de l'opérateur privé.

Section 02 : Cadre général de la délégation des services publics communaux en Algérie.

Sous section 01 : Les facteurs militants en faveur de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie.

1.1 : L'insuffisance des ressources financières des communes en Algérie.

1.2 : L'insuffisance des ressources humaines et techniques des communes algériennes.

1.3 : L'inadaptation des formes classiques de gestion avec la croissance des demandes sociales.

Sous section 02 : Les modalités de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie.

2.1 : Les modes de gestion directe.

2.2 : Les modes de gestion déléguée du service public communal en Algérie.

Sous section 03 : L'ouverture du secteur des services communaux à l'initiative privée.

3.1 : L'eau potable.

3.2 : La gestion des déchets.

3.3 : Le service public de transport.

Section 03 : Evaluation de la gestion déléguée du service public communal en Algérie : comparaison avec les autres pays maghrébins (Maroc, Tunisie).

Sous section 01 : Evaluation de la gestion déléguée du service public communal en Algérie.

1.1 : Les secteurs rentables les plus touchés.

1.2 : Les entraves au développement de la gestion déléguée en Algérie.

Sous section 02 : Comparaison avec les autres pays maghrébins (Maroc, Tunisie).

2.1 : L'expérience marocaine de la gestion déléguée des services publics communaux.

2.2 : La gestion déléguée du service public local en Tunisie.

Conclusion au chapitre III.

CHAPITRE IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires.

Introduction au chapitre IV.

Section 01 : Aperçu sur la gestion déléguée des services communaux dans la wilaya de Tizi-Ouzou :
présentation du cadre d'analyse.

Sous section 01 : Données générales sur la wilaya de Tizi-Ouzou.

Sous section 02 : Cadre général de la délégation des services publics communaux dans la wilaya de
Tizi-Ouzou.

2.1 : Les différents services publics communaux délégués.

2.2 : Le service public communal : les marchés.

Sous section : 03 : Présentation de l'échantillon retenu pour l'évaluation.

3.1 : Présentation générale des communes de l'échantillon.

3.2 : Présentation des marchés retenus pour l'évaluation.

Section 02 : Etude du fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication : présentation et
évaluation.

Sous section 01 : L'adjudication de la gestion des marchés ; ses raisons et ses avantages selon les
responsables communaux.

1.1 : Les raisons.

1.2 : Les avantages de l'adjudication des marchés selon les responsables communaux.

Sous section 02 : La procédure de l'adjudication des marchés.

2.1 : Les conditions de la soumission.

2.2 : Le déroulement de l'adjudication.

2.3 : Le choix de l'adjudicataire.

2.4 : L'approbation.

Sous section 03 : Le fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication.

3.1 : Les conditions réglementaires et les conditions contractuelles.

3.2 : Les droits et obligations des parties au contrat.

3.3 : La fin du contrat de l'adjudication (fin de la location).

Section 03 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité dans les contrats de location des marchés de l'échantillon.

Sous section 01 : Application des conditions contenues dans les cahiers des charges par les opérateurs privés-gestionnaires des marchés de l'échantillon.

1.1 : Application des obligations financières.

1.2 : Application des obligations relatives à l'exploitation des marchés.

Sous section 02 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité dans la location des marchés de l'échantillon.

2.1 : Evaluation de l'efficacité dans la location des marchés de l'échantillon.

2.2 : Evaluation de l'équité dans la location des marchés de l'échantillon.

Sous section 03 : Suggestions pour une plus grande efficacité et équité dans les contrats d'affermage des marchés hebdomadaires.

3.1 : La maturation des cahiers de charges en prenant en considération l'ensemble des intérêts non convergents des parties au contrat.

3.2 : Définir rigoureusement des indicateurs ou des critères d'efficacité en matière de gestion du service public communal (la gestion des marchés dans ce cas).

3.3 : Le renforcement des mesures de contrôle de l'exécution du contrat (pour atteindre l'efficacité escomptée et satisfaire à l'exigence de l'équité).

3.4 : La participation des usagers à la gestion des services délégués.

Conclusion au chapitre IV.

Conclusion générale.

Références bibliographiques.

Table des matières.

Annexes.

➤ Liste des tableaux

Tableau 01 : Matrice des biens collectifs

Tableau 02 : Les dépenses publiques en % du PNB

Tableau 03 : Comparaison synthétique des principes d'égalité et d'équité

Tableau 04 : Les ventes de services publics de 1979 à 1991 en Grande-Bretagne

Tableau 05 : Les modes de gestion selon l'initiative et la production des services publics locaux

Tableau 06 : Exemple de tarifications en fonction des modes de paiement

Tableau 07 : Part de la délégation par service en France

Tableau 08 : Les différentes ressources de la commune

Tableau 09 : Les différentes dépenses de la commune

Tableau 10 : Les clauses réglementaires et les clauses contractuelles d'un contrat de concession en Algérie.

Tableau 11 : Droits et obligations des parties contractantes (concedant, concessionnaire)

Tableau 12 : Les services publics communaux délégués

Tableau 13 : La répartition des marchés hebdomadaires par communes

Tableau 14 : La répartition des marchés hebdomadaires selon le mode de gestion.

Tableau 15 : Le montant total de chaque adjudication suivant, la mise à prix de départ, du montant de la surenchère et de la durée du contrat

Tableau 16 : Les tarifs appliqués sur le marché hebdomadaire d'Azazga

Tableau 17 : Les tarifs appliqués sur le marché hebdomadaire de Tizi-Rached

Tableau 18 : La qualité de la prestation fournie à travers l'appréciation des usagers-commerçants : marché hebdomadaire d'Azazga

Tableau 19 : La qualité de la prestation fournie à travers l'appréciation des usagers-commerçants : marché hebdomadaire de Tizi-Rached

Tableau 20 : Le niveau des redevances payées selon l'appréciation des usagers-commerçants ; marché hebdomadaire d'Azazga

Tableau 21 : Le niveau des redevances payées selon l'appréciation des usagers-commerçants ; marché hebdomadaire de Tizi-Rached

➤ **Liste des graphiques**

Graphique 01 : Evolution du résultat de la firme

Graphique 02 : La répartition des marchés hebdomadaire selon le mode de gestion

Graphique 03 : La qualité de la prestation fournie sur le marché hebdomadaire d'Azazga à travers l'appréciation des usagers-commerçants

Graphique 04 : La qualité de la prestation fournie sur le marché hebdomadaire de Tizi-Rached à travers l'appréciation des usagers-commerçants

Graphique 05 : Le niveau des redevances payées sur le marché hebdomadaire d'Azazga à travers l'appréciation des usagers-commerçants

Graphique 06 : Le niveau des redevances payées sur le marché hebdomadaire de Tizi-Rached à travers l'appréciation des usagers-commerçants

➤ **Liste des schémas**

Schéma 01 : Les biens mixtes

Schéma 02 : Présentation économique des modes de gestion des services publics locaux

Schéma 03: Situation du marché hebdomadaire d'Azazga

Schéma 04: Situation du marché hebdomadaire de Tizi-Rached (marché de Taboukert)

Introduction générale.

La fin des années soixante-dix et les années quatre vingt ont été marquées par un profond retournement idéologique, après le « toujours plus d'Etat », le « toujours moins ». "L'incapacité des différentes politiques publiques à pallier, depuis 1974 la montée du chômage et de la pauvreté a réactivé les interrogations sur l'efficacité des interventions publiques, sur la place et le rôle de l'Etat¹ et redonné vigueur aux thèses libérales"². Ces dernières ont connu en effet un renouveau sous l'impulsion de différentes écoles économiques à l'exemple du public choice, de Chicago ou encore de l'ultra-libérale école libertarienne, mais aussi sous l'autorité d'économiste comme F. Von. Hayek³.

L'idée soutenue, est qu'il convient de substituer aux politiques keynésiennes conduites jusqu'alors, une politique de « l'offre », celle-ci implique un large mouvement de libéralisation de l'économie, notamment par :

- Un retrait de l'Etat vis-à-vis d'un marché économique étouffé par les réglementations et les entraves à la libre concurrence.
- Un mode de gestion du secteur public à l'image de celui des entreprises privées.

Parallèlement, et parce qu'une telle libéralisation signifie aussi un redéploiement des fonds publics sur le terrain économique, il était également prôné que les collectivités locales prennent une part plus importante de responsabilités dans cette dynamisation réclamée du tissu économique et social. "La décentralisation est devenue ainsi l'un des concepts importants des théories économiques libérales"⁴.

Ce mouvement de désengagement de l'Etat est appréhendé différemment selon les pays et sous différentes formes. Ainsi, dans le domaine des services publics, objet de notre recherche, cela s'est manifesté en Grande Bretagne par un vaste programme de désétatisation des grands services publics (gaz, eau, électricité...). De même, la privatisation a touché un grand nombre de services relevant des collectivités locales. Le vent de libéralisation s'est répercuté également sur la construction de l'Europe. En effet, dès ses origines, la communauté européenne (aujourd'hui union européenne) s'est fondée sur l'affirmation du primat du

¹ L'Etat est accusé de paralyser l'appareil économique, de mal gérer, de brimer l'initiative individuelle.

² BAUBY. P., Reconstruire l'action publique ; services publics, au service de qui ? Edition Syros, Paris, 1998, p.72.

³ HAYEK manifeste une hostilité systématique à l'égard de toute intervention publique destinée à résoudre un problème économique ou social. Pour lui, l'économie de marché est un système autorégulateur qui forme spontanément un ordre social harmonieux.

⁴ BOUVIER. M., Les finances locales, 6^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1999, p. 16.

marché, ce qui a réservé une place mineure à la notion de service public, l'introduction de la notion anglo-saxonne de « service universel » en est une parfaite illustration.

Le mouvement de retrait de l'Etat en France quant à lui, "s'est déroulé simultanément par un agrandissement de l'espace d'intervention des initiatives locales, et par la conjugaison d'une «logique de marché» et d'une «logique de souveraineté»"¹, ceci s'est manifesté par l'introduction de nouveaux concepts à l'exemple de la gestion déléguée du service public. La délégation de service public notamment au niveau local comme forme de partenariat contractuel entre une collectivité locale et une entreprise privée pour la gestion du service public, se présente aujourd'hui comme un mode de gestion innovant pour l'amélioration d'une gestion publique longtemps considérée inefficace.

En effet, pour la satisfaction des besoins de proximité, les collectivités locales, particulièrement les communes, se heurtent à une difficulté majeure : "les dépenses qu'il faut engager pour les produire et pour les distribuer sont en général très lourdes et impossibles à réaliser en une seule fois. A une charge financière souvent insoutenable, s'ajoute un étalement dans le temps qui suppose vision à long terme et continuité dans l'effort"². Il convient donc d'y apporter des réponses nouvelles en termes d'organisation et de rechercher de nouvelles formules permettant une optimisation des moyens dont disposent ces collectivités et la société dans son ensemble.

De ce fait, pour fournir des biens collectifs (services publics) aux citoyens, les pays à économie de marché mais aussi les pays émergents, ont multiplié les innovations économiques, juridiques et institutionnelles, et ont mis en place pour certains services de véritables systèmes originaux de gestion, à l'exemple de la gestion déléguée. "En déléguant, les collectivités publiques ont la possibilité de «débudgétiser» (ou «d'externaliser», comme on tend plutôt à le dire aujourd'hui) la tâche ou le service correspondant, et de bénéficier aussi, par-là, d'un financement «privé» des investissements nécessaires à la réalisation de leurs projets"³.

¹ ALI ZIANE. M.O., Les finances publiques locales : analyse et perspectives dans une économie en transition, thèse d'Etat, université d'Alger, 2000, p. 27.

² RACHELINE. F., Services publics, économie de marché, édition Presse de sciences PO, Paris, 1996, p. 13.

³ DAVIGNON.J. F., Le partenariat public/privé dans la gestion des services publics locaux, paru in collectif : Gouvernance locale et développement territorial (cas des pays du sud), édition L'Harmattan, Paris, 2004, pp. 223-250.

En Algérie, pendant la période d'économie dirigée, "la notion juridique du service public allait de paire avec l'État providence"¹. En effet, le développement de l'État providence s'est traduit par un interventionnisme étatique de plus en plus fort dans la sphère économique et sociale, à la fois pour participer au progrès social mais aussi pour corriger les imperfections et les insuffisances du marché. C'est l'étatisation de l'activité économique et sociale et la monopolisation du service public par le seul intervenant qui est l'État.

Toutefois, la promulgation de la constitution libérale en 1989 a rétréci considérablement l'intervention étatique, dont le contenu matériel est revenu à un niveau plus faible qu'à son départ. "Le désengagement de l'État de la sphère économique, a introduit davantage le secteur privé qui était marginalisé, voire exclu pendant toute la période socialiste"². Ainsi le service public n'est plus la chasse gardée de l'État, car ce dernier n'est plus le seul et unique opérateur.

La notion du service public, sa conception et son mode de gestion sont entrain de prendre une autre dimension, celle qui doit, non seulement corriger les défaillances de la gestion publique classique, mais également censée répondre aux exigences de la mondialisation pour la modernisation du service public en terme de qualité, d'efficacité et d'efficience, voire de management.

Cette orientation est imposée aux services publics, produits par les collectivités locales, notamment les communes. Ces dernières dotées de moyens financiers, techniques et humains généralement insuffisants, sont astreintes de répondre à une croissance rapide des besoins des citoyens mais surtout satisfaire leurs exigences par des prestations de meilleure qualité. Le secteur privé est dorénavant, activement recherché comme partenaire à part entière de l'administration locale dans la prise en charge des services publics.

Cependant, et vu la spécificité du service public, définit par L. DUGUIT comme "Toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que cet accomplissement est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature, qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante"³. Et si aujourd'hui la gestion déléguée -comme forme de partenariat public/privé contractuelle- est présentée comme la

¹ KHELLOUFI. R., "Problématique de la réglementation des services publics, approche juridique", in revue CREAD, n°64, 2003, pp. 27-34.

² TAIB. E., « Le partenariat public-privé en Algérie en matière d'exécution du service public », paru in collectif: Partenariat public-privé et gouvernance future, édition L'Harmattan, GRET, Paris, 2005, pp. 117-139.

³ Site Internet : www.educnet.education.fr. Consulté le 10/02/2007.

panacée pour la réhabilitation et la modernisation du service public local. **Peut-on alors concilier efficacité économique et équité dans la délégation de service public ? En clair, peut-on concilier des intérêts divergents des acteurs publics et privés ? Ceux relatifs à la logique du service public et ceux répondants à la logique du marché.**

C'est dans le contexte de l'ouverture à l'économie de marché et du désengagement de l'État que nous proposons d'étudier le thème de "**La délégation de service public local et ses implications socio-économiques : Cas de la délégation des marchés hebdomadaires des communes d'Azazga et de Tizi-Rached**".

Pour éclairer la réponse à notre problématique, nous avons supposé au préalable deux hypothèses :

- 1) Le passage à la gestion déléguée représente un gain pour la collectivité, aussi bien sur le plan économique que sur le plan social (satisfaire à l'exigence d'efficacité et d'équité).
- 2) Si sur le plan économique la délégation de service public est source d'efficacité, ce système ne peut satisfaire suffisamment à l'exigence d'équité.

Pour répondre à notre problématique, notre travail de recherche sera basé sur les services communaux qui peuvent faire l'objet d'une gestion par des opérateurs privés, car il s'agit d'évaluer l'efficacité et l'équité d'un contrat de gestion d'un service public local ; un contrat passé entre une collectivité et un opérateur privé. Pour cela nous avons choisi un service public communal prévu dans le code communal de 1990, il s'agit de la gestion des marchés hebdomadaires. Ce service communal à caractère industriel et commercial, que les communes peuvent créer, organiser et gérer dans la limite de leurs moyens, est énoncé dans l'article 132 du code communal.

Pour les besoins de notre évaluation nous avons sélectionné un échantillon de deux marchés, à savoir, le marché hebdomadaire relevant de la commune d'Azazga, et le marché de gros et de détail qui relève de la commune de Tizi-Rached. Ces deux marchés sont gérés par des opérateurs privés sous forme de contrats d'affermage.

Notre choix du service public communal des « marchés », peut être apprécié par les éléments suivants :

- En premier lieu, nous avons constaté que l'essentiel des services communaux, pouvant être confiés à des opérateurs privés sont : les marchés avec leurs différents types

(hebdomadaires, marchés de voitures, de fruits et légumes..), les abattoirs, les parcs de stationnement et parkings, les salles de loisirs, et dans une moindre mesure la gestion des déchets ménagers. Leur gestion se matérialise par l'établissement de contrats ;

- En second lieu, les marchés sont prévus explicitement dans le code communal de 1990, dans son article 132, les communes peuvent, en effet, et dans la limite de leurs moyens, organiser et gérer les marchés ;

- En troisième lieu, et c'est la raison essentielle, les marchés tentent de répondre à notre problématique, car ils nous permettent dévaluer la relation contractuelle sur le plan de l'efficacité (la qualité du service, l'information, la satisfaction des usagers), et sur le plan de l'équité car l'opérateur privé se rémunère directement auprès des usagers du service (équité par rapport aux redevances payées par les utilisateurs et équité par rapport à l'accès au service fourni).

Définitions de quelques outils.

Dans notre travail de recherche, il est indispensable de connaître, voire de maîtriser certains concepts à savoir :

- Le service public

Le service public est fondé sur la nécessité de l'organisation collective dans des domaines essentiels pour la vie en collectivité et la protection de la vie individuelle. "Le service public peut se définir comme une activité organisée par la puissance publique au moyen de la réglementation, la prestation ou la délégation à un tiers"¹.

- Le service public local

Le service public local désigne toute prestation d'intérêt général faisant partie des attributions des collectivités locales, que se soit en application de la loi et des règlements ou parce que les faits ont conduit ces collectivités à les assurer.

- La délégation de service public (ou gestion déléguée)

La délégation de service public est le fait de, "confier, par la voie d'un contrat, l'exécution d'un service public à un tiers"². La gestion déléguée recouvre quatre formules contractives principales : la concession, l'affermage, la gérance et la régie intéressée:

¹ CHANSON- JABEUR. C, Repères historiques sur les services publics dans le monde arabe, paru in collectif : Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb, édition L'Harmattan, 2001, Paris, pp. 7-12.

² DEFEUILLEY. C., Délégation de service public et théorie des contrats, in revue économies et sociétés, série économie et gestion des services, EGS, n°2, juin 2000, pp. 171-192.

- Dans la concession : la collectivité charge une entreprise privée de financer et de construire les équipements, puis d'exploiter le service. Celle-ci se rémunère directement auprès des usagers.
- Dans l'affermage : "l'entreprise privée ne supporte pas initialement les frais relatifs à l'installation du service mis en œuvre"¹. Ces frais sont en effet pris en charge par la collectivité locale. Le fermier exploite le service, et se rémunère également auprès des usagers ;
- La régie intéressée : l'entreprise privée exploite le service sous la responsabilité de la collectivité. Elle verse une rémunération à l'exploitant, à laquelle s'ajoute un intéressement aux résultats.
- Le contrat de gérance : la collectivité assure la charge de l'investissement et la responsabilité financière et administrative du service ; la rémunération du gérant est en principe fixe.

Dans notre travail, nous nous intéresserons uniquement à la concession et à l'affermage, car dans ces deux formes de délégation, les opérateurs privés se rémunèrent directement auprès des usagers du service délégué.

- Efficacité économique : L'efficacité économique peut être définie comme étant "le rapport des résultats obtenus aux objectifs assignés, compte tenu des moyens mis en œuvre"². L'évaluation de l'efficacité économique vise donc à confronter objectifs, moyens mis en œuvre et résultats obtenus. Cette évaluation cherche à apprécier les effets directs et indirects d'une politique, d'une réforme, d'une action, d'une mission par rapports aux objectifs fixés.

La gestion déléguée de service public local sera efficace qu'une gestion directe, si les moyens mis en œuvre par l'opérateur privé aboutissent à de meilleurs résultats : en terme de performance du service public délégué (productivité, moindre coût, efficience), de transparence, de qualité de la prestation et de satisfaction des utilisateurs...

- Equité : "l'équité désigne un principe selon lequel chaque individu doit être traité de façon spécifique selon la situation dans laquelle il se trouve. L'équité peut consister par exemple à concentrer les aides de l'Etat sur ceux qui sont le plus défavorisés. Elle est alors

¹ BOUVIER. M., op.cité, p. 126.

² Dossier : L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des services publics, disponible sur le site Internet : www.globnet.org, consulté le 15/01/2008.

opposée à l'égalité, qui est un principe affirmant que chaque individu doit être traité de façon identique"¹. En effet, l'égalité implique automatiquement une inéquité.

L'équité dans les services publics se manifeste dans la prise en considération de la dimension sociale rattachée à celui-ci notamment dans l'application des tarifs, c'est-à-dire une tarification juste et équitable qui prend en considération la situation des usagers et également de l'accès de ces derniers aux prestations.

Motifs du choix du thème

Entrant dans le cadre d'une formation post-graduée spécialisée en "Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales", le thème de notre travail de recherche est choisi, pour les raisons suivantes :

- D'une part, il s'inscrit dans le cadre général de l'économie publique locale qui est une économie des activités non marchandes et donc de services publics;
- D'autre part, les communes sont confrontées quotidiennement à la hausse des besoins de proximité en matière de services collectifs, d'où la nécessité de rationaliser les moyens dont disposent ces communes pour répondre efficacement à ces besoins. Notre choix du thème s'inscrit justement dans cette préoccupation en essayant de ressortir les opportunités d'un partenariat entre les acteurs publics et les acteurs privés dans la gestion des services publics au niveau communal, car le partenariat est source d'efficacité ;
- Enfin, les profondes mutations que connaît actuellement notre société, avec d'un côté une concurrence internationale exacerbée et, de l'autre, le désir des personnes de plus de proximité dans leurs relations sociales, nous ont amené à nous interroger sur le devenir du service public. Ces changements, de nature fort différente, ont conduit à mettre au centre de cette interrogation les problèmes de l'efficacité et de l'équité, associés au service public. Confier la gestion d'un service public qui est une activité d'intérêt général à un opérateur privé avec sa logique de profit permet-il justement de satisfaire à cette double exigence ? Atteindre une plus grande efficacité économique et satisfaire en même temps à l'exigence de l'équité.

¹ D'AGOSTINO. S, DEUBEL. P, MONTOUSSE. M et RENOUEAU. G., Dictionnaire de sciences économiques et sociales, édition Bréal, Paris, 2002, p. 376.

Intérêt du sujet

L'intérêt du sujet quant à lui, peut être apprécié par le fait :

- Qu'il ouvre la voie à la réflexion, et à la recherche de nouveaux modes de gestion des services publics pour atteindre une plus grande efficacité et de ne plus gérer de manière directe certaines activités de services publics notamment celles qui présentent le caractère industriel et commercial ;
- L'intérêt de notre recherche est d'insister justement sur l'intérêt d'une meilleure élaboration et exécution des contrats de gestion déléguée des services publics locaux d'une part et d'assurer un contrôle efficace des opérateurs privés gestionnaires de services publics d'autre part, ceci dans le souci d'atteindre efficacité optimale et dans le respect de l'intérêt des usagers ;
- Nous voulons également par ce travail, apporter notre contribution à cette question qui se pose actuellement avec acuité dans notre pays, ainsi participer aux grands débats qui entourent cette question.

Méthodologie de la recherche

La méthodologie à adopter dans notre travail de recherche sera à dominante constructive. En effet, après avoir présenté la nécessité du recours à la gestion déléguée dans la prise en charge du service public au niveau local, il sera question d'évaluer ce mode de gestion sur le plan de son efficacité et de satisfaction à l'exigence de l'équité. Nous donnerons par la suite une illustration pratique de la gestion déléguée appliquée à un service communal.

Les instruments qui nous paraissent indispensables pour mener à terme notre évaluation de l'efficacité et de l'équité dans les contrats de gestion déléguée des marchés sont : les questionnaires et les entretiens.

En effet, de part la nature de notre problématique qui est de savoir, la possibilité de concilier entre l'efficacité et l'équité dans un contrat de gestion déléguée d'un service public local ; Notre analyse est une analyse qualitative qui va porter sur deux volets, celui de l'efficacité qui peut s'illustrer dans le cas des marchés par la qualité de la prestation fournie par les opérateurs privés, de l'information des usagers et de la prise en compte de leurs doléances. L'équité dans la gestion des marchés sera appréciée quant à elle d'une part à travers l'équité dans le montant des redevances payées par les usagers qui sont ici les commerçants non-sédentaires, ainsi que dans l'accès de ces derniers au service communal.

L'évaluation est faite sur la base de « questionnaires et d'entretiens ». Les questionnaires sont adressés aux responsables communaux; les entretiens sont réalisés avec les opérateurs privés -gestionnaires des marchés, mais aussi et c'est l'essentiel, avec les citoyens- usagers des marchés qui sont ici, les usagers-commerçants qui paient les redevances. Enfin, des efforts d'observation sont également consentis tout au long de notre enquête.

Plan du travail

Pour essayer de répondre à notre problématique, nous avons structuré notre travail autour de quatre chapitres, Notre démarche consistera à présenter dans le premier, l'évolution de la notion de service public et la nécessité d'introduire de nouveaux mécanismes pour atteindre une plus grande efficacité de gestion et dont la délégation à des opérateurs privés fait partie. Dans un second chapitre nous essayerons d'analyser la gestion déléguée du point de vue de l'efficacité et de l'équité en présentant ses avantages et ses inconvénients. C'est là où nous vérifierons si la gestion déléguée peut réellement satisfaire à la double exigence à savoir offrir un service de qualité avec un prix équitable. Le troisième chapitre sera consacré à la présentation du champ de la gestion déléguée en Algérie, où il sera question d'évaluer la portée de l'initiative privée dans la prise en charge du service public communal en Algérie. Enfin, le quatrième chapitre est réservé pour une illustration pratique de la gestion déléguée appliquée à un service public communal « les marchés hebdomadaires », où il sera question d'évaluer les contrats du point de vue de l'efficacité et également de l'équité.

Introduction au chapitre I

La notion du service public est difficile à cerner et à appréhender : utilisée dans des champs conceptuels très diversifiés, elle est saturée de significations qui se superposent, s'entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant.

Le service public est d'abord une entité sociale, il englobe les diverses activités et structures placées sous la dépendance des collectivités publiques, relevant de la sphère publique. Le service public est également une notion juridique, il entraîne l'application de règles juridiques spécifiques et dérogoires au droit commun. Enfin, et plus profondément ; "le service public est un opérateur idéologique : il sculpte le mythe d'un Etat généreux, bienveillant, uniquement soucieux du bien-être de tous"¹.

Cette combinaison a été pendant longtemps un facteur d'expansion étatique ; l'extension de la gestion publique imposée par la défaillance des mécanismes du marché, a contribué à forger le mythe d'un Etat capable d'avoir réponse à tout, et la propagation de ce mythe a alimenté en retour une demande croissante d'interventionnisme, justifiant la création de nouveaux services publics.

L'emprise de l'Etat sur la vie sociale semblait-elle devoir, par la logique impérieuse du service public, s'étendre inexorablement, par un processus de type « explosif² ». L'avènement de l'idéologie du service public a bien marqué un véritable tournant dans l'histoire du libéralisme, en infléchissant durablement le rapport Etat/ société.

Un retournement s'est cependant produit à la fin des années soixante dix et les années quatre vingt, une spirale en sens inverse s'est alors esquissée : A un service public développé à l'extrême et étendant ses ramifications à l'ensemble de la société, a fait place un « processus de type implosif³ », caractérisé par l'ébranlement des différents niveaux de l'édifice du service public, qui se trouve par-là fragilisé. Les services publics se voient ainsi, accusés d'impérialisme et taxés d'inefficacité ; la progression constante du champ couvert par l'Etat suscite désormais des réactions négatives, d'hostilité et de réserve.

¹ CHEVALLIER. J., Le service public, édition PUF, Paris, 1994, p. 03.

² Le terme explosif, est utilisé pour exprimer d'une certaine manière, l'intervention massive de l'Etat dans la fourniture des services publics (Etat prestataire), surtout après la seconde guerre mondiale, pour répondre aux besoins sociaux durant cette période.

³ Le processus de type implosif ; contrairement au développement massif du service public après la seconde guerre mondiale, un processus de type inverse (implosif) s'est produit au cours des années soixante dix et quatre vingt avec le renouveau des idées libérales remettant en cause l'intervention de l'Etat et par-là, la légitimité acquise par le service public.

Un pas supplémentaire sera franchi par les théoriciens de « l'Etat minimal » qui entendent définir les nouveaux contours de l'Etat sur des bases radicalement nouvelles, en sortant du cadre altéré du service public.

L'ébranlement est donc profond : les controverses sur le service public n'ont pas trait à un simple problème de délimitation de la gestion publique, mais exprime une interrogation d'ensemble sur la place et les missions de l'Etat ; le nouvel objectif recherché, est de procéder à une évaluation réaliste des avantages et des inconvénients de la gestion publique, et opérer les adaptations nécessaires. Le service public est appelé à apporter la démonstration de son bien fondé et améliorer sans cesse la qualité de ses performances.

L'évolution de la notion du service public est indissociable de celui du rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale. Dans ce chapitre, il sera ainsi question de traiter les périodes clés qui ont marqué cette évolution. Le chapitre est scindé en trois sections : le service public pendant la période libérale (section 01), la période interventionniste (Section 02) et enfin une troisième section intitulée, le renouveau libéral et la place du service public.

Tout au long de ce chapitre, nous nous intéresserons tout particulièrement au modèle français des services publics. En effet, ce dernier présente d'une part des spécificités qui font de lui un modèle unique ; d'autre part l'expérience française de services publics répond tout particulièrement à nos préoccupations, au sens, où elle s'efforce de concilier entre l'efficacité économique et l'équité dans la prise en charge du service public.

Section 01 : Le service public pendant la période libérale

La section suivante sera consacrée à présenter l'essentiel des activités de service public tel que perçues dans la doctrine libérale. Cette doctrine limite les activités de service public aux fonctions régaliennes ; la défense nationale, la justice, la police. La fonction de l'Etat est celle d'un Etat gendarme. A ce titre, l'Etat ne devait pas interférer dans l'activité économique, sous peine de gêner la réalisation de l'équilibre économique et empêcher la société d'atteindre un optimum social ou un bien-être. Pendant la période libérale, le principe régulateur de la société relève du marché concurrentiel et non du contrat social, toutes les activités économiques doivent être laissées à l'initiative privée, et soumises au libre jeu des mécanismes du marché. Cependant, il existe des situations où le marché s'avère incapable à lui seul d'atteindre un optimum économique et social ; l'Etat doit alors intervenir pour corriger le marché.

La conception du rôle de l'Etat, dans la vie économique et sociale telle que perçue dans la doctrine libérale, connaîtra à partir de la fin du 19^{ème} siècle de nombreuses mutations, ces dernières vont favoriser de plus en plus l'intervention de l'Etat.

Sous section 01 : L'Etat gendarme à la périphérie du marché autorégulateur

1.1 : La conception traditionnelle du rôle de l'Etat

"La fonction de l'Etat est restée pendant longtemps celle d'un Etat gendarme, assurant la protection des citoyens"¹, l'image de l'Etat est entière empreinte d'ordre et d'autorité.

1.1.1 : L'idéologie de puissance

"La puissance est, jusqu'au début du 20^{ème} siècle, à la fois le mythe sur lequel l'Etat s'appuie pour garantir sa légitimité, le principe juridique et le critère de définition des tâches étatiques"². L'image de l'Etat est toute entière empreinte d'ordre, d'autorité ; l'Etat est perçu comme une instance supérieure, tutélaire et lointaine disposant sur la société d'une totale suprématie.

L'idée de puissance détermine un certain mode d'intervention social chargé de faire régner l'ordre en imposant les disciplines nécessaires. L'Etat a pour fonctions essentielles d'encadrer le jeu social, en fixant les règles que les acteurs sont tenus de respecter. En revanche, la gestion directe d'activités économiques est en principe exclue, sauf quand il s'agit d'attributions régaliennes ou lorsque l'ordre public est en cause.

1.1.2 : L'Etat minimal

L'expression « Etat gendarme » signifie que l'Etat doit prendre en charge des activités qui relèvent de la sécurité intérieure et extérieure des citoyens ; police, justice, défense nationale et diplomatie, émission de la monnaie, travaux publics essentiels. Ces domaines d'intervention ne peuvent pas être délégués au marché, car ils nécessitent l'existence d'un arbitre placé au-dessus des intérêts particuliers.

Ce rôle minimal insiste sur le lien qui existe entre un Etat et un territoire. Il insiste également sur le fait que l'Etat doit garantir les droits de propriété et l'inviolabilité des contrats, protéger la liberté économique et politique des individus, définir la loi et le maintien de l'ordre.

¹ TEULON. F., L'Etat et la politique économique, édition PUF, Paris, 1998, p. 02.

² CHEVALLIR. J., op. cité, p. 09.

"Cette attitude rétive face à l'intervention de l'Etat, défendue notamment par les économistes physiocrates¹ et par les classiques était en partie une réaction contre l'interférence généralisée des pouvoirs publics dans le fonctionnement des marchés en Europe du 18^{ème} siècle (fixation du prix des céréales, taxes intérieures...)"². Il était également une réaction contre les conceptions d'un Etat fort soutenues par le philosophe anglais Thomas Hobbes dans le Léviathan, puis par les économistes mercantilistes³.

1.2 : Le libéralisme économique et la place de l'Etat.

Le rôle dévolu à l'Etat par la doctrine libérale peut être ressorti en se référant aux deux sources du libéralisme économique à savoir : l'utilitarisme et le droit naturel.

1.2.1 : L'inspiration utilitariste

Adam Smith (1723-1790) a, comme Jeremy Bentham (1748-1832) ou John Stuart Mill (1806-1873), ébauché les grandes lignes de la société libérale en se référant au principe d'utilité. Par une démarche pragmatique, Adam Smith a passé en revue les institutions de la fin du 18^{ème} siècle, en se demandant lesquelles conduisent au « plus grand bonheur du plus grand nombre » et lesquelles le diminuent.

Adam Smith écrit à ce sujet, que, "toutes les institutions de la société sont jugées uniquement par le degré avec lequel elles tendent à promouvoir le bonheur de ceux qui vivent sous leur juridiction, c'est leur seule utilité et leur unique but"⁴. A. Smith se prononce en faveur de l'intervention de l'Etat dans des domaines variés (taux d'intérêt, éducation, santé publique,...). L'Etat doit faire tout ce qui est susceptible d'augmenter le bonheur collectif.

Pour John Stuart Mill, économiste classique anglais du 19^{ème} siècle, d'une manière générale, "l'Etat doit entreprendre toute activité qui est désirable pour l'intérêt général, si cette activité n'est pas de nature à rémunérer les individus ou les associations qui l'entreprendraient. Dans certains lieux, il n'y aura pas de routes, de ports, de canaux, de travaux d'irrigation, d'hôpitaux, d'écoles, de collèges, à moins que l'Etat ne les construise"⁵.

¹ Le courant des physiocrates à leur tête F. Quesnay, réclame à ce que le secteur public soit écarté de la sphère économique, car pour eux, son intervention nécessite une augmentation des prélèvements obligatoires ; ceux-ci sont souvent à l'origine des déséquilibres économiques ; l'unique tâche réservée au secteur public par ce courant est celle qui consistait à la réalisation des travaux essentiels (routes, canaux et ponts, etc.)

² TEULON. F., Le rôle économique et social de l'Etat et des administrations publiques, édition Ellipses, Paris, 2000, p. 20.

³ Les mercantilistes voyaient pour leur part, que l'intervention de l'Etat dans l'économie est une nécessité afin d'encourager la production industrielle et les exportations, car l'excédant de la balance commerciale est selon eux, le seul critère de l'enrichissement d'une nation.

⁴ BAUBY. P., Reconstruire l'action publique, Services publics au service de qui ? Edition la Découverte et Syros, Paris, 1998, p. 25.

⁵ Ibid, p. 27.

Adam. Smith, pourtant considéré comme le père du libéralisme économique n'interdisait donc a priori à l'Etat aucun domaine d'activité, il précise que l'exercice de certaines libertés naturelles par quelques individus, lorsqu'il peut mettre en danger la sécurité de toute la société, est et doit être limité par les lois de tout gouvernement, les plus libres comme les plus despotiques.

1.2.2 : La doctrine des droits naturels

Pour d'autres économistes comme Turgot (1727-1781), Condorcet (1743-1794), Jefferson (1743-1836) ou Paine (1737-1809), c'est la référence à la justice et aux droits naturels qui permet de définir la bonne organisation de la société, ils font ainsi référence à la liberté, à la propriété et à la sécurité, auxquels ils ajoutent un droit au secours pour les démunis et un droit à l'instruction pour les plus pauvres. En 1793, Condorcet et Paine déclarent : Les droits naturels de l'homme sont la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété, la protection sociale et la résistance à l'oppression.

En ce qui concerne le champ d'action de l'Etat, le droit naturel distingue entre les devoirs de justice qui imposent à l'Etat de s'assurer que les droits naturels de chacun sont respectés, et les devoirs de bienfaisance, qui apportent un certain confort et bien-être à la société : la société a le droit d'utiliser la force pour contraindre les individus à remplir leurs devoirs de justice, en revanche, elle ne doit jamais contraindre par la force à la bienfaisance mais elle peut utiliser l'éducation, l'incitation.

Ce faisant, pour remplir cette mission, l'Etat doit se doter des institutions nécessaires au respect de cette jouissance : armée, police, justice, prison...

Par delà la référence à l'une des deux thèses (l'utilitarisme ou le droit naturel), le libéralisme économique considère de manière générale, que sur la base du prix issu du libre jeu de l'offre et de la demande, le marché réalise un « équilibre général » qualifié de rationnel « un optimum », la recherche par chaque agent de son propre intérêt aboutit à l'intérêt collectif. Sur chaque marché doit se former un équilibre entre l'offre et la demande de biens et services, de telle sorte que le marché constitue un mécanisme de régulation permettant de coordonner et d'harmoniser les intérêts individuels. Tout se passe comme si se constituait spontanément un ordre issu de la confrontation entre toutes les offres et de toutes les demandes.

Adam. Smith écrit à ce propos dans son livre « Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations 1776 » ; "en poursuivant son propre intérêt, l'individu concourt

fréquemment à celui de la société, plus efficacement que s'il désirait vraiment le bien public"¹. De son côté, TURGOT avance que, l'intérêt particulier abandonné à lui-même produira toujours plus sûrement le bien général que les opérations du gouvernement.

Ainsi dans la doctrine économique libérale, le principe régulateur de la société relève du marché concurrentiel et non du contrat social. Dans cette optique, la cohésion, la régulation de la vie sociale, le maintien de la paix sociale ne nécessite pas une intervention consciente et délibérée des hommes, un volontarisme politique, puisque les effets autorégulateurs du marché concurrentiel sont sensés y parvenir d'eux-mêmes. "L'Etat n'est que l'instrument sans volonté d'une société sans pouvoir, il est une instance transparente, le simple vecteur de certaines demandes sociales"².

1.2.3 : La perfection walrasienne.

Léon Walras (1834-1910) a franchi une nouvelle étape au libéralisme économique en élaborant dans les années 1870 le modèle du marché généralisé, « sans friction » ou « parfait », dans lequel coexistent entreprises et consommateurs qui échangent un grand nombre de marchandises. La relation d'échange y est présentée comme un processus interactif dans lequel le choix des agents détermine des prix d'équilibres. La régulation décentralisée et médiatisée par les prix, fait émerger de l'ordre à partir du désordre initial : c'est la capacité autorégulatrice du marché. Elle conduit à la légalisation des prix et des coûts, ainsi, la concurrence est un aiguillon qui stimule l'innovation, fait pression sur les coûts et en fait bénéficier les consommateurs. A condition précise Walras, que la concurrence soit « libre et parfaite », ce qui suppose la réalisation de cinq (05) conditions.

- 1- L'atomicité du marché : les vendeurs et les acheteurs doivent être suffisamment nombreux pour qu'aucun ne dispose d'une puissance qui pourrait lui permettre d'exercer une action sur le prix produit : chacun doit pouvoir fixer librement le niveau de son offre et de demande ;
- 2- L'entrée libre : tout producteur doit pouvoir se présenter ou se retirer d'un marché sans qu'il ne lui coûte rien. Le marché doit être fluide ;
- 3- L'homogénéité des produits : face à chaque besoin, les produits mis au marché sont jugés identiques par les acheteurs, ceux-ci n'ont aucune raison de préférer le produit d'un vendeur à celui d'un autre, et se décident uniquement en fonction du prix ;

¹ MARCHAND C., Economie des interventions de l'Etat, édition PUF, Paris, 1999, p. 07.

² CROZET Y., Analyse économique de l'Etat, édition Armand Colin, Paris, 1991, p. 15.

- 4- La transparence des marchés : chaque participant doit avoir connaissance de toute information nécessaire à son choix, l'information doit être parfaite et complète ;
- 5- La mobilité : à tout moment, les facteurs de productions peuvent se déplacer du marché d'un produit à celui d'un autre produit.

De cette façon, la théorie libérale néoclassique conçoit l'intérêt général comme l'agglomération naturelle sur et par le marché des intérêts individuels. Mais cette conciliation repose sur des conditions strictes : que les individus soient libres de choisir, qu'ils cherchent tous à maximiser leur utilité sur tous les biens de toutes natures, qu'ils soient parfaitement informés par le système des prix, que rien ne vienne entraver les mouvements de ceux-ci. Comme si les individus n'étaient liés que par des comportements d'échange marchand et suivaient la même rationalité.

1.3 : Le marché conduit à un optimum économique et social

Qu'est ce que l'optimum économique et pourquoi le marché conduit à un optimum social ?

1.3.1 : L'optimum économique : « Optimum de Pareto »

On doit une définition rigoureuse de l'optimum économique à l'économiste italien Vilfredo Pareto (1848-1928). "L'optimum économique est une situation, un état de la société, où il n'est pas possible d'améliorer le bien être d'un individu ou groupe d'individus sans dégrader celui d'autres individus ou groupes d'individus"¹.

Une situation d'optimum au sens de Pareto est donc un état de la société où le bien-être est au maximum qu'il puisse atteindre sans nuire à autrui. Ce bien-être qualifié également d'utilité est la simple satisfaction des désirs individuels, tel que l'apprécient les individus eux-mêmes.

1.3.2 : Pourquoi le marché conduit à un optimum social ?

Comme on l'a déjà souligné précédemment et selon A. Smith, la poursuite par chacun de ses propres fins sur un marché où la concurrence est libre et parfaite aboutit au bien-être de toute la société, comme si une main invisible harmonisait bonheur privé et intérêt général. Cette main invisible est le marché. C'est-à-dire la liberté de produire et d'échanger des biens et services de toutes natures.

De cela on peut tirer les deux théorèmes de l'économie de bien-être :

¹ MARCHAND. C., op. cité, p. 09.

- Le premier affirme que tout équilibre concurrentiel est efficace au sens de Pareto ou encore est un optimum parétien. Ainsi, si chacun se préoccupe que de sa propre consommation et pas de celles des autres, quel que soit le nombre d'agents sur le marché, tout équilibre concurrentiel est un optimum. Le marché réalise l'allocation optimale des ressources ;
- Le second théorème de l'économie de bien-être nous apprend que sous certaines conditions un optimum de Pareto peu être réalisé par un équilibre concurrentiel.

1.3.3 : Critiques de l'optimum de Pareto

L'optimum de Pareto suppose la réalisation des cinq conditions décrites précédemment. C'est-à-dire sur un marché où la concurrence est libre et parfaite (thèse de Walras). Cependant cette vision a bien vite reconnu l'existence de situations où la concurrence est mise en cause ; situations où au moins l'une des cinq conditions n'est pas remplie. Ces situations sont qualifiées d' « échecs » ou de « défaillances » du marché (market failure). Du coup, l'échange marchand ne peut produire l'intérêt général. Il y a dissociation entre équilibre et optimum, d'où la nécessité de recourir à un autre principe d'allocation des ressources : la décision publique. L'Etat doit être le correcteur du marché dans les cas où celui-ci est inefficace.

Néanmoins, pour la théorie néoclassique ; l'Etat n'est pas conçu comme un agent spécifique ayant une logique et une rationalité particulières, son intervention n'est légitime que lorsque le marché ne permet pas d'atteindre un équilibre qui soit en même temps un optimum : "le marché reste la norme et ses échecs l'exception"¹.

Sous section 02 : Les justifications théoriques de l'intervention de l'Etat : les défaillances du marché

Nous avons souligné dans la première sous section, que le marché peut être défaillant à assurer une allocation optimale des ressources. L'intervention publique peut être alors nécessaire pour atteindre un optimum. Les défaillances du marché sont essentiellement : la présence de biens authentiquement publics c'est-à-dire des biens collectifs pour lesquels il n'existe pas une allocation privée ; la présence d'externalités ; de rendements d'échelle croissants ; d'incertitudes liées au long terme. Nous présentons ici : les biens collectifs, les effets externes et les rendements croissants. Car ces trois défaillances du marché, sont

¹ BAUBY. P., op. cité, p. 31.

l'essentiel des justifications apportées par les économistes à la réflexion sur le service public et qui rend nécessaire l'intervention de la puissance publique.

2.1 : L'existence des biens collectifs

A. Smith, comme John Stuart Mill ; en s'interrogeant sur le rôle dévolu à l'Etat, avancent que celui-ci, en plus des fonctions régaliennes doit construire un certain nombre d'infrastructures (routes, ponts, hôpitaux, canaux, etc.). Ces biens présentent des avantages importants pour la société, mais dont la production ne peut être effectuée par les individus. En effet, ces biens sont de nature à ne pas rémunérer les individus ou les associations qui l'entreprendraient, ce qui justifie l'intervention de l'Etat pour les fournir. Ces biens sont appelés les biens collectifs.

2.1.1 : Définition d'un bien collectif (ou bien public)

C'est un fait reconnu par l'histoire des théories et la philosophie des sciences que les réalités précèdent souvent les théories qui les systématisent. L'Etat, la puissance publique existent depuis fort longtemps : Machiavel et les juristes en ont fait la théorie politique mais il a fallu attendre plus longtemps l'effort d'analyse des économistes. Ainsi les biens et les services produits et offerts par l'Etat central et les collectivités territoriales n'ont été caractérisés qu'à une époque récente, principalement par des auteurs anglo-saxons comme P.A. Samuelson (1954) et R. Musgrave (1959). Voulant élargir le champ d'application de la théorie de l'équilibre général, Samuelson entreprend d'opposer les biens publics et les services collectifs aux biens privés du secteur marchand en leur assignant trois attributs : l'indivisibilité, la non-exclusion, la production jointe à utilisateurs multiples.

Ce faisant, un bien collectif est, au sens strict, un bien collectif pur, c'est-à-dire un bien ou un service « indivisible » (pouvant être consommé simultanément par plusieurs consommateurs¹) et « non excluable » (un bien ou un service dont il est impossible d'individualiser la consommation²). Le bien collectif pur, une fois produit, est disponible pour tout nouvel usager potentiel à un coût marginal nul. Et à titre d'exemple nous citons : la défense nationale, la justice, la police, phare côtier...

Plusieurs remarques doivent être faites à propos de cette définition³ :

¹ GREFFE. X., Economie des politiques publiques, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1997, p. 127.

² Dictionnaire de sciences économiques et sociales, édition Bréal, Paris, 2002, op. cité, p. 268. Cité par DERYCKE. P. H. et GUY. G., Economie publique locale, édition Economica, Paris, 1988, p. 7.

³ WOLFELSPERGER. A, Economie publique, édition PUF, paris, 1995, p. 38.

- Nous avons recours au mot « Bien » par commodité. En pratique, le concept convient à toute "chose" ou "acte" dont la consommation n'est pas nécessairement un bien au sens général. Il recouvre ainsi non seulement les services, mais aussi tout ce qui peut avoir une désutilité.
- Nous utilisons indifféremment à propos de ces biens et services, les adjectifs « collectif » ou « public ». Le premier terme renvoi à des caractéristiques d'utilisation en commun, le second à des modes de financement sur fonds publics et/ou à un mode de gestion sous contrôle d'une institution publique.
- Le bien à caractère collectif ou public s'oppose au bien à « caractère privé » ou privatif. Le bien privé est un bien qui ne peut être consommé que par une seule personne.

2.1.2 : Les caractéristiques des biens collectifs purs

2.1.2.1 : La non-rivalité de consommation (l'indivisibilité)

"Les biens collectifs purs sont des biens tel que les avantages qu'ils procurent quant à la part qui échoit à l'individu A, sont sans influence sur les avantages que l'individu B en retire"¹. En cela, les biens collectifs purs s'opposent radicalement aux biens privés purs.

Les deux catégories de biens figurent dans la fonction d'utilité individuelle de A et B. Ces fonctions s'écrivent :

$$U_A = U_A(X_A, Y)$$

Et $U_B = U_B(X_B, Y)$. Relation dans lesquelles : $X = X_A + X_B$

X : est la quantité achetée par A et B du bien privé et où Y est l'offre totale du bien collectif. L'introduction de l'offre totale Y dans chacune des fonctions d'utilité individuelle signifie que les individus A et B jouissent tous, de la même production physique. Mais cela ne veut pas dire qu'ils en retirent tous les deux la même satisfaction, ni que la quantité du produit mise à leur disposition soit strictement la même. Ainsi à titre d'exemple : si l'individu A se baigne à proximité du poste de surveillance des baignades, il bénéficie d'une protection supérieure à celle dont jouit l'individu B qui se baigne à un endroit plus éloigné dudit poste. Pour nombre de biens collectifs, l'augmentation du nombre de consommateur n'affecte pas le coût total, mais la qualité du service rendu diminue. On ne peut véritablement parler de non-rivalité que lorsque l'encombrement est inexistant.

¹ PAPHILLON. J-C, LEDUFF. R., Gestion publique, édition Vuibert, Paris, 1998, p. 28.

2.1.2.2 : La non-exclusion par un système de prix

La première caractéristique, pour importante quelle soit n'est pas suffisante pour définir un bien collectif pur au sens de Samuelson. En effet, l'augmentation du nombre d'utilisateurs est avantageuse pour tous, puisqu'elle permet d'abaisser la contribution de chacun, et un entrepreneur privé pourrait produire ce bien tant qu'il peut obliger chacun d'eux à payer. Pour cela, il doit pouvoir les exclure. De ce fait, pour qu'un bien soit public, il faut donc une deuxième caractéristique « la non-exclusion ». "La non-exclusion signifie qu'il est impossible d'empêcher qui que ce soit de jouir de la consommation du bien collectif pur"¹.

2.1.2.3 : La production jointe à utilisateurs multiples

Cette troisième caractéristique signifie que le bien collectif, une fois produit, est disponible à un coût marginal nul pour tout nouvel usager potentiel. Le coût marginal pour servir un utilisateur supplémentaire est nul.

Dans la pratique, les trois attributs sus-cités, sont rarement remplis par tous les biens collectifs. Seuls les « biens collectifs purs » ont en commun ces trois attributs à l'exemple, de la défense nationale, la justice, l'éclairage public, le phare côtier... Lorsque l'un quelconque des ces trois attributs fait défaut, on parlera de biens ou de services collectifs impurs, mixtes ou flous, selon un vocabulaire qui n'est pas encore très unifié.

Des auteurs, ont également critiqué les attributs des biens collectifs. Ainsi, Julian MARGOLIS (1955) a critiqué vivement le postulat de l'indivisibilité. Pour lui les biens collectifs ne sont pas tous indivisibles, il donne pour exemple des services publics comme, l'éducation, les hôpitaux, les routes, à propos desquels il existe des limites de capacité et de phénomène de congestion. Pour Margolis, les seuls biens qui correspondraient à la définition de Samuelson sont la défense nationale, justice, police, phare côtier.

Robert DORFMAN (1968) quant à lui, critique l'impossibilité d'exclusion, selon cet auteur, il existe des biens collectifs dont la jouissance présuppose un acte explicite et volontaire du consommateur, il faut se rendre à la montagne pour skier, à la plage pour nager, la recherche scientifique, la culture suppose des connaissances suffisantes. En somme, il existe des exclusions de fait et même de droit.

Parmi ces biens collectifs, ceux offerts au niveau des collectivités locales décentralisées répondent à ces nouvelles caractéristiques. En effet, les biens publics locaux (BPL) ou services publics locaux sont le plus souvent des biens collectifs plus ou moins

¹PAPILLON. J. C et LEDUFF. R., op. cité, p. 29.

divisibles, avec des exclusions de fait ou de droit, des phénomènes d'encombrement et/ou de congestion, des effets de débordement géographique.

2.1.3 : Typologie des services collectifs

Les deux critères de l'indivisibilité et de la non-exclusion nous permettent d'analyser plus finement un ensemble de biens intermédiaires ou mixtes qui constituent des situations nouvelles, là où les biens collectifs et privés purs seraient des exceptions.

Tableau n° 01 : Matrices des biens collectifs

Caractéristiques	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité (divisibilité)	(A) Biens privés purs Ex : biens de consommation courante.	(D) Biens collectifs mixtes Ex : nappes phréatiques, air propre, etc.
Non-rivalité (indivisibilité)	(C) Biens collectifs mixtes Ex : ponts à péage, autoroutes, Télévision codée, etc.	(B) Biens collectifs purs Ex : justice, police, défense nationale, etc.

Source : inspirée du cours de Greffe. X, Economie des politiques publiques, chapitre 2, p.130.

A la lecture du tableau, nous pouvons identifier quatre catégories de biens et services collectifs :

- La première **(A)** renvoie aux biens privés purs du secteur marchand ;
- La seconde **(B)** renvoie aux biens collectifs purs ;
- La troisième **(C)** correspond à une catégorie de biens collectifs mixtes qui font l'objet d'une exclusion mais non pas d'indivisibilité : nous pouvons donner comme exemple le cas d'un pont à péage, comme de l'utilisation d'un équipement sportif ou culturel ;
- La quatrième **(D)** correspond à une autre catégorie de biens collectifs mixtes. Ce sont des biens dont on ne peut exclure les consommateurs mais qui se font alors concurrence en termes de quantités consommées : c'est le cas des nappes phréatiques, de l'air propre.

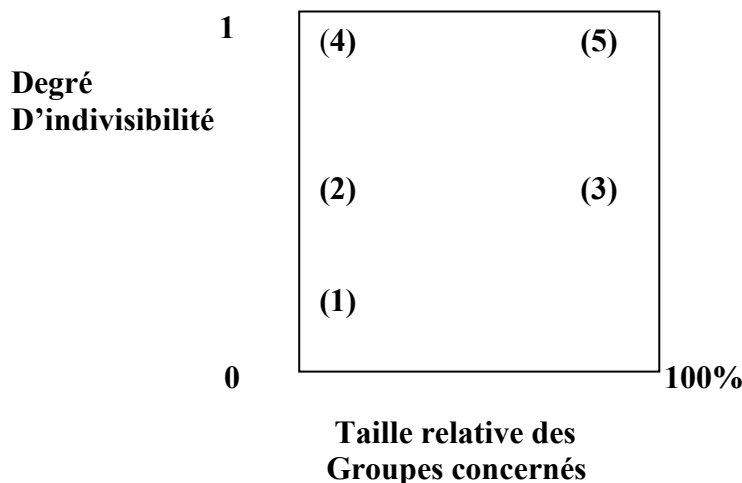
Comme le montre la matrice, les biens mixtes sont dépendants du nombre d'utilisateurs ; en effet, tant que l'accès à la consommation est limité pour les usagers, soit par

la rivalité de consommation ou par l'existence des possibilités d'exclusion par un système de prix, on parle de biens mixtes.

Cependant, comme le souligne X. Greffe, dans son ouvrage, « Economie des politiques publiques », la classification précédente, n'explique pas toutes les situations, un bien pouvant à la fois revêtir les caractères de bien privé et de bien collectif. Considérons l'éducation et la vaccination. Au départ ils sont des biens privés donnant lieu à divisibilité et paiement d'un prix. Mais ces biens entraînent des effets externes positifs au profit des agents situés dans l'environnement. Ils correspondent alors à la superposition d'un bien privé et d'effets externes.

Une autre manière d'identifier les biens mixtes nous est donnée par Buchanan, cet auteur lie le degré d'indivisibilité au nombre de personnes concernées par l'existence de ces biens indivisibles. Le schéma ci-après démontre cela.

Schéma n° 1 : Les biens mixtes



Source : Greffe. X., Economie des politiques publiques, op. cité, p. 132.

Dans la situation (1), on trouve les biens privés purs : ces biens sont totalement divisibles, et seul l'individu pris isolément est concerné par sa consommation. La situation (5) correspond à une situation opposée à la première car il s'agit des biens totalement indivisibles pour de très large groupe de citoyens.

Les situations (2), (3) et (4), sont des situations intermédiaires (des biens mixtes). Ainsi, les situations (2) et (3) correspondent respectivement aux biens partiellement indivisibles pour des petits groupes (ex : instruments de lutte contre l'incendie) ; et des biens partiellement divisibles mais qui seront d'une plus grande utilité lorsqu'ils sont consommés par un nombre important de citoyens à l'exemple de la vaccination. La situation (4)

correspond à des biens à forte indivisibilité mais pour des petits groupes biens déterminés (Ex : la qualité de l'air dans un espace).

L'importance de cette classification est dans le fait qu'elle permet de mieux moduler l'intervention publique d'allocation des ressources selon le type de bien considéré. Ce faisant, et selon cette logique, les biens collectifs qui ont une assise géographique, sont des biens mixtes qui demandent un mode de prise de décision et d'allocation décentralisée.

Nous déduisons par-là que les collectivités locales, dans un contexte décentralisé, peuvent produire et ceci dans les limites de leurs territoires, des services publics appelés des services publics locaux. Ces derniers ont une portée spatiale bien délimitée et ne satisfont aux trois attributs sus-cités que dans un cadre géographique circonscrit.

En définitive, "un service public est dit **local** lorsqu'il est fourni dans une circonscription géographique délimitée destinée aux résidents implantés sur ce territoire. En somme, il s'agira d'une consommation collective territorialisée"¹.

Dans leur ouvrage sus-cité, P. H. Deryck et G. Guy ; les décrivent comme étant des biens qui sont le plus souvent des biens collectifs plus ou moins divisibles, à effets géographiques plus ou moins circonscrits à un territoire donné, à qualité variable selon l'intensité d'utilisation. C'est donc une révision complète des conceptions de Samuelson. Ces biens sont rarement des biens collectifs purs et se caractérisent également par la fréquence des externalités, et par l'importance des problèmes de leurs financements. Comme nous le verrons plus loin, ces problèmes de financement amènent les collectivités locales particulièrement les communes à déléguer leur gestion à des opérateurs privés.

2.2 : Les effets externes et la théorie économique

Une autre cause de défaillance du marché est la présence d'effets externes (ou d'externalités). Leur présence nécessite l'intervention de la puissance publique.

2.2.1 : La définition de l'effet externe

Sur le marché parfait, les échangés ne doivent affecter que les agents qui y participent : lorsqu'un individu choisit de consommer ou de produire, sa décision ne doit pas avoir d'effets sur des individus qui ne sont pas parties à l'échange. Dans le modèle du marché parfait, les marchés doivent donc être exhaustifs : tout bien ou service susceptible d'affecter l'utilité d'individus doit pouvoir faire l'objet d'une transaction entre ces individus. A défaut,

¹ CHENNANE. A., La pratique de l'intercommunalité dans la gestion des services publics communaux liés à la protection de l'environnement à travers la décharge publique intercommunale de Tizi-Ouzou, Drâa Ben Khedda et Tirmatine (communes de Tizi-Ouzou), UMMTO, juin 2007, p. 24.

le marché ne peut fonctionner car les interactions entre les individus lui sont extérieures. Nous parlons alors d'effets externes ou d'externalités. Les effets externes sont une cause de défaillance des marchés.

Les effets externes (ou externalités) ont été analysés par Alfred Marshall et surtout par A. C. Pigou dans son ouvrage « Economics of welfare » publié en 1920. Nous parlons d'externalité lorsqu'il existe des interactions entre les agents économiques non prises par le marché et le système des prix. En d'autres termes, les effets externes sont "les variations d'utilité d'un agent engendrées par les actions d'un autre agent sans donner lieu à des mouvements de compensation sur le marché"¹. En ce sens, les effets externes créent un divorce entre les résultats du marché et les satisfactions ressenties par les différents individus qui composent la société.

Les effets externes peuvent être négatifs. Ainsi, la pollution d'une rivière par une firme de l'industrie chimique provoque des préjudices et des coûts pour les pêcheurs situés en aval de l'usine, que cette firme n'intègre pas dans le calcul de sa rentabilité, faute d'en subir les conséquences. Ces effets externes peuvent être également positifs, les transports en commun en milieu urbain réduisent les encombrements, cependant les automobilistes ne payent pas cet avantage qu'ils retirent d'une circulation fluide². En d'autres termes, "les effets externes représentent des inconvénients (ou des avantages) procurés à certains agents économiques par l'action en dehors du marché d'autres agents"³.

Quoi qu'il en soit, et selon l'analyse économique, la présence de ces effets externes, (qu'ils soient positifs ou négatifs) empêche d'atteindre par le fonctionnement spontané du marché l'optimum que constitue l'utilité collective maximale. En d'autre terme, l'équilibre du marché est sous-optimal du fait de la rupture des conditions marginales, et son fonctionnement ne conduit plus aux situations souhaitables.

De ce fait, la théorie économique légitime l'intervention publique sur le marché pour compenser les externalités, c'est-à-dire pour appliquer au prix du marché des corrections. Celles-ci reviennent en quelque sorte à facturer les avantages et les inconvénients indûment retirés de l'activité correspondante. En somme, il s'agira d'internaliser les externalités.

¹ GREFFE. X., Economie des politiques publiques, op. cité, p. 141.

² James Mead a donné l'exemple très connu d'un apiculteur et d'un arboriculteur qui seraient voisins : Les abeilles de l'un font le miel avec les arbres de l'autre, lequel profit du butinage des abeilles, nécessaire au transport du pollen des fleurs.

³ TEULON. F., L'Etat et la politique économique, op. cité, p. 14.

2.2.2 : L'internalisation des effets externes

Pour revenir à une allocation optimale des ressources en présence d'effets externes. L'intervention des collectivités publiques est indispensable pour forcer les ménages et les entreprises à intégrer dans leurs calculs ces économies et déséconomies externes.

A. C. Pigou, proposait de ce fait de taxer le responsable de déséconomies externes (principe du pollueur payeur) et de subventionner le responsable d'économies externes¹. En d'autres termes, cela revient à attribuer à l'effet externe une contre partie pécuniaire effective qui le réintroduise dans le calcul économique des acteurs.

Une autre façon d'internaliser les effets externes réside dans la proposition de Ronald Coase illustrée à travers son théorème «théorème de Coase ». L'idée fondamentale de Coase réside dans le constat que les externalités proviennent du fait qu'il n'y a pas de droits de propriété clairement établis sur le silence, la pureté de l'eau, de l'air,...etc. selon cet auteur, l'Etat doit intervenir pour tarifier ces usages et créer ainsi, un marché des droits de propriété. Un droit de propriété doit être exclusif, comme tout bien économique privé, et il doit être transférable par l'intermédiaire d'un marché.

Les droits de propriété définis, et si les coûts de transactions sont nuls, les agents corrigent d'eux-mêmes les externalités. Néanmoins, l'hypothèse générale de l'absence de coûts de transactions présente une limite à l'application du théorème de Coase comme moyen d'internaliser les effets externes.

2.2.3 : Effets externes et biens collectifs

Les biens collectifs sont largement concernés par les effets externes, comme le souligne X. Greffe. En effet, selon cet auteur : A partir du moment où les effets externes sont ressentis par toute une catégorie de personne, ils débouchent sur des situations de bien collectif (ou de mal collectif). Ce constat peut être observé dans les secteurs de transports, de l'éducation, de la recherche, de la formation, de la santé, etc. Nous pouvons illustrer cette situation par les exemples suivants :

- Les transports en commun qui est un service collectif en milieu urbain, réduit les encombrements et génèrent ainsi un effet externe positif (réduction de l'encombrement) pour les automobilistes qui retirent l'avantage d'une circulation fluide.

¹ Cette solution n'est pas forcément très satisfaisante puisque la règle « je pollue donc je paie » peut être inversée et devenir « puisque je paie alors je pollue ».

- L'air qui est aussi un bien collectif et dont aucun ne peut s'exclure. Sa pollution provoque des effets externes négatifs pour tous les individus susceptibles de le consommer sauf à quitter le territoire concerné.

L'Etat doit fournir les services collectifs provoquant des économies externes importantes non appropriables par ceux qui les ont produites (cas de l'éducation, des infrastructures de transport...).

2.3 : L'existence de rendements croissants

Avec les biens collectifs, les effets externes, l'existence des rendements croissants constitue la troisième justification théorique des interventions publiques. En effet, sur un marché donné, l'optimum au sens de Pareto est atteint lorsque la concurrence est pure et parfaite ce qui nécessite la réunion des cinq conditions de Walras. Ces cinq conditions ne sont jamais parfaitement respectées. Le marché parfait est une référence idéale ; lorsque cette réalité est trop éloignée de la référence idéale du marché parfait, les entreprises ont tendance à réduire leur volume de production pour faire monter les prix. La hausse des prix réduit la somme d'utilité que les consommateurs retirent de l'échange. La réduction d'utilité des consommateurs est supérieure au gain d'utilité des producteurs ; l'absence de concurrence se traduit par une perte nette de bien-être. Dans cette situation, le libre comportement des agents n'assure pas l'optimum. Le cas extrême de concurrence imparfaite est la situation de monopole. L'entreprise en situation de monopole n'a pas de concurrents. Elle a tout pouvoir pour fixer le prix.

En situation de non-concurrence, le libre rencontre des volontés ne garantit pas le bien-être maximum pour la société. L'intervention de l'Etat pour renforcer le caractère concurrentiel des marchés (contrôle des concentrations, lutte contre les ententes et les abus de positions dominantes) peut alors faire progresser la société vers un optimum en rapprochant le prix des biens échangés de leur coût marginal.

Néanmoins, l'intervention publique ne consiste pas toujours à empêcher la constitution de monopoles. Dans certains cas, que nous qualifions de « monopoles naturels », l'existence d'un seul producteur ou d'un petit nombre de producteurs peut assurer une production au moindre coût. Nous dirons qu'il y a des rendements croissants, c'est-à-dire des situations où le bien produit coûte d'autant moins cher à l'unité qu'il est produit en grande quantité. C'est notamment le cas lorsque la production du bien exige un très gros investissement initial, après quoi les coûts de production unitaires sont constants, voire décroissants. La société est alors

bénéficiaire de cette situation de monopole. Les cas les plus caractéristiques des monopoles naturels sont les activités de réseaux : téléphone, électricité, chemin de fer... Il serait inefficace que ces réseaux soient doublés d'autres réseaux parallèles et concurrents. L'Etat doit donc admettre ces monopoles ; mais, il doit aussi contrôler les prix du monopole : le producteur doit alors fixer les prix au meilleur niveau du point de vue de l'utilité collective, et non au niveau qui lui apporte le profit maximal. Les économistes préconisent pour cela, d'appliquer au consommateur un prix égal au coût marginal de production (le coût de la dernière unité produite) et de faire financer par la collectivité le déficit d'exploitation qui en résulte. Dans la pratique, cette solution n'est pas vraiment optimale, car la collecte de l'impôt est nécessairement coûteuse pour la collectivité ; c'est pourquoi les économistes suggèrent de rechercher un compromis entre l'équilibre budgétaire du monopole, qui désavantage un peu le consommateur mais élimine le coût de collecte des fonds publics, et le financement complet de la perte par l'impôt.

Les situations de monopoles naturels, sont très fréquentes dans les activités de services publics sous formes d'entreprises publiques (cas du transport ferroviaire, la distribution de gaz et de l'électricité, téléphone), ces entreprises de services publics sont considérées comme des monopoles légaux, donc protégé légalement. Leur protection répond souvent à des objectifs de transfert entre différentes catégories de consommateurs grâce à une tarification différente de celle que produirait le marché.

De manière générale, la conception libérale classique limite les activités de service public aux missions régaliennes de l'Etat, c'est-à-dire, aux activités qui concernent essentiellement le maintien de l'ordre. La puissance publique ne devait pas alors intervenir dans l'activité économique sous peine de fausser l'ordre naturel de l'équilibre qui se réalise par le fait des mécanismes du marché. L'analyse économique classique n'exclut pas également l'intervention de la puissance publique dans la fourniture d'un certain nombre de services et de biens pour lesquels le marché s'avère incapable de les prendre en charges, en d'autres termes, des situations qualifiées de défaillances de marché.

Cependant, à l'aube de 20^{ème} siècle, cette conception de l'Etat libéral fondée sur la puissance et l'autorité vacille sous l'influence des mutations économiques, politique et idéologique ; l'Etat devient de plus en plus interventionniste.

Sous section 03 : Mutation de l'Etat libéral

Sous l'influence des mutations économiques, politiques et idéologique l'Etat devient interventionniste ; et une conception de l'Etat prestataire de service commence à apparaître.

3.1 : Les mutations économiques, politiques et idéologiques

Les importantes transformations qui affectent le système économique, du fait de l'industrialisation et la concentration des moyens de production, exigent une intervention beaucoup plus active de l'Etat pour soutenir la croissance économique, mais aussi pour préserver les équilibres sociaux.

Parallèlement aux mutations économiques, les progrès du libéralisme politique et de l'idéal républicain conduisent à mettre l'accent sur la construction d'un véritable « Etat de droit », passant par la limitation de la puissance étatique et de sa soumission au droit.

Enfin, des idéologies nouvelles (socialisme, solidarisme), contribuent à démonétiser l'ancienne représentation de l'Etat comme entité lointaine, mystérieuse et sacrée, "planant en apparence au-dessus de la société"¹ ; rapatriant l'Etat au cœur des rapports sociaux, elle en fait un acteur social à part entière.

3.2 : Le développement de l'interventionnisme

L'Etat s'est progressivement engagé dans l'exercice de responsabilités nouvelles, débordant la justification traditionnelle de l'ordre public et irréductible à l'idée de puissance. D'une part, il intervient de plus en plus dans le fonctionnement de l'économie de marché, pour atténuer les fluctuations conjoncturelles et soutenir les grands secteurs, ainsi que dans les relations sociales, afin d'apaiser les tensions les plus vives et préserver la cohésion sociale ; d'autre part, souvent relayé ou même précéder par les collectivités locales, il n'hésite pas à se substituer à l'initiative privée pour mettre en place les infrastructures nécessaires à l'essor de la production et des échanges (chemins de fer, réseaux routiers, équipements collectifs) ou assurer la gestion des services d'intérêts collectifs en matière éducative, sociale ou économique.

La notion de la puissance est inopérante pour rendre compte de ces activités, à la fois parce qu'elles n'entrent pas dans le champ des attributions régaliennes et qu'elles consistent, non à l'imposition d'une contrainte, mais en la fourniture de prestations matérielles.

¹ CHEVALLIER. J., op. cité, p. 14.

Pour conclure, nous dirons pour l'essentiel que l'analyse économique libérale confère une place minimale aux activités de service public, ces dernières devaient être limitées aux fonctions régaliennes, mais aussi dans la fourniture de certains biens et services pour lesquels le marché s'avère incapable de les prendre en charge.

Cependant, les mutations économiques, politiques et idéologiques, réclamaient une intervention plus efficace de la puissance publique. Un interventionnisme alimenté également par le développement des inégalités sociales liées à la multiplicité de crises et des guerres. Le rôle de l'Etat est désormais celui de venir en aide aux plus nécessiteux. L'intervention étatique apparaît dès lors comme un facteur de paix civile, comme un moyen de forger enfin le consensus social qui faisait jusqu'alors défaut ; d'où la profondeur de l'enracinement dans certains pays de ce qu'on appellera l'Etat providence. Quelles sont les fonctions de l'Etat-providence ? Quelle est la place du service public pendant cette période interventionniste ? C'est ce que nous tenterons de savoir dans la seconde section du présent chapitre.

Section 02 : La période interventionniste

L'Etat s'est longtemps gardé d'intervenir dans la gestion de l'économie. Une rupture s'est opérée à partir de la première guerre mondiale, avec l'intervention de l'Etat dans le domaine de la production, puis à partir de 1945, avec son intervention dans le domaine social. Il y a eu des changements importants dans la perception de ce que l'Etat devait faire.

Cette seconde section sera consacrée et ceci dans une première sous section à la présentation, du passage d'un Etat gendarme à un Etat providence ; nous expliquerons dans la seconde, la croissance du poids de l'Etat, par les analyses keynésiennes et la hausse des dépenses publiques ; dans la troisième sous section, nous focaliserons notre recherche sur la principale mission de l'Etat durant cette période, qui est la production des services publics.

Sous section 01 : De l'Etat minimal à l'Etat providence

Dans le passé, l'identification de la société à l'Etat tenait à ce que celui-ci jouait un rôle d'intégration. Après la seconde guerre mondiale l'Etat est devenu un pouvoir actif, auquel il incombe de diriger non seulement l'activité économique, mais un nombre croissant de l'aspect de la vie économique et sociale. De juriste, il est devenu économiste tout en conservant ses attributions militaires et diplomatiques, cette évolution fait de l'Etat une institution qui n'a plus uniquement des fonctions répressives.

1.1 : L'Etat providence au secours de la société industrielle

Pourquoi l'Etat providence ? Quelles sont ses fonctions ?

1.1.1 : Pourquoi l'Etat providence ?

L'Etat providence a été l'une des réalisations les plus mobilisatrices du 20^{ème} siècle. A partir de la fin du 19^{ème} siècle s'est élaborée en Europe une conception totalement nouvelle de l'Etat et de ses fonctions. "L'Etat gendarme à la périphérie du marché libéral « autorégulateur » cède progressivement la place à un Etat- providence (Welfare State)"¹.

Cette transformation radicale des fonctions de l'Etat fonde sa légitimité sur une nouvelle conception de l'intérêt public, intégrant de manière très large les droits sociaux des citoyens. Cette nouvelle conception de l'Etat qui s'étale sur quelques décennies a pris des formes diverses (Etat providence, Welfare state, New Deal...), mais dont l'objectif est le même : assurer une plus grande sécurité pour la société.

En effet, le développement des sociétés industrielles a profondément modifié l'organisation sociale. La généralisation des mécanismes du marché engendre des risques différents de ceux caractérisant les sociétés traditionnelles. Il en va ainsi du chômage, phénomène typiquement lié au salariat, mais aussi du risque d'accident du travail. Mais les conséquences d'un certain nombre de risques évoluent aussi : à cet effet, être malade lorsqu'on est salarié peut entraîner directement une perte totale du revenu aux conséquences très graves. De même, la décohobitation des générations a posé le problème de la vieillesse en des termes nouveaux. L'organisation sociale correspondant à la société industrielle conduit à l'affaiblissement des solidarités traditionnelles, familiales, villageoises, religieuses ou corporatives.

1.1.2 : Les fonctions de l'Etat providence

Au sens strict, le terme Etat providence signifierait la monopolisation par l'Etat des fonctions de solidarité sociale. Trois fonctions essentielles peuvent caractériser l'Etat providence :

1- Une intervention réglementaire de l'Etat afin d'assurer une certaine sécurité économique aux citoyens par le biais de système de sécurité sociale.

2- Une volonté de redistribution qui passe par des transferts monétaires verticaux et horizontaux.

3- La volonté de l'Etat de fournir à la population une série de services et d'équipements collectifs à des coûts inférieurs à ceux du marché.

¹ MERRIEN. F. X., L'Etat- providence, édition PUF, Paris, 1997, p. 3.

Tout au long de la seconde moitié du 19^{ème} siècle, dans la plupart des pays occidentaux, la pression politique des mouvements ouvriers pousse les gouvernements à adapter la législation. Néanmoins, la plupart des mesures restent minimales, à l'exception de l'Allemagne où se développe le premier système généralisé de protection sociale.

L'intervention massive de l'Etat dans la vie économique et sociale, ne sera accentuée qu'à partir de la crise de 1929 qui marque le début de la grande dépression, mais surtout après la seconde guerre mondiale confortée par le succès des idées keynésiennes. Dans le point qui suit seul l'intervention de l'Etat après la seconde guerre mondiale est abordée.

1.2 : L'intervention de l'Etat après la seconde guerre mondiale

Après la seconde guerre mondiale, les politiques sociales prennent peu à peu leur forme définitive. Les controverses s'atténuent et sous l'emprise du Keynésianisme, les politiques sociales sont de mieux en mieux intégrées aux politiques économiques. Dans tous les pays européens, la sécurité sociale va se généraliser¹. Le terme de Welfare State va devenir d'un emploi courant.

1.2.1 : La naissance de l'Etat providence moderne (Le Welfare State)

Le Welfare State moderne est indissociablement lié au nom de Beveridge et à ses célèbres écrits. Inspiré par une conception très Keynésienne de l'économie, Beveridge publie deux rapports.

Le premier « Social Insurance and Allied Services », publié en décembre 1942, met l'accent sur la nécessité d'éliminer définitivement de la société les cinq grands maux qui sont : la misère, la pauvreté, l'ignorance, la saleté et l'oisiveté. Beveridge préconise de ce fait, la création d'un système de production social généralisé couvrant l'ensemble de la population. La création d'un service de santé gratuit et ouvert à tous.

En 1944, il publie un second rapport « Full Employment in Free Society » (le plein emploi dans une société libre) dans ce rapport, "Beveridge souhaite que les chômeurs soient systématiquement indemnisés et placés"². Ce rapport va contribuer plus que tout autre rapport à populariser les thèses keynésiennes. Les propositions de Beveridge vont recevoir rapidement leur traduction législative, ainsi :

¹ Avant la guerre, la protection sociale est totalement orientée vers les groupes cibles : les indigents ou les ouvriers au-dessous d'un certain plafond de revenu. Après la guerre, dans la plupart des pays développés, la protection sociale s'étend progressivement à toutes les couches de la population.

² TEULON. F., L'Etat et le capitalisme au 20^{ème} siècle, édition PUF, Paris, 1992, p. 25.

- La loi sur l'assurance nationale unifie tous les régimes d'assurance existant et qui sont désormais gérés par l'Etat ;
- Création du National Health Service Act (1946) ; Tous les citoyens peuvent désormais accéder gratuitement à l'ensemble des services médicaux, spécialisés ou non¹. Les hôpitaux deviennent la propriété de l'Etat.

1.2.2 : L'Etat providence en France après 1945

La plupart des analystes des évolutions de la société française au cours du dernier demi-siècle renvoient l'image d'une profonde mutation économique, sociale et culturelle. Certains parlent même de révolution. Un des changements majeurs de la France de l'après guerre est l'émergence et la pleine efficacité d'un nouveau mode de développement inspiré du fordisme. En effet, le fordisme est marqué tout à la fois par une accumulation intensive du capital, des progrès rapides de productivité, des augmentations importantes et parallèles des revenus du capital et du travail, la production et la consommation de masse des biens de consommation durables, l'énergie à bon marché ou encore l'urbanisation. Ces éléments, vont produire une période de très forte croissance après la seconde guerre mondiale, appelée les trente glorieuses.

Le mode de régulation fordiste a favorisé un interventionnisme massif de l'Etat sur tous les plans de la vie économique et sociale, et permis la mise en place d'un Etat providence français qui tient une certaine méfiance vis-vis de l'économie de marché. Pour reprendre la formule du général De Gaulle : « l'économie de la France ne se fait pas à la corbeille » (la corbeille désigne ici la bourse de Paris) et d'ajouter « Aujourd'hui comme il en fut toujours, c'est à l'Etat qu'il incombe de bâtir la puissance nationale laquelle, désormais, dépend de l'économie. Tel est à mes yeux le principal motif des mesures de nationalisation, de contrôle, de modernisation prises par mon gouvernement »². Considérant que le retard accumulé par la France jusqu'en 1939 a causé sa perte, l'État veut mettre un terme au « culte du petit » et opérer une concentration de l'industrie. Ce faisant, différents outils seront mis en œuvre : nationalisations dans les secteurs clés d'infrastructures, concentrations et planification, grands programmes technologiques (aéronautique, électronique, nucléaire, spatial,...), développement de services publics. Ces derniers ont connu un essor important ; certains auteurs parlent à ce propos de services publics à la Française, avec des grands services publics définis au niveau

¹ Les pharmaciens continuent à vivre de leur commerce mais la facture est réglée par l'Etat, les dentistes sont rémunérés sur la base des actes mais payés par l'Etat, les médecins perçoivent un salaire fixe plus un supplément par malade, ils ne peuvent plus vendre leur clientèle.

² BAUBY. P., op. cité, p. 37.

national, gérés par des entreprises publiques, avec monopole, centralisation et statuts particuliers des personnels (énergie, chemins de fer, télécommunications, etc.)

Sur le plan social, la mise en place de l'Etat providence a instauré des mécanismes de solidarité (notamment au profit des plus démunis), il a assuré également une couverture des risques sociaux. "Le mode de régulation fordiste a également permis la transformation d'une partie des gains de productivité sous forme de hausses salariales"¹.

Au total, la redistribution des revenus et la politique des revenus se sont appuyés sur trois grands modes d'intervention : l'impôt sur le revenu, les prestations sociales, et des mesures plus structurelles comme la création du salaire minimal (le SMIG est créé en 1950 transformé en SMIC en 1970).

En France, les trente glorieuses ont été une période de plein emploi et d'essor de la société de consommation. La croissance économique et la redistribution des revenus ont permis également l'essor de la classe moyenne.

En somme, les mutations liées à l'industrialisation, les pénuries, ainsi que les maux sociaux engendrés par la crise économique de 1929 et les deux guerres mondiales ont constitué autant de facteurs ayant poussé à une intervention de l'Etat.

Durant les trente glorieuses le service public est devenu un mythe légitime qui façonne le portrait de l'Etat, un Etat providence, toujours à la recherche d'une grande satisfaction des populations.

Sous section 02 : Explication de l'interventionnisme de l'Etat

Dans cette sous section nous expliquerons l'intervention de l'Etat par la politique de relance de Keynes. L'intervention de l'Etat aura pour conséquence une hausse importante des dépenses publiques.

2.1 : Keynes et la politique de relance économique

La défaillance des mécanismes de régulation classique de l'économie a provoqué une hausse sans précédente du chômage et des inégalités sociales. Face à ces maux sociaux, l'analyse Keynésienne préconise une politique de relance économique. "L'objectif de ce type de politiques est de favoriser la croissance économique et de lutter contre un chômage élevé par une augmentation des dépenses publiques"². L'intervention de l'Etat par le biais d'une politique de relance est donc indispensable. Cette politique peut prendre la forme d'une politique de redistribution de revenus, budgétaire ou d'une politique monétaire.

¹ TEULON. F., Changement social et inégalités, édition Ellipses, Paris, 2000, p. 12.

² Dossier : Etat providence, disponible sur le site Internet : www.wikipédia.fr, consulté le 15/09/2007.

2.1.1 : La politique de redistribution des revenus : Cette politique vise à assurer un transfert de revenus en faveur des catégories de la population défavorisées et aux dépens des classes favorisées¹. La politique de redistribution utilise les transferts (impôts progressifs, prestations sociales) pour stimuler la demande. Elle vise à corriger les inégalités sociales, elle peut néanmoins engendrer des phénomènes de désincitation au travail ou de fuite devant l'impôt.

2.1.2 : La politique budgétaire : Selon Keynes, pour sortir d'une dépression il faut distribuer du pouvoir d'achat sous la forme d'augmentations salariales ou de prestations sociales ou encore effectuer des dépenses d'investissement. Pour éviter le sous-emploi, il faut inciter les agents à dépenser.

2.1.3 : La politique monétaire : Une politique monétaire active passe par l'augmentation de la masse monétaire et par la baisse des taux d'intérêts, afin de stimuler l'activité économique.

La pensée Keynésienne perçoit donc l'Etat comme une entité supérieure distincte du reste du groupe social. Ses objectifs ne se confondent pas nécessairement avec ceux de l'individu puisque, contrairement à celui-ci, l'Etat reste motivé en premier lieu par la recherche de l'intérêt général. Ce faisant, en plus des fonctions régaliennes que lui conférait la conception traditionnelle, l'Etat influe sur l'activité économique à travers la régulation macro-économique en adoptant les différentes politiques (redistribution, budgétaires et monétaires). L'Etat devient un véritable agent économique.

En somme, la politique de relance économique telle que préconisée par Keynes a joué un rôle important dans la relance des économies des pays développés après la seconde guerre mondiale. En effet, l'intervention de l'Etat à travers les différentes politiques a non seulement permis le rétablissement des équilibres économiques, mais aussi de diminuer les inégalités sociales par l'accroissements des dépenses publiques.

2.2 : L'intervention de l'Etat et la croissance des dépenses publiques

L'une des manifestations de l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale, est sans doute l'augmentation des dépenses publiques. En effet, dans les périodes de guerres et de crises économiques, les objectifs de l'Etat sont de produire rapidement des armements dans le premier cas (Economie dirigée) et, dans l'autre cas, de combattre la faiblesse de la

¹ Les classes défavorisées ont une propension marginale à consommer, à l'opposé des classes favorisées qui ont une propension marginale à épargner.

croissance et de venir en aide aux plus démunis (Etat – keynésien ou social). Les dépenses publiques qui atteignaient déjà 10 % du PIB dans les pays développés à la fin du 19^{ème} siècle, ont fortement accru, par bonds successifs à partir de la première guerre mondiale.

Au total, les dépenses publiques ont fortement augmenté sur le long terme et elles se maintiennent aujourd'hui à un niveau élevé dans de nombreux pays.

La croissance de la dépense publique peut être analysée en insistant sur la demande (loi de Wagner, effet de déplacement, travaux de Baumol) et/ou sur l'offre (école du public choice).

2.2.1 : La loi de l'augmentation des dépenses publiques (loi de Wagner).

L'économiste allemand Adolf WAGNER (1835-1917) a présenté à la fin de 19^{ème} siècle une loi selon laquelle les dépenses publiques augmenteraient sur le long terme plus rapidement que la production privée. Il relie pour cela, le niveau d'intervention de l'Etat au degré du développement du pays. Selon WAGNER, "plus un pays est développé, plus l'intervention de l'Etat dans le domaine économique sera importante, du fait de la complexification des structures économiques"¹.

En effet, la complexité croissante de l'économie moderne (industrialisation, concentration des moyens de production) amène l'Etat à prendre en charge des dépenses liées au maintien de l'ordre, aux services urbains (Adduction et épuration des eaux, transports publics, éclairage, sécurité), aux communications (activités qualifiées par Wagner de monopole naturel), la population demande des services non marchands et l'Etat est incité à fournir des biens tutélaires (éducation, culture, santé et loisirs). Le développement économique nécessite également des investissements importants.

Ce faisant, la part des dépenses publiques dans le revenu national va croître avec le développement économique d'une nation. Wagner, émet ainsi l'hypothèse selon laquelle l'élasticité des dépenses publiques par rapport au revenu national est supérieure à l'unité. Ce qui signifie que les dépenses publiques augmentent plus que proportionnellement à la croissance du revenu national. Cependant, cette loi qui, sur le long terme, semble vérifiée n'a cependant pas eu partout la même ampleur. En effet, "l'évolution de la place des dépenses publiques au cours des diverses sous périodes jusqu'à nos jours (exemple en France des années 1930), ne confirme pas cette loi"². Il est de même pour l'Allemagne (du 19^{ème} siècle jusqu'à la première guerre mondiale) y compris la période à laquelle Wagner fait référence.

¹ ABECASSIS. P., BATIFOULIER. P et ZEGHNI. S., Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale, édition Ellipses, Paris, 1996, p. 45.

² DELORME. R., ANDRÉ. C., L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1970-1980, édition Le Seuil, Paris, 1983, p. 105.

Certains événements historiques, comme les guerres et les crises économiques échappent à cet auteur.

2.2.2 : Les effets de déplacements

A. T. Peacock et J. Wiseman (1961) ont mis en évidence les effets de déplacement à partir d'une étude sur l'évolution à long terme de la dépense publique en Grande Bretagne. Selon ces auteurs, la croissance économique n'est pas un facteur explicatif suffisant en matière d'augmentation des budgets publics. Il faut tenir compte des ruptures présentées par les guerres et les récessions. La loi de Wagner ne représente pas une tendance implacable. En effet, l'augmentation du rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale à la suite d'événements exogènes (les crises et les guerres) ne peut être totalement corrigée par la suite. Le tableau suivant montre les hypothèses de ces deux auteurs :

Tableau 02 : Les dépenses publiques en % du PNB

Etats-Unis		Royaume-Uni		Allemagne	
1890	7,1	1890	8,9	1891	13,2
1913	8,5	1913	12,4	1913	14,8
1922	12,6	1923	24,2	1925	25
1927	11,7	1929	23,9	1929	30,6
1932	21,3	1932	28,6	1932	36,6
1940	22,2	1938	30	nd	
1948	23	1950	39	1950	40,8

Source : CROZET. Yves, *Analyse économique de l'Etat*, édition Armand Colin, Paris, 1991, page 48

Nous remarquons qu'à l'occasion des deux guerres mondiales et la crise des années trente, que de nouveaux paliers sont franchis. A chaque fois, tout se passe comme si ces perturbations engendraient une brutale montée de la part des dépenses publiques dans le PIB. Ensuite une stabilisation apparaît, qui semble correspondre à « un effet de cliquet » : le poids de l'Etat dans l'économie pourrait s'accroître, mais il ne pourrait diminuer. On parle alors d'effets de déplacement. Les dépenses nouvelles engagées pour faire face à la crise ou à la guerre seraient ensuite maintenues sous d'autres formes¹. Cela proviendrait à la fois d'un phénomène d'accoutumance de la demande et d'une plus grande disponibilité fiscale².

¹ Aux dépenses militaires par exemple, succèdent celles de la reconstruction.

² Au cours d'une période donnée, les contribuables ont en tête une « charge fiscale tolérable ». En temps normal (absence de guerre ou de crise), cette charge fiscale ne peut pas être bouleversée, la progression des dépenses de la puissance publique rencontre alors des obstacles difficilement surmontables. En revanche, lors des périodes de crise économique ou de guerre, on peut constater une plus grande tolérance à une charge fiscale alourdie (les citoyens acceptent que l'Etat intervienne plus).

L'analyse ainsi faite par les deux auteurs explique certes, les deux grandes ruptures dans le trend de la croissance des dépenses publiques ; cependant elle présente une limite dans la mesure où elle n'explique pas les variations conjoncturelles du niveau des dépenses, qui parfois peuvent être fortes, sans pour autant être associée à des événements de grande ampleur.

2.2.3 : Les travaux de W. Baumol

L'économiste américain William Baumol (1967), quant à lui, a avancé l'idée selon laquelle la faible productivité des activités de services publics alimenterait la progression des dépenses budgétaires. En effet, l'Etat fournit essentiellement des services de main d'œuvre c'est-à-dire des services nécessitant davantage de travail que de capital¹. Au contraire, les activités privées connaissent des gains de productivité beaucoup plus rapide. Le différentiel de productivité entre le public et le privé contraint le secteur public à prendre un poids de plus en plus important au sein de l'économie pour maintenir la qualité des prestations. Tandis que le secteur privé produit au contraire à coût toujours moins.

Selon la théorie de la demande, nous pouvons constater que la maîtrise des dépenses semble difficile car :

- La demande de services collectifs et de protection sociale ne cesse de croître (la vieillesse des populations entraîne des besoins accrus en matière de santé) ;
- La dégradation de la conjoncture (crise économique) entraîne un accroissement du poids relatif des services publics ;
- Les faibles progrès de productivité dans le secteur public, ne permettent pas une baisse des coûts.

2.2.4 : L'école du public choice et l'étude de la décision publique²

Pour les théoriciens de l'école des choix publics (James Buchanan, Gordon Tullock) l'explication de la croissance des dépenses publiques par une théorie de la demande converge sur un problème de fond : ces dépenses ne correspondent pas à des choix effectués par les consommateurs sur les marchés, mais à des allocations fournies par les administrations publiques grâce aux prélèvements ; de ce fait, les consommateurs dévoilent leurs préférences, non pas par l'affectation de leurs dépenses, mais par leurs votes pour tel ou tel parti politique.

¹ C'est par exemple le cas de l'éducation, où les infrastructures représentent un coût très faible comparativement aux salaires des professeurs.

² Ecole de Virginie dont le chef de file est James. Buchanan, remet en cause toute intervention de l'Etat dans l'économie.

Les économistes de l'école des choix publics focalisent leur analyse sur l'offre et la prise de décision dans les administrations publiques. En effet, selon ces auteurs, les hommes politiques ne sont pas altruistes et désintéressés ; ces derniers cherchent à assurer leur réélection en distribuant des avantages, des subventions et aides à des groupes particuliers.

De ce fait, et contrairement à l'analyse de Wagner qui explique, la croissance des dépenses étatiques, par les nécessités de l'industrialisation (un paradigme apolitique), les théoriciens des choix publics retiennent un paradigme politique ; selon eux : le gonflement spectaculaire des interventions étatiques est la conséquence des activités de « recherche de rente » engagées par les individus qui attendent de l'Etat une redistribution des revenus en leur faveur.

En somme, durant toute la période interventionniste de l'Etat, les dépenses publiques ont fortement augmenté, surtout pour satisfaire la demande en matière de services publics.

Sous section 03 : L'Etat et la fourniture des services publics

Comme nous l'avons constaté, la production des services publics est parmi les causes principales de la hausse des dépenses publiques, surtout après la seconde guerre mondiale. Dans cette sous section, nous nous intéresserons plus particulièrement au modèle français. En effet, dans le débat, sur les services publics, une argumentation revient souvent qui consiste à présenter le service public « à la française » comme une sorte d'exception où l'Etat s'efforce de concilier entre impératifs d'efficacité et les préoccupations d'équité dans la production et la distribution des services publics.

3.1 : L'intervention de l'Etat dans la fourniture des services publics

L'intervention croissante de l'Etat dans la fourniture des services publics après la seconde guerre mondiale peut s'expliquer à la fois par des raisons économiques liées à la croissance économique, et par des impératifs sociaux qui s'expliquent par une volonté de répondre aux besoins sans cesse croissants, de protection sociale exprimée par les populations.

Les services publics ont représenté en France une forme essentielle de concrétisation du fordisme et un moyen déterminant de sa mise en œuvre. En effet, la conception d'un Etat prestataire de service s'est forgée essentiellement au cours de cette période. L'Etat en se substituant à l'initiative privée met en place des infrastructures (équipement collectifs) et assure la gestion de services d'intérêts collectifs en matière éducative, sociale ou économique (réseaux d'eau, de gaz, d'électricité, enseignement, etc.). Dans d'autres cas (routes, postes,

chemins de fer, télégraphe, etc.). Ce faisant, "l'Etat passe progressivement du rôle de « garant externe » à celui de « responsable effectif » du développement économique et du progrès social"¹. Cela étant, nous présenterons la notion et la typologie des services publics car c'est au cours de cette période (période interventionniste) que l'intervention de l'Etat est plus importante dans ce domaine.

3.2 : Notion et typologie des services publics

Nous présenterons dans ce point, la notion et la typologie des services publics

3.2.1 : Essai de définition de la notion du service public

Comme son nom l'indique, le service public s'analyse essentiellement en missions, en activités relevant directement ou indirectement de la puissance publique, qui visent à satisfaire des besoins collectifs jugés fondamentaux. Le trait principal qui le caractérise est l'accomplissement de l'intérêt général. Néanmoins, il s'agit là d'une notion dont il est difficile de saisir les contours avec précision et constance, tant elle dépend de nombreux éléments qui interfèrent, de nature idéologique, historique, économique, culturelle. En tout état de cause, elle n'a rien d'universel. En effet, cette notion semble qu'elle soit évolutive, dépendante de circonstances temporelles et spatiales, mais aussi des mœurs.

Pour le Centre Européen des Entreprises à Participation Publique (CEEPP) : "Les services publics sont des activités qui, pour des raisons d'intérêt général, sont considérés par les Etats comme ne pouvant être régulés et satisfaits par la seule loi du marché ou susceptible d'appropriation privée"². Les services publics sont donc bien considérés comme publics, dans une société donnée, à un moment donné. Il est donc impossible de définir une frontière public/privé (une bonne fois pour toute). Cette frontière se construit et se modifie dans son histoire, à travers un débat politique. Ce faisant, parmi les activités qui concourent à la satisfaction de l'intérêt général, il appartient surtout à l'Etat, entité généreuse et bienveillante, de décider de celles qui entrent dans le cadre du service public et de celles qui sont du ressort de la seule initiative privée.

Les services publics se différencient entre eux selon qu'ils ont un caractère administratif ou industriel et commercial (SPA ou SPIC), c'est-à-dire selon qu'ils sont en principe des services à gestion publique ou des services à gestion privée.

¹ BAUBY. P., op. cité, p. 46.

²GUYON. C. et Coll., Moderniser les services publics ; mission possible, les éditions d'Organisation, Paris, 1998, p. 03.

La singularité du service public à la française tient au fait qu'il relève davantage d'une logique administrative que d'une logique d'entreprise au sens où son organisation est confiée, par voie directe ou indirecte, aux autorités publiques. La notion française du service public a été conceptualisée par le juriste Léon Duguit. Le service public représente pour le chef de file de l'Ecole de Bordeaux : "Toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que cet accomplissement est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature, qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante"¹. La principale fonction de l'Etat est, dans ce domaine, de promouvoir la cohésion et la solidarité sociales en s'investissant dans des activités d'intérêt général.

En effet, les missions que l'Etat doit assurer, le place directement en état de subordination c'est-à-dire soumis au droit, il s'engage à satisfaire les besoins collectifs et les aspirations des administrés². De ce fait, il devient « un Etat fonctionnel » qui n'a de justification que par l'action concrète qu'il mène au service du bien commun, par la contribution qu'il apporte à la solidarité sociale. D'après cette conception, la gestion publique du service public est considérée comme, "socialement plus efficace, entièrement tournée vers la satisfaction des besoins collectifs, échappant à la seule logique marchande"³.

3.2.2 : Typologie des services publics

Comme nous l'avons constaté, la notion du service public est difficile à définir avec exactitude. Néanmoins, nous pouvons s'accommoder sur une typologie qui distingue trois grandes catégories de services publics.

3.2.2.1 : Les fonctions régaliennes classiques de l'Etat : Ces fonctions forment le cœur du service public par excellence, que même les plus libéraux n'envisagent pas de confier aux mécanismes du marché. A ces fonctions régaliennes, s'ajoute la fourniture de services collectifs (la santé, l'éducation...) liés à l'émergence progressive de l'« Etat providence ».

3.2.2.2 : Les services publics de réseaux : la seconde catégorie correspond aux infrastructures et aux services liés aux grands réseaux (postes, télécommunications, transport, énergie...).

¹ Site Internet : www.educnet.education.fr consulté le 06/08/2006

² Le rôle des gouvernants est en effet de travailler à la réalisation et au développement de la solidarité sociale, notamment en prenant en charge les activités d'intérêt général indispensables à la vie collective ; et les prérogatives qu'ils détiennent ne sont que la contrepartie de cette obligation. Le service public constitue donc à la fois le fondement et la limite du pouvoir des gouvernants.

³ DEGREMONT. A., La modernisation des services publics en France, enjeux économiques et sociaux, paru in collectif : Services publics, solidarité et citoyenneté, édition L'Harmattan, Paris, 1998, pp. 69-75.

3.2.2.3 : Les services publics locaux : la troisième catégorie renvoie donc, aux services rendus au niveau des collectivités locales. Ce sont des services de proximité comme la distribution de l'eau et son assainissement, l'enlèvement et le traitement des déchets, la voirie, les services funéraires, les foires et marchés, les parcs de stationnement...

3.3 : La gestion publique est préférable à la gestion privée

De la définition de la notion du service public, telle que conceptualisée par Léon Duguit, nous pouvons déduire que la gestion publique des activités de service public est préférable à une gestion privée pour des raisons à la fois morales et sociales. Cette idée est défendue tout au long de la période interventionniste de l'Etat, en France notamment, d'où la notion du service public à la française.

3.3.1 : Les raisons sociales et morales de la gestion publique

Sur le plan moral, la suprématie de la gestion publique repose sur le dévouement et le désintéressement au service de tous, alors que l'organisation privée est orientée vers la recherche du profit pour quelques-uns.

Sur le plan social, la gestion publique est également plus efficace : également accessibles, fonctionnant au meilleur coût possible, les services publics seraient les mieux placés pour garantir les intérêts des administrés et lutter contre les exclusions et les inégalités sociales. Les services publics permettent à tous, et même aux plus démunis exclus des mécanismes de répartition et de distribution résultant du marché, d'accéder à la consommation des biens qu'ils offrent.

Ces raisons vont contribuer à la dynamique de l'extension démesurée de la sphère publique : les vertus de la gestion publique sont telles qu'elle paraît pouvoir s'appliquer avec profit à la quasi-totalité des activités sociales ; la conviction s'impose peu à peu que le chemin vers plus de liberté, d'égalité de justice passe par l'Etat et suppose le renforcement constant de son fer de lance les services publics. Une pression insistante et continue va dès lors s'exercer en faveur de l'élargissement de la sphère de la gestion publique située hors marché.

3.3.2 : Les grands principes du service public

Cette doctrine du service public a donné naissance à trois grands principes fondamentaux sur lesquels reposent l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des services publics. Il s'agit des principes de continuité, d'égalité et de mutabilité. Dégagés par Louis ROLLAND, ces principes sont qualifiés de « lois » du service public.

3.3.2.1 : La continuité du service public

La continuité est, pour de nombreux acteurs « l'essence du service public ». Elle se définit comme le fonctionnement régulier des services publics, avec des conditions qui peuvent varier selon la nature du service. Son fondement principal, outre la continuité de l'Etat, est la satisfaction permanente des besoins fondamentaux des usagers.

3.3.2.2 : Le principe d'égalité devant les services publics

Le principe d'égalité signifie égalité d'accès et égalité de traitement. Il indique que les usagers placés dans des situations identiques doivent être traités de la même manière. Le service public doit donc présenter toutes les garanties de neutralité et ne présente aucun risque de favoritisme à l'égard d'un individu ou d'une certaine catégorie d'usagers

3.3.2.3 : Le principe de mutabilité

Troisième des grands principes du service public, il stipule que les prestations de service public doivent être adaptées aux situations et aux besoins des usagers. Les activités d'intérêt général sont donc appelées à évoluer, en quantité et en qualité, en fonction des besoins et surtout en fonction de l'appréciation de ces besoins par les autorités publiques.

A l'analyse de ces principes fondateurs, nous déduisant qu'ils s'accroissent a priori assez mal d'une organisation des activités de service public qui se plierait aux règles du marché concurrentiel, dont le libéralisme fait son institution pivot. Ce faisant, sous une forme ou sous une autre, la régulation publique des activités d'intérêt général s'avère indispensable.

3.3.3 : Le monopole public, forme d'organisation privilégiée

L'organisation des services publics s'est construite au niveau national, autour d'un modèle original, inspiré de l'idéologie socialiste, qui associe étroitement propriété publique et gestion en monopole intégré, le tout sous fond de compromis social. Le modèle en question est celui du grand service public national, symbole de développement économique et de progrès social.

Pour le cas du modèle français que nous développons ici, c'est au cours du milieu du 20^{ème} siècle qu'ont été mis en place les grands réseaux de services publics marchands avec un statut d'entreprise publique comme, les télécommunications, les chemins de fer, l'électricité et le gaz... Ces monopoles publics, sous tutelle gouvernementale, ont joué un rôle majeur dans la reconstruction de l'économie française, tant pour les avancées technologiques que pour les inégalités sociales et territoriales.

La double caractéristique de statut public et de monopole des activités d'intérêt général, peut se défendre aisément en invoquant des arguments « d'efficacité et d'équité ».

3.3.3.1 : La référence à l'efficacité économique.

"L'efficacité économique peut être définie comme étant le rapport des résultats obtenus aux objectifs assignés, compte tenu des moyens mis en œuvre"¹. L'évaluation de l'efficacité économique vise donc à confronter objectifs, moyens mis en œuvre et résultats obtenus. Cette évaluation cherche à apprécier les effets directs et indirects d'une politique, d'une réforme, d'une action, d'une mission par rapports aux objectifs fixés.

La justification du statut public et de monopole des activités de service public par l'argument de l'efficacité économique renvoie à l'idée qu'il est collectivement moins coûteux de produire un bien ou un service, dont la production est soumise à des économies d'échelle, justifiant par-là une forme en monopole, qualifié par les économistes, de naturel. Ceci est notamment le cas pour certaines activités dont l'organisation est construite en réseaux (électricité, télécommunications...), pour lesquelles les investissements en infrastructure sont particulièrement élevés, avec des coûts de production unitaires le plus souvent décroissants. Dans ce contexte, il est aisé de démontrer qu'il est économiquement plus avantageux que la production d'un bien ou d'un service soit effectuée par une seule entreprise plutôt que par plusieurs. Néanmoins, du point de vue de l'efficacité collective, l'activité du monopole mérite d'être réglementée. A ce titre, les prix du monopole doivent être sévèrement contrôlés.

3.3.3.2 : L'argument d'équité : a, quant à lui, une place toute particulière dans la mesure où il est l'un des éléments essentiels de la conception française du service public. Il est attaché de façon intime aux principes fondamentaux de continuité, d'égalité et de mutabilité.

A : Définition du principe de l'équité (ou justice sociale)

Comme nous l'avons défini en introduction générale, "l'équité désigne un principe selon lequel chaque individu doit être traité de façon spécifique selon la situation dans laquelle il se trouve (...) Elle est alors opposée à l'égalité, qui est un principe affirmant que chaque individu doit être traité de façon identique"². Pour mieux comprendre la différence entre les deux principes, le tableau suivant est une comparaison synthétique des principes d'égalité et d'équité :

¹ Dossier : L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des services publics, disponible sur le site Internet : www.globnet.org, consulté le 15/01/2008.

² D'AGOSTINO. S, DEUBEL. P, MONTOUSSE. M et RENOARD. G., Dictionnaire de sciences économiques et sociales, édition Bréal, Paris, 2002, p. 376.

Tableau 03 : Comparaison synthétique des principes d'égalité et d'équité

	Principe d'égalité	Principe d'équité
Perception des inégalités	Injustes	Justes si elles permettent l'efficacité et si elles améliorent la situation des plus défavorisés.
Défi principal	Réduire les inégalités	Limiter l'exclusion
Prestations	Uniformes	Différenciées, discrimination positive
Approche des bénéficiaires	Globale	Différenciée

Source : Serge d'Agostino, Gabriel Trombert, « Redistribution des revenus », Cahiers français, n° 279, janvier-février 1997.

A la lecture du tableau, nous déduisons que le principe d'équité s'oppose au principe d'égalité. En effet, nous constatons que :

- Toute inégalité est injuste selon le principe d'égalité ; ce dernier a ainsi pour défi principal de réduire ces inégalités, par des prestations uniformes pour l'ensemble des bénéficiaires. Il y a donc, égalité d'accès et égalité de traitement ;
- A l'opposé, nous constatons que selon le principe d'équité ; les inégalités peuvent être justes, si elles permettent l'efficacité et améliorent la situation des plus défavorisés. Le défi principal du principe d'équité est donc de limiter l'exclusion par la prise en considération des situations particulières, ceci par des prestations différenciées. En d'autre terme, cela peut supposer l'application du principe de la « discrimination positive ».

Ce faisant, le principe d'équité va au-delà de la stricte application du principe d'égalité des chances : la simple égalité d'accès à des prestations banalisées ne suffit plus. Un soutien particulier doit être apporté à ceux qui ont des difficultés.

L'ouvrage qui continue de faire référence aujourd'hui en matière de justice sociale (ou d'équité) est la théorie de la justice de John Rawls (1971), selon cet auteur, la société est juste ou équitable si elle respecte trois principes, dans l'ordre : 1) garantie des libertés de base pour tous ; 2) égalité « équitable » des chances ; 3) maintien des seules inégalités qui profitent aux plus défavorisés.

B : Principe d'équité et gestion en monopole public des services publics

Nous avons signalé précédemment que la double caractéristique de statut public et de monopole des activités d'intérêt général, peut se défendre en invoquant l'argument d'équité. En effet, la couverture des besoins essentiels de l'ensemble des membres de la collectivité, placés dans des situations parfois fort différentes, exige simultanément que la production et la tarification des services offerts soient parfaitement adaptées afin que tout le monde puisse en bénéficier de manière équitable. Or, qui peut satisfaire au mieux cette double exigence si ce ne sont les autorités publiques, disposant d'un pouvoir de monopole.

La référence à l'équité conduit à une politique de péréquation tarifaire (ou bien des tarifs raisonnables), revenant à traiter identiquement les usagers, sans aucune discrimination particulière. Cette politique est en quelque sorte l'expression comptable de la solidarité ».

En définitive, nous devons souligner que la conception française du service public repose sur la recherche permanente d'un équilibre entre impératif d'efficacité et les préoccupations d'équité. Cet équilibre demeurera en vigueur jusque dans les années 1980, période où nous assistons à un déferlement des idées et des politiques libérales.

Pour conclure, nous dirons que sous l'influence de nombreuses mutations, politiques, économiques et idéologique, l'Etat devient interventionniste. Le poids de l'Etat se manifeste essentiellement dans le domaine des services publics. Une conception d'un Etat prestataire de service se développe durant cette période, où l'Etat passe progressivement d'un rôle de garant externe à celui de responsable effectif du développement économique et social. Ce faisant, la gestion publique des activités de services publics est considérée comme étant supérieur à une gestion privée dans la mesure où elle est tournée d'une part, vers la satisfaction des besoins collectifs, au lieu d'avoir pour finalité la recherche du profit et d'autre part vers la recherche permanente d'un équilibre entre l'efficacité économique et l'équité dans la production et la distribution des services publics aux usagers. Néanmoins, les interventions de l'Etat, ainsi que sa gestion ont été remises en cause à partir des années quatre vingt, période où les idées libérales ont refait surface.

Section 03 : Le renouveau théorique et la place du service public

Comme nous le savons, les années 1970 et 1980 ont été profondément marquées par des déséquilibres économiques et sociaux de grande importance : montée de chômage et de la pauvreté, inflation relativement importante, importance des déficits publics et sociaux... Autant de difficultés majeures que le modèle dominant de l'époque, à savoir le modèle socialiste ou social-démocrate ne parvenait pas à surmonter¹. L'intensité et l'ampleur de la crise vont donc redonner vigueur aux idées libérales. Leur renouveau et leur force sont tels qu'elles vont se propager rapidement à de nombreux pays.

La vague néolibérale va emporter sur son passage un ensemble d'acquis institutionnels et sociaux, obtenus pour la plupart au cours de la période interventionniste. L'objectif recherché par les partisans du libéralisme est clairement affiché : remettre en cause la place et le rôle qu'avait acquis l'Etat durant des décennies dans le fonctionnement de l'économie de marché. Désormais, il faut instaurer un système nouveau, faisant confiance aux mécanismes du marché et s'accommodant d'un Etat dont les activités seraient réduites au strict minimum. C'est-à-dire les fonctions régaliennes.

Plus précisément, l'offensive est orientée vers la critique et le combat des différentes formes d'intervention de l'Etat, source pour les libéraux de nos plus grandes difficultés. La crise que connaissent nos sociétés est d'abord, affirment-ils, une crise d'Etat providence.

L'Etat, et a fortiori les services publics qui sont sous sa tutelle, est accusé à la fois d'inefficacité, tant dans ses interventions que dans sa gestion, mais aussi de porter atteinte à la liberté individuelle.

Dans cette section, nous examinerons successivement, la remise en cause de l'Etat providence et plus précisément son intervention dans le domaine des services publics, dans la seconde sous section nous présenterons quelques expériences de libéralisation des services publics dans les pays occidentaux en insistant sur l'expérience française.

Sous section 01 : Le déclin du service public

La force du mythe du service public a été telle qu'elle a pendant longtemps interdit toute appréciation valable des résultats de la gestion publique : non seulement il était impossible d'en juger à l'aune des critères applicable aux entreprises privées, mais encore son

¹ Le modèle socialiste était incapable de proposer une perspective de transformation fondamentale de la situation et se limitant pour l'essentiel à tenter de réparer les dégâts du libéralisme. Le modèle stalinien, étatiste, bureaucratique et centralisé, a quant à lui sombré dans l'inefficacité et le totalitarisme.

efficacité sociale était érigée à la hauteur d'un véritable postulat¹. Cependant, cette conception du service public a perdu au cours des dernières années de sa puissance de conviction, à causes des défaillances du service public, accentuée par le désengagement de l'Etat

1.1 : La défaillance du service public

Nous assistons de plus en plus à voir le service public faire l'objet d'un véritable réquisitoire de la part des administrés qui l'accuse d'une défaillance par rapport à l'idéal dont ils se font. La défaillance du service public se manifeste dans trois éléments : l'impersonnalité de l'offre ; le surcoût de la prestation ; la remise en cause des principes fondamentaux.

1.1.1 : L'impersonnalité de l'offre

Les relations entre les services publics et les usagers révèlent fréquemment l'existence de ce que GALBRAITH appelle une « filière inverse » : peu sensibles et faiblement représentatifs aux aspirations du public, les services publics sont portés à imposer leurs vues à des usagers tenus de consommer docilement les prestations offertes ; "la suprématie théorique de la demande tend à faire place à la dictature de l'offre"². Cette inversion est la résultante logique, tout à la fois de l'idéologie qui la légitime et du statut de monopole qui la rend possible. L'idéologie du service public n'est pas seulement un facteur d'ajustement étatique : conférant aux agents de l'Etat une nouvelle légitimité, elle les dote d'une clairvoyance particulière et d'une supériorité morale incontestable ; ainsi, en dictant leur loi aux usagers, les services publics ne feraient, en fin de compte, que veiller sur l'intérêt général. Quant au monopole, il met les services publics à l'abri de la sanction du marché.

1.1.2 : Le surcoût de la prestation

Il ne s'agit pas du coût apparent de la prestation, car ce coût peut-être égal ou inférieur au prix des prestations similaires du secteur privé. Cependant, l'administré devenu plus exigeant et interpellant l'administration publique, fait rentrer dans ses calculs d'autres facteurs de plus latents qui font, en fin de compte, que le prix déclaré de la prestation est en deçà de la réalité.

En effet, qu'il s'agisse d'un service public administratif (SPA) ou d'un service industriel et commercial (SPIC), le citoyen est conscient que c'est lui qui les finance soit directement par le biais des redevances, soit indirectement par les impôts auxquels il est assujéti. Plus le nombre des services publics augmente, plus sa « cotisation fiscale » est revue

¹ Les difficultés éventuelles et les problèmes d'équilibre financier n'étaient jamais considérés comme l'expression de carences structurelles, mais comme le produit de contraintes exogènes.

² CHEVALLIER. J., op. cité, p. 96.

à la hausse, de ce fait, l'administré évalue le coût de la prestation proportionnellement à cette cotisation et en comparaison avec ce qui lui offre le secteur privé.

Par ailleurs, l'utilisateur ne digère pas le gonflement inutile des effectifs des services publics, alors que ça ne se traduit pas par une amélioration de la qualité du service public rendu. Le citoyen estime que nombre de services publics ne sont maintenus que pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la satisfaction des besoins du public, et exige que l'on introduise dans la gestion des services publics le principe de la rationalité de la gestion des ressources humaines applicables aux entreprises privées.

Ainsi donc, l'évaluation du coût de la prestation conduit à porter un jugement de valeur sur le service public, et indirectement à le remettre en cause, d'autant plus que ses principes jadis sacrés commencent à être battus en brèche.

1.1.3 : La remise en cause des principes fondamentaux du service public

Nous avons signalé que les services publics quelle que soit leur nature partagent un certain nombre de facteurs communs que l'on appelle principes fondamentaux de service public : la liberté, l'égalité, la continuité, la mutabilité.

Or l'évolution du parcours du service public démontre que ces principes sont en déclin progressif, accentuant la remise en cause du service public.

Ainsi, s'agissant du principe de la liberté des usagers, il est vrai que l'utilisateur est libre de recourir aux prestations du service public dès lors que les conditions requises sont remplies. Néanmoins, cette liberté est très relative et parfois chimérique, vu la dictature de l'offre qui est imposée aux usagers. En effet, ces derniers ne trouvant pas d'autres alternatives de satisfaire le besoin en question que par le biais du service public (une liberté de résignation). "Le monopole de l'activité par le service public récuse la liberté des usagers, que ce soit pour négocier la prestation elle-même ou pour discuter de ses conditions et de ses modalités"¹.

Le principe d'égalité est également sujet à caution. En effet, l'égalité prônée par les services publics est une égalité abstraite entre usagers abstraits. Or ces derniers n'étant pas de conditions identiques, l'application du principe d'égalité entraîne involontairement une inégalité de fait.

¹ ALAOIU ISMAÏLI. D., Qualité du service public : composante essentielle du marketing public, in revue Idara, n° 1, volume 2, 1992, pp. 15-42.

Le principe de continuité est lui aussi critiqué par les usagers, car ce que veut l'utilisateur, ce n'est pas un, 24 heures sur 24. La continuité, c'est le service assuré ou assurable à chaque fois que le besoin de l'utilisateur s'en ressent. C'est pourquoi, il ne doit souffrir d'aucune gêne interne ou externe. La continuité pour l'utilisateur signifie que l'administration adapte les horaires de ses services aux impératifs des usagers.

Au total, ces défaillances semblent être de moins au moins supportés par les administrés. En effet, ces derniers n'acceptent plus d'être livrés sans défense ni recours, au caprice et à l'arbitraire d'une administration omnipotente, maîtresse absolue de ses faits et gestes, et libre de modeler à sa guise ses prestations. D'autant plus que ces défaillances sont accentuées par le désengagement de l'Etat initié à partir des années 1970.

1.2 : Le désengagement de l'Etat

Les postulats de l'infailibilité de la gestion publique et de sa supériorité sur la gestion privée, ont été dénoncés avec force dans les années soixante dix par des courants idéologiques variés. Les services publics sont accusés non seulement d'être un piètre gestionnaire, mais également d'ouvrir la voie à la servitude en transformant peu à peu les administrés en assistés passifs et irresponsables et en détruisant la marge de liberté individuelle.

1.2.1 : Les critiques idéologiques

L'analyse libérale reproche à la gestion publique des activités de services publics d'être inefficace, les libéraux accusent également les services publics et l'Etat de manière générale d'étouffer les libertés individuelles.

1.2.1.1 : L'inefficacité de la gestion publique

Les raisons du déficit d'efficacité des autorités publiques dans la gestion des activités de services publics ont été amplement discutées par les économistes, tout particulièrement par ceux de l'école du public choice (James Buchanan, Gordon Tullock...) et de l'école de Chicago. Pour ces libéraux, "les défaillances de l'Etat sont plutôt de nature organisationnelle et informationnelle. Elles sont inhérentes au mode de régulation en vigueur à savoir une gestion monopolistique et bureaucratique articulée par une relation singulière entre le régulateur (Etat) et les opérateurs (les entreprises et administrations publiques). Les mauvaises performances des services publics proviennent fondamentalement du caractère très protégé de leur situation et d'un mauvais exercice du droit de propriété en vigueur"¹.

¹ TOSI. G., Evolution du service public et principe de subsidiarité, in la revue française d'économie, volume XXI, n° 02, juillet 2006, pp. 03-36

En effet, à l'abri de la concurrence, ils ne connaissent pas les pressions exercées par les compétiteurs potentiels, les actionnaires ou les usagers ; sous le contrôle de l'Etat, ils ne connaissent pas la stimulation que procure la recherche du profit.

De ce fait, l'inefficacité publique en matière productive s'observe alors à plusieurs niveaux : faible productivité globale des facteurs de production, coûts élevés, mauvaise qualité des services rendus aux usagers, moindre incitation à l'innovation. Face à un jugement aussi sévère, nous sommes loin du schéma quelque peu mythique du service public, pour lequel, rappelons-le, l'Etat est avant tout perçu comme une autorité bienveillante, omnisciente et infaillible, soucieuses avant tout de l'intérêt général, des attributs qui confèrent à la gestion publique, comme nous l'avons souligné, une supériorité par rapport à la gestion privée.

Cependant, pour l'école du public choice, les choses se présentent différemment, pour cette école, "les activités publiques sont jugées comme la résultante d'un jeu entre groupes sociaux dont la motivation stratégique est uniquement la satisfaction de leurs intérêts personnels"¹. Ce jeu d'acteurs conformément à la logique du marché politique, aboutit presque naturellement à un interventionnisme sans cesse grandissant. En effet, selon cette logique, les usagers tentent de s'organiser en groupes de pression afin d'obtenir de la part de l'Etat des biens et services en quantité suffisante pour leurs besoins mais à un coût dérisoire dans la mesure où il est supporté, directement ou indirectement par, l'ensemble des usagers.

Parallèlement, les représentants de l'Etat sont fortement incités à satisfaire la demande ainsi exprimée par les organisations d'usagers : les élus, pour se faire réélire, et les bureaucrates pour accroître leurs avantages personnels et leur pouvoir.

Pour lutter contre cette tendance, l'Ecole du Public Choice suggère un ensemble de mesures, telles que l'évaluation systématique des coûts/bénéfices de toute intervention publique, la mise en place de structures plus souples et plus décentralisées et surtout l'introduction de certains correctifs aux procédures démocratiques.

1.2.1.2 : Le service public contre les libertés

Par ailleurs, les libéraux reprochent au service public et plus généralement à l'intervention de l'Etat, d'étouffer l'initiative individuelle. En effet, sur le plan historique, le passage d'un Etat puissant et souverain (gendarme) à un Etat prestataire de services a conduit à un interventionnisme de plus en plus prononcé, à un « étatisme », dont l'épaisseur tend à

¹ TOSI. G., op. cité, pp. 03-36

convertir les individus en assistés, à les déresponsabiliser. La perte d'autonomie individuelle, pousse les libéraux à prôner le retour à une forme plus traditionnelle de l'Etat, en l'occurrence un Etat gendarme, dont la fonction économique la plus saillante sera de garantir et de faire respecter les règles du jeu concurrentiel.

En somme, il s'agira d'instaurer un Etat qui se veut à la fois « modeste » et efficace, aux limites adaptées à des sociétés de plus en plus mondialisées.

1.2.2 : Le renouveau théorique

Les critiques traditionnelles de l'intervention de l'Etat sont donc, réapparues au grand jour, au cours de la décennie quatre vingt. Cette dernière a été largement dominée par des conceptions non interventionnistes de la politique économique ou, lorsqu'elles étaient interventionnistes, plus sensiblement à l'offre qu'à la demande.

Ainsi, selon l'économie de l'offre (Supply- Side Economics), la crise n'est pas liée à une faiblesse de la demande (interprétation Keynésienne) mais à une insuffisance de l'offre de la part des producteurs.

En effet, les économistes de l'offre considèrent que la production devance les revenus et la demande à l'inverse de la logique du courant interventionniste. Selon ces économistes, l'offre crée sa propre demande, par conséquent, c'est l'offre qui représente le véritable moteur de l'activité économique, et non pas la demande. Dans ce sens, l'intervention économique et sociale a mené à des excès de dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et de réglementations, lesquels excès ont un effet négatif sur l'activité productive.

L'Etat doit alors libérer l'activité économique et libérer les entreprises des contraintes et entraves administratives, se désengager et étendre les rapports marchands, mais aussi réduire les prélèvements obligatoires.

De son côté, Milton FREIDMAN, monétariste de l'école de Chicago, montre pour sa part, que les interventions de l'Etat, qui prendrait la forme d'une injection supplémentaire de revenus dans l'économie via la politique budgétaire ou monétaire (Thèses de relance Keynésiennes), ne feraient qu'entraîner une modification négligeable des comportements. L'effet de l'intervention ne sera alors pas une hausse de la production, mais une hausse des prix. Au plan historique, c'est la situation de stagflation (inflation sans croissance) des années 1970 qui viendra conforter, les analyses monétaristes.

Robert LUCAS économiste de la nouvelle école classique, va pousser plus loin la théorie monétariste, cet auteur considère que les agents économiques sont rationnels et ne se

laissent pas surprendre par les politiques monétaires et budgétaires. Ils les anticipent, elles et leurs conséquences. En effet, ne se laissant pas surprendre par l'illusion de la richesse, ils rendent ces politiques inefficaces. Ainsi, si l'on prend l'exemple d'une politique de déficit budgétaire, les individus anticipent la hausse future des impôts visant à combler le déficit, si bien qu'ils épargneront en prévision. Dans le cas d'une politique monétaire expansive, ils anticiperont la hausse des prix et réclameront une augmentation de salaire. De ce fait, pour les nouveaux classiques : "A la seule idée que le gouvernement puisse éventuellement procéder à telle ou telle politique modifie de façon négative le comportement des individus"¹.

L'offensive néolibérale s'est aussi portée sur le terrain théorique et idéologique, menant un renouvellement qu'il convient de ne pas sous-estimer. Ainsi, pour Frederic Von HAYEK ; l'économie de marché est un système autorégulateur qui forme spontanément un ordre social harmonieux. HAYEK manifeste de ce fait, une hostilité systématique à l'égard de toute intervention étatique destinée à résoudre un problème économique et social. Toute mesure prise par l'Etat produit plus d'effets nocifs que d'effets utiles. Les interventions étatiques cassent la capacité interne des sociétés complexes à s'autoréguler pour le plus grand bonheur du plus grand nombre.

Ce faisant, l'Etat ne devrait avoir pour fonction et utilité, que de défendre les frontières (la survie) de maintenir l'ordre public (la police) et de faire respecter les règles du jeu social (la justice), c'est-à-dire les fonctions régaliennes. Lorsqu'il outrepassé ces fonctions, il provoque plus de dégâts que de bienfaits, et il restreint forcément la liberté des individus.

En parlant de la liberté, Hayek, s'oppose à toute politique visant à mettre en pratique, une justice redistributive, car cette dernière oblige à faire appel à l'Etat, ce qui menace la liberté, c'est ce qu'il a appelé la « route de la servitude »².

Enfin, pour l'ultra- libérale, école libértarienne, à sa tête des économistes comme Murray ROTHBARD ou David FREIDMAN, adeptes d'un libéralisme pur et dur, ces auteurs manifestent une hostilité à toute intervention de l'Etat dans le domaine économique et social, même dans la fourniture des services publics comme l'armée et la police : pour eux, ces fonctions seraient mieux remplies par des vigiles privés et des entrepreneurs militaires, offrant leurs services sur un marché. Les libértariens affirment également, qu'il n'y a aucun domaine où l'on puisse apporter la preuve de la supériorité et de la nécessité de l'intervention étatique.

¹ Dossier « Etat providence », disponible sur le site Internet : www.Wikipédia.fr consulté le 15/09/2007.

² Selon Hayek, c'est le concept de justice sociale qui a servi de cheval de Troie à la pénétration du totalitarisme et son prestige est probablement ce qui menace le plus gravement la plupart des autres valeurs de la civilisation de la liberté.

Néanmoins, la logique ultra-libérale n'a reçu aucune confirmation historique, et reste de ce fait, isolée dans la tradition libérale. En effet, rares étaient les libéraux ayant prôné un Etat minimal.

En somme, l'idée soutenue par les thèses libérales des années quatre vingt, est qu'il convient de substituer aux politiques interventionnistes keynésiennes conduites jusqu'alors, une politique de l'offre, ce qui implique un large mouvement de libéralisation de l'économie, notamment par : un retrait de l'Etat vis-à-vis du marché économiquement étouffé par les entraves à la libre concurrence, mais aussi, un mode de gestion du secteur public à l'image de celui des entreprises privées. Il était également prôné que les collectivités locales prennent une part plus importante de responsabilité dans la dynamisation réclamée du tissu économique et social. La décentralisation est devenue, par conséquent l'un des concepts important de la théorie libérale.

Dans ce contexte, les années quatre vingt, ont été marquées par une vigoureuse offensive libérale contre les services publics, dans les pays occidentaux, à l'exemple de la Grande Bretagne, la France, mais aussi dans l'Union européenne.

En effet, la satisfaction des besoins collectifs est désormais, n'est plus considérée comme un service rendu par l'Etat à ses citoyens ou à ses administrés, mais comme une marchandise pour laquelle doivent jouer l'offre et la demande : la fonction de protection sociale doit être soumise aux normes du système capitaliste, par la privatisation et le jeu de la libre concurrence.

Au total, ces idées libérales ont eu un impact considérable sur les gouvernements des différents pays, à tel point que l'on a pu assister dans les années 1980 à la mise en place de vastes programmes de libéralisation et de déréglementation qui ont amené la plupart des services publics à se soumettre au libre jeu de la concurrence.

Sous section 02 : La libéralisation des services publics : les expériences des pays occidentaux

Le processus de libéralisation des services publics, qui consiste à soumettre ces activités au libre jeu de la concurrence, est le résultat de la conjonction de plusieurs facteurs. Nous pouvons citer quelques-uns : la mondialisation des économies poussant les services publics à être plus compétitifs ; les avancées technologiques particulièrement importantes dans certains secteurs (télécommunication par exemple) remettant en cause le statut de monopole naturel de certaines activités ; les différentes directives d'harmonisation en

provenance de l'union européenne ; le manque d'efficacité de certains services publics, leur lourdeur, leur comportement hégémonique, leurs tendances à la capture des régulateurs, et même leurs sureffectifs ; l'exigence de plus en plus prononcée des usagers pour des services de qualité, plus personnalisés et à moindre coût ; enfin et plus généralement, l'influence croissante des idées néolibérales et des vertus de la concurrence. La libéralisation des services publics est mise en œuvre de manières différentes selon les pays. La Grande Bretagne de ce fait, a favorisé une privatisation systématique de tous les services publics, la France quant-à-elle s'est efforcée de conjuguer la logique du marché et la logique de souveraineté dans la production et la fourniture des services publics.

2.1 : La privatisation des services publics : l'expérience de la Grande Bretagne

Le Premier ministre britannique Margaret Thatcher (GB) et le président des Etats-Unis (R. Reagan), symbolisent la remise en cause du poids excessif de l'Etat dans leurs pays successifs. Pour Reagan, "l'Etat ne peut résoudre les problèmes ; le problème, c'est l'Etat"¹.

La Grande Bretagne, premier pays à avoir réalisé sa révolution industrielle, était devenue au 19^{ème} siècle la première puissance du monde. Cependant la Grande Bretagne a été frappée de plein fouet par la crise des années quatre vingt. En effet, "le niveau de vie en 1981 était inférieur à celui de 1970. Le chômage a atteint les trois millions en 1985 et dépassé les 13% de la population active tandis que le niveau des prix était multiplié par 2,7 entre 1975 et 1985"².

Margaret Thatcher, Premier ministre britannique de 1979 à 1990, a mis en œuvre une politique libérale. La priorité est donnée à la lutte contre l'inflation en mettant en place une politique monétaire restrictive ; à l'incitation à l'investissement et au désengagement de l'Etat par la compression des dépenses publiques, déréglementation et ouverture à la concurrence de la plupart des monopoles publics. Elle a également privatisé la plus grande partie du secteur public. Thatcher s'est attaquée aux organisations syndicales et a cherché à affaiblir les pouvoirs locaux. Elle a diminué les impôts, surtout pour les plus hauts revenus, et réduit les prestations sociales. Enfin, elle s'est insurgée contre l'idée d'une Europe sociale : « Nous n'avons pas besoin d'une nouvelle réglementation et ce n'est pas de la sorte que l'on créera de nouveaux emplois »³.

¹ Dossier « Etat providence », disponible sur le site Internet : www.wikipédia.fr, consulté le 15/09/2007

² DAVIE. A., Les politiques industrielles : Libéralisme ou intervention de l'Etat ?, 2^{ème} édition, Hâtier, Paris, 1989, p. 80.

³ BAUBY. P., op. cité, p. 78.

2.1.1 : La politique de privatisation

De la politique libérale mise en œuvre par Thatcher et son gouvernement conservateur, le programme de privatisation est sans doute l'action la plus radicale qui est entreprise dans le but de redéfinir le rôle de l'Etat et le marché. Ce programme a suscité un intérêt considérable en Grande Bretagne. Décrit comme un succès économique et politique majeur, il est souvent cité en exemple dans beaucoup de pays et illustre en outre une démarche de volontarisme politique.

Le terme « privatisation » étant, par certains aspects ambigu. En effet, ce terme a suscité un grand débat notamment lors de la réforme du National Health Service (HNS), le service national de santé, les conservateurs ont vivement réagi aux accusations de privatisation qui leur ont été faites, en argumentant que la fourniture et le financement public n'étaient pas remis en cause et que, par conséquent, nul n'était fondé à prétendre que ce secteur allait être privatisé.

De ce fait, le terme « privatisation » du point de vue britannique décrit une large gamme de programmes, "qui visent à limiter le rôle du secteur public et accroître celui du privé, tout en améliorant l'efficacité des activités restant gérées par l'Etat"¹.

Ce faisant, le souci du gouvernement conservateur, était d'introduire diverses composantes commerciales et concurrentielles, ainsi que des mécanismes de quasi-marché dans les prestations de service public, y compris dans le NHS.

2.1.2 : Les principaux éléments du programme de privatisation

Les principaux éléments du programme de privatisation des services publics après 1979 sont : la vente de logements sociaux, la privatisation des principaux services d'intérêt publics et la généralisation des appels d'offre obligatoires pour certains services relevant des collectivités locales.

2.1.2.1 : La vente de logements sociaux

Le logement fût l'un des premiers domaines dans lequel le gouvernement a introduit la privatisation. Les conservateurs ont de ce fait, étendu la propriété privée et ont donné aux locataires des offices municipaux, le droit d'acheter leur logement, ceci est autorisé par la loi du logement de 1980.

¹ STOKER. G., Grande Bretagne : le volontarisme politique, paru in collectif : La privatisation des services publics urbains en Europe, édition la Découverte, Paris, 1997, pp. 61-80.

2.1.2.2 : La vente des infrastructures

Les conservateurs s'étaient engagés dans leur manifeste de 1979, à restituer au secteur privé les entreprises nationalisées de l'aérospatiale et de la construction navale. Les années suivantes ont vu la mise en place, "d'un programme majeur de privatisation couvrant 17 ventes importantes d'actifs entre 1979 et 1991, dont le gouvernement tira plus de 33 milliards de livres de recettes"¹.

En ce qui concerne, les services urbains, les principales ventes d'actifs figurent dans le tableau suivant :

Tableau 04 : Les ventes de services publics de 1979 à 1991 en Grande-Bretagne

Compagnie	Année budgétaire de l'émission	Action spéciale	Recettes nettes de l'Etat (millions de livres)
- British Telecom.....	1985-1986	Oui	3 681
- British Gas.....	1986-1987	Oui	7 731
- 10 Water Compagnies (Angleterre et pays de Galles).....	1989-1990	Oui	3 480
- Sociétés d'électricité.....	1990-1991	Oui	5 200
- 02 compagnies de production électrique (Powergen et National Power).....	1991-1992	Oui	2 000

Source : STOKER, Gerry., Grande Bretagne : le volontarisme politique, paru in collectif : La privatisation des services publics urbains en Europe, édition la Découverte, Paris, 1997, pp 61-80.

Les télécommunications, le gaz, l'électricité et la distribution d'eau (En Angleterre et au Pays de Galles) ont été privatisés. La cessation de chacun de ces services a suscité un grand intérêt de la part des investisseurs et toutes les émissions d'actions, ont été largement souscrites.

Néanmoins, l'Etat a conservé une action spéciale (Golden Share²), ce qui lui confère divers pouvoir dans le but de bloquer certains types d'actionnariat. Cette action spéciale, lui permet ainsi d'influer sur le comportement des sociétés. De plus, de nouveaux organismes publics de surveillance ont été chargés de superviser le travail des services d'intérêts publics³.

¹ STOKER, G., op. cité, pp. 61-80.

² Golden Share est une innovation juridique introduite par le gouvernement conservateur pour maintenir son influence.

³ Ces organismes sont chargés de contrôler les prix facturés pour certains services, veiller à ce que les compagnies privées respectent les termes du contrat, vérifier la qualité du service et faire remonter les réclamations des usagers. Enfin, de manière générale, promouvoir la concurrence au sein du secteur.

2.1.2.3 : Les appels d'offres obligatoires.

L'un des principaux éléments caractérisant le programme de privatisation des services publics, se manifeste également dans le système d'appel d'offre obligatoire pour les services locaux.

En effet, plusieurs collectivités locales conservatrices lancèrent un programme d'appel d'offre. Des entrepreneurs privés en quête de nouveaux marchés ont ainsi contribué à promouvoir ce système. Par définition, l'appel d'offre à la concurrence, tel qu'il est mis en œuvre en Grande Bretagne, pousse le personnel interne à se mesurer aux soumissionnaires privés, s'il remporte le marché, le montant de celui-ci devient alors son budget, réajusté généralement tous les ans en fonction de l'inflation et il fonctionne indépendamment de la collectivité locale pendant la durée prévue par le contrat. S'il perd le marché, le service est confié à, l'entreprise privée la mieux placée, la main d'œuvre directe est licenciée, certains employés peuvent toutefois être repris par l'entrepreneur privé.

2.2 : La place des services publics dans l'intégration européenne.

Quelle conception européenne du service public ? En quoi est t-elle différente de la conception française ?

2.2.1 : La conception européenne du service public

L'offensive néolibérale s'est répercutée sur la construction européenne de manière très remarquable. En effet, l'acte unique de 1985 vise à faire du marché commun un grand espace d'échange, un Grand marché, régi selon le principe de libre-circulation et de la concurrence. Le traité de Maastricht de 1992 (traiter de l'Union européenne) n'a fait, quant à lui, que renforcer cette orientation : "L'unification et l'intégration économique doivent être réalisées sur la base du respect du principe d'une économie ouverte où la concurrence est libre"¹.

A cet effet, de nombreux textes et directives sont émis dans le but de réorganiser les services publics. Leur objectif principal est, d'en finir avec la gestion en monopole public des activités d'intérêts général, jugée inefficace et liberticide.

A ce titre, l'article 90 du traité de Maastricht stipule que, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêts économique général ou présentent le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du traité, notamment aux règles de concurrence, etc.. L'instauration de plus de concurrence dans les services publics vise à introduire et à

¹ TOSI. G., op. cité, pp. 03-36.

développer une logique d'entreprise tournée presque exclusivement vers la recherche d'une efficacité maximale, pour laquelle tout maintien de rentes et privilèges particuliers semble désormais exclu.

2.2.2 : Comparaison entre les conceptions française et européenne du service public

Sous l'appellation de « service d'intérêt général ¹ » se dessine, très timidement, une approche européenne de service public. Mais l'approche européenne diffère de l'approche française du service public car elle s'inscrit dans les rapports marchands et non dans « l'interdépendance sociale » chère à Duguit. Les activités ne peuvent plus être considérées comme relevant du service public seulement parce que l'Etat a décidé de les assumer ; toute activité économique relève a priori des principes du marché et de la concurrence. De ce fait, doit-on conclure que les conceptions française et européenne demeurent contradictoires et inconciliables ?

En effet, l'introduction de plus de concurrence dans l'organisation des services publics accroît d'une manière importante l'efficacité de l'allocation des ressources. Mais la recherche d'une efficacité accrue peut avoir une incidence négative sur l'équilibre social de la notion. On peut craindre de ce fait, que la dimension sociale attachée au service public soit écartée². Plus exactement, la libéralisation des activités de services publics risque forte de remettre en cause les principes fondamentaux qui sont la base de la conception française du service public.

Cependant, une tendance nouvelle en matière de réglementation semble conduire à une relative convergence des positions française et européenne qui peut être justifié par :

- L'introduction de la notion de « service universel », proche de la conception française et qui se définit comme : "Un ensemble minimal de service, d'une qualité donnée, accessibles à tous les utilisateurs, indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable"³ ;

¹ La notion de service public n'apparaît pas explicitement dans le droit communautaire, mais nous trouvons la notion de « service d'intérêt général » et surtout celle de « service universel » introduire récemment par la commission européenne.

² La libéralisation des services publics risque de conduire les entreprises qui les gèrent à privilégier les consommateurs aux ressources suffisantes au détriment de ceux ayant de faibles revenus, à pratiquer des tarifs différenciés en fonction des coûts effectifs supportés, à desservir les zones géographiques les plus rentables au préjudice des régions les plus reculées du territoire.

³ Dossier : Les origines du service public, disponible sur le site Internet : www.local.atta.org, consulté le 10/10/2007.

- Les positions récentes de la commission admettent des dérogations aux règles de la concurrence en faveur d'entreprises chargées de missions d'intérêt général et dont l'équilibre économique serait compromis par le jeu concurrentiel.

Pour cet ensemble d'éléments de nature favorable à une harmonisation des services publics au niveau européen, devons-nous pour autant se satisfaire de cette évolution guidée en grande partie par l'influence de l'idéologie libérale ? Nous ne le pensons pas. S'il est incontestable que l'organisation administrative des services publics est source de rigidités de toute sortes et porteuse d'inefficacité ; la logique purement marchande présente également de notoires insuffisances, notamment en matière de cohésion sociale. Entre ces deux logiques sommes toutes opposées, la France a adopté une autre voie pour la modernisation de ses services publics.

2.3 : La libéralisation des services publics en France : Subsidiarité, décentralisation et développement du modèle de la gestion déléguée des services publics locaux.

La libéralisation des services publics en France a connu une démarche différente de celle appliquée en Grande-Bretagne. En effet, contrairement à la thérapie de choc appliqué par le gouvernement conservateur britannique, les pouvoirs publics français se sont efforcés de concilier entre l'impératif d'efficacité lié à l'économie de marché et le principe de souveraineté lié à l'intérêt général dans la modernisation des services publics. A ce titre, l'émergence de nouveaux modes de gestion à l'exemple de la gestion déléguée des services publics est une parfaite illustration et témoigne ainsi de cette préoccupation.

La modernisation des services publics entrant dans le large processus de redéfinition du rôle de l'Etat, passera en France par une grande réhabilitation de l'initiative locale. La décentralisation est devenue de ce fait l'un des concepts importants des théories économiques libérales appliquées en France. Ce faisant, sans qu'il soit question de leur accorder un champ d'intervention économique susceptible de porter atteinte à la liberté du marché, "les collectivités territoriales ont été pensées comme susceptibles de participer activement au développement de l'économie, soit en l'accompagnant soit en l'insufflant"¹.

2.3.1 : Principe de subsidiarité et décentralisation des services publics

Le principe de subsidiarité consiste à la découverte du niveau pertinent de l'action dans des domaines où la compétence est partagée entre divers acteurs se situant à des échelons différents. La décentralisation quant-à-elle est, le processus par lequel l'Etat accorde de sa

¹ BOUVIER. M., Les finances locales, op. cité, p. 16

propre initiative, une plus large autonomie aux collectivités locales. Ce faisant, le principe de subsidiarité entretient des liens étroits avec la décentralisation. En effet, nous retrouvons dans la décentralisation la marque même du principe de subsidiarité.

Pour l'approche subsidiaire des services publics défendue en France, les politiques de décentralisations de 1982 ont été capitales. Ces dernières ont constitué une étape décisive dans le domaine de partage des compétences, au sens où elles traduisent, "la nécessité reconnue par l'Etat lui-même, de confier à d'autres autorités publiques que lui, une partie des missions de service public"¹. Les collectivités locales ont désormais une compétence générale, pour la gestion des affaires locales, et, selon le principe de subsidiarité, la responsabilité d'une tâche incombe désormais au plus bas niveau de décision compétent pour l'entreprendre.

Dans cette nouvelle configuration, l'Etat conserve toutefois, au titre de subsidiarité des missions fondamentales : les missions régaliennes liées à la souveraineté ; les missions de garantie des actes des collectivités locales ; l'Etat est chargé également de veiller à la cohésion nationale, en garantissant la solidarité, principalement financière, entre les diverses collectivités locales décentralisées. La décentralisation conduit donc chaque collectivité locale à disposer de compétences qui lui sont propres. Ces dernières sont établies sur la base du principe qui « qui paie, décide ».

2.3.2 : La décentralisation au service de l'efficacité du service public

C'est quoi la décentralisation ? Quels sont les arguments avancés en faveur de l'efficacité d'une décentralisation du service public ?

2.3.2.1 : Définition de la décentralisation

"La décentralisation consiste à transférer d'importantes compétences décisionnelles à des institutions distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale et bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion"². En d'autres termes, il s'agit d'un système de gestion dans le cadre duquel, des pouvoirs propres sont conférés à des entités distinctes de l'administration centrale. Il existe deux formes de décentralisation³ :

1. La décentralisation fonctionnelle (ou technique, ou par service), elle donne naissance à des établissements publics, comme les universités, qui sont seulement compétents pour gérer un service public spécifique.

¹ CONAN. J., Le modèle français des services publics ; état des lieux et perspectives européennes, in revue problèmes économiques, n° 2.783, novembre 2002, pp. 22-24.

² QUILLIEN. J. P., Les collectivités locales en 15 leçons, édition Ellipses, Paris, 2002, p. 11.

³ La définition de la décentralisation et de ces formes feront l'objet d'un rappel dans le chapitre III de notre travail où nous aborderons la décentralisation en Algérie.

2. La décentralisation territoriale profite, elle, à des collectivités territoriales ou locales, qui sont dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire géographique déterminé : elles bénéficient de la clause générale de compétence.

2.3.2.2 : Décentralisation et efficacité du service public

La décentralisation appliquée aux services publics va favoriser un meilleur fonctionnement de ces derniers dans la mesure où l'autorité locale qui en a, directement ou indirectement la charge, est plus proche des préférences de l'utilisateur¹. La collectivité publique responsable de nouvelles compétences en matière de services publics peut également consacrer des ressources plus importantes et mieux orientées que celles que l'Etat aurait pu y affecter. On peut s'attendre en outre à une plus grande participation politique des citoyens au travers d'actions diverses (votes, débats...).

L'organisation décentralisée de certains services publics est généralement génératrice d'efficacité économique car moins sujette à la dérive bureaucratique. En effet, l'analyse économique de ces dernières années affirme cette orientation, et montre assez clairement les gains d'efficacité qui peuvent être obtenus dans l'allocation des ressources lorsqu'il est décidé d'offrir des services publics de façon décentralisée. A ce propos l'essentiel des justifications en faveur de l'efficacité d'une offre décentralisée des services publics locaux peut être présenté et résumé par les cinq arguments suivants² :

- L'offre décentralisée d'un service public local (SPL) particulier est plus efficace, à coûts d'information donnés, qu'une offre centralisée, car elle permet la prise en compte des disparités locales en termes de préférences concernant les biens publics locaux. Cet argument a été avancé par A. Tocqueville dès 1848, en disant que, "l'uniformité des lois, caractéristique des nations centralisées, pose problème car elle ne permet pas de prendre en considération la diversité des lieux et des mœurs"³. Ainsi, Tocqueville relevait l'avantage économique de la décentralisation en remarquant "qu'un pouvoir central (...) ne peut embrasser à lui tout seul tous les détails de la vie d'un grand peuple"⁴ ;
- Une offre décentralisée de services publics locaux purs est en général moins coûteuse en information qu'une offre centralisée ;

¹ L'autorité locale peut ainsi mieux prendre en considération les aspirations des usagers et répondre au mieux à leur demande, tout en veillant à ce que l'offre soit effectuée dans des conditions adaptées, c'est-à-dire à moindre coût.

² DERYCKE. P. H. et GUY. G., op. cité, pp. 33-35.

³ Cet argument a été repris par W. Oates en (1972) est devenu par la suite « le théorème de la décentralisation »

⁴ ABECASSIS. P. BATIFOULIER. P et ZEGHNI. S., op. cité, p. 70.

- L'incitation à gérer efficacement une collectivité publique croît avec le nombre de collectivités locales rivales et avec le champ de leurs compétences ;
- La décentralisation favorise l'expérimentation et l'innovation en matière de services collectifs locaux ;
- La multiplication de collectivités territoriales aux compétences étendues élargit le domaine et facilite la transparence des choix de localisation des agents. Ceux-ci expriment mieux que dans un contexte centralisé leurs préférences en matière de services publics locaux.

Xavier GREFFE, avance également quatre principales raisons militent en faveur de la décentralisation du service public et de manière générale des interventions publiques. Les raisons avancées par cet auteur sont¹ :

- La décentralisation est source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres de décision étant désormais proches des conditions spécifiques sur le plan économique et social, cela plaide, dit-il, au minimum en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité ;
- La décentralisation permet de mieux gérer les services publics en adaptant les réponses aux besoins ressentis et en rendant leur fonctionnement plus transparent. A condition, bien entendu, que ce raccourcissement de la distance à l'administration ne se traduise pas par le clientélisme, voire la corruption ;
- La décentralisation rend possible une participation plus directe des citoyens à la prise de décisions comme à la gestion des services. D'où le plaidoyer que l'on retrouve dans bien des pays pour que les services qui relèvent au sens large de la culture et de la formation bénéficient de la décentralisation ;
- La décentralisation permet un meilleur contrôle des représentants élus et elle est à ce titre un levier de la démocratie. A condition, bien entendu, que cela ne se retourne pas contre la cohérence de la nation et des principes de service public qui servent à la forger.

Ce faisant, les services publics organisés au niveau des collectivités locales décentralisées ont pris de plus en plus d'importance dans la vie économique et sociale des populations à partir des années quatre vingt.

¹ GREFFE. X., La décentralisation, coll. Repères, édition La Découverte, Paris, 1992, p. 23.

Cependant, les collectivités locales ont été confrontées, suite au processus de décentralisation aux exigences croissantes des électeurs qui réclamaient une meilleure qualité de la vie locale, alors que leurs ressources étaient limitées, notamment en raison de la conjoncture économique.

Dans le cas de la France que nous développons, l'élargissement du champ de compétences des collectivités territoriales, notamment des communes n'a pas été suivi d'un transfert de moyens financiers suffisants pour les prendre en charge. Ces contraintes financières des communes françaises ont amené la plupart d'entre-elles à reconsidérer leurs choix de modes de gestion des services publics locaux, dans le cadre de la recherche d'une plus grande efficacité, et à recourir au secteur privé marchand doté de capacités financières importantes. D'autant plus qu'avec les lois de décentralisation, les élus locaux disposent d'une autonomie de décision renforcée¹. Ces élus ont ainsi délégué de plus en plus souvent la gestion de leurs services à des entreprises privées.

2.3.3 : Le développement de la gestion déléguée du service public local

Dans son rapport sur les services publics de 1995, C. STOFFAËS qualifie les services publics locaux français de deuxième modèle de services publics, le premier étant formé par les entreprises nationales de réseau. Cet auteur constate que la gestion déléguée a eu tendance à s'étendre ; les régies municipales ont souvent été remplacées par une délégation à une entreprise privée.

En réalité, le système français a longtemps été tiraillé entre deux courants de pensée idéologiques opposés. D'un côté celui des partisans de la fourniture de services collectifs avec, pour des raisons d'équité, une gestion publique directe. C'est le courant qui défend, au niveau national, les entreprises publiques et qui réclame, au niveau local, le socialisme municipal. A l'opposé, celui des libéraux, qui limite l'intervention des collectivités publiques aux seules défaillances du marché. Cet affrontement, que nous présentons ici de manière schématique, se double comme nous l'avons signalé d'un contexte particulier lié aux lois de décentralisation qui ont augmenté les compétences des communes, sans pour autant que leurs budgets n'évoluent en conséquence. Dès lors, le pragmatisme des élus locaux pousse à déléguer un maximum de services à des entreprises privées afin d'en financer d'autres.

Le modèle typiquement français du service public local a connu de profondes transformations au cours des décennies qui sont écoulées, avec aujourd'hui une évolution

¹ le contrôle de légalité exercée avant les lois de décentralisation par les préfets sur les actes des collectivités locales n'intervient qu'a posteriori et n'a le plus souvent qu'une portée formelle

marquée par des directives européennes successives indiquant la nécessité d'une gestion moins quantitative axée sur la qualité.

Cette évolution s'est traduite pour les collectivités locales par un recours de plus en plus important aux entreprises privées dotées de capacités financières suffisantes pour réaliser les investissements spécifiques nécessaires. Dans le cas de la France, que nous présentons, la délégation de service public a présenté un mode de gestion assez adapté aux nouvelles exigences.

De manière générale, nous dirons que la libéralisation des services publics est mise en œuvre selon des procédés différents ; Néanmoins la finalité est la même « introduire plus d'efficacité dans la prise en charge des activités de services publics », en réduisant l'intervention de l'Etat et de sa gestion publique jugée inefficace. La modernisation des services publics entrant dans le large processus de redéfinition du rôle de l'Etat, passera en Grande Bretagne par une privatisation systématique de tous les services publics. A l'opposé, la libéralisation des services publics en France, passera par une réhabilitation de l'initiative locale et par le développement de nouveaux modes de gestion des services publics à l'exemple de la gestion déléguée.

Conclusion au chapitre I

Le regain des idées libérales à partir des années quatre vingt a remis en cause toute intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale. Et les services publics qui sont sa tutelle ont été accusés d'être à la fois inefficaces, mais également de porter atteinte à la liberté individuelle. L'offensive libérale va avoir un impact considérable sur les gouvernements des différents pays à tel point que nous avons assisté à de vastes programmes de libéralisation, qui vont amener la plupart des services publics à se soumettre au libre jeu de la concurrence.

La libéralisation des services publics est appréhendée différemment selon les pays ; cela s'est manifesté en Grande Bretagne par de vastes programmes de privatisation de tous les services publics sur tous les niveaux. La redéfinition du rôle de l'Etat dans la prise en charge des services publics en France, quant à elle, et à l'opposée de l'expérience britannique, s'est déroulée par la réhabilitation de l'initiative locale à travers les politiques de décentralisation en donnant de nouvelles compétences aux collectivités locales et ce dans la quête de l'efficacité des services publics.

Cependant l'élargissement du champ de compétences des collectivités locales, des communes notamment, n'a pas été suivi d'un transfert de moyens financiers suffisants pour les prendre en charge. Ces contraintes financières ont amené la plupart d'entre-elles à reconsidérer leurs choix de modes de gestion des services publics, dans le cadre de la recherche d'une plus grande efficacité, et à recourir au secteur privé marchand doté de capacités financières importantes. Ce faisant, les communes ont délégué de plus en plus la gestion de leurs services à des entreprises privées. La gestion déléguée du service public est aujourd'hui activement recherchée.

A ce niveau, un certain nombre d'interrogations se posent à nous ; pourquoi cet engouement en faveur de la gestion déléguée du service public local ? Quelles sont ses formes ? Quels sont ses avantages ? Peut-elle satisfaire à la double exigence de l'efficacité et de l'équité ? Nous essayerons de répondre à toutes ces questions dans le second chapitre de notre travail.

Introduction au Chapitre II

Devant la multiplication des services publics locaux, les collectivités locales sont de plus en plus tentées de faire appel à des entreprises privées afin d'en assurer l'exploitation. En effet, la gestion déléguée des services publics est devenue aujourd'hui, une forme de partenariat ou d'association de plus en plus adaptée aux nouvelles exigences en matière de prise en charge des services publics, notamment ceux produits par les collectivités locales, particulièrement les communes. Ces dernières, ne disposant pas toujours de moyens financiers, techniques et humains suffisants, sont astreintes de répondre à une demande sans cesse croissante des besoins des citoyens pour un service public de qualité et au meilleur prix.

Mais, les collectivités locales n'ont pas intérêt à recourir au privé à n'importe quel prix. Les entreprises privées, délégataires de services publics locaux, se voient confier la gestion d'un service public pour une période le plus souvent longue, assortie d'un monopole d'exploitation sur le territoire concerné. Cette situation aboutit le plus souvent à un comportement opportuniste des opérateurs privés dont l'objectif est de tirer le maximum de profit au détriment des consommateurs. En effet, les entreprises privées ont une logique de profit qui ne sert pas l'intérêt général de la collectivité.

Dans ce second chapitre, intitulé « la délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux ». Nous présenterons le modèle de la gestion déléguée des services publics locaux, où il sera question d'analyser sa portée en matière d'efficacité et de satisfaction de l'exigence d'équité. Ce chapitre sera scindé en deux sections.

Dans la première, il sera question de présenter les différentes compétences attribuées aux collectivités locales en matière de services publics, ainsi que leurs modalités de gestion. Nous insisterons tout particulièrement sur les facteurs qui poussent ces collectivités (essentiellement les communes) à recourir de plus en plus à l'opérateur privé pour la gestion de leurs services ; Enfin nous présenterons les différents contrats de délégation utilisés par la collectivité pour gérer de façon optimale ses prestations.

Dans la seconde section, nous élargirons notre étude aux avantages de ce mode de gestion, considéré comme une nouvelle technique managériale porteuse d'efficacité, pour mieux répondre aux exigences de service public, nous présenterons également les limites de ce modèle de gestion. Enfin dans un deuxième point, nous essayerons d'expliquer ces limites,

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

en analysant ce système par les différentes théories des contrats. Comme pour le premier chapitre, l'expérience française de gestion déléguée est largement abordée.

Section 01 : Les services publics des collectivités locales et leurs modalités de prise en charge

La section suivante est consacrée à l'étude des différentes formules utilisées par la collectivité locale dans l'exécution de ses missions de services publics. Nous tenterons de présenter dans une première sous section, les compétences dévolues aux collectivités locales en matière de services publics ainsi que leurs modalités de gestion. Nous insisterons dans la deuxième sur les facteurs de développement de la gestion déléguée du service public local ; Enfin, dans la troisième sous section nous présenterons les différents contrats de délégation.

Sous section 01 : Le service public local et ses modes traditionnels de gestion

Avant de présenter les différentes modalités de gestion du service public local, il est utile de situer dans un premier temps les missions attribuées aux collectivités locales en matière de services publics.

1.1 : Les différentes catégories de services publics locaux

Comme nous l'avons signalé précédemment, le service public local existe au niveau d'un territoire plus réduit que la nation, au niveau de la commune, du département, de la région. TROGER. François, définit le service public local comme recouvrant « toutes les prestations d'intérêt général faisant partie des attributions des collectivités locales, que se soit en application de la loi et des règlements ou parce que les faits ont conduit ces collectivités à les assurer »¹.

Les services publics locaux sont nombreux. Certains sont obligatoires du fait de la loi, comme la collecte des déchets, et les collectivités locales doivent de ce fait, les assurer. D'autres sont facultatifs : leur existence est autorisée par la loi si la collectivité souhaite les mettre en place, ou est liée à un intérêt local qui conduit la collectivité à fonder un service public particulier.

En général, nous pouvons à la suite de J.F. AUBY dans son ouvrage « les services publics locaux », distinguer sur le plan fonctionnel trois (03) catégories de services locaux :

¹ TROGER. F., Services publics : faire ou déléguer ? Edition Vuibert, Paris, 1995, p. 05.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

1.1.1 : Les services éducatifs, sportifs, culturels et sociaux

Les communes jouent un rôle important dans l'enseignement primaire (construction, fonctionnement), les départements dans l'enseignement secondaire, les collectivités locales gèrent des équipements sportifs, culturels (musées, bibliothèques, archives, salles de spectacles), des services sanitaires et sociaux.

1.1.2 : Les services économiques

Les services économiques des communes concernent la distribution d'électricité ou de gaz, l'éclairage public, le chauffage urbain, les transports publics urbains ou interurbains, certaines infrastructures routières, le stationnement payant, certains services de télécommunications, les abattoirs, les services d'action touristique, les foires et marchés, le logement et le mobilier urbain...

1.1.3 : Les services d'hygiène et de protection de l'environnement

Les services d'hygiène concernent la distribution d'eau potable, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets, les services funéraires, les services de l'environnement s'intéressent aux parcs et jardins, à la surveillance de l'aire ou de l'eau, à l'entretien de certaines infrastructures touristiques, à la préservation des paysages urbains et ruraux...

Les compétences des collectivités territoriales peuvent être synthétisées dans le tableau (cf. annexe n° 01)

L'Union européenne reconnaît la notion de service public local, et a adopté en 1996 des principes directeurs qui affirment que les services publics locaux "sont l'une des expressions les plus concrètes de l'autonomie des collectivités locales et un puissant moyen dont celles-ci disposent pour servir l'intérêt général"¹. Les principes européens affirment également que l'un des buts des services publics locaux est de resserrer les liens entre les habitants, d'éviter le déchirement du tissu social et de maintenir la solidarité dans les communautés locales, grâce à la qualité des biens qu'ils fournissent à la population et en particulier aux catégories défavorisées.

De la classification précédente, une distinction traditionnelle, très importante, est à opérer entre les services publics à caractère administratif (SPA), d'une part, et les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), d'autre part.

¹ BARBIER. V., FROIS. P., LE MASSE. P., Service public local et développement durable, in revue d'économie régionale et urbaine (RERU), n° 2, 2003, pp. 317-338.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

- **Le service public à caractère administratif (SPA)** : ce type de service recouvre des domaines aussi divers que l'action scolaire et éducative, l'action sociale et culturelle, la délivrance des titres et autorisations administratives, l'état civil. Nous relevons également l'urbanisme, l'entretien des voies publiques, les cimetières, les archives communales ou la lutte contre l'incendie. Il fonctionne au moyen de ressources à caractère fiscal et parafiscal, et entretient avec l'usager des relations qui relèvent du droit administratif.

Il s'agit donc d'un service qui n'est pas susceptible d'être géré par une entreprise privée.

- **Le service public industriel et commercial (SPIC)** : il s'agit d'un service susceptible d'être géré par une entreprise privée. Cette dernière est rémunérée grâce à un tarif appliqué à des usagers et entretient, avec ceux-ci, des relations à caractère commercial. Le SPIC doit respecter les trois grands principes du service public à savoir ; la continuité, l'égalité et l'adaptabilité. Les services que l'on rencontre le plus souvent sont à ce titre : la distribution de l'eau, l'assainissement, la collecte des ordures ménagères, les transports publics, le chauffage urbain, les parcs de stationnement publics, la restauration collective, les pompes funèbres, les centres de congrès, les abattoirs, l'éclairage public, halls, foires et marchés...

Dans notre travail, nous nous intéresserons plus particulièrement aux SPIC, car ces derniers sont des services qui sont susceptibles d'être gérés par une entreprise privée, donc d'être déléguables.

Les différents services publics locaux, sont gérés par la collectivité, selon différentes modalités que nous proposons d'étudier dans le point suivant.

1.2 : Les modes de gestion des services publics locaux

1.2.1 : Présentation économique des modes de gestion des services publics locaux

Dans le point suivant nous tenterons de ressortir les différents modes de gestion des services publics locaux en se référant à l'analyse économique, mais également d'éclaircir certains concepts pour mieux comprendre la diversité des modes de prise en charge de ces services.

1.2.1.1 : Mode de gestion et privatisation des services publics locaux

Ce point sera consacré à préciser le mot privatisation, et plus généralement de définir du point de vue de l'économiste, les différents modes de gestion des services publics locaux.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Tout d'abord une distinction s'impose pour la compréhension de la véritable signification du mot privatisation et de son contenu. En effet, toute offre de service public implique la participation de trois acteurs principaux : l'initiateur, le producteur, le consommateur.

A : L'initiateur (ou l'offreur) : "est l'agent qui a le pouvoir de désigner ou de choisir le producteur qui satisfera la demande du consommateur"¹. Il a l'initiative de l'offre du service (et de ses modalités) ; dans de nombreux cas, l'initiateur est un organisme public.

B : Le producteur du service : est l'agent qui met réellement en œuvre les facteurs ou les ressources nécessaires à la production et à la distribution du service. Un producteur peut être une collectivité publique, une association, une entreprise privée...

C : Le consommateur : obtient directement le service. Cela peut être un individu, un ménage ou toute personne résidente dans une zone géographique donnée.

Nous constatons que l'initiative et la production d'un service sont deux activités qu'il ne faut absolument pas confondre. Une autorité publique qui décide qu'un service doit être offert et financé par la collectivité n'a pas nécessairement à le produire elle-même, avec ses propres personnels et équipements. Pour tout un ensemble de services il existe une pluralité de producteurs potentiels.

Concernant les collectivités locales, ces dernières exercent comme nous avons vu de nombreuses activités². Nous pouvons se demander pourquoi dans une économie de marché ces activités sont prises en charge par la collectivité et financées par l'impôt. Une règle simple pourrait être que les activités économiques relèvent en principe de l'initiative privée, les collectivités locales n'ayant à prendre en charge l'offre (l'initiative) du service qu'en cas de carence de l'initiative privée. La notion de carence connue des juristes, revêt des réalités économiques différentes résumées comme suit :

- Dans certains cas, le service ne peut pas être assuré par l'initiative privée parce que, le système du contrat, qui régit le commerce privé, n'est pas opératoire, Cela veut dire que les bénéficiaires du service ne sont pas individualisables : Etat civil, police, voirie urbaine, action économique ou touristique.

¹ TERNY. G et PRUD'HOMME. R., Performances et modes de gestion des services publics locaux, paru in collectif : Performances des services publics locaux : analyse comparée des modes de gestion, édition Litec, Paris, 1990, pp. 15-26.

² Cf. Supra.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

- Dans d'autres cas, un paiement du service est praticable, mais les conditions techniques ou économiques de production ou des tarifs réglementés ne permettent pas toujours d'espérer le seuil de rentabilité (abattoirs, bibliothèques, transports urbains) ;
- Enfin certains services pourraient être assurés dans des conditions acceptables de rentabilité par des entreprises privées, mais l'autorité publique souhaite les contrôler pour des raisons d'éthique (enseignement) ou parce qu'ils nécessitent des facteurs publics rares (parcs de stationnement par exemple)

Dans tous les cas, la collectivité publique prend l'initiative du service parce que, aux conditions économiques, techniques et réglementaires, l'initiative privée ne peut pas réussir seule. Cependant, pour la production du service, les économistes ne voient a priori aucune raison qui interdirait à l'autorité publique locale de confier tout ou partie du processus de production d'un service à un ou plusieurs opérateurs privés.

Pour distinguer les deux niveaux de l'initiative et de la gestion, KOLDERIE propose d'établir un tableau à quatre cases selon que l'initiative est publique ou privée, et que la production est assurée par une organisation publique ou privée ; le tableau suivant illustre les propos de cet auteur :

Tableau 05 : Les modes de gestion selon l'initiative et la production des services publics locaux

Initiative	Publique		Privée	
Production	Publique	privée	Publique	Privé
Mode de gestion	Gestion directe	Gestion déléguée	Non significatif	Gestion privée

Source : réalisé par nous-mêmes. Inspiré de : DIDIER. M., Evaluation des performances de divers modes de gestion des services publics locaux ; étude de cas, paru in collectif : Performances des services publics locaux, analyse comparée des modes de gestion, édition LITEC, Paris, 1990, pp. 95-146.

En analysant le tableau, nous constatons que le terme « privatisation », est réservé à une activité dont l'initiative et la production sont privées et réglées par le marché, la gestion dans ce cas est une gestion privée. La gestion directe est réservée au service dont l'initiative et la production sont assurées par une agence publique. La gestion déléguée désigne quant à elle, le cas où la production du service est assurée par une entreprise privée et que l'initiative du service relève d'une autorité publique.

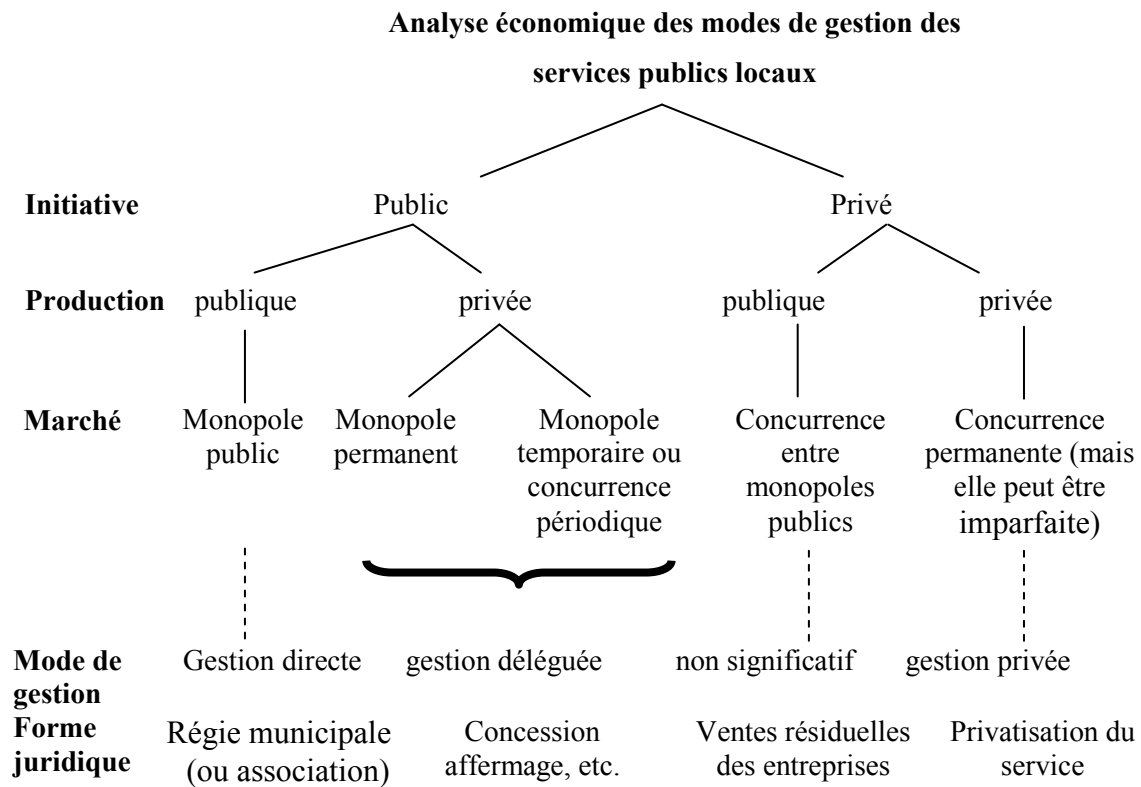
1.2.1.2 : Le sens des mots privé et public

Une différence essentielle entre secteurs public et privé étant le rôle de la concurrence, la concurrence autorisée par chaque mode de gestion est de ce fait, un critère important de différenciation entre les divers modes de gestion. SAVAS propose de distinguer trois modes

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

de gestion très différents du point de vue de la concurrence : le monopole permanent, la concurrence périodique (ou monopole temporaire) et la concurrence continue. Ceci est illustré dans le schéma suivant :

Schéma 02 : Présentation économique des modes de gestion des services publics locaux



Source : DIDIER. M., Evaluation des performances de divers modes de gestion des services publics locaux ; étude de cas, paru in collectif : Performances des services publics locaux, analyse comparée des modes de gestion, édition LITEC, Paris, 1990, pp. 95-146.

A la lecture du schéma ; le monopole permanent est la situation dans laquelle une collectivité fournit directement et seule la totalité du service. Un monopole permanent peut aussi être exercé par une entreprise privée si le contrat de délégation est exclusif et de longue durée. La concurrence périodique ou monopole temporaire, est un contrat d'exclusivité de durée limitée, et attribué par la collectivité sur des bases d'appel à la concurrence à une entreprise privée. Enfin, certaines collectivités acceptent et suscitent, pour certains services, une concurrence continue et permanente entre plusieurs entreprises privées.

De manière générale, la collectivité locale recourt à deux modes principaux de gestion de ses services, la gestion directe et la gestion déléguée. Quel que soit le mode de gestion choisi, l'initiative appartient toujours à la collectivité qui reste seule responsable du service public. A ce titre, l'initiative ne peut être déléguée. Quant à la production (ou la gestion) du service la collectivité peut décider qu'elle sera effectuée par elle-même (gestion directe) ou

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

confiée à un tiers et dans ce cas nous sommes en présence d'une gestion déléguée. Nous proposons d'étudier de manière détaillée, ces différents modes dans le point suivant.

1.2.2 : Les modes de gestion offerts à la collectivité locale

Le choix de gestion qui s'offre à une collectivité envisageant de mettre en place un service public se situe comme nous l'avons signalé entre la gestion directe et/ou la gestion déléguée. Ce choix peut intervenir au niveau de l'investissement, mais aussi au niveau de l'exploitation du service. Un même projet peut être réalisé à partir de choix différents selon qu'il s'agisse de l'investissement ou de l'exploitation, la collectivité réalisant, par exemple, les investissements initiaux dont elle confie l'exploitation à un tiers.

Les différentes possibilités d'organisation sont :

1.2.2.1 : Les modes de gestion directe

Ces modes caractérisent l'exploitation en régie, dans laquelle la collectivité organise et gère elle-même le service. On distingue trois sortes :

A : La régie simple (ou directe)

"C'est le mode le plus ancien dans l'exploitation et la gestion du service public"¹, dans ce cas il n'y a pas création d'une personnalité morale distincte de la collectivité locale, le service en question est à la charge directe de la collectivité qui le fait fonctionner dans ses propres structures, avec ses propres biens et aussi ses propres agents.

Les opérations effectuées en dépenses et en recettes sont directement enregistrées au budget de la collectivité, il n'y a pas d'individualisation du service qui n'a pas de personnalité morale.

B : La régie avec autonomie financière

La régie a autonomie financière, "possède sa propre structure de gestion et dispose d'un budget distinct de celui de la collectivité"², mais qui est rattaché à celui-ci. Dans ce cas aussi, la régie autonome n'est pas dotée de la personnalité morale.

C : La régie à personnalité morale

La régie dans ce cas est dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de la collectivité locale, dotée aussi de son propre budget, le service fourni par cette forme de régie,

¹ BOUVIER. M., op. cité, p. 123.

² CARLIER. B. et RUPRICH- ROBERT. C., Initiation aux finances locales, édition Berger- Levraut, Paris, 1996, p. 25.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

sera pris en charge par ses structures propres, ses propres agents qui sont donc spécialement affectés au service considéré. "La régie à personnalité morale peut donc être assimilée à un établissement public local, qui correspond alors à une individualisation absolue ou à la personnification d'un service public"¹.

A la présentation des modes de gestion directe, nous constatons une sorte de graduation en matière de gestion du service public local. En effet, la collectivité tend davantage à se désengager de la gestion complète est absolue du service (cas de la régie simple), à un degré supérieur d'individualisation (cas de la régie autonome et/ou a personnalité morale), dans le sens où le service s'autonomise progressivement par rapport à la collectivité locale qui l'a crée.

Cependant, si les différentes formules de régie permettent un contrôle très rapproché de la collectivité sur leurs activités, leurs caractéristiques administratives et financières sont mieux adaptées à un service à évolution relativement lente, ne nécessitant pas de ce fait de nouveaux investissements.

Par ailleurs, la régie présente un risque d'exploitation qui est totalement pris en charge par la collectivité, ce qui peut avoir des conséquences très lourdes sur le budget municipal, surtout lorsque l'investissement représente une proportion importante du budget en question².

De ce fait, nous assistons aujourd'hui au développement de nouveaux modes de gestion partenariaux, à savoir, la gestion déléguée.

1.2.2.2 : Les modes de gestion déléguée

La collectivité peut également décider de recourir à un tiers, pour la gestion de ses services publics. Le degré d'intervention de ce tiers et les missions qui lui sont confiées peuvent être d'importance inégale. En effet, il ne peut s'agir que de missions ponctuelles ou de prestations d'entretien ou de fournitures : dans ce cas, il n'est pas question de gestion déléguée.

Cependant, "les contrats dans lesquels une personne privée contribue à l'exécution du service public caractérisent la gestion déléguée"³.

¹ CARLES. J., GENDRON. F., LABIE. F., REGOURD. S., Les collectivités territoriales et leur financement, édition la revue banque, Paris, 2000, p 282.

² C'est le cas par exemple, dans certaines communes touristiques de petite taille qui doivent assurer des investissements importants pour l'accueil de leurs visiteurs.

³ TROGER. F., op. cité, p. 13.

A : Définition de la délégation de service public

La délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service dont elle a la responsabilité à un délégataire, le plus souvent privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service.

Les degrés d'implication de l'entreprise peuvent varier. L'entreprise peut simplement participer à l'exécution du service, qui reste juridiquement assuré par la collectivité : les contrats se dénomment alors gérance ou régie intéressée. Le tiers peut aussi se voir confier l'exécution même du service, qui est alors assuré en son nom : il s'agit, dans ce cas, de concession ou d'affermage.

A ce stade il est très important de faire une distinction entre la délégation de service public et une autre formule contractuelle qui est le marché public. Le critère fondamental permettant de distinguer ces deux catégories de contrats réside dans le mode de rémunération du cocontractant : au moyen d'un prix payé par la collectivité lorsqu'il s'agit d'un marché public ; par les usagers du service dans le cas d'un contrat de délégation. Dans son ouvrage « Mutation du service public et territoires », GROUD. Hervé, souligne également qu'il y a convention de délégation de service public et non marché public, lorsque « la rémunération du cocontractant est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation ».

B : Identification de la délégation de service public

De manière générale, trois conditions permettent d'identifier la délégation de service public :

1. La première condition est que nous soyons en présence d'un contrat conclu entre la collectivité délégante et le délégataire ;
2. La deuxième est que ce contrat doit avoir pour objet l'exploitation d'un service public ;
3. La troisième condition, essentielle est que "la rémunération du cocontractant, soit assurée substantiellement par les résultats de l'exploitation. Ceci signifie que le cocontractant doit participer aux risques financiers de l'exploitation et non tirer sa rémunération d'un prix payé par la collectivité. Ce dernier élément permet de distinguer une délégation de service public et un marché public dont les règles de passation sont plus rigoureuses"¹.

¹ ESPULGAS. P., Le service public, édition Dalloz, Paris, 2002, p. 79.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

La délégation de service public recouvre quatre (04) formules contractuelles principales : la concession, l'affermage, la gérance et la régie intéressée. Nous les étudierons de manière détaillée dans le troisième point de la présente section. Avant cela, nous proposons de voir dans le point qui suit, les différents facteurs qui amènent la collectivité locale à recourir à la délégation pour la gestion de ses services publics.

Sous section 02 : Les facteurs de développement de la gestion déléguée du service public local

La gestion déléguée telle qu'elle se présente aujourd'hui est la conséquence d'un certain nombre de facteurs, qui constituent les principales conditions ayant permis une accélération du développement de ce modèle de gestion.

2.1 : La gestion déléguée et la concurrence

Parmi les arguments qui ont pu être avancés pour justifier le recours à la gestion déléguée, la théorie économique en fournit quelques-uns.

La pénurie de main d'œuvre qui a caractérisé les années cinquante et soixante, a amené les collectivités locales à recourir à la gestion directe, afin d'éviter le risque d'une carence du secteur privé sur des services essentiels à la population, mais aussi dans le souci d'une meilleure prestation.

Cependant, cette situation justifiée dans le contexte de l'époque, s'est transformée avec le temps en une situation de monopole dans la relation entre la collectivité et son fournisseur interne. Cette situation (de monopole), a entraîné une perte de l'incitation à l'amélioration de la productivité, faute justement, de l'existence d'un marché qui permettra de tester l'adéquation entre l'offre de services et besoins exprimés.

Ce faisant, la concurrence s'est vue par la politique gouvernementale, comme la seule susceptible d'entraîner des gains de productivité. A cet effet, un intérêt important s'est porté sur la gestion déléguée pour trois ordres :

- La mise en concurrence incite de manière continue l'entreprise à améliorer sa productivité ;
- L'appel à la concurrence facilite le suivi de la qualité du service rendu, la conclusion d'un contrat permet en effet à la collectivité de fixer des critères précis de réalisation du service, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs ;

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

- Eventuellement des économies d'échelles, qui peuvent être mises en avant comme facteur favorable à la gestion déléguée.

L'approche économique de la DSP, conclue à ce niveau, que si la DSP constitue une condition nécessaire à l'augmentation de la productivité des services, elle n'est en aucun cas une condition suffisante. En effet, substituer au niveau local, un monopole public par un monopole privé n'est pas de nature à apporter les améliorations souhaitées. Néanmoins, ce qui est considéré comme facteur essentiel, c'est un système satisfaisant d'incitation qui peut s'appliquer aussi bien à des structures publiques qu'à des structures privées.

2.2 : La situation financière des collectivités locales

La situation financière et la maîtrise des coûts, souvent difficiles des collectivités locales peuvent être présentés comme les facteurs ou les raisons les plus avancées pour justifier le recours à la délégation de service public. Le manque de moyens financiers est accentué par les lois de décentralisation. En effet, ces dernières ont directement ou indirectement augmenté les compétences des collectivités territoriales, notamment les communes, sans pour autant que leurs budgets n'évoluent en conséquence. Dès lors, le pragmatisme des élus locaux pousse à déléguer un maximum de services afin d'en financer d'autres.

Ce faisant, la crise des finances locales est souvent, largement avancée pour justifier un tel recours. Mais, dans quelle mesure cette situation financière est susceptible d'avoir une influence sur le développement de la gestion déléguée ? Cela peut être expliqué par :

➤ Une volonté de réduction des aléas

La volatilité des ressources financières des collectivités locales, est souvent l'élément le plus significatif de leur situation. Leurs ressources fiscales, ont en effet, le caractère d'être de plus en plus sensibles à la conjoncture.

Ainsi, même si les ressources fiscales traditionnelles, à savoir les quatre taxes (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti) représentent encore la grande part des ressources des communes, ces dernières se voient évoluer de manière moins importante, car leur base d'imposition augmentent à un rythme moins soutenu que par le passé.

Ce faisant, les élus locaux ne peuvent pas tabler sur une pérennité de leurs ressources à long terme. D'autant plus que ces ressources sont déterminées de manière prévisible.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Un autre élément peut-être également mis en évidence, est que les ressources des collectivités locales dépendent largement des dotations de l'Etat (multipliées avec la décentralisation) et sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir et peu d'assurance sur le long terme. Ce qui réduit le sentiment de sûreté financière que peuvent avoir les responsables locaux. Il est aussi important de signaler également, que dans certains cas, malgré une situation financière saine, il existe souvent un accroissement des incertitudes de ces collectivités sur le montant de leurs ressources, qui fait que leur budget peut ne pas être tenu à quelques pour cent (%) près, ce qui constitue une nouvelle situation pour les gestionnaires.

Les aléas cités, poussent de ce fait, la plupart des collectivités à adopter une tendance qui consiste à la recherche des moyens d'externaliser les sources supplémentaires d'aléas. Ce qui ouvre un vaste champ de développement à la gestion déléguée. Le manque de moyens financiers est dans la plupart des cas, la raison principale avancée par les communes pour recourir à ce mode de prise en charge du service public.

A ce titre, certaines collectivités préféreront cette solution contractuelle, malgré sa cherté qu'une exploitation directe, procure à la collectivité l'assurance de n'avoir à supporter aucun dépassement de son budget, indépendamment de sa volonté.

De manière générale les considérations financières revêtent une importance fondamentale dans un contexte de rareté des ressources publiques ; mais également, dans celui d'une augmentation tendancielle des prélèvements obligatoires et, donc, d'une éventuelle volonté politique d'agir sur le montant ou le pourcentage de ces prélèvements.

Le recours à la délégation des services publics est, à plus forte déterminante lorsque le service en cause manifeste de gros besoins capitalistiques (cas de la distribution de l'eau potable, du traitement des déchets, des services ou équipement urbains en général). Cela, *a fortiori*, dans une phase de création de toutes pièces de nouveaux réseaux ou de nouveaux services, mais également de complète modernisation de réseaux existant devenus insuffisants ou obsolètes. Si de telles questions se posent bien dans tous les pays, elles se posent néanmoins avec davantage d'acuité dans les pays émergents ou en voie de développement, pays qui ont, à la fois, de très gros besoins en équipements et une insuffisance de ressources ou recettes publiques¹.

¹ A titre d'illustration de ces propos, signalons que la commission mondiale de l'eau (émanation de la banque mondiale) a estimé, dans un rapport publié en 2000, que se sont quelque 180 milliards de dollars d'investissement par an, qui sont nécessaires, dans les seuls « pays en voie de développement », pour le seul approvisionnement en eau potable, alors que les dépenses effectivement engagées seraient de l'ordre de 80 milliards.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

D'autre part, ces raisons financières ont amené les institutions internationales à porter une attention toute particulière aux mécanismes de la gestion déléguée des services publics à partir du début des années 1990¹.

2.3 : Les raisons techniques

Outre de ressources disponibles, les collectivités publiques peuvent, parfois, manquer aussi des compétences de groupes privés spécialisés pour ce qui concerne la conception et la réalisation de projets présentant un fort conditionnement technique. A cela, nous pouvons joindre, notamment dans les pays développés, des raisons tenant à l'augmentation de la précision des « normes » applicables, par exemple, dans le domaine de la gestion de l'eau, "il existe aujourd'hui en France soixante sept (67) critères pour l'eau potable contre seulement quatre (04) au début du siècle"², ce qui donne la mesure de la technicité grandissante de ce domaine. Un tel mouvement justifie le recours à des professionnels par la voie de la gestion déléguée alors que la collectivité ne dispose pas toujours de compétences techniques pour assurer la charge du service public. Ajouter à cela, la tentation de bénéficier plus rapidement des innovations que peuvent mettre au point, en la matière, des services de recherche-développement attachés à des grands groupes du secteur économique des services délégués.

2.4 : Le perfectionnement des techniques de péage

Par définition tout service industriel et commercial (SPIC) comporte, la perception d'un tarif sur les usagers. Tarif qui peut être extrêmement variable selon la nature du service, les formes sous lesquelles il se consomme, les modes de paiement auquel il donne lieu. Le tableau qui suit, tente d'établir une classification des services industriels et commerciaux selon deux critères de tarification :

Le premier correspond au moment où se situe le paiement par rapport à la consommation du service, nous distinguons : le prépaiement (s'acquitter du prix avant la consommation), le postpaiement (après la consommation), le paiement simultané (en même temps que la consommation) ;

¹ Sur cette question, cf. B. du Murais, « les délégations de service public au service du développement : expérience et approche de la banque mondiale », in « la gestion déléguée du service public », supplément au n° 3 de la revue française de droit administratif, 1997, pp. 101-113.

² LAGUMINA. S ; « la gestion déléguée du service public dans les collectivités locales : avantages et inconvénients », in « la gestion déléguée du service public », supplément au n° 3 de la revue française de droit administratif, 1997, pp. 73-76.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Le deuxième critère correspond, au caractère forfaitaire de l'achat effectué¹ : paiement au forfait, paiement abonnement plus consommation, paiement proportionnel à la consommation.

Tableau 06 : Exemple de tarifications en fonction des modes de paiement

	Paiement au forfait	Paiement abonnement + consommation	Paiement proportionnel à la consommation
Prépaiement	Carte orange (1) Abonnement câble Abonnement parking Remontées mécaniques		Télécarte (2) Carnets de triquets
Paiement simultané à la consommation			Piscine, Tickets (3) bus à l'unité, Cinéma, Théâtres, Autoroutes Stationnement,
Postpaiement		Eau, Gaz, (4) Electricité Téléphone	Minitel, (5)

Source : TROGER. F., *Le service public : faire ou déléguer ?* op. cité, p.75.

Nous pouvons, à la suite de ces deux critères classer les services en cinq catégories comme suite ;

- (1) Les services dont l'achat est à la fois forfaitaire et prépayé ;
- (2) Les services prépayés, mais dont le prix est directement proportionnel à la consommation ;
- (3) Les services faisant l'objet d'un paiement simultané à leur consommation, qui ne peut être que proportionnelle à celle-ci ;
- (4) Les services facturés et payés après consommation, mais dont le montant de la facturation comprend un élément forfaitaire (l'abonnement) et un élément variable, proportionnel à la consommation ;
- (5) Enfin, les services payés uniquement sur la base de la consommation et après constatation de celle-ci.

Nous constatons, une grande diversité des techniques de péages qui permettent une prise en compte plus fine de la consommation ; ce développement des techniques a également permis de faire entrer dans une logique de péage, des services publics relevant auparavant de la logique simple de redevances sous forme de taxes ; c'est le cas par exemple de la télévision qui passe de plus en plus d'un financement parafiscal à un financement lié à l'usage.

¹ C'est-à-dire à une période d'ouverture des droits à consommation, ou au contraire à son caractère proportionnel à la consommation réellement effectuée

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Ce perfectionnement des techniques de péages, semble de ce fait avoir une tendance lourde de la société. En effet, les modes de consommation de certains biens autrefois collectifs deviennent de plus en plus individuels et fait apparaître de ce fait, une plus grande exigence de transparence entre ce qui est consommé et ce qui est payé. Le rejet de la fiscalité explique en grande partie cela.

En effet, les citoyens-contribuables ne savent pas à quoi servent les impôts, parce qu'ils ne voient pas directement l'utilisation qui est fait. De ce fait, ils sont amenés à penser que la redistribution opérée par la fiscalité est, au moins injuste.

Ce faisant, même si ces techniques de péages soulèvent d'autres objections dans le public, sont toutefois de nature à améliorer à la fois la transparence et sinon, la justice, du moins la proportionnalité entre la somme versée et le service rendu.

Les techniques de péages sont de ce fait, entrain de gagner de nombreuses activités liées aux services publics locaux ;

La conclusion importante qui peut être dégagée du développement des techniques de péages est que, si ces dernières n'entraînent pas automatiquement le recours à la gestion déléguée, elles en élargissent néanmoins la base à un double niveau :

- 1- En rendant techniquement possible l'entrée dans le champ de l'activité marchande, des domaines qui ne relèvent auparavant que de la fiscalité ;
- 2- Ensuite, en concourant à développer l'idée qu'il est légitime que certains services soient payés en fonction de leur consommation réelle est non par la fiscalité.

Pour le cas de la France que nous développons, les collectivités locales ont transféré au secteur privé une partie de leurs prérogatives de gestion des services locaux notamment ceux relevant des collectivités urbaines et préfèrent de ce fait conclure des contrats de délégation avec des entreprises spécialisées plutôt que d'avoir à gérer directement ces activités, qui demandent souvent, comme nous l'avons signalé des compétences techniques sophistiquées et des moyens financiers importants. A ce titre, le tableau suivant donne une illustration de l'importance accordée en France à ce mode de gestion :

Tableau 07 : Part de la délégation par service en France

Services publics urbains	Part de la DSP par service
Distribution de l'eau	75%
Traitement des déchets ménagers	85%
Chauffage urbain	95%
Transport urbain	75%
Stationnement urbain	60%
Contrôle et entretien de l'assainissement	35%
Transports collectifs scolaires	35%

Source : réalisé par nous-mêmes selon les données du site de l'institut de la gestion déléguée : www.igd.fr consulté le 10/06/07

A la lecture du Tableau, nous constatons que le mode de la gestion déléguée est largement répandu. En effet : plus des trois quarts de la distribution de l'eau sont délégués, 85% du traitement des déchets ménagers, 95% du chauffage urbains, 75% du transport urbain (hors RATP), 60% du stationnement. Dans le cadre de la délégation, diverses formules sont ainsi utilisées et permettent de répartir différemment la prise en charge des investissements entre les parties au contrat, la durée ou encore les modalités de rémunération du délégataire. Nous proposons dans le point qui suit une présentation de ces contrats de délégation et les différentes modalités de fonctionnement les régissant.

Sous section 03 : Les contrats de délégation de service public local

La sous section suivante sera consacrée à l'étude des principaux contrats de délégation de service public, leurs règles de fonctionnement, ainsi que les différents contrôles que la collectivité locale est en mesure d'appliquer.

3.1 : Les types (formes) de délégation de service public

Nous avons signalé précédemment que ce mode de gestion revêt quatre (04) formules contractuelles principales : la concession, l'affermage, la gérance et la régie intéressée.

3.1.1 : La concession

La concession est un contrat par lequel une personne publique –le concédant- charge une personne privée appelée –concessionnaire- de financer et de construire les équipements, puis d'exploiter le service. L'entreprise privée se rémunère directement auprès des usagers. "Le concessionnaire assure également le fonctionnement du service à ses risques et périls"¹.

¹ BOUVIER. M., op. cité, p. 125.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Une fois les constructions effectuées et la durée du contrat expiré, l'exploitant privé remet gratuitement les équipements à la disposition de la collectivité locale. La concession du service public comporte de ce fait trois (03) critères essentiels :

1- Les investissements initiaux en matière d'ouvrages et de réseaux concernant le service concédé, sont les conditions obligatoires de la transmission du service vers le concessionnaire ;

2- A la charge du concessionnaire, tous les frais d'organisation administrative, la rémunération de son personnel et l'entretien des installations, de ce fait, tous les risques incombent au concessionnaire ;

3- Pour amortir le capital engagé et rentabiliser ses investissements, le concessionnaire est rémunéré par la perception de redevances sur les usagers du service.

3.1.2 : L'affermage

L'affermage est différent de la concession, dans la mesure où l'entrepreneur privé ne supporte pas initialement, la lourde charge des frais relatifs à l'installation du service¹. "Le fermier"², exploite ensuite le service public. L'entreprise se rémunère aussi auprès des usagers, et le prix payé est partagé entre la collectivité locale (pour la partie investissement) et le fermier (pour la partie exploitation). L'intérêt de ce procédé réside dans la distribution relativement équitable des charges et des bénéfices que permet l'exploitation du service.

3.1.3 : La régie intéressée

Dans ce mode de gestion l'entreprise privée exploite le service sous la responsabilité de la collectivité. Cette dernière verse une rémunération à l'exploitant, à laquelle s'ajoute un intéressement aux résultats³.

La collectivité garde également à elle seule le contrôle sur la gestion du service, en assurant les dépenses et en recueillant les recettes, qui sont inscrites au budget général de la collectivité.

¹ En effet, dans l'affermage, les frais de premier établissement, à savoir les investissements et équipements du service sont à la charge de la collectivité locale.

² Dans l'affermage, on appelle « Fermier » l'entreprise privée qui se charge d'exploiter le service.

³ En plus de la rémunération fixe (forfaitaire) que la collectivité verse au régisseur intéressé ; ce dernier perçoit également un intéressement c'est-à-dire une prime variable en fonction des résultats réalisés.

3.1.4 : La gérance

Dans cette forme de gestion, l'exploitation du service public est confiée à une personne privée appelée « le gérant », rémunéré par la collectivité, dans des conditions fixées par contrat appelé « contrat de gérance ».

"Le gérant du service public, ne prend aucun risque financier, son capital n'est pas engagé, sa rémunération est fonction des prestations fournies, pour lesquelles la collectivité lui assure un prix fixe par le contrat"¹ ; il y a exclusion de tout intéressement aux bénéfices, à l'exemple de la régie intéressée, la collectivité est seule responsable du service.

Ces formules contractuelles sont utilisées en fonction des besoins et des préférences des collectivités locales. De ce fait, une commune voulant garder la maîtrise de son programme d'investissement se décidera pour un contrat d'affermage. Au contraire, si elle ne dispose pas de capacités suffisantes pour financer elle-même les travaux, elle pourra opter pour la concession. Une collectivité cherchant à garder une maîtrise plus importante sur le fonctionnement du service optera pour la régie intéressée ou la gérance. Le degré d'engagement et de répartition des responsabilités de la collectivité évoluent donc de manière significative en fonction de la solution contractuelle envisagée.

Dans notre travail, nous nous intéresserons uniquement à la concession et à l'affermage, car dans ces deux formes de délégation, les opérateurs privés se rémunèrent directement auprès des usagers du service.

3.2 : Les règles de fonctionnement

3.2.1 : La procédure de délégation

La passation des contrats de délégation de service public fonctionne selon le principe de "l'intuitu personae"². La signature du contrat s'effectue de gré à gré qui reste cependant encadré. En effet, les élus locaux doivent dans un premier temps débattre publiquement de l'intérêt qu'il y a pour la collectivité à faire appel à une intervention privée. Ensuite, le choix du prestataire de service est soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence.

¹ CARLES. J., GENDRON. F., LABIE. F., REGOURD. S., op. cité, p. 287.

² L'intuitu personae caractérise les contrats de DSP. Cette caractéristique est la conséquence de ce que le contrat porte sur la gestion même d'un service public. Une telle gestion ne peut être confiée par la collectivité locale responsable qu'à un cocontractant qu'elle connaît intimement et avec lequel elle entretient des rapports de confiance qui vont au-delà des garanties de sérieux et de fiabilité que l'on peut exiger d'une entreprise avec qui on passe un marché.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

La pré-sélection des entreprises compétentes est faite sur la base d'un appel à proposition. C'est sur la base des offres remises par les candidats que les élus locaux effectuent leur choix (choix qui reste motivé).

3.2.2 : Le contenu du contrat

Le contrat de délégation de service public (concession ou affermage) se présente sous la forme de deux documents : la convention de délégation et le cahier des charges.

Le premier document se borne à constater l'accord intervenu entre la collectivité publique qui délègue le service et le délégataire (concessionnaire ou fermier) qui s'engage à exploiter le service délégué.

Le cahier des charges est le document le plus important, car il détermine l'objet du contrat, les conditions d'exécution des travaux, les règles d'exploitation du service, le régime financier et la durée de la concession. Ces cahiers des charges s'inspirent le plus souvent de modèles, les cahiers de charges types¹, proposés en France par la direction générale des collectivités locales.

Le contrat de délégation est un contrat mixte, alliant clauses réglementaires et clauses contractuelles. De part les premières, la DSP est avant tout un acte condition par lequel le délégataire accepte de faire fonctionner le service selon des règles préétablies. De part les secondes, le délégataire est dans une situation juridique subjective résultant d'un contrat.

3.2.2.1 : Les clauses réglementaires (obligatoires) : concernent l'organisation et le fonctionnement du service. A ce titre, le contrat doit indiquer que la compétence d'organisation du service revient à la collectivité, il doit définir de manière précise la nature du service confié au délégataire et la manière dont celui-ci doit être assuré. Le tarif est également une clause réglementaire.

3.2.2.2 : Les clauses contractuelles : prévoient les avantages accordés par le concédant au concessionnaire en matière administrative et dans le domaine financier : subventions, garanties de rémunération, garanties d'intérêt pour les emprunts que le concessionnaire pourrait être amené à contracter, modalités de fixation des tarifs (c'est-à-dire : du tarif de base, des formules d'ajustement tarifaires et des clauses de révision). La durée du contrat est également un élément important de la relation contractuelle.

¹ En France, avant la promulgation de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions, ces documents avaient valeur obligatoire, ils ne constituent plus depuis cette date que des instruments de référence.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

De manière générale, l'enjeu principal est de trouver un équilibre des conventions entre les deux partenaires. En effet, la grande difficulté est bien de trouver un équilibre permettant aux investisseurs privés de réaliser un gain (en rémunération des capitaux investis) tout en limitant ce gain, en fonction de la réduction des risques que l'intervention de la collectivité aura toujours permis d'assurer¹. Ce faisant, l'équilibre des conventions suppose des opérations préalables qu'on peut résumer de manière synthétique comme suit :

- **Des études** : Ces études permettent au délégataire d'évaluer, la rentabilité des prestations, cela nécessitera de faire une « étude de marché », de faire des estimations sur les évolutions économiques vraisemblables ; mais aussi d'établir des projections comptables en relation avec la charge des investissements, de prévoir, enfin, une proposition de tarif de départ².

- **La négociation** : Le deuxième élément est la négociation, en vue de dégager les termes d'un accord, portant fondamentalement, sur ce qui deviendra, au final « l'équation financière du contrat ». Cette dernière est destinée à poser véritablement les conditions économiques, financières et juridiques de la future relation contractuelle. "Bien conçue au départ, et bien suivie en cours d'exécution du contrat, elle est l'un des principaux gages de réussite du partenariat"³.

L'équation financière s'efforcera, d'intégrer, a priori, trois (03) éléments essentiels que sont : la couverture des dépenses d'exploitation, la rémunération raisonnable des capitaux investis, le dégagement d'un bénéfice normal.

En somme, la négociation visera à ce qu'un accord soit trouvé, en particulier, sur les points essentiels de la consistance de la rémunération du partenaire privé, ainsi que sur ses modes de calcul, mais également sur la « durée du contrat⁴ », qui sera, par le fait même, en grande partie celle de la rémunération.

¹ Le risque peut tenir à la rencontre, toujours possible, d'aléas « techniques » susceptible de générer une inflation des coûts. Il peut tenir, aussi, à la survenance d'aléas « commerciaux » (principalement liés, à l'acceptabilité des tarifs par les usagers), freinant alors le mouvement de retour sur l'investissement, en permettant de ne dégager, au final, que des recettes insuffisantes. Il peut tenir, enfin, à la survenance d'aléas « monétaires », et donc à la variation d'un niveau de parité entre devises, niveau sur la base duquel avait été conclu le contrat.

² D'un point de vue économique « la base » de ce tarif de départ est appelé tarif d'équilibre de l'exploitation.

³ DAVIGNON. J. F., op. cité, pp. 223-250.

⁴ Les contrats de délégation s'étendent généralement sur des durées qui peuvent être très longues, ceci permet au partenaire de la collectivité locale d'amortir ses dépenses et de rémunérer son intervention. En France, la durée maximale des contrats à l'exemple de la concession d'eau, d'assainissement ou de déchets, est fixée à vingt ans. Néanmoins, des possibilités de renouvellement de ces contrats existent. La procédure est alors la même que celle qui prévaut pour une première délégation.

3.2.3 : Evolution des contrats de délégation, révisions et amendements

Dans l'exécution du contrat, le cocontractant de la collectivité locale doit respecter les principes du service public ; Il doit de ce fait, se plier aux exigences de la collectivité. En contre partie, le droit administratif lui reconnaît le droit à l'équilibre financier.

Dans les faits, il se peut qu'au cours de l'exécution du contrat, qu'il survient des évènements, qui auront pour effet de modifier l'équilibre de la convention d'origine. Dans cette situation tout devra être fait, en principe, pour rétablir l'équilibre du contrat.

Toutefois, certaines situations qualifiées « d'imprévisibles » ou encore de « forces majeures », peuvent avoir comme conséquence un bouleversement total et surtout durable de l'équilibre du contrat, l'entreprise privée pourra demander la résiliation du contrat.

A cet effet, le principe fondamental du droit au maintien de l'équilibre financier (équation financière) du contrat, a été en France à l'origine de la mise au point de deux théories importantes, en droit public, à savoir la théorie du fait du prince et la théorie de l'imprévision :

3.2.3.1 : La théorie du fait du prince

Le fait du prince, c'est toute mesure ou décision prise par la personne publique délégante, qui, sans être fautive, aura pour effet d'aggraver, directement ou indirectement, les conditions d'exécution du contrat¹. Dans la pratique, la théorie du fait du prince, est mise en œuvre principalement, à la suite de l'utilisation par la personne publique contractante, de son pouvoir de modification unilatérale.

En effet, la collectivité délégante, peut décider de modifier les conditions d'exploitation du service délégué, par exemple en augmentant les charges du délégataire pour répondre aux nouveaux besoins, ou en lui imposant « des tarifs sociaux » ou encore, en l'obligeant à maintenir la continuité d'un service pourtant déficitaire, et ce, en considération, de préoccupations « sociales ». Néanmoins, l'exercice de ce droit de modification unilatérale doit tenir compte d'un certain nombre de règles à savoir : le pouvoir de modification ne saurait avoir pour conséquence de dénaturer le contrat ; l'usage de cette prérogative est directement lié au maintien des intérêts publics dont la collectivité en cause a la charge ; enfin des mesures compensatoires devront suivre ses modifications, en vertu, du maintien de l'équilibre financier du contrat.

¹ Le fait du prince ne peut être invoqué si l'aggravation des conditions d'exécution du contrat, provient d'une autre autorité ou autre personne publique, que celle qui était signataire du contrat.

Cependant, dans la pratique, les collectivités chercheront toujours à obtenir, des modifications négociées du contrat. Si la négociation s'avère impossible ou si elle échoue, la collectivité peut faire usage de sa prérogative de modification, avec les conséquences financières qui lui sont attachées. Au final, si l'entreprise estime que la modification imposée, a complètement bouleversé le contrat, elle sera en droit de demander la résiliation du contrat ; résiliation assortie de dommages et intérêts.

3.2.3.2 : La théorie de l'imprévision

Quand l'équation financière du contrat a été profondément affectée par des événements absolument imprévisibles et totalement indépendant de tout comportement de l'une ou l'autre des parties au contrat (aléas naturels, guerre, mesure administrative indépendante des deux parties au contrat) le partenaire de la collectivité sera en droit de demander à cette dernière, qu'elle prenne à sa charge une part du surcoût d'exécution des prestations contractuelles.

La justification de l'imprévision n'est autre que le principe de continuité du service public. Ce faisant, l'indemnité versée par la personne publique est analysée d'un point de vue économique et juridique, comme une « aide publique » apportée à l'entreprise délégataire, afin d'éviter que le besoin d'intérêt général pris en charge, par elle, ne soit pas plus satisfait.

Dans ce cas aussi, si le partenaire de la collectivité estime que les conditions nouvelles ont créé une situation définitive qui ne permet plus d'équilibrer ses comptes, il sera en droit de demander la résiliation du contrat.

De manière générale, pour prévenir l'application de ces deux théories, les contrats prévoient des clauses de révision périodiques, dites clauses de « rendez-vous » (en général, tous les trois ou cinq ans) où la collectivité et l'entreprise vérifient si les conditions d'exécution du service sont toujours adaptées à l'environnement technique, réglementaire et économique.

3.2.4 : Les sanctions et les résiliations

L'entreprise privée peut faire l'objet de sanctions de la part de la collectivité délégante, notamment financière, lorsque l'entreprise ne respecte pas certaines clauses du contrat (par exemple, pour non-respect du principe de continuité dans l'exécution du service). Les sanctions peuvent aller jusqu'à la résiliation du contrat avant son terme ; les motifs de la résiliation peuvent être énumérés comme suit :

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

- La violation par le délégataire des clauses contractuelles : Exemple, si le service public est durablement interrompu ;
- La collectivité a aussi la possibilité de résilier le contrat pour motif d'intérêt public¹.

3.3 : Les contrôles internes et externes

Les délégations de service public font également, l'objet de contrôles rigoureux aussi bien de la part de la collectivité délégante (contrôles internes), que des instances extérieures (contrôles externes).

La collectivité délégante doit être, de ce fait, en mesure de contrôler les activités et les comptes de l'entreprise privée².

Les instances extérieures peuvent quant-à-elles intervenir aux différentes phases de la relation contractuelle. De ce fait, les tribunaux administratifs ont la charge d'apprécier la légalité des dispositions contractuelles (respect des règles de passation et de renouvellement, la durée, la fixation des tarifs, respect des principes de service public) ; les juges ont ainsi le pouvoir d'annulation des contrats pour non-respect de la réglementation. Néanmoins, les juges n'ont pas la possibilité de prononcer des injonctions pour contraindre la collectivité à modifier une convention de délégation si aucun règlement n'est enfreint³.

D'une manière générale, devant la multiplication des services publics locaux, les collectivités locales sont de plus en plus tentées de faire appel à des entreprises privées afin d'en assurer l'exploitation. Mais elles n'ont pas intérêt à le faire à n'importe quel prix. Les entreprises privées délégataires de services publics locaux, se voient confier la gestion d'un service public pour une période le plus souvent longue, assortie d'un monopole d'exploitation sur le territoire concerné.

Cette délégation de prérogatives publiques s'accompagne du souhait de la collectivité publique de contrôler l'activité et de limiter les profits en résultant pour l'entreprise privée. Les différents contrats de délégation, ont ainsi pour objectifs de dresser les contours de l'activité à exploiter et d'assurer une juste rémunération de l'exploitant, suffisante pour rendre

¹ Considérons qu'une collectivité juge qu'il est nécessaire d'ajouter des prestations nouvelles au service délivré par l'opérateur de manière à adapter le service public à de nouveaux besoins. Si l'entreprise refuse de modifier le service suite à cette demande de la collectivité, celle-ci a, le pouvoir de résilier le contrat. L'entreprise recevra alors une indemnisation.

² En France, une loi du 8 février 1995 oblige l'entreprise à produire chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à la délégation de service public et une analyse de la qualité du service.

³ Les collectivités locales sont libres de négocier et de conclure des engagements contractuels, sans qu'il y ait de contrôle et d'évaluation a priori sur l'opportunité de la délégation et l'économie du contrat.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

le contrat acceptable, pas trop élevée pour que le prix proposé au client du service reste raisonnable. Ce faisant, les contrats de délégation ainsi formulés sont-ils efficaces ? Parviennent-ils à assurer l'exploitation du service public dans l'intérêt de son client ? Nous tenterons de répondre à ces questions dans la seconde section de ce présent chapitre.

Section 02 : La gestion déléguée du service public local : avantages et limites

Les contrats de délégation de service public, utilisés en France depuis plusieurs décennies ont permis d'accompagner le développement des services publics, particulièrement dans l'espace urbain, en faisant preuve d'une capacité d'adaptation forte vis-à-vis des évolutions du contexte réglementaire, technique et institutionnel. Cependant, ce système présente également certaines limites remettant en cause la légitimité acquise par ce mode de gestion.

La section suivante sera de ce fait, consacrée, et ceci dans une première sous section, à l'analyse des différents avantages, mais aussi des limites que ce système a produit ; nous tenterons dans une deuxième sous section de ressortir ces limites, en analysant la DSP par les différentes théories des contrats à savoir la théorie de l'agence et la théorie des coûts des transactions.

Sous section 01 : Avantages et limites de la gestion déléguée du service public local

Avant de présenter les avantages et limites de la gestion déléguée, il est important de présenter dans un premier point, les éléments de base pris en considération par la collectivité locale dans son choix d'un mode de gestion, et qui permettent au service public local d'atteindre la performance souhaitée.

1.1 : Performance économique et sociale d'un service public local

1.1.1 : Performance économique

L'analyse économique met en évidence quatre éléments pour évaluer la performance économique des services publics locaux : la production, les coûts, la rentabilité, l'efficacité.

L'activité de production est une activité socialement organisée, destinée à créer des biens et des services qui s'échangent habituellement sur un marché ou, obtenus à partir des facteurs de production s'échangeant sur le marché. Selon cette définition, qui est celle de la comptabilité nationale et qui est généralement admise par les économistes, les collectivités locales produisent des services. Comme pour l'ensemble des administrations, la production des services publics locaux est mesurée conventionnellement par leurs coûts de production.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

La rentabilité ne peut donc pas être retenue comme indicateur de performance des services publics locaux puisque la valeur du service est par convention, le total des coûts. La notion de performance est généralement associée à l'idée de coût unitaire minimum. Qui, à nos yeux, nécessite quelques précisions :

Une unité économique publique ou privée est en situation d'efficacité productive, si la diminution d'un facteur de production (le personnel, les matériels ou les locaux) entraîne nécessairement une diminution de la productivité du service. Aucun facteur de production n'est gaspillé. Mais, la condition n'est pas suffisante pour assurer le coût minimum¹. L'efficacité productive doit être complétée par l'efficacité économique qui consiste à employer les facteurs les moins coûteux offerts par le marché, et cela dans la proportion conduisant au moindre coût.

La performance optimale sera obtenue pour le minimum de la fonction de coût.

Si nous retenons comme critère de performance le coût unitaire de production (coût par unité de volume), une difficulté spécifique aux services publics locaux est de mesurer le volume du service rendu. Pour cela, il faut définir en premier lieu une unité de quantité du service. En raisonnant par analogie avec les services marchands, la comptabilité nationale estime que ceci est possible lorsque la production du service peut être décrite comme une succession d'actes limités dans le temps et dans l'espace, intervenant chaque fois entre un prestataire et un bénéficiaire individualisable.

Ce faisant, si le service étudié est défini de façon assez fine, tous ces actes sont identiques. L'unité de service est alors l'acte individuel que l'on peut qualifier de « transaction entre producteur et bénéficiaire ».

Dans le cas des services publics locaux, il est fréquent que nous puissions définir une transaction pour ces derniers (voyageur-kilomètre, mètre cube d'eau, poids des détritiques enlevés...). Néanmoins, cela se révèle quelques fois, délicat (par exemple : l'acte de propreté ne peut pas être défini aisément, le service de circulation urbaine ne peut pas être facilement individualisé). Certaines études montrent que la définition de la quantité, nécessite quelquefois une analyse très fine du service.

Il reste également à mesurer la qualité du service. Comme les services marchands, la qualité des services publics locaux est déterminée par les conditions dans lesquelles ils sont

¹ En effet, une collectivité qui emploierait juste le personnel nécessaire pour enlever les ordures ménagères, mais qui paierait au personnel de nettoyage des salaires d'ingénieur gèrerait mal le service public.

fournis et il faut rechercher, pour en estimer les variations, des indicateurs statistiques représentatifs de ces conditions.

1.1.2 : Performance économique ou performance sociale

La discussion sur les choix d'un mode de gestion font souvent apparaître des critères autres que le coût des services, la performance devrait de ce fait, être appréciée moins par rapport à un volume de production que par référence aux buts généraux de l'action publique ; la performance économique du service serait ainsi une modalité d'une notion plus large de « performance sociale ».

De ce fait, l'entreprise exploitant un service dans le cadre de la gestion déléguée, doit apporter, la preuve que le service public pris en charge par ses services est, non seulement performant sur le plan économique (productivité, moindre coût, efficience,...), mais également satisfaisant aux exigences sociales (qualité et prix). "Les services publics ont généralement des effets externes plus significatifs que les biens ou les services privés, et que leur coût ne peut pas être assimilé au seul coût marchand"¹.

En résumé, pour qu'un mode de gestion soit meilleur qu'un autre, plusieurs critères doivent être mis en évidence. Le principal d'entre eux est sans doute la performance économique. Il peut également être utile d'y joindre des critères d'information, de pression fiscale², voire de participation des usagers.

1.2 : Evaluation de la gestion déléguée : ses avantages et ses limites.

Quels sont les avantages et les limites de la gestion déléguée de service public local ?

1.2.1 : Les Avantages de la gestion déléguée

Le modèle de la gestion déléguée présente des avantages importants résumés comme suit :

1.2.1.1 : Un bon rapport qualité/prix en évitant le risque politique

Au niveau des services publics locaux, un véritable dilemme s'impose aux élus locaux, est celui d'offrir un bon rapport qualité/prix et la volonté d'éviter les risques politiques inhérents à une mauvaise prestation de service. Cette recherche du compromis trouve une

¹ DIDIER. M., évaluation des performances de divers modes de gestion des services publics locaux ; étude de cas, paru in collectif : Performances des services publics locaux, analyse comparée des modes de gestion, édition LITEC, Paris, 1990, pp. 95-146.

² Dans les années quatre vingt, l'opinion s'est montrée opposé à un accroissement des impôts. Du point de vue économique, cela peut s'analyser comme un effet externe négatif de la pression fiscale sur les courbes d'utilités des consommateurs. La gestion déléguée peut alors permettre de reporter sur le contractant le financement d'investissements nouveaux et d'assurer un meilleur service sans accroître la pression fiscale. Cet avantage a joué un rôle important dans les années récentes.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

réponse dans la délégation de service public qui constitue par-là une sécurité pour les élus locaux. En effet, "l'avantage pour les responsables locaux est de pouvoir se désengager rapidement de certains secteurs tout en conservant un bénéfice politique. Le second avantage de la gestion déléguée tient au fait qu'elle peut constituer « un écran » ou un « bouc émissaire » permettant de canaliser des mécontentements"¹. La gestion déléguée permet aux élus locaux de ne pas assumer directement la responsabilité de l'augmentation du prix du service fournie².

1.2.1.2 : Une source de financement importante

La contrainte budgétaire des collectivités territoriales apparaît également aller dans le sens de la délégation des services publics puisqu'elle permet de retrouver une marge de manœuvre. La DSP peut apporter en effet, les moyens financiers nécessaires à une bonne gestion.

En effet, en ayant le recours à la gestion déléguée, l'objectif principal de la collectivité est de combler ces insuffisances en matière de ressources financières, technique et humaines indispensables pour une meilleure prise en charge des services locaux, mais également d'atteindre une meilleure maîtrise de la dépense publique par la recherche d'une plus grande rationalité financière, les déficits budgétaire grevant de plus en plus les finances locales.

La gestion déléguée permet ainsi aux communes de répondre aux exigences de la collectivité sans subir la pression financière, tout en gardant le contrôle de l'activité déléguée.

1.2.1.3 : L'efficacité économique de la gestion déléguée

L'avantage le plus important, est sans doute celui lié à l'efficacité économique de ce système de gestion. En effet, "l'efficacité économique est bien le premier des facteurs de la légitimité de ce système"³. A titre d'exemple, dans son établissement, le contrat de concession stipule l'exigence d'un résultat conforme aux cahiers des charges. Ce faisant, si le résultat n'est pas atteint, toute légitimité est exclue ; il est ainsi possible de vérifier si le passage à la gestion déléguée représente un gain pour la collectivité.

¹ HURON. D et SPINDLER. J., Le management public local, édition L.G.D.J, Paris, 1998, p. 60.

² Cette vision politique est critiquable, voire aveuglante, car si la mise en œuvre de la DSP appartient à l'opérateur privé, la responsabilité du service délégué incombe toujours à la collectivité locale.

³ RACHLINE. F., op. cité, p. 49.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Dans une étude menée par Michel Didier¹, sur sept (07) services municipaux relevant de la commune de Nîmes (France)². L'auteur constate que la DSP est indiscutablement plus efficace que la gestion directe. Cette efficacité est appréciée par les éléments suivants :

A : Le coût

L'exemple de la ville de Nîmes, fait apparaître une diminution de coûts de 20 % à 50 % entre la gestion directe et la gestion déléguée. L'économie réalisée tient à une forte compression des dépenses du personnel (ou une meilleure utilisation du personnel), mais également à la mise en œuvre de techniques plus capitalistique. Cette diminution des coûts est normalement répercutée sur le prix payé par les usagers, ce qui constitue d'ailleurs une motivation principale à déléguer un service public.

B : L'avantage concurrentiel

La gestion déléguée ouvre la possibilité d'exploiter les avantages de concurrence que tout marché recèle, alors que la gestion directe prive définitivement de cet avantage. Le modèle de l'avantage concurrentiel est un argument théorique fondamental en faveur de la gestion déléguée³.

C : Le contrôle

Une idée avancée, est que la gestion déléguée s'accompagnerait d'un moindre contrôle du service, qui serait de ce fait, moins bonne pour la collectivité que la gestion directe. L'exemple de Nîmes a enregistré des résultats satisfaisants en faveur de la gestion déléguée, ceci sur deux points :

Le premier est l'information : le passage de la gestion directe à la gestion déléguée, s'est accompagné d'une nette amélioration de l'information par une définition rigoureuse du service, et par l'établissement de données sur l'activité et sur les coûts. Dans la gestion déléguée l'information devient une obligation.

Le second point est, sa réaction face au risque : la question du contrôle peut être approchée de manière indirecte mais significative par l'examen de situations exceptionnelles. L'exemple de Nîmes est à cet égard un cas d'étude puisqu'elle a connu, en 1988, une

¹ Compte rendu de son investigation dans, Evaluation des performances de divers modes de gestion des services publics locaux. Etude de cas (Nîmes), dans GREP/ UNSPIC, Paris, Litec, 1990.

² Les sept services publics locaux qui ont retenu l'attention de l'auteur sont : le nettoyage des écoles, la propreté urbaine, l'assainissement, la restauration scolaire, les transports en commun, l'entretien des espaces verts, le garage municipal.

³ L'exemple de la ville de Nîmes fait apparaître des possibilités de coûts très différentes pour une même prestation lors des appels d'offre. A titre d'exemple, une comparaison pour deux services montre que les écarts entre les propositions extrêmes (rapportés à la plus basse) sont de 67% pour la propreté urbaine et de 90 % pour le nettoyage des écoles.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

catastrophe naturelle d'une extrême gravité¹. Toutes les entreprises gestionnaires des services publics délégués ont réagi en coopération avec les bureaux municipaux pour rétablir la continuité du service (ce qui va à l'encontre de l'argument avancé du moindre contrôle ; en effet, les services publics non pas réagi différemment selon leur mode de gestion). De plus, le mode de gestion déléguée a permis de faire face à l'événement en mobilisant des moyens qui auraient sans doute été trouvés, mais n'auraient pas été a priori disponible dans le cas de la gestion directe².

Ce faisant, ces observations conduisent à penser que le concept de contrôle est un mauvais concept qu'il convient de remplacer par le concept « d'autorégulation du système municipal » ; le meilleur mode de gestion ne serait pas le mode de gestion le mieux contrôlé, mais le mode de gestion le mieux autorégulé. A cet égard, la gestion déléguée permet d'introduire dans la production des services publics des boucles d'autorégulation supplémentaires. En évitant à chaque ville de se doter de moyens excédentaires pour faire face aux pointes ou au risque, elle autorise ce que les économistes appellent des « économies d'échelles dans la fonction de réaction face au risque ».

Les résultats précédents, ne sauraient inférer une loi générale, permettant de conclure de manière définitive à la faveur de la gestion déléguée. En effet, il est impossible de connaître de manière détaillée les coûts supportés par la collectivité dans le cas d'une gestion directe.

Il faut souligner néanmoins, que sur une cinquantaine d'études comparatives portant sur des collectivités locales aux Etats-Unis, en Allemagne, au Canada, en Suisse et en Australie, "80% d'entre-elles concluent à des performances supérieures de la gestion déléguée"³. Les raisons tenant sont de nature suivante :

- La gestion déléguée permet le passage d'une logique administrative (gestion publique) souvent inefficace à une logique d'entreprise. A ce titre, elle permet l'introduction des méthodes commerciales et de la gestion privée dans des domaines réservés auparavant de manière directe à la puissance publique ;
- Une organisation plus souple, donc moins coûteuse ;

¹ En effet, plus de 20 centimètres d'eau sont tombés sur toute la région nîmoise en quelques heures alors qu'il en tombe habituellement dix en un mois. Un torrent impétueux de boue a submergé la ville et provoqué la mort de plusieurs personnes et des dégâts considérables.

² L'opérateur local du service appartenant généralement à des groupes d'envergure nationale (assainissement, distribution d'eau, transport.), il a été possible de faire appel temporairement à des moyens préexistants et immédiatement disponibles.

³ RACHLINE. F., op. cité, p. 50.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

- La DSP permet de recourir à un délégataire qui possède une bonne compétence technique et capable de mobiliser rapidement des ressources. Elle facilite de ce fait, une adaptation plus rapide aux nouveaux besoins ;
- Une gestion plus attentive et motivante des ressources humaines.

De manière générale, la gestion déléguée substitue à la gestion bureaucratique une logique d'entreprise.

L'efficacité de la gestion déléguée s'apprécie également dans la qualité de la prestation rendue. En effet, la qualité est souvent perçue comme une condition indispensable que ce système devra remplir. En la matière, l'appréciation des collectivités locales d'une part, et les expériences françaises à l'étranger, témoignent de la qualité des services rendus par les délégataires.

Cependant, les choses ne se présentent pas de cette facilité, le service rendu doit d'abord satisfaire le client final, c'est-à-dire le citoyen, lequel n'est pas toujours en situation de modifier les choses s'il n'est pas satisfait.

Ainsi, si la gestion déléguée présente bien des éléments d'efficacité, ce système présente également des limites ou même des inconvénients que nous proposons d'analyser dans le point qui suit.

1.2.2 : Les limites de la gestion déléguée du service public local

La gestion déléguée peut se présenter comme un mode approprié pour la gestion des services publics, mais elle peut également faire l'objet d'importantes limites ou même d'inconvénients dont l'intensité est alimentée le plus souvent par un déséquilibre des relations entre collectivité délégante et entreprises délégataires. Les dysfonctionnements les plus marquants peuvent se ramener aux éléments suivants ;

1.2.2.1 : Le danger d'une perte de pouvoir des élus locaux

La première critique à l'encontre de la délégation de service public porte sur l'atteinte au pouvoir de décision, notamment lors de la concession d'un service à un groupe spécialisé. Il s'instaure ainsi, une relation de pouvoir entre les partenaires qui n'existe pas dans une situation de régie par exemple. Cette situation est d'autant plus inconfortable pour l' élu local, qu'elle dépend de marge de manœuvres budgétaires souvent réduites de la collectivité. La relation de confiance est donc relative et l' élu tout en encourageant officiellement l'adoption des méthodes de gestion modernes, multiplie les inspections et les vérifications paralysantes et inutiles.

1.2.2.2 : La difficulté de comparer gestion directe et gestion déléguée

Une autre limite à la gestion déléguée, est la difficulté de sa comparaison avec la gestion directe, ce qui interdit dans la plupart des cas de se prononcer sur une quelconque supériorité de l'une sur l'autre. Deux arguments peuvent être avancés :

En premier lieu, la supériorité supposée de la gestion déléguée se fondant sur le calcul par les coûts, se heurte au problème de la non-prise en compte d'autres facteurs déterminants comme la satisfaction des habitants, le prestige de la collectivité locale, le sentiment de sécurité quant à la délivrance d'un service.

En second lieu, les opérateurs privés, ne s'intéressant par définition qu'aux activités lucratives de la commune, risquent de fausser la nature du service rendu. La collectivité territoriale peut d'abord être l'enjeu de spéculations contraires à l'idée même du secteur public. Quant aux activités non lucratives, correspondant aux activités de service public, elles risquent d'être purement et simplement abandonnées.

1.2.2.3 : Délégation de service public local et corruption

La gestion déléguée, fondée sur une relation de confiance (*intuitus personae*), entre les diverses parties, favorise l'opacité et même la corruption. En effet, la DSP a servi en France et jusqu'au début des années 1990, de moyens occultes de financement de campagnes électorales locales. Des travaux montrent de ce fait, l'existence de liens possibles entre décentralisation et corruption. En France, les affaires de corruptions ont donné naissance à de nouvelles dispositions juridiques comme la loi Sapin de 1993, relative à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

1.2.2.4 : L'augmentation importante des prix des prestations

Pour les citoyens-usagers, l'inconvénient majeur de la gestion déléguée, est celui lié à l'augmentation importante des prix des services délégués et souvent une dégradation de leur qualité, ce qui amène certaines communes à reprendre le service en régie directe. A titre d'exemple ; "les entreprises privées dans le domaine de la distribution de l'eau, à travers la création de filiales, sont en fait peu nombreuses sur le marché et imposent parfois leurs conditions lors des renégociations des contrats de concession. L'économie réalisée à court terme n'est plus toujours valable à long terme"¹. Ce faisant, les tarifs font souvent l'objet d'une réévaluation. Ce système, offre de ce fait, un avantage exorbitant aux agents privés, qui

¹ MONNIER. L et THIRY. B., Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative, édition De Boeck, Paris, 1997, p 239.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

ne satisfait pas suffisamment à l'exigence de l'équité. En effet, la réévaluation des tarifs à la hausse se répercute inévitablement (dans le cas d'une concession ou d'affermage) sur les prix que les citoyens-usagers- consommateurs sont amenés à payer. Cette tendance à la hausse des prix, peut aboutir à des phénomènes d'exclusion (c'est-à-dire une discrimination par les prix). D'autant plus que les gestionnaires disposent d'un monopole territorial et temporel sur le service délégué. Il faut ajouter également que du fait de l'échelon local, pour l'organisation et la régulation des services publics locaux, ceux-ci ne connaissent pas de péréquation nationale des tarifs.

Enfin, de nombreux problèmes existent dans les contrats de délégation et qui font opposer de manière permanente les deux logiques antagoniques à savoir la logique du profit et la logique de l'intérêt général. A ce titre, la théorie économique des incitations propose un éclairage intéressant des problèmes associés à ce type de relation contractuelle (anti-sélection, aléas moral, incomplétudes et renégociation des contrats)¹. Les contrats de délégation sont ainsi source de défis, quant au coût réel et à la qualité du service offert par l'opérateur. Ces contrats visent surtout à définir clairement le partage des responsabilités, et à réduire dans la mesure du possible, les asymétries informationnelles.

Or, l'asymétrie informationnelle conduit le plus souvent à un comportement opportuniste de « capture » de la rente par l'entreprise délégataire. "Les opérateurs privés de service public, qui disposent de droits spéciaux, exclusifs, de monopoles sur une activité de service public sont spontanément tentés d'abuser de l'asymétrie d'information dont-ils bénéficient pour s'accaparer ou détourner la rente au détriment des consommateurs et/ou de la collectivité"².

En somme, si la gestion déléguée est source d'avantages non négligeables pour la collectivité ; ce système présente également des limites accentuées le plus souvent par des déséquilibres des relations contractuelles entre les deux parties au contrat. Déséquilibres qui se répercutent dans la plupart des situations et de manière négative, sur l'intérêt général de la collectivité.

Nous proposons dans la sous section qui suit, d'éclairer davantage ces déséquilibres de relation, qui font qu'il est bien souvent difficile de satisfaire à la double exigence de l'efficacité et de justice sociale dans un contrat de délégation.

¹ Cf. Infra. Sous section 02 de la présente section.

² Dossier : L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des services publics, disponible sur le site Internet : www.globnet.org, consulté le 15/01/2008.

Sous section 02 : La Délégation de service public et théories des contrats

Nous avons signalé dans le premier point de la présente section que la délégation de service public a permis d'accompagner le développement des services urbains grâce à la forte capacité d'adaptation des contrats. L'efficacité économique de ce système est de ce fait sa principale cause de légitimité.

Néanmoins, cette efficacité économique, ce fait dans une certaine mesure au détriment de « l'équité », cela se voit dans l'augmentation importante des tarifs payés par les usagers qui peut ainsi se répercuter sur l'accès au service, mais également dans la dégradation de la qualité des prestations rendues.

Ce second point sera de ce fait consacré à l'analyse de ce mode de gestion en se référant aux différentes théories des contrats, à savoir la théorie de l'agence et la théorie des coûts de transaction, car à notre sens, ces deux théories expliquent de manière claire les déséquilibres qui peuvent se manifester entre les deux parties au contrat. Déséquilibres qui empêchent de concilier entre l'efficacité économique et l'équité.

2.1 : Les conditions financières du contrat

Nous présenterons dans le point suivant, les différentes « conditions financières du contrat de délégation¹ », car à notre sens, ceci est un passage obligé pour ressortir les insuffisances en matière de réglementation lors de l'élaboration des contrats, et qui conduisent à des déséquilibres dans la relation contractuelle. Déséquilibres qui se répercutent de manière directe sur l'intérêt général de la collectivité.

Les conditions financières du contrat de délégation comportent trois éléments :

- Le prix du produit (le prix initial) ;
- La formule de révision des prix ;
- Les clauses de sauvegardes (clauses de rendez-vous) permettant de renégocier les deux premiers éléments avant l'échéance du contrat.

2.1.1 : Le prix du produit (le prix initial)

Le prix initial se compose du prix de base, auquel viennent s'ajouter diverses redevances. Le prix de base est fixé à la conclusion du contrat et résulte d'une négociation entre les parties au contrat sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel établi par le

¹ Les conditions financières du contrat de délégation ; représentent comme nous l'avons signalé dans la première section, les principales clauses contractuelles, qui font l'objet de négociation entre les deux parties prenantes au contrat.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

concessionnaire ou le fermier qui est de ce fait le support de la négociation¹. Ce prix de base est augmenté par de redevances diverses, redevances d'occupation du domaine public, redevances pollution (pour l'eau), de la surtaxe communale.

Le prix initial qui sera perçu par le délégataire est fixé à partir des éléments suivants : les coûts opérationnels², l'amortissement et le renouvellement³, la rémunération des capitaux investis⁴.

2.1.2 : La formule de révision des prix

Le prix initial tel qu'il est fixé à la conclusion du contrat, ne peut prévaloir tout au long de sa durée. Ce faisant, deux solutions sont envisageables :

- Prévoir un réajustement périodique du prix par négociation entre les deux parties prenantes ;
- Inclure dans le contrat une clause d'ajustement automatique du prix.

La France a retenu la seconde solution, car elle présente trois avantages :

- 1- L'ajustement automatique des prix, contribue au maintien par l'entreprise de son taux de rendement en diminuant le délai entre le changement des coûts et la facturation d'un prix correspondant ;
- 2- En période de coûts décroissant, il entraîne une réduction rapide des prix, à condition que la formule d'ajustement le permette et protège en cela les consommateurs ;
- 3- Il simplifie les procédures administratives de révision des contrats et diminue les coûts qui y sont attachés.

Néanmoins, ces formules d'ajustement se réfèrent uniquement aux coûts des facteurs dans le réajustement des prix. Mais, non à l'évolution dans leur utilisation.

¹ Le support de la négociation, qui est le compte d'exploitation prévisionnel, décrit l'évolution prévisible du prix du bien, des recettes et des dépenses du service pendant la durée du contrat.

² Les coûts opérationnels sont calculés à partir des comptes d'exploitation prévisionnels du contrat négocié, sur la base des données du contrat précédent ou de l'exploitation en régie dans le cas d'un passage d'une gestion en régie à une gestion déléguée.

³ Il correspond aux investissements initiaux réalisés dans le cadre d'une concession qui sont, à la fin du contrat, la propriété de la collectivité locale, ou encore à l'obligation de renouvellement des immobilisations qui incombe au fermier, tenu de mettre le service en l'état initial à la fin du contrat.

⁴ Les capitaux investis correspondent au montant des investissements, importants pour une concession, faibles mais non nuls pour un affermage, et à celui du fonds de roulement indispensable à l'activité du service.

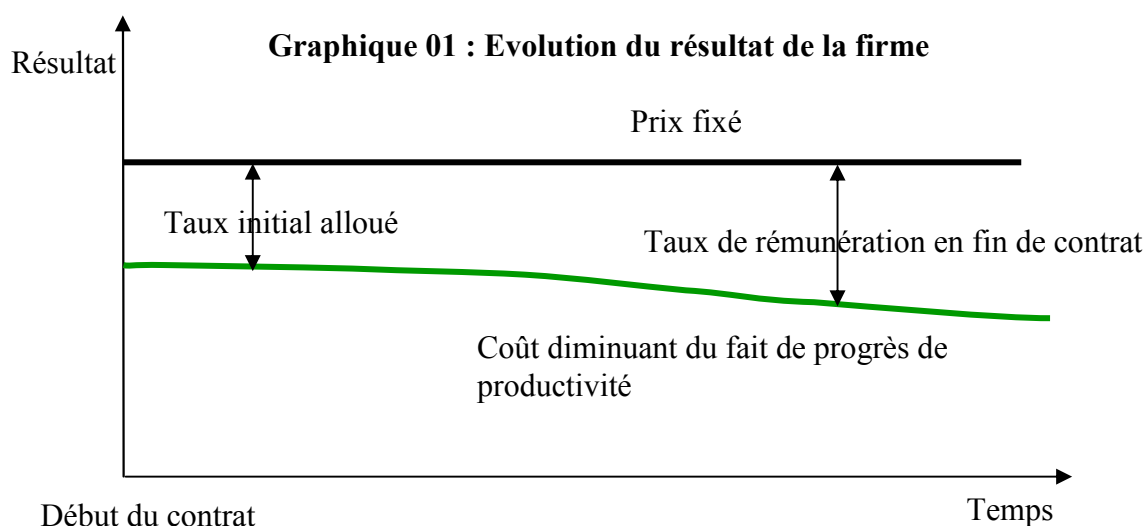
2.1.3 : Les clauses de sauvegarde

Nous avons évoqué que les contrats comprennent des clauses de sauvegarde, qui permettent de rediscuter les conditions du contrat lorsqu'il y a de fortes variations des conditions techniques d'exécution du service, mais surtout des conditions financières.

Les clauses de sauvegarde utilisées ne comportent aucune référence au profit réalisé par la firme, elles mentionnent uniquement de fortes variations du prix. A ce niveau une question mérite réflexion : qu'arrive-t-il lorsque, en l'absence de variation de prix, le profit s'accroît fortement ?

"Les contrats de délégation de services publics locaux utilisés en France, fixent un prix initial, qui est ensuite révisé pour tenir compte des prix des facteurs de production, mais non de l'évolution dans l'utilisation de ces facteurs de production. Ce faisant, le prix initial est maintenu de manière constante à son même niveau en l'absence du jeu de clauses de sauvegarde"¹.

Ainsi, à volume de services constant, ce contrat est du type prix fixé. Or, durant la période d'exploitation du service, la firme a le temps nécessaire pour mettre en œuvre des progrès de productivité et diminuer ses coûts : si au départ, comme on l'avait signalé, le prix incluait un taux de rémunération des capitaux engagés, qui venait s'ajouter à la somme des charges, cette rémunération peut croître sans limite. Le graphique suivant illustre ce fait :



Source : GINGLINGER. Edith., op. cité, pp. 203-241

¹ GINGLINGER. E., Contrats de concession et comportements des opérateurs privés de services publics locaux, paru in collectif : Performances des services publics locaux ; analyse comparée des modes de gestion, édition LITEC, Paris, 1990, pp. 203-241.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

A la lecture du graphique ; nous concluons que l'entreprise délégataire de services publics peut bénéficier de profits importants dus à la diminution des coûts d'exploitation du service du fait de progrès de productivité et cela tout au long de la relation contractuelle, sans pour autant que les clients du service en bénéficient. Une question vient alors immédiatement à l'esprit : comment se fait-il que de tels contrats puissent subsister ? Les usagers sont-ils régulièrement spoliés ou peut-on justifier les termes de ces contrats de délégation de services publics locaux ? Nous tenterons de répondre à cette question dans le point qui suit.

2.2 : La délégation du service public : une analyse par les théories des contrats

Les contrats de délégation de services publics conclus ne peuvent se comprendre que dans un environnement d'information asymétrique.

En effet, si l'on suppose que les deux parties au contrat disposent des mêmes informations, il n'y a aucun obstacle à la mise en œuvre d'une régulation efficace. La firme présente son compte d'exploitation du service prévisionnel¹, la collectivité publique vérifie, et les deux parties s'entendent sur un prix de base du service. Si les conditions d'exploitation sont modifiées en cours d'exécution du service, ces modifications sont observables par les deux contractants et les clauses de révisions jouent.

Ce faisant, la réglementation dans ce cadre symétrique, peut atteindre les objectifs qui lui sont assignés : "faire bénéficier les clients du service des gains résultant de la situation de monopole de l'entreprise privée en contraignant celle-ci à réduire ses profits"².

En réalité, l'existence d'asymétrie d'information entre les deux parties modifie ce constat : la collectivité publique ne dispose que de peu d'informations sur l'exécution du contrat, et doit essayer, sans pouvoir observer ses actions, d'inciter la firme à agir dans l'intérêt public. Les relations entre collectivité publique, et entreprises délégataires de services publics locaux, peuvent être inscrites dans le cadre de la théorie de l'agence.

2.2.1 : Contrats de délégation et théorie de l'agence

La théorie de l'agence permet de formuler des contrats optimaux entre deux personnes ou d'expliquer les comportements observés de certaines organisations dès lors qu'il y a une « relation d'agence ». Dans ce point, nous tenterons d'expliquer le comportement des entreprises privées délégataires de services publics locaux en appliquant la théorie de l'agence

¹ Les cahiers de charges stipulent l'établissement par le fermier ou concessionnaire d'un compte d'exploitation prévisionnel (à joindre au contrat), qui décrit l'évolution prévisible du prix du bien, des recettes et des dépenses du service pendant la durée du contrat.

² GINGLINGER. E., op. cité, pp. 203-241.

au contrat de gestion déléguée. Cela nous permettra de mieux comprendre la divergence d'intérêts entre les deux parties au contrat qui amène les entreprises à adopter des comportements opportunistes qui ne sert pas l'intérêt des consommateurs.

2.2.1.1 : Définition d'une relation d'agence

Une relation d'agence est définie en 1976 par M. C. JENSEN et W. H. MECKLING comme, "un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (appelées mandant ou principal) ont recours au service d'une ou plusieurs personnes (appelées mandataires ou agents) pour accomplir en leur nom une tâche quelconque, ce qui implique une délégation de nature décisionnelle à l'agent"¹. Le recours à la théorie de l'agence est utile dès lors que les trois conditions suivantes sont réunies :

- "Une divergence d'intérêt entre le principal et l'agent (opportunisme)"² ;
- Une imparfaite observabilité des actions de l'agent (aléa moral ou risque moral) liée à l'asymétrie de l'information. En d'autres termes, le principal n'a pas la possibilité d'observer et d'évaluer le niveau d'efforts réellement consenti par l'agent. L'agent est en effet, le seul à connaître son véritable effort. Dans ces conditions, la moralité de l'agent peut être suspecte ;
- Une situation d'incertitudes relative à la compréhension du comportement de l'agent (sélection adverse ou anti-sélection). Le principal n'est pas capable de déterminer si les informations détenues par l'agent ne sont pas utilisées en sa défaveur.

En effet, l'agent peut disposer d'informations privées, inconnu du principal, et peut ainsi « tirer couverture à lui ». Il peut accomplir des actions non contrôlées par le principal. Ainsi, à un pouvoir de définition correspond un pouvoir de réalisation. C'est le principal qui définit mais c'est l'agent qui accomplit. Or, puisque les intérêts divergent, rien ne garantit que l'agent va se comporter comme le souhaite le principal.

L'existence d'une relation d'agence entraîne des coûts d'agence qui résultent d'une part de la nécessité pour le principal de surveiller les actions de l'agent et de l'inciter à agir dans son intérêt, et d'autre part des frais engagés par l'agent pour démontrer sa bonne volonté au principal.

¹ CROZET. Y., Analyse économique de l'Etat, op. cité, p. 118

² ROUSSEAU. M., Management public et réseaux d'entreprises, édition Economica, Paris, 2004, p. 29.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

En somme, quand, les rapports entre une collectivité publique et les individus peuvent s'interpréter en termes de relation d'agence. L'analyse par le marché n'est pas opérante. Le jeu des intérêts privés ne sert plus l'intérêt général.

2.2.1.2 : Délégation de service public et relation d'agence

Les relations entre une collectivité publique et une entreprise privée répondent à ces conditions. La firme est bien l'agent de la collectivité publique, qui lui délègue la gestion du service public en avenir incertain. Par ailleurs, les actions de la firme ne sont pas toutes observables par la collectivité publique ; la masse d'informations dont dispose chacune des parties prenantes au contrat diffère.

En effet, la firme délégataire dispose d'informations précises et nombreuses sur les contrats de services publics similaires déjà conclus, et dans une certaine mesure sur le contrat en cours. Au contraire, la collectivité locale ne peut envisager qu'un contrôle externe et doit, pour la plupart de ses décisions, se fier aux données que lui fournit l'entreprise. Or, l'intérêt de la firme est de maximiser son profit et non d'agir dans le sens souhaité par le principal c'est-à-dire dans l'intérêt général.

L'asymétrie d'information entre les deux parties peut se manifester à trois niveaux :

- Les deux parties disposent de la même information au moment de la conclusion du contrat, mais la collectivité locale est incapable d'observer les actions entreprises par la firme ;
- L'information à la conclusion du contrat est symétrique, mais, avant d'agir, la firme reçoit des informations que l'autorité ne peut capter ; le contrat, dans ce cas, doit inciter la firme à divulguer son information ou à l'utiliser de façon optimale ;
- Enfin, l'asymétrie d'information peut être présente dès la conclusion du contrat : l'entreprise dispose d'une information privée sur les conditions futures d'exécution, avant sa signature. L'autorité se voit contrainte de proposer un contrat en anticipant l'information détenue par la firme.

Cette troisième forme d'asymétrie d'information est dans la plupart des cas la forme dominante. L'entreprise délégataire dispose le plus souvent d'une rente informationnelle sur le contrat et son évolution avant sa signature.

Pour réduire la possibilité offerte à l'agent de capturer cette rente, le principal doit définir des structures contractuelles dans lesquelles jouent des mécanismes d'incitation et de

contrôle. En effet, "lorsqu'il y a aléa moral, le problème n'est pas seulement de parvenir à contrôler les agissements de la firme en réduisant les asymétries d'information, il est aussi nécessaires de l'inciter à faire des efforts pour atteindre un résultat satisfaisant pour le principal"¹.

2.2.2 : Rente informationnelle et comportement opportuniste des entreprises délégataires de services publics locaux.

Le point suivant sera consacré à l'analyse du comportement des entreprises délégataires de service public, en appréciant les différentes étapes du contrat. Nous verrons que l'asymétrie informationnelle intervient à chaque niveau de la relation contractuelle et où l'entreprise privée adopte de même un comportement opportuniste en maximisant sa rémunération au détriment de la collectivité cliente, et donc des citoyens- usagers du service.

L'introduction d'une hypothèse d'asymétrie d'information entre la collectivité locale et la firme délégataire du service public local amène à examiner l'existence d'un risque moral qui peut conduire la firme à fournir des informations erronées à la collectivité locale. Celle-ci est alors conduite à mettre en œuvre une politique incitative, explicite ou implicite. Chose difficile à mettre en œuvre vu la manque de compétences en la matière.

Trois éléments du contrat nous semblent importants à analyser :

2.2.2.1 : La conclusion du contrat

La conclusion et le renouvellement des contrats qui pourraient être des « moments » déterminants de la relation contractuelle pour gagner des informations sur l'entreprise privée, ne remplissent pas ce rôle. Ainsi, à titre d'exemple : A la conclusion du contrat, il y a asymétrie informationnelle en terme de coûts de l'entreprise, la collectivité locale ne connaît pas en effet, tous les coûts supportés par la firme pour pouvoir fixer un prix initial juste.

La firme de son côté présente ses prévisions de coûts pour la période couverte par le contrat et propose un prix initial pour les biens et les services concernés. Dans ce cas, le prix correspond-il à un optimum ? Aucunement. En effet, bien que le cahier des charges précise les modalités de fixation du prix, rien n'y incite la firme à proposer un prix juste. Tout, au contraire cela l'incite à présenter des coûts surestimés.

¹ DEFEUILLEY. C., op. cité, pp. 171-192.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Dans ce cas, la seule sanction qui puisse être envisagé est le refus par la collectivité d'attribuer le service public à cette firme pour le confier à une autre entreprise ou encore l'exploiter en régie.

Ainsi, à la conclusion des contrats, les entreprises ont une forte capture de rente informationnelle à tel point que les instances et organismes qui les encadrent et les contrôlent, ne sont pas véritablement en mesure d'aider les collectivités locales à réduire les opportunités de capture de cette rente qui s'offre aux entreprises privées. Dans ces conditions, rien ne permet à la collectivité publique d'inciter la firme à proposer le prix qui soit le plus proche d'un prix juste et équitable.

Un élément très important est à signaler est celui que : les contrats français sont de type prix fixé : le revenu total de la firme est déterminé à la conclusion du contrat, à elle ensuite d'assurer l'exécution du service dans les meilleures conditions. Il a été constaté que ce type de contrat incitait la firme à réduire ses coûts au cours du contrat. Pourquoi ? Cela peut être également expliqué par la théorie des coûts de transaction.

En effet, au cours du contrat, les entreprises privés adoptent des comportements ayant pour finalité de maîtriser leurs coûts, en essayant de réduire le mieux possible les dépenses d'exploitation du service. Ainsi selon WILLIAMSON. Oliver ; "les agents économiques choisissent les modes d'organisation qui leur permettent de réduire les coûts de transaction"¹. La réduction des coûts engendre des avantages de productivité qui permettent à l'entreprise privée une maximisation de ses profits.

2.2.2.2 : Une difficulté d'adaptation au cours du contrat

Les asymétries d'information, que les procédures de passation des contrats ne permettent pas de réduire de manière significative, ne sont pas mieux traitées tout au long de la relation contractuelle.

En effet, les formules d'ajustement utilisées en France comme on l'a signalé précédemment tiennent uniquement compte de l'évolution des coûts des facteurs et ne tiennent pas compte de l'évolution de l'usage des facteurs de production (les innovations technologiques par exemple qui permettent une réduction des coûts d'exploitation). De ce fait, cette formule est tout à l'avantage de l'entreprise et défavorise le client qui supporte l'augmentation intégrale des coûts sans pouvoir bénéficier des progrès de productivité.

¹ DEFEUILLEY. C., op. cité, pp. 171-192.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Au contraire, les formules d'ajustement prenant en compte l'évolution dans l'utilisation des facteurs de production permettent aux consommateurs de bénéficier immédiatement des progrès de productivité. Cependant, ces formules n'incitent pas l'entreprise à en réaliser.

2.2.2.3 : Durées importantes des contrats et rente de situation

Les durées importantes des contrats (période initiale et renouvellement successifs) jouent comme barrières à l'entrée favorisant les entreprises en place. Cela crée selon TIROLE. J, une asymétrie temporelle forte entre la firme en place et ses concurrents potentiels, qui peut être utilisée par la première pour créer un décalage à son profit. Un avantage qui peut être utilisé lors du renouvellement des contrats.

En effet, Il est évident qu'à cette occasion la firme qui bénéficie déjà de la délégation possède des avantages considérables sur ses concurrents potentiels. D'abord, elle a eu la possibilité d'acquérir une maîtrise des conditions locales du service qu'elle rend en raison de la durée du contrat de délégation. D'autre part, elle a eu l'occasion de nouer des relations privilégiées avec les responsables des collectivités locales. Enfin, il lui a bien souvent été possible de planifier ses prestations et ses investissements de manière à prévoir des efforts particuliers soit juste avant, soit juste après la date de renouvellement du contrat ; ces différents éléments font que la firme sortante est particulièrement bien placée pour obtenir une prorogation de sa délégation. Mais en contrepartie, "il n'est pas facile, pour les collectivités de transférer à leurs administrés une partie de ces avantages accumulés par l'entreprise déléguée, ne serait-ce que parce qu'ils sont mal connus"¹.

"Les lacunes de la régulation se traduisent par des différences de tarifs entre les collectivités locales qui sont difficilement justifiables, même en tenant compte des spécificités propres à chacune d'elles"².

Ces différences indiquent que les entreprises tirent parti de certaines situations de manière durables : parce que les contrats sont renouvelés de manière « mécanique », les collectivités ne font pas un suivi précis et ont une maîtrise approximative des formules d'évolution tarifaires. Alors que ces mêmes entreprises proposent leurs prestations dans des conditions avantageuses là où cela est nécessaire : pour gagner un marché ou répondre aux exigences d'une collectivité particulièrement impliquée dans le contrôle du délégataire.

¹ SOULIE. D., Les modalités de gestion des services publics locaux en France, paru in collectif : Performances des services publics locaux ; analyse comparée des modes de gestion, édition LITEC, Paris, 1990, pp. 151-171.

² DEFEUILLEY. C., op. cité, pp. 171-192.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

Toutefois, depuis quelques années, avec l'augmentation sensible du prix des services publics locaux, la médiation de certaines « affaires » de corruption et les contestations exprimées par l'opinion et les relais associatifs, les élus locaux prennent de plus en plus conscience de la nécessité de mieux s'armer face aux entreprises privées.

De manière générale, la nécessité de réglementer les entreprises privées disposant d'un monopole pour l'exploitation d'un service public apparaît a priori incontestable. Il convient d'assurer que le service public sera bien exploité, dans le respect de l'égalité de tous les clients, et à un prix juste et raisonnable.

Néanmoins, l'application de la réglementation est cependant délicate. En effet, les intérêts de la collectivité publique et de la firme chargée du service divergent : la première souhaite un service public de qualité et au meilleur prix, la seconde tend à maximiser son profit. Si la collectivité publique se contente de contraindre sans inciter, elle ne peut aboutir au résultat escompté. Il est ainsi indispensable de mettre en place des politiques de réglementation qui incitent la firme à divulguer ses informations et agir dans l'intérêt du service.

Les contrats optimaux, en raison de l'incertitude et de l'existence d'asymétrie d'information, sont ceux qui permettent de partager les gains résultant de la situation de monopole de la firme entre les clients du service représentés par la collectivité publique, et l'entreprise délégataire du service. C'est de cette façon que nous pourrons, à notre sens, concilier entre les deux logiques antagoniques, celle du profit d'une part et celle de l'intérêt général d'autre part. Pour cela, une volonté de la part des deux parties prenantes est indispensable.

Conclusion au chapitre II

L'intervention des collectivités locales dans un contexte social peu favorable à l'impôt pose dans plusieurs pays la question du meilleur mode de gestion des services publics locaux. Le choix entre faire ou faire faire (déléguer) est un choix classique pour les entreprises. Il l'est aussi pour les collectivités locales qui ont depuis longtemps recours à des contractants privés pour assurer certains services publics. Le plafonnement des ressources publiques lui donne une dimension nouvelle. Il contraint le secteur public local à se poser la question des performances des services qu'il assure.

Ce faisant, les collectivités locales ont dû redoubler d'efforts pour se mettre à l'heure des organisations performantes, où excellence, efficacité et efficience des services offerts deviennent sinon des valeurs privilégiées, du moins des impératifs. Elles ont été ainsi conduites au cours de ces dernières années, à mettre en œuvres des techniques managériales adaptées aux spécificités de leurs activités ; à développer des formes de coopération avec des entreprises privées ; à introduire, ou à menacer leurs services, de l'introduction de la concurrence dans la production de certains services publics locaux. La gestion déléguée des services publics est un parfait exemple de cet effort.

Le principe de la gestion déléguée est de décharger la collectivité locale de la production du service public et de transférer cette tâche à une entreprise en principe compétente. La responsabilité de la collectivité reste de s'assurer que l'intérêt de ses administrés est satisfait dans les meilleures conditions. Ce faisant, comme nous l'avons évoqué, les principaux problèmes soulevés par ce mode de gestion se rencontrent dans ce dernier aspect. Il n'est pas toujours facile de contrôler le comportement des firmes bénéficiaires de la délégation. En effet, les entreprises privées guidées uniquement par la maximisation de leur profit, négligent le plus souvent, l'intérêt général de la collectivité. Cela se traduit par une tendance à la hausse des prix des services fournis se répercutant sur l'accès du citoyen aux prestations, mais également par une dégradation de leur qualité.

La réglementation de ces entreprises apparaît donc indispensable. Ces dernières seront ainsi dans l'obligation d'assurer non seulement une meilleure exploitation du service, mais également le faire dans le respect de tous les citoyens-usagers, et à un prix juste et équitable.

Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux

L'Algérie ne dérogeant pas à ce mouvement de désengagement de l'Etat, de libéralisation des services publics et de décentralisation, se voit dans l'obligation de moderniser et de réhabiliter les services publics locaux (notamment communaux) pour une meilleure prise en charge des besoins de proximité des citoyens. L'opérateur privé est de ce fait activement recherché comme partenaire de l'administration dans la gestion des services publics. Quelle est, de ce fait, la portée de la gestion déléguée dans la prise en charges des services locaux (communaux) en Algérie ? Ceci fera l'objet du troisième chapitre de notre travail.

Introduction au chapitre III

Les régimes des services publics mis en place par l'Etat providence se sont retrouvés, comme nous l'avons signalé, confronter à des exigences nouvelles, comme par exemple la qualité du service, la compétitivité, l'évolution des techniques ; autrement dit, les régimes des services publics tels que conçus pendant la période interventionniste se trouvent en contradiction avec les règles du libre échange¹.

Le service public en Algérie n'a pas échappé à cette problématique, après avoir fonctionner selon des règles classiques héritées notamment du droit français, mais également du fait de la nature de l'Etat a idéologie socialiste qui a prévalu durant les trente premières années qui ont suivi l'indépendance du pays, le statut du service public tend à prendre en considération de nouvelles données, notamment l'organisation et la gestion de certains grands services publics comme ceux des télécommunications, des transports et de l'énergie électrique ; à ce titre ces services ont fait l'objet d'une déréglementation importante et d'ouverture au secteur privé afin de répondre de manière efficace aux nombreux besoins exprimés par la population.

Au niveau des collectivités locales décentralisées, les communes particulièrement, l'opérateur privé est également recherché pour pallier les insuffisances exprimées par l'administration locale en matières de ressources financières, techniques mais aussi humaines et qui empêchent ces collectivités de répondre de manière efficace aux nombreuses missions de services publics qui leur sont dévolues ; à titre d'exemple nous citerons, pour les communes ; le ramassage des ordures ménagères, le transport public, halles et marchés ...

Pendant longtemps, et pour des raisons tenant à l'option socialiste, le secteur privé était confiné dans des activités secondes ou marginales, y compris dans son domaine de prédiction, les activités industrielles ou commerciales. "Associés à des facteurs internes tels que : l'hypertrophie bureaucratique, l'échec de la politique de développement socialiste et la faillite des entreprises publiques ; à des facteurs externes tels que : la crise du pétrole, qui a vu le prix du pétrole baisser de manière dramatique en 1986, l'endettement qui s'est soldé par la mise en place d'un plan d'ajustement structurel (PAS), la mondialisation qui a imposé une ouverture des frontières, le néolibéralisme qui a montré qu'il est plus efficace que le socialisme ; la place et le rôle de l'Etat dans la société ont été profondément remis en cause"².

¹ Cf. Supra. Chapitre I.

² TAIB. E., op. cité, pp. 117-139.

C'est ainsi que, des réformes économiques et administratives ont été entreprises depuis 1988, dont le fait saillant réside dans le désengagement de l'Etat de la sphère productive et la recherche de nouveaux modes de régulation de l'économie. De ce fait, le secteur privé est appelé à occuper une place de plus en plus importante y compris dans ce qui était la chasse gardée de l'Etat, le service public.

En matière de service public locaux, essentiellement communaux, les modes de gestion déléguée tels que la concession et l'affermage ont été réhabilités, ouvrant ainsi aux communes de nouvelles possibilités pour une meilleure exploitation de leurs services ; en effet, ces dernières ne disposant pas de ressources suffisantes se voient dans l'obligation de répondre à une demande sans cesse croissante des besoins aussi bien sur le plan quantitatif, que qualitatif. A ce stade, nous posons la question suivante : Quelle est la portée et l'évaluation de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie ? Pour répondre à cette question, le chapitre suivant est divisé en trois sections

Dans la première section, il sera question de tracer l'évolution de la place du secteur privé dans la prise en charge des services publics, ceci se fera sur les deux périodes ayant marqué l'économie nationale, à savoir la période de l'économie dirigée (1962-1989), et la période du désengagement de l'Etat où le secteur privé est réhabilité ; nous mettrons en évidence dans cette section la nécessité d'ouvrir les services communaux à l'initiative privée et cela dans la perspective d'une meilleure efficacité.

Dans la seconde section, nous tenterons de présenter les difficultés auxquelles sont confrontées les communes dans la gestion des services communaux et qui justifient par-là le recours à l'opérateur privé. Nous présenterons également les différents contrats de délégation tels que prévus par les textes juridiques, ainsi que les différents services communaux ouverts au secteur privé.

Enfin, dans la troisième section, nous essayerons d'évaluer la gestion déléguée en Algérie d'une part, et d'autre part de faire une comparaison avec les autres pays maghrébins, en l'occurrence le Maroc et la Tunisie.

Section 01 : L'évolution du partenariat public- privé dans la prise en charge des services publics en Algérie

Comme nous l'avons signalé auparavant, la section suivante sera consacrée à ressortir la place qu'occupe le secteur privé dans la prise en charge du service public en Algérie et ce à travers l'étude de l'évolution du cadre général du service public sur les deux périodes clés qui ont marqué l'économie algérienne, à savoir la période de l'économie dirigée (sous section 01) et la période du désengagement de l'Etat qui coïncide avec les réformes économiques et administratives entreprises en Algérie (sous section 02). Dans une troisième sous section nous mettrons en évidence la nécessité de réhabiliter le privé dans la prise en charge du service public communal.

Sous section 01 : Le service public pendant la période de l'économie dirigée (1962-1989) : le partenariat public-privé exclusif

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale un mythe tenace et particulièrement partagé s'est développé dans le tiers monde : "« l'étatisme¹ » a été considéré pendant près de trois décennies comme le plus sûr moyen, le moins coûteux socialement et politiquement pour le développement"². Sous l'influence des idées keynésiennes et surtout de l'expérience soviétique, la plupart des stratégies de développement prônent l'intervention de l'Etat quand ce n'est pas le tout- Etat. Par la suite, et durant les années 1960 marquées par la décolonisation ; l'étatisme est présenté comme étant une optique, mais aussi une démarche qu'il est impossible de mettre en doute pour se développer.

Ce mouvement correspond parfaitement au cas algérien, et à ce sujet, J. BONVIN, propose une synthèse qui résume cela, selon cet auteur : "Jusqu'aux années 1970, on considérait que la présence de l'Etat était un facteur d'accélération du processus d'accumulation et d'industrialisation. La nécessité de l'intervention publique était également justifiée par le faible niveau des investissements privés, la sous- estimation de la rationalité des agents économiques du secteur privé, et la grande inégalité des revenus"³.

Ce constat est accentué pour le cas de l'Algérie, par le fait qu'au sortir de la guerre de libération, la société algérienne était profondément marquée par des rapports de domination, d'exploitation résultant d'une longue colonisation. La société aspire ainsi à ce que

¹ L'étatisme est un système politique caractérisé par l'intervention directe de l'Etat sur le plan économique et social.

² DAHMANI. A., L'Etat dans la transition à l'économie de marché : l'expérience algérienne des réformes, in les cahiers du CREAD, n° 50, 1999, pp. 47-69.

³ Ibid.

l'indépendance aboutisse à son inversion, ce qui a légitimé plus l'intervention de l'Etat dans tous les domaines, surtout celui des services publics.

1.1 : L'Etat est seul intervenant dans la fourniture des services publics

A l'indépendance, le nouvel Etat indépendant est perçu par la société algérienne comme le rédempteur et le garant de l'équité, celui qui doit guérir tous les maux, effacer toutes les frustrations causées par l'Etat colonial, satisfaire tous les besoins et promouvoir l'égalité entre les citoyens ; "les Algériens dans leur grande majorité aspirent à un « Etat-providence » qui leur ferait oublier la domination et l'exploitation passée, supprimer les inégalités, et bannir les injustices. La dignité doit être garantie et le bien-être pour tous assuré"¹.

De ce fait, tous les biens et services dont les Algériens ont été privés ou dépossédés : terre, travail, logement, santé, culture, savoir, loisirs..., le nouvel Etat indépendant se doit de les restituer ou apporter. Cette attente et cette sollicitude vis-à-vis de l'Etat constituent un puissant facteur de légitimation de l'Etat lui-même et de l'action de développement qu'il se doit d'initier.

L'Etat ne représente donc pas seulement le symbole de l'indépendance nationale, sa concrétisation institutionnelle, il est comme « investie » par la société de la tâche de développement et d'égalité, économiques, sociaux et culturels, auxquels elle aspire.

Ce faisant, dès l'indépendance l'Etat s'est inscrit dans la logique du service public², à ce titre la loi n° 62-157 du 31/12/1962 qui a reconduit jusqu'au nouvel ordre la législation héritée du droit français, a favorisé le passage dans le droit algérien, du cadre juridique du service public. Ce dernier est perçu comme étant un élément important de la souveraineté nationale ; l'Etat ne peut se borner à ordonner ou à sanctionner, il y a dans la société des besoins collectifs à satisfaire qui varient dans le temps et dans l'espace et qui, lorsqu'ils deviennent vitaux, sont pris en charge par l'autorité politique.

De 1965, date à partir de laquelle l'option socialiste était officiellement adoptée et clairement définie, par la suite, dans la constitution de 1976, "la notion juridique du service

¹ DAHMANI. A., L'Algérie à l'épreuve : Economie politiques des réformes 1980-1997, édition Casbah., Alger, 1997, p. 20.

² Au lendemain de l'indépendance, c'est l'administration qui a assuré la continuité du service public pour deux raisons ; la première est pratique et imposée en raison du départ des européens et de l'inexistence d'un secteur privé qui soit capable de prendre le relais ; la seconde est politique et voulue en raison des choix idéologiques qui ont été faits.

public allait de pair avec l'Etat- providence"¹, tout était service public. En effet, toutes les activités économiques et sociales étaient assimilées à des activités de service public en se fondant sur le seul "critère organique"², en d'autre terme il y a confusion entre service public et secteur public.

"Pendant la période socialiste, de 1962 à 1989, la notion de service public est tombée en disgrâce, si bien qu'elle a quasiment disparu du discours juridique au profit du « socialisme », a fortiori dans un pays qui a connu de graves et flagrantes inégalités sociales pendant la colonisation"³.

La référence au socialisme permet et justifie le tout service public : toutes les activités sociales, économiques et culturelles relèvent de l'Etat et de ses nombreux démembrements, y compris les entreprises publiques. Ces activités sont prises en charge par l'Etat soit par une création ex-nihilo, mais plus fort encore par la nationalisation en opérant un transfert de propriété du privé vers le public, qu'il soit étranger ou national.

En clair, le service public qui constitue le mythe fondateur de l'action de l'Etat dans l'expérience française, est remplacé dans le cas algérien par le socialisme, tout en reprenant les éléments de légitimation propres au service public mais en allant plus loin, avec des valeurs comme la solidarité sociale, la justice sociale (équité), l'égalité sociale, le bannissement de l'exploitation de l'homme par l'homme, la gratuité des prestations ou leur mise à disposition à des tarifs bas, l'accès au service public par une politique d'aménagement du territoire, de décentralisation et de déconcentration. En d'autres termes, le socialisme permet de donner un contenu effectif au recouvrement de la souveraineté nationale en permettant au peuple d'accéder au bien être social.

1.2 : La place de l'opérateur privé dans la période socialiste

Durant cette période, on ne peut parler de l'intervention de l'Etat au sens large, mais d'un phénomène d'étatisation généralisée des activités qui se produit ; le secteur privé quant à lui n'est plus autorisé à intervenir dans les domaines attenants traditionnellement de près ou de loin au service public tels que l'éducation, la santé ou le transport... Le secteur privé est de

¹ KHELLOUFI. R., op. cité, pp. 27- 34.

² La référence au seul critère organique dans la définition du service public pendant la période socialiste, signifie que ce dernier est une activité d'intérêt général prise en charge de manière directe et obligatoire par une personne morale de droit public. L'administration est seule capable d'agir dans l'intérêt général de la collectivité. Quant aux activités de service public qui ont une dimension marchande, à savoir les services publics industriels et commerciaux, leur gestion est confiée à des personnes morales publiques dont le statut est proche de celui de l'entreprise.

³ TAIB. E., op. cité, pp. 117-139.

ce fait exclut de toute participation à des missions de service public. Son intervention est limitée à des domaines préalablement délimités et à des conditions draconiennes.

De plus, l'exclusion du secteur privé des activités de services publics est accentuée par le choix de l'idéologie socialiste. En effet, il est très fortement combattu sur le plan idéologique pour deux raisons : "politiquement il constitue une force réactionnaire apposée aux nobles idéaux de la révolution socialiste, économiquement il est fondé sur l'exploitation de l'homme par l'homme en faisant du profit son seul moteur. Dans ces conditions aucune place n'est faite au partenariat entre le public et le privé"¹.

En somme, pendant cette période, la prise en charge des activités de services publics relève de la compétence exclusive de l'Etat, dans le cadre d'une gestion publique directe où l'administration doit agir de façon à toujours satisfaire au mieux les besoins des usagers.

Néanmoins, à partir des années 1980, et comme bon nombre de pays, l'économie algérienne basée sur un grand secteur étatique, se caractérisait par plusieurs maux : déficits chroniques de trésorerie, non-respect des règles et techniques de gestion en matière de comptabilité, de planification, pléthore des effectifs en personnel, un service public défaillant et de mauvaise qualité...etc. L'Etat est accusé d'inefficacité dans ses interventions, de gaspillage et de corruption, il est également source d'inégalités. La désétatisation devient le nouveau credo de l'Etat. Vers la fin des années 1980 ; l'Algérie rejoint le peloton des pays prônant le désengagement de l'Etat des principales activités économiques et sociales.

Sous section 02 : Le service public en Algérie à l'ère du désengagement de l'Etat : le partenariat public- privé réhabilité

L'Algérie à l'image des autres pays s'est trouvée dans l'obligation d'entreprendre des réformes économiques et administratives et d'amorcer par-là une transition vers l'économie de marché. Cette situation est la conséquence de l'échec de la stratégie de développement socialiste qui préconisait un interventionnisme massif de l'Etat dans toutes les sphères de la vie économique et sociale, et qui s'est soldé dans le domaine des services publics par une gestion publique bureaucratique et inefficace.

Dans ce contexte, les services publics ont fait l'objet d'une démonopolisation et déréglementation par l'introduction de la concurrence. Fortement combattu pendant la période socialiste, le secteur privé quant-à-lui, est dorénavant activement recherché comme partenaire

¹ TAIB. E., op. cité, pp. 117- 139.

de l'administration dans la gestion du service public. Au niveau local, le service public local est appelé à se moderniser, à ce titre de nouvelles lois sur la décentralisation sont promulguées élargissant par-là le champ de compétences des collectivités locales. En effet, la décentralisation s'est vue comme étant un mode d'organisation indispensable pour répondre efficacement aux besoins des citoyens.

2.1 : La défaillance de la gestion publique classique (directe)

Pendant, la période socialiste, la prise en charge du service public relève de la compétence exclusive de l'Etat. Cependant, le modèle de l'Etat omnipotent et dirigiste est aujourd'hui décrié et critiqué en raison des évolutions fortes et progressives qui ont affecté le secteur public, parfois de manière très brutale.

R. ZOUAMIA, écrit à propos de la régulation que, « le mode de régulation économique et sociale, mis en œuvre durant toute la période interventionniste de l'Etat s'apparente à un véritable contrôle social, à travers la mise en place d'un droit étatique unilatéral et envahissant qui embrasse toutes les sphères de l'activité économique et sociale. Ce même auteur ajoute que l'Etat pouvait se prévaloir d'être à la fois, scénariste, metteur en scène et auteur du développement¹», or l'Etat providence ne pouvait plus faire face à une situation socio-économique de plus en plus complexe, il devenait urgent de remettre en cause le rôle de l'Etat dans le processus de régulation. L'Etat en effet, est de plus en plus inefficace dans ses interventions et dans sa gestion. La gestion publique traditionnelle des services publics initiée durant la période interventionniste est de ce fait, dévalorisée.

2.1.1 : Les caractéristiques de la gestion publique classique (directe)

SEDJARI. A, dans son article « De l'adaptation de la gestion privée au secteur public marocain »², énumère un certain nombre de caractéristiques ayant conduit au déclin de la gestion publique classique dans la prise en charge des activités de services publics au Maroc et qui ont de ce fait contribué à la recherche d'une meilleure efficacité par le recours au secteur privé. Ces caractéristiques nous semblent parfaitement adaptées au cas de l'Algérie.

En effet, parmi les éléments qui ont conduit à la dévalorisation de cette gestion, nous noterons en particulier :

¹ KHELLOUFI. R., op. cité, pp. 27- 34.

² SEDJARI. A., De l'adaptation de la gestion privée au secteur public marocain, paru in collectif : Partenariat public- privé et gouvernance future, édition L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 167-185.

2.1.1.1 : Une forte soumission au droit : l'Algérie, comme le Maroc, a hérité cette situation du modèle français où le droit public règne comme un dogme absolu dans la gestion publique, avec une place exorbitante pour le droit administratif. Cette période est bien révolue depuis que la légitimation des intérêts particuliers est devenue une réalité par l'accélération de la privatisation et la redécouverte des bienfaits de la gestion privée du secteur public.

2.1.1.2 : Une forte centralisation : la centralisation se décline d'une double façon : centralisation du pouvoir et centralisation des responsabilités à l'intérieur de l'appareil d'Etat, au fil du temps cette centralisation a généré plus de difficultés que de résultats tangibles dans le domaine de l'action publique ; elle est devenue un obstacle majeur à l'efficacité parce qu'elle a été instrumentalisée au service du monopole des initiatives et de la gestion des moyens financiers et décisionnels.

2.1.1.3 : Un personnel recruté est géré selon un système de carrière : caractérisé par le fait que les agents publics ont vocation à exercer toute leur carrière au sein du secteur public et dans lequel ils avancent principalement à l'ancienneté. De là, découle une série de tendances fâcheuses qui ont pris racine dans la gestion publique (lourdeur, gabegie, paresse et démotivation, improductivité, etc.) ; la compétence étant réduite au second plan, ce sont les logiques de hiérarchies et d'exécution qui ont pris le dessus.

2.1.1.4 : Une dilution des responsabilités de la gestion : ceci par l'application d'un principe fondamentale de la comptabilité publique, à savoir la séparation de l'ordonnateur et du comptable. La régularité prime sur l'efficacité, et la gestion des moyens sur celle des résultats. L'importance est moins de gérer l'argent public de manière optimale que de l'utiliser conformément aux règles prévues par les textes qui sont censés avoir eux-mêmes défini ce qui constitue une gestion optimale.

2.1.1.5 : Une absence de souci de rentabilité : qui retenti sur les rémunérations des agents, ces derniers sont, dans le système de la fonction publique actuel, payés en fonction de leurs responsabilités sociales et non en fonction de leur productivité ou leur mérite. Cette situation a porté un grand préjudice à l'image du service public et entraîné une méfiance forte des citoyens à l'égard de l'administration. Ainsi, nous avons assisté au cours de ces dernières années à une accélération des dysfonctionnements des organisations publiques.

2.1.1.6 : Une absence de culture d'évaluation : qui a laissé se développer outre mesure l'impunité dans la gestion publique. Le fait que le système de fonction publique

n'impose pas aux responsables de rendre compte de leur gestion a laissé la porte ouverte au laxisme et aux dérives multiples.

Ces diverses caractéristiques de la gestion publique directe, où l'Etat est omniprésent avaient pour conséquences, des résultats catastrophiques sur les services publics.

2.1.2 : Ses conséquences sur les services publics

La défaillance de la gestion publique s'est traduite par des résultats catastrophiques que nous pouvons énumérer comme suit :

- Une bureaucratie tentaculaire et opaque ;
- Une mauvaise qualité du service public associée à des pénuries chroniques ;
- Le monopole qui développe des rentes de situation et favorise la corruption ;
- Une augmentation des tarifs sans une amélioration de la qualité ;

Cette situation s'est aggravée avec l'ajustement structurel, qui a vu la suppression des subventions et la réduction des dépenses publiques (blocage des salaires et réduction des dépenses de fonctionnement)

Ces nombreuses considérations, vont amener le citoyen à souhaiter et à légitimer l'intervention du secteur privé dans la prise en charge des services publics même si le coût en sera plus élevé, mais en échange d'une prestation de qualité meilleure. L'efficacité du service public est donc remise en cause ce qui entraîne perte de crédibilité, discrédit et délégitimation de l'action publique.

2.2 : La réhabilitation de l'opérateur privé

Face à ce constat, les pouvoirs publics vont se tourner vers le secteur privé dans leur quête d'efficacité dans leurs interventions. Ce faisant, le législateur accepte et introduit davantage dans le paysage administratif une acception matérielle du service public : ce dernier est dorénavant, une activité d'intérêt général qui peut être accomplie non seulement par une personne morale de droit public, mais aussi, et ce qui est novateur, par une personne physique ou morale privée. Le secteur privé se voit ainsi réhabilité comme partenaire de l'administration dans la gestion du service public. Un constat qui sera affirmé avec la promulgation de nouvelles constitutions libérales, qui marque l'entrée dans l'économie de marché, et par-là le désengagement de l'Etat des principales activités économiques et sociales.

2.2.1 : La promulgation de nouvelles constitutions libérales ; 1989 et 1996

L'option pour le système libéral qui a vu la promulgation de nouvelles constitutions libérales, a conduit à la restriction du champ des services publics pris en charge par l'État, et de ce fait par la démonopolisation de l'opérateur public.

Alors que la Constitution de 1976 a élargi matériellement et organiquement le cadre des services publics¹. En effet tout ou presque était service public, les constitutions de 1989 et 1996 restreignent considérablement le champ des besoins dont la satisfaction incombe à l'État. Ce qui donne une nouvelle orientation à la notion du service public, à savoir la prise en charge des missions régaliennes de l'État et la satisfaction des besoins fondamentaux. Cette tendance sera confortée dans la Constitution de 1996 qui inscrit deux nouvelles dispositions : il s'agit d'une part de l'article 23 qui mentionne pour la première fois l'impartialité de l'administration et de l'article 37 qui garanti la liberté du commerce et de l'industrie.

En d'autres termes, c'est le recentrage de l'action de l'État sur un service public "**réduit**"², pour lequel la constitution de 1996 se prononce à travers les dispositions suivantes :

- L'Etat est garant de la sécurité des personnes et des biens (art 24);
- La garantie du droit à l'enseignement, la gratuité de l'enseignement, dans les conditions fixées par la loi, l'obligation de l'enseignement fondamental (art 53);
- Tous les citoyens ont droit à la protection de leur santé. L'Etat assure la prévention et la lutte contre les maladies épidémiques et endémiques (art 54);
- Tous les citoyens ont droit au travail, le droit à la protection, à la sécurité et à l'hygiène dans le travail est garanti par la loi (art 55);
- La famille bénéficie de la protection de l'État et de la société (art 58).

Tous ces droits ne sont pas obligatoirement pris en charge par un organisme public, sauf pour ce qui concerne les missions régaliennes de l'État ; c'est le cas notamment de la sécurité et de la lutte contre les maladies épidémiques et endémiques.

2.2.2 : La démonopolisation de l'opérateur public

L'idée de l'État omniprésent s'est effondrée suite à la promulgation des constitutions libérales (1989 et 1996). En effet, mis à part les fonctions régaliennes, toutes les activités

¹ BOUSSOUMAH.M-A: "Essai sur la notion juridique des services publics", RASJEP, 1992, n°3, pp 385-394.

² TAIB. E., op. cité, pp. 117-139.

industrielles et commerciales, voire toutes les activités marchandes et de production de service ont été démonopolisées.

Avec l'Ordonnance 01-03¹, le domaine de l'investissement devient illimité pour le secteur privé. De plus, la privatisation a touché un bon nombre d'entreprises publiques.

L'intervention privée a également touché le secteur du service public, notamment: la formation technique supérieure², la santé par l'autorisation de l'ouverture de cliniques privées depuis 1998, la téléphonie mobile³, les transports aériens et terrestres⁴, l'eau⁵, la gestion des déchets⁶, l'électrification⁷...

Parallèlement au mouvement de désengagement de l'Etat de la sphère des activités économiques, des réformes administratives ont été initiées et qui vont toucher les collectivités locales. A ce titre et dans le sillage de la constitution de 1989, les collectivités locales, la commune et la wilaya, sont également interpellées au premier chef par un partenariat avec le privé pour moderniser le service public local.

Sous section 03 : La recherche du partenaire privé pour mieux gérer le service public local.

La partenaire privé est également recherché au niveau des collectivités locales (la commune particulièrement). En effet, le service public communal est objet de nombreux dysfonctionnements qui se manifestent par une très mauvaise qualité des prestations, ainsi que par des pénuries chroniques. Ce faisant, les communes sont aujourd'hui appelées à s'associer avec l'opérateur privé pour mieux gérer le service public communal. Afin de permettre une meilleure compréhension, il est important à notre sens de présenter un bref aperçu sur la décentralisation et les attributions de la commune en Algérie ; par la suite nous mettrons en évidence la nécessité de cette association.

¹ Ordonnance n° 01-03 du 20/08/2001 relative au développement de l'investissement.

² Loi n° 99-05 du 04/04/1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur. JORA n°24.

³ Loi n° 03-03 du 05-08-2003 fixant règles générale relatives à la poste et télécommunication.

⁴ Loi n° 01-13 du 07/08/2000 portant orientation et organisation des transports terrestres. JORA n°44

⁵ Décret n° 97-253 du 08/07/1997 relatif à la concession des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement. JORA n°46.

⁶ Loi n° 01-19 du 12/12/2001 relative à la gestion, contrôle et élimination des déchets. JORA n°77.

⁷ Loi n° 02-01 du 05/01/2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisation. JORA n° 08.

3.1 : Décentralisation et attributions de la commune en Algérie

La Constitution algérienne de 1996 énonce les principes de base encadrant les règles de la décentralisation territoriale. A ce titre, l'article 15 stipule que « les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya. La commune est la collectivité de base ». L'article 16 quant-à-lui énonce que « l'assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires locales ».

Ces principes de base sont repris dans les articles premiers des deux lois : 90-08 et 90-09 du 07 avril 1990 relatives respectivement à la commune et à la wilaya, ainsi :

- La loi 90-08 portant code de la commune stipule que : la commune est la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- La loi 90-09 portant code de wilaya énonce également que : la wilaya est une collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Par ailleurs, l'assemblée populaire communale (APC) constitue (article 84 du code de la commune) « le cadre d'expression de la démocratie locale. Elle est l'assise de la décentralisation et le lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques ».

3.1.1 : La décentralisation

Avant de rappeler la définition de la décentralisation, il est important de la confronter à un autre mode d'organisation de l'administration qui est « la déconcentration ». Cette dernière correspond à un transfert de décision de l'administration centrale vers ses relais locaux ou régionaux ; il s'agit donc d'une délégation de compétences.

La décentralisation correspond à un transfert d'attributions de l'Etat à des collectivités territoriales juridiquement distinctes de lui. La décentralisation se manifeste donc par les assemblées élues (l'assemblée populaire communale (APC) pour la commune, l'assemblée populaire de Wilaya (APW) pour la wilaya). Il est à rappeler également que la décentralisation revêt deux formes principales :

- **La décentralisation territoriale** : Elle se fait au profit des collectivités locales sur la base d'un critère géographique. Dans ce cas, "la commune et la wilaya sont des personnes morales de droit public dont l'exécutif n'est pas soumis à l'autorité hiérarchique du pouvoir central et qui exercent des prérogatives de puissance publique sur une partie du territoire national. Les habitants, citoyens de ces collectivités, règlent

leurs affaires administratives par l'intermédiaire de leurs représentants élus (l'assemblée communale ou de wilaya). Le développement de la démocratie locale implique la promotion de cette forme de décentralisation"¹.

- **La décentralisation technique ou fonctionnelle** ; qui consiste à effectuer le transfert d'attributions du pouvoir central à des personnes administratives spécialisées sous la forme d'établissements publics généralement rattachés à une collectivité publique dont ils constituent un prolongement et chargés de gérer un service particulier. Ces personnes morales de droit public ont une autonomie administrative, sont dotées d'un budget autonome et sont soumises à un contrôle de tutelle, exercé par la collectivité de rattachement.

La mise en œuvre de la décentralisation territoriale suppose, qu'un certain nombre de conditions soit réunies et qui sont :

1. Identification, parmi les besoins auxquels l'administration doit pourvoir, ceux qui représentent, à titre principal, un caractère local ;
2. La décentralisation suppose l'indépendance des autorités locales, qui se concrétise par l'élection des organes exécutifs de ces collectivités en leur sein (et non désignés par l'Etat) ;
3. La dotation des collectivités de la personnalité juridique et d'une autonomie financière afin de leur permettre de ressources propres nécessaires à leur action.

La décentralisation est donc mise en œuvre dès lors que la loi accorde, à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvoir de décision sur les affaires locales.

Par les lois sur la décentralisation, le législateur pose ainsi les principes de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. La commune se voit attribuer par-là de nombreuses compétences, synthétisées dans le point qui suit

3.1.2 : Les attributions légales de la commune

C'est avec l'article 86 du code de la commune que débute la série d'attributions socioéconomiques dévolues par la loi aux communes. Ces attributions vont ainsi concerner :

¹ BENALLEGUE. A., La décentralisation et les services publics : Cas des transports de personnes, in colloque international, la décentralisation au service du développement local, université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, faculté des sciences économiques et de gestion, les 27 et 28 novembre 2004.

1. L'aménagement et le développement local ;
2. L'urbanisme et les équipements infrastructurels ;
3. L'enseignement fondamental et pré-scolaire ;
4. Les équipements socio-collectifs ;
5. L'habitat ;
6. L'environnement, l'hygiène et la salubrité publique ;
7. Les investissements économiques.

A côté, de ces attributions de développement, la commune est responsable de la satisfaction d'un ensemble de services collectifs. A ce titre, l'article 132 de la loi 90-08 relative à la commune stipule que, la commune crée des services publics communaux en vue de satisfaire les besoins collectifs de ses citoyens en matière de :

1. L'alimentation en eau potable¹ ;
2. L'évacuation des eaux usées (réseaux d'égouts) ;
3. L'enlèvement des ordures ménagères ;
4. La gestion des halles, marchés et poids publics ;
5. La rentabilisation des aires de stationnement ;
6. La mise en place d'un réseau de transport public ;
7. La gestion et entretien des cimetières et services funéraires.

L'article 133 énonce également que le nombre et la dimension de ces services sont modulés en fonction des besoins, des moyens et des capacités de chaque commune. Pour mener à bien ces missions de service public, la loi autorise les responsables communaux à les gérer sous forme de (régie, d'établissement public communal (EPA ou EPIC) ou enfin par la concession)².

Au regard des nombreuses attributions dévolues aux communes, il y a lieu de croire que la commune a un rôle essentiel dans la concrétisation d'un développement économique et social parfaitement intégré.

Néanmoins, s'acquitter d'autant de mission de services publics nécessite de l'organisation et des ressources aussi bien matérielles, humaines et surtout financières.

¹ L'alimentation en eau potable relève actuellement d'un EPIC qui est l'ADE (Algérienne Des Eaux)

² Ces modes de gestion seront traités de manière détaillée dans la section deux du présent chapitre

Dans la réalité, l'élargissement de la sphère des compétences des communes n'est pas toujours suivi par un renforcement des moyens adéquats à une bonne gestion des services publics, malgré que la loi 90-08 énonce dans son article 184 que « toute mission nouvelle confiée à la commune doit être corrélativement accompagnée des moyens nécessaires à son accomplissement ». Au contraire, nous constatons aujourd'hui que la majorité des communes ont ployé sous le poids des responsabilités et sans pouvoir les assumer correctement faute de moyens.

La commune est ainsi confrontée quotidiennement à de nombreux dysfonctionnement des services publics communaux dus à l'insuffisance, voire la quasi-absence des moyens essentiellement financiers, mais également techniques et humains, pour répondre efficacement aux attentes des citoyens en matière de services publics. Cela se traduit souvent comme nous l'avons signalé par une mauvaise qualité de service et par des pénuries chroniques. Ce constat, a accentué la volonté des communes à recourir à l'opérateur privé.

3.2 : La recherche de l'opérateur privé

Les nombreux dysfonctionnements des services publics communaux, associée aux exigences des usagers, font l'efficacité et la transparence deviennent aujourd'hui les nouveaux principes du service public. La commune est de ce fait, appelée à moderniser ses services communaux, ceci par la recherche de nouvelles techniques de gestion. Parmi ces procédés de gestion ; l'ouverture du secteur du service public communal à l'initiative privée, qui prendra la forme d'une gestion déléguée. La délégation de service public, à la différence de la privatisation totale, donne toujours à l'administration communale la possibilité d'une meilleure gestion de ses services communaux, avec l'avantage de contrôle de l'opérateur privé.

D'une manière générale, l'option pour le système libéral a conduit à une déréglementation massive des services publics, par l'introduction de la concurrence et de la gestion privée pour mieux répondre aux besoins sans cesse croissant de la population. Les collectivités locales (wilaya et commune), sont également sollicités pour une meilleure prise en charges des besoins de proximité. En effet, directement en contact avec les préoccupations aussi diverses que nombreuses des citoyens, la commune est le lieu où se forment les appréciations de ceux-ci sur l'action des pouvoirs publics. Elle concentre sur elle toutes les revendications sociales et économiques de la population.

Ce faisant, pour répondre aux nombreuses attentes des citoyens, la commune se doit de se développer et de se moderniser ; une modernisation qui passe dans le domaine des services publics communaux par l'introduction de la gestion déléguée. Cette forme de gestion permettra, d'une part, et dans une certaine mesure de pallier les insuffisances de moyens dont souffrent les communes, et d'autre part de répondre efficacement aux préoccupations d'une bonne gestion. De ce fait, quels sont les modes de gestion déléguée de service public communal en Algérie ? Quels sont les facteurs militants en faveur de cette technique de gestion, ainsi que l'essentiel des services communaux ouverts à l'initiative privée ? Nous tenterons de répondre à ces questions dans la seconde section du présent chapitre.

Section 02 : Cadre général de la délégation des services publics communaux en Algérie

La délégation de service public comme forme de partenariat contractuel dans la gestion des services publics communaux est aujourd'hui, activement recherchée par les communes en Algérie pour répondre quantitativement et qualitativement aux nombreux besoins exprimés par les citoyens.

La section suivante sera de ce fait, consacrée à la présentation des différents services communaux ouverts à l'initiative privée (Sous section 03) ; Nous présenterons également les différentes modalités de la gestion déléguée telles que prévues par les différents textes et lois (Sous section 02). Avant cela, nous présenterons dans une première sous section les facteurs militants en faveur de la gestion déléguée dans les communes algériennes.

Sous section 01 : Les facteurs militants en faveur de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie

Nous avons présenté et cela de manière générale dans le second chapitre, les différents facteurs qui peuvent justifier le recours des collectivités locales particulièrement les communes à ce mode de gestion de leurs services. Ces causes se résument à l'insuffisance de moyens financiers, techniques et humains dont souffrent la plupart des communes. Cette question se pose également et avec acuité dans les communes algériennes. Ce faisant, dans le point suivant, nous tenterons de justifier la nécessité de recourir à la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie, ceci à travers l'analyse des différentes insuffisances dont souffrent les communes.

1.1 : L'insuffisance des ressources financières des communes en Algérie

"Depuis l'indépendance de l'Algérie, se pose avec acuité le problème de l'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales, compte tenu de l'implication de ces dernières dans la réalisation du développement local"¹.

L'analyse de la situation et de la structure des recettes et des dépenses des communes permet à notre sens de mieux comprendre les insuffisances du système de financement des communes, et qui se traduit dans le domaine des services publics par une inefficacité de gestion et aussi une mauvaise qualité des prestations, justifiant par-là, la recherche de nouveaux modes de gestion à savoir la gestion déléguée.

1.1.1 : Les ressources et les dépenses de la commune

La loi 90-08 relative à la commune prévoit dans son article 163, les différentes ressources de la commune. Celles-ci sont destinées pour certaines à la section fonctionnement et pour d'autres à la section d'équipement et d'investissement. Le tableau suivant récapitule ces différentes ressources.

Tableau 08 : Les différentes ressources de la commune

Recettes de fonctionnement	Recettes d'équipement et d'investissement
1. Produit des ressources fiscales dont la perception au profit des communes est autorisée par les lois et règlement en vigueur.	1. Prélèvement sur les recettes de fonctionnement.
2. Participation ou attribution de fonctionnement de l'Etat, des collectivités locales et établissement publics.	2. Produits des concessions des services publics communaux.
3. Taxes, droits et rémunérations pour services rendus autorisés par les lois et règlements.	3. Excédent des services publics gérés en la forme d'EPIC.
4. Produits et revenus du patrimoine communal.	4. Produit des participations en capital.
	5. Produit des emprunts autorisés, dotations de l'Etat, de la Wilaya, du FCCL, fonds de concours et participation, d'équipement, des aliénations, dons et legs acceptés et toutes recettes temporaire et accidentelles.

Source : réalisé selon les dispositions de l'article 163 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 portant code communal

¹ BARAK. Z. et BOUMEDIENE. H., Crise des finances publiques locales algériennes, in colloque international, la décentralisation au service du développement local, université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, faculté des sciences économiques et de gestion, les 27- 28 novembre 2004.

Ces ressources, dont dispose ou peut disposer la commune sont destinées au financement des dépenses de fonctionnement et dépenses de la section équipement et investissement telles que prévues par l'article 160 de la loi 90-08 relative à la commune.

Les dépenses sont ventilées par section selon le tableau ci- après. Il faut cependant souligner que seules les dépenses mises à la charge de la commune par la loi sont obligatoires (les dépenses de fonctionnement et de gestion des services publics notamment).

Tableau 09 : Les différentes dépenses de la commune

Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'équipement et d'investissement
1. Les rémunérations, dépenses et charges du personnel communal.	
2. Les cotisations légales sur les biens et revenus communaux.	
3. Les frais d'entretiens des biens meubles et immeubles.	1. Les charges d'amortissement de la dette.
4. les dépenses d'entretien de la voirie communale.	2. Les dépenses d'équipement public.
5. Les participations et contingents communaux.	3. Les dépenses de participation en capital à titre d'investissement.
6. Les frais de gestion des services communaux.	
7. Les intérêts de la dette.	
8. Le prélèvement pour dépenses d'équipement.	
9. Le prélèvement pour dépenses d'investissement.	

Source : réalisé selon l'article 160 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 portant code communal

1.1.2 : Analyse de la structure des ressources et des dépenses de la commune

Quelle analyse de la structure des ressources et des dépenses de la commune ?

1.1.2.1 : Analyse de la structure des ressources de la commune : une persistance de la prééminence du pouvoir central sur le pouvoir local

En termes de ressources, les finances des communes algériennes dépendent d'une large part des décisions centrales, bien que la loi 90-08 considère la commune, comme « dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». A ce titre, l'essentiel des ressources financières des communes, restent caractérisées par :

- Une prééminence de recettes fiscales sur le reste des ressources internes à savoir les produits d'exploitation et les produits domaniaux ;
- L'importance, pour les communes, des subventions étatiques et d'autres concours externes (attribution du FCCL, l'emprunt, dons et legs).

Pour les recettes fiscales, il s'agit d'une fiscalité « transférée », car les communes n'ont pas le pouvoir de lever l'impôt autant que l'octroi des subventions est du ressort exclusif du pouvoir central.

En effet, le système fiscal national, présente une large panoplie d'impôts dont le produit alimente à la fois le budget de l'Etat, et celui des collectivités locales (wilaya, commune) de même qu'une partie du produit de certains impôts est versée au fonds de solidarité des communes (FCCL). Dans ce schéma de répartition entre les différents budgets (Etat, wilaya, commune, FCCL) tel qu'il existe, "consacre en lui-même la frontière des compétences (en matière fiscale) entre l'Etat qui détient seul le pouvoir de créer et de lever l'impôt et les collectivités locales qui perçoivent une part de ce « pouvoir » en aval par le seul fait qu'il existe des impôts dont le produit est intégralement versé aux communes"¹. La commune n'a aucun moyen d'agir en amont sur les modalités d'élaboration des impôts qui alimentent pourtant son budget.

En outre, la « fiscalité locale² » apparaît souvent pour certaines communes, d'un apport incertain, car celles-ci ne disposent pas d'assise économique suffisamment étoffée pour escompter une rentrée fiscale conséquente.

¹ AINOUCHE. M. C., Problématique du financement du développement économique de la commune, in la revue du CENEAP : Finances locales et développement : les expériences des pays du Maghreb et d'Europe, n° 12, 1998, pp. 35- 42.

² L'expression « fiscalité locale » n'acquiert pas son sens plein, dans la mesure où la commune n'a aucun moyen d'agir sur les modalités d'élaboration des impôts.

En somme, dans ce système qui peut être qualifié de transfert d'enveloppe, le pouvoir fiscal de la commune se résume à son droit de recevoir une part de ce que collecte le système national des impôts. Comme les recettes fiscales constituent la part la plus importante des budgets locaux de fonctionnements (60 % environ), force est de constater que la commune est aujourd'hui incapable de prendre en charge, par elle-même, toutes les missions de développement que la loi lui confère. Pour certaines d'entre elles, il n'y a même pas de moyens pour prendre en charge correctement la moindre mission de service public (eau potable, éclairage public, transport, assainissement...). Elles dépendent pour cela totalement des concours externes en provenance du budget de l'Etat.

Les actions de développement dépendent à hauteur de 100% de financement provenant des sources extra-communales, à savoir : les subventions et les dotations du budget de l'Etat dans le cadre des PCD (Plans communaux de développement).

Le constat de l'incapacité des communes dans la prise en charge des nombreuses missions qui lui sont dévolues, et parmi elles, la gestion des services publics communaux, peut être mieux appréhendé par une autre analyse, celle de la structure des dépenses de cette collectivité locale.

1.1.2.2 : Analyse de la structure des dépenses de la commune

Dans son article « cadre budgétaire et comptable des collectivités locales : états des lieux¹ », DJEKBOUB.S, nous donne une analyse de la structure des dépenses des communes, et qui, selon nous, explique d'une manière générale le manque de moyens financiers indispensables à une meilleure prise en charge des missions de services publics.

Selon cet auteur, la structure des dépenses des communes, fait ressortir la prédominance des rémunérations et charges sociales du personnel qui représente le poste des dépenses le plus important dans les budgets des communes. La masse salariale qui grève lourdement les budgets communaux, a un impacte qui se répercute directement sur les capacités d'autofinancement des collectivités locales et sur la maintenance du patrimoine en état de dégradation.

Le second poste de dépense concerne l'épargne dégagée par les communes sur leurs recettes de fonctionnement au profit de l'équipement et de l'investissement et qui n'excèdent guère le taux minimum légal de 10%.

¹ DJEKBOUB. S., Cadre budgétaire et comptable des collectivités locales : Etats des lieux, in la revue du CENEAP : La décentralisation et la bonne administration, n° 25, 2002, pp. 17-28.

A cela s'ajoute, la contribution obligatoire de 7% pour le fonds de wilaya des initiatives de la jeunesse et du développement des pratiques sportives.

Au titre des charges obligatoires, il faut souligner également, la participation des communes au fond de garantie des collectivités locales, ce qui donne une situation des dépenses consolidées de l'ordre de 89% environ.

Cela laisse aux communes une marge de manœuvre très limitée de 11% pour faire face aux dépenses de fonctionnement des différents services et aux prestations de services publics de base au profit des citoyens. Cette situation traduit la faible qualité des services rendus aux usagers et l'état de précarité du patrimoine communal faute d'entretien.

La faiblesse de l'autofinancement traduit également le sous équipement des communes et l'absence de tout effort d'équipement et d'investissement notamment durant ces dernières décennies. L'essentiel de cette épargne est orienté vers le renforcement des mesures sécuritaire dans la plupart des communes.

Par ailleurs, "en raison de la conjoncture économique et du niveau d'inflation, les dépenses d'équipement et d'investissement diminuent, alors que les besoins de financement dans le domaine sont très importants au regard de l'état actuel de la voirie communale. En effet, la vétusté du réseau d'adduction d'eau potable et d'extension du réseau d'électrification, engendrent de plus en plus de charges. La satisfaction des besoins sociaux des populations dans ce domaine, est loin d'être entièrement prise en charge"¹.

En définitive, nous constatons à travers l'analyse de la structure des recettes et dépenses des communes algériennes, que ces dernières enregistrent des insuffisances très importantes en matière de ressources financières, les empêchant de répondre efficacement à leurs missions de services publics.

En effet, l'analyse des ressources des communes, montre que ces dernières dépendent d'une large part d'une fiscalité transférée par le système fiscal national et sur laquelle la commune n'a aucun pouvoir fiscal, ajouter à cela que cette fiscalité est d'un apport incertain pour certaines communes, ne disposant pas d'une assise économique importante. Ce faisant, les communes font appel le plus souvent aux subventions étatiques qui relèvent, elles-aussi, du ressort exclusif du pouvoir central. Quant aux dépenses des communes, ces dernières restent dominées par les traitements et salaires et ne laissent qu'une marge très réduite pour la

¹ DJEKBOUB. S., op. cité, pp. 17-28.

gestion des services publics communaux, qui se traduit par des insuffisances sur le plan quantitatif et qualitatif des prestations rendues.

En attendant, une réelle réforme de la fiscalité locale, véritable serpent de mer et seule possibilité de donner une bouffée d'oxygène aux finances locales. Des mesures peuvent être prises pour améliorer la gestion du quotidien des communes ; à ce titre la gestion déléguée peut être une alternative innovante pour une meilleure prise en charges des activités de services publics dans les communes.

1.2 : L'insuffisance des ressources humaines et techniques des communes algériennes

L'administration locale demeure largement sous encadrée et sous qualifiée : "pour la commune, le taux d'encadrement est de 5,2% ; près de 90% du personnel sont des agents d'exécution ; près de 40% sont des agents temporaires (contractuels et vacataires). Le sous encadrement est encore plus grave en ce qui concerne le personnel technique (architectes, urbanistes, ingénieurs...)"¹. Cette situation a pour conséquence une mauvaise organisation et fonctionnement de l'institution communale ; des défaillances sont ainsi observées dans tous les services communaux. En effet, l'absence d'une composante humaine qualifiée ne permet pas une gestion efficace et rationnelle des moyens disponibles. Le peu de cadres existant sont dans la plupart des cas démotivés.

Malgré la mise en œuvre de nouveaux textes à savoir le décret 91-26 du 02 février 1991 portant statut particulier des travailleurs du secteur des communes, qui a pour objectif de stabiliser et de sécuriser le personnel communal par la valorisation du statut, l'intégration des contractuels et la création de postes supérieurs ; la situation ne s'est pourtant pas améliorée car il n'y a pas une réelle politique de gestion des carrières. Ajouter à cela la négligence dans la formation du personnel communal, "les communes n'étant pas obligées de consacrer une partie de leurs budgets à des actions de perfectionnement ou de préparation aux examens professionnels"².

On peut également joindre, le manque de compétences des cadres spécialisés pour ce qui concerne la conception et la réalisation de projet présentant un fort conditionnement technique.

¹ TAIB. E., L'administration locale algérienne : Les enjeux de la décentralisation ; in la revue du CENEAP : La décentralisation et la bonne gouvernance, n° 25, 2002, pp. 73- 103.

² RAHMANI. A., La gestion des ressources humaines; in la revue du CENEAP: Typologies des collectivités locales, les mutations locales ; enjeux et débats, n° 11, 1997, pp. 75- 124.

Un autre élément, important de soulever à notre sens est celui de l'instabilité du personnel communal. En effet, à la lumière de l'expérience de démocratisation, celui-ci change à l'occasion de chaque mandat électoral, ce qui engendre des perturbations et des dysfonctionnements dans la gestion des services publics communaux, surtout ceux qui sont soumis à des contrats de gestion par des opérateurs privés.

1.3 : L'inadaptation des formes classiques de gestion avec la croissance des demandes sociales

Le recours à la coopération avec l'opérateur privée peut se justifier également par la hausse de la demande sociale en matière de services publics, notamment dans les communes urbaines et qui n'est pas suivie d'une offre satisfaisante, vu l'inadaptation des formes classiques de gestion.

1.3.1 : L'échec des formes de gestion traditionnelles

Ayant fonctionné pendant longtemps sous le régime : de la régie et sous le régime de la concession entre personnes publiques - les collectivités locales, les établissements publics et les entreprises publiques locales-. Cette forme de concession entre personnes publiques uniquement s'est soldée par des résultats catastrophiques sur le plan de la performance, de la gestion et de la qualité des prestations, tout en faisant imputer les coûts à la collectivité.

1.3.2 : La croissance des demandes sociales

De manière générale, le rythme exponentiel de la croissance urbaine (Taux de croissance de la population urbaine entre : 1994-2000 est égale à 3,6%)¹, alimentée par le jeu important de la migration rurale et de la progression annuelle de la démographie, ont généré une évolution géométrique des besoins en équipements collectifs et en services publics, en induisant dans la quasi-généralité des villes, un décalage de plus en plus grand entre la courbe de l'offre des services communaux et celle de la demande sociale.

De manière particulière, les secteurs notamment ceux de la distribution de l'eau, de l'électricité, du transport urbain et davantage encore des réseaux d'assainissement, de collecte, de transfert, de stockage et de traitement des déchets urbains sont l'objet de déficits importants.

¹ Site Internet: www.medintelligence.free.fr/Algérie.htm. Consulté le 20 juin 2007.

En somme, tous les éléments avancés, à savoir ; l'insuffisance des ressources financières, techniques et humaines, mais aussi l'inadaptation des formes classique de gestion à une demande sociale sans cesse croissante peuvent présenter de très fortes justifications qui militent en faveur de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie. En effet ce mode de gestion présente des avantages important sur le plan financier et technique, qui peuvent ainsi améliorer les performances de gestion, le rendement et la qualité des prestations. De ce fait, quelles sont les modalités de la gestion déléguée en Algérie ?

Sous section 02 : Les modalités de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie

Le point suivant sera consacré à l'étude des différents modes de gestion des services publics qui se présentent à la commune en se référant aux différents textes juridiques ; en insistant plus particulièrement sur les modes de gestion déléguée. La concession présente le mode de gestion déléguée pour lequel le législateur a consacré beaucoup d'importance.

2.1 : Les modes de gestion directe

La loi 90-08 relative à la commune énonce les différents modes de gestion des services publics communaux. Ces derniers peuvent être gérés soit directement, soit érigés en établissement public communal, ou encore concédés.

2.1.1 : La régie (simple ou directe)

L'article 134 de la loi 90-08 énonce que « la commune peut exploiter directement ses services publics sous forme de régie ». A cet égard, la régie est un simple service parmi d'autres de l'administration communale¹.

2.1.2 : L'établissement public (ou régie à personnalité morale)

"Pour la gestion de ses services publics, la commune peut créer des établissements publics communaux dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière"². C'est donc une décentralisation à l'intérieur de la décentralisation communale.

La collectivité locale est habilitée à créer un établissement public, mais ce pouvoir est tributaire de deux contraintes de taille : d'un côté la délibération est soumise à une

¹ Cf. Supra. Chapitre II, pour plus d'informations.

² Art 136 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

approbation préalable du wali ; de l'autre, les règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par voie réglementaire par le ministère de l'intérieur (art. 44).

2.2 : Les modes de gestion déléguée du service public communal en Algérie

La gestion directe des activités de services publics communaux s'est soldée pour la plupart d'entre eux, par des résultats catastrophiques sur le plan de la qualité et de l'accès aux prestations, faute de l'absence d'une part d'un encadrement compétent, et d'autre part du manque de ressources humaines et financières, qui n'ont pas permis aux communes d'assurer une meilleure gestion des services publics et d'assumer directement leur responsabilité. La gestion déléguée est de ce fait, recherchée.

En effet, le fait de confier à des particuliers, la gestion de certains services communaux, notamment ceux qui présentent le caractère industriel et commercial pourrait avoir des résultats satisfaisant tels que :

1. La réduction des dépenses engagées par les communes en direction des services publics communaux et qui constituent un lourd fardeau pour leur budget ;
2. Permettre aux communes de se décharger des activités qui n'entrent pas en principe dans le cadre de leurs compétences et les éloignent de leurs véritables prérogatives (conception, aménagement, études technico-sociales) ;
3. Permettre aux communes, libérées des soucis de gestion quotidienne, d'assurer leurs missions dans le cadre des stratégies globales de développement à long terme en veillant à leur stabilité ;
4. Atténuer la responsabilité des communes par le transfert des risques et charges qui découlent de la gestion et du fonctionnement des services publics communaux ;
5. limiter la prolifération des affaires contentieuses engagées contre l'Etat et les collectivités locales, conséquence de leur intervention directe dans tous les domaines de la vie économique ;
6. Amélioration de la qualité des prestations en direction des usagers.

Dans ce cadre, la concession et / ou l'affermage sont les modes de gestion les plus adéquats.

2.2.1 : La concession des services publics communaux en Algérie

A titre de rappel ; la concession est un contrat par lequel une collectivité publique, en l'occurrence une collectivité locale confie sous son contrôle à une personne privée le soin de faire fonctionner à ses frais et risques le service public dont elle a la charge. Cette personne

privée appelée « concessionnaire » de service public se rémunère au moyen de redevances perçus sur les usagers.

2.2.1.1 : Le fondement juridique de la concession du service public communal en Algérie

Le fondement juridique de ce mode de gestion est contenu dans l'article 138 du code de la commune, qui dispose : « lorsque les services publics communaux ne peuvent sans inconvénients, être exploités en régie ou en établissement public, la commune peut les concéder. Les conventions établies à cet effet sont approuvées par arrêté du wali. Elles doivent être conformes à un cahier de charges approuvé selon les règles en vigueur ».

La loi n° 90-30 du 01/12/1990 portant loi domaniale fonde également le recours à ce mode de gestion. Dans son article 61 elle dispose en effet que : « le domaine public peut faire l'objet d'une utilisation directe du public usager ou par l'intermédiaire d'un service public en régie ou en concession, auquel est spécialement affecté le bien... »

Ainsi, "la concession des services publics se trouve « réhabilitée¹ » et devient aux termes de la loi, un mode normal de gestion des services publics"², auquel les collectivités locales peuvent recourir chaque fois qu'elles le jugent nécessaire à l'amélioration des prestations fournies aux citoyens et avantageux pour la diminution des dépenses publiques.

Le contrat de concession du service public communal peut se rapporter aux domaines énumérés par l'article 132 de la loi 90-08 relative à la commune³.

2.2.1.2 : Le fonctionnement de la concession en Algérie

Dans le point suivant, nous présenterons les points relatifs à : la nature de la concession en Algérie, la conclusion et l'exécution du contrat de concession.

A : Nature de la concession

Comme nous l'avons signalé auparavant, la concession est un acte mixte qui comporte à la fois des conditions d'ordre réglementaires et des conditions d'ordre conventionnelles (contractuelles). Ces conditions peuvent être synthétisées dans le tableau suivant :

¹ La concession a connu une période de déclin au cours de la période de l'économie dirigée.

² MEZIANE-CHERIF. A., Collectivités locales : gestion et évolution, Alger, ANAG, 1995, p. 132.

³ Cf. Supra, section 01 du présent chapitre

Tableau 10 : Les clauses réglementaires et les clauses contractuelles d'un contrat de concession en Algérie.

Les clauses réglementaires	Les clauses contractuelles
<p>Sur la base de ces conditions l'autorité administrative détient de larges pouvoirs, dont celui de modifier les clauses contenues dans le contrat de concession chaque fois que le bon fonctionnement du service l'exige. Ces clauses sont relatives aux :</p> <p>1- conditions d'exploitation du service et d'accomplissement de la prestation</p> <p>Ces conditions doivent être fixées et définies de manière détaillée dans le cahier de charges ; le cahier de charge constitue la principale source des conditions relatives à la concession ; il est établi par l'autorité administrative concédante et soumis obligatoirement à l'approbation préalable de la tutelle.</p> <p>2- Les tarifs</p> <p>Le tarif établit le taux de redevances et fixe un maxima que le concessionnaire se doit de ne pas dépasser ;</p> <p>3- Le personnel</p> <p>L'ensemble du personnel employé dans le cadre de la concession est lié au concessionnaire par un contrat qui relève du droit privé.</p>	<p>Ces conditions sont en principe librement consenties par les deux parties au contrat sur la base de l'article 106 code civil selon lequel « le contrat fait la loi des parties ». Néanmoins, ces conditions ont une place seconde en matière de concession en Algérie et ne jouent que de manière relative, car la concession demeure un contrat administratif marqué par des conditions à caractère réglementaires. Les conditions contractuelles peuvent se rapporter à :</p> <p>1- la durée de la concession</p> <p>La durée de la concession n'a pas été fixée, ni par le code communal, ni par le code de wilaya. Elle est donc laissée à la volonté des parties. La durée de la concession doit être fixée dans le cahier des charges. Dans la pratique, la concession est souvent conclue pour de longues durées (90 ans), afin de permettre au concessionnaire d'amortir ses investissements. A la différence de l'affermage dont la durée ne peut excéder (12 ans).</p> <p>2- Les avantages matériels et financiers</p> <p>Les avantages financiers peuvent être sous forme de prêts, de garanties d'intérêts pour les emprunts éventuels ou avances remboursables.</p> <p>Les avantages matériels : à titre d'exemple nous citons, la protection contre la concurrence dans les limites de la législation ou encore l'octroi d'une clause d'exclusivité.</p> <p>3- l'équilibre financier du contrat :</p> <p>L'équilibre financier du contrat doit être également prévu dans le contrat.</p>

Source : Réalisé par nous-mêmes, en se référant à l'ouvrage de : SERIAK. L., Mission traditionnelles des collectivités locales, édition ENAG, Alger, 1997, pages 65 à 73 et l'article de RAHAL. B, La concession du service public en droit algérien, in revue IDARA, n° 01, 1994, pp. 7-37

A la différence de ce qui était dit pour le cas de la France, pour lequel nous avons fait référence, le tarif pour ce qui est de la concession dans le droit algérien, revêt un caractère réglementaire accusé. En effet, dans le droit algérien le tarif du service fait parti des règles d'organisation du service. "Il résulte de ce caractère réglementaire que le concessionnaire n'a jamais droit au relèvement des tarifs quelles que soient les difficultés financières qu'il peut connaître"¹.

B : La conclusion du contrat de concession

B.1 : Les procédures préalables

En vertu de la compétence générale qui leur est reconnue par les dispositions légales et réglementaires de l'article 85 du code communal, l'assemblée populaire communale (APC) ou la délégation exécutive examine la concession de service public qui lui est proposée par son président. A ce titre, elle détient le pouvoir de l'accepter, d'en demander un examen complémentaire ou de modifier le projet de contrat. L'examen peut également porter sur l'opportunité du recours à la concession compte tenu des besoins, des moyens et des capacités de la commune.

B.2 : Les formes à respecter

Sur le plan formel, le contrat de concession comprend le cahier des charges et la convention proprement dite. Le contrat doit être rédigé de manière succincte et concise. Ses stipulations doivent se limiter à évoquer les parties contractantes (commune et concessionnaire), leur qualité et l'accord intervenu entre elles. Le cahier de charges est le document qui détermine l'ensemble des conditions liées à la concession et notamment les droits et obligations, respectifs du concédant et du concessionnaire. Le cahier de charges doit être préparé par le président d'APC en respectant les dispositions des cahiers de charges types auxquels il est fait référence de manière expresse. S'il n'existe pas de cahier de charges type, le projet doit impérativement comporter les différentes clauses réglementaires et contractuelles.

B.3 : L'approbation

Le contrat de concession ne peut, aux termes des articles 42 alinéa 2 et 138 du code communal, être conclu qu'après son approbation par arrêté du wali territorialement compétent.

¹ RAHAL. B., op. cité, pp. 7-37.

C : L'exécution de la concession

Les modalités d'exécution de la concession doivent s'effectuer conformément aux clauses du contrat par les parties contractantes et dans le respect des droits et obligations de chacune d'elle. Ces droits et obligations sont résumés dans le tableau qui suit :

Tableau 11 : Droits et obligations des parties contractantes (concedant, concessionnaire)

Droits et obligations de l'autorité concedante	Droits et obligations du concessionnaire
<p>L'autorité administrative concedante jouit d'un certain nombre de droit que l'on peut énumérer de manière suivante :</p> <p>1. le droit de contrôle : la collectivité en sa qualité de puissance publique, doit veiller au bon fonctionnement du service concedé et contrôler ainsi le concessionnaire.</p> <p>2. Le droit de modification : le contrat de concession peut être modifié, unilatéralement par l'administration concedante dans le but d'assurer une meilleure prestation au citoyen. Toutefois, l'administration concedante ne peut user de ce droit pour porter atteinte aux avantages financiers du concessionnaire, ni pour modifier l'objet du contrat...</p> <p>3. Le droit de sanction : des sanctions peuvent être imposées à l'encontre du concessionnaire pour non-respect des clauses du contrat; il peut s'agir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sanctions coercitives : qui vont des simples amendes, à la mise sous séquestre, la reprise en régie temporaire; - Sanctions résolutoires : leur application conduit l'administration à résilier le contrat pour manquement grave du concessionnaire à ses obligations. C'est la mise en oeuvre de la déchéance qui conduit à retirer au concessionnaire l'exploitation du service. 	<p>1. Les droits du concessionnaire</p> <p>Le concessionnaire ne peut jouir que des droits qu'il tient des clauses contractuelles et qui sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le droit à la rémunération : qui consiste dans le droit à percevoir les redevances payées par les usagers du service public, qui doivent être calculées de façon à assurer le coût du service selon un taux raisonnable de bénéfice. - Le droit au maintien de l'équilibre financier : le contrat de concession doit permettre d'assurer un équilibre entre les charges imposées au concessionnaire et les avantages qui lui sont consentis. En cas de déséquilibre financier, le concessionnaire peut demander une indemnisation. <p>2. Les obligations du concessionnaire</p> <p>Le concessionnaire est tenu à ce titre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - D'exploiter personnellement le service. - D'assurer la continuité du service. - D'appliquer la règle de l'égalité : le concessionnaire se voit imposer de faire fonctionner le service sans préférence, ni discrimination par rapport aux usagers, notamment dans la pratique des tarifs ;

Source : Réalisé par nous-mêmes, en se référant à l'ouvrage de : SERIAK. L., Mission traditionnelles des collectivités locales, op. cité, pages 65 à 73.

2.2.2 : L'affermage

La loi 90-08 relative à la commune ne fait par référence à ce mode de gestion, néanmoins dans la pratique ce mode est également réhabilité et devient un mode normal de gestion des services publics. "L'affermage n'étant qu'un mode dérivé de la concession"¹.

L'affermage s'applique aux services communaux pourvus de toutes les installations nécessaires à l'exploitation, à l'exemple : des abattoirs, des marchés, des parcs de stationnement, les plages, cinémas et salles polyvalentes, etc.

Les procédures d'affermage, les conditions et modalités de l'exercice de ce mode de gestion sont identiques à celles appliquées pour la concession. La passation des contrats d'affermage est soumise à des conditions de publicité ou caractère public du contrat, de transparence et de mise en concurrence sous la procédure de « l'adjudication »². La durée de l'affermage est d'une durée de 12 années au maximum.

De manière générale, l'amélioration de la gestion et du fonctionnement des services communaux qui s'inscrit au titre des objectifs les plus pressants de la réforme administrative amène les communes aujourd'hui à déléguer la gestion des services publics, en réhabilitant les modes de gestion à l'image de la concession et de l'affermage. A cette occasion de nombreux textes juridiques ont été publiés qui marquent ainsi l'ouverture du secteur des services communaux à l'opérateur privé.

Sous section 03 : L'ouverture du secteur des services communaux à l'initiative privée

Dans son article 16, la loi n° 01-08 du 12 décembre 2001 portant loi d'orientation sur la promotion de la petite et moyenne entreprise (P.M.E) énonce : Au titre de l'amélioration des services publics, les pouvoirs publics doivent encourager le développement du partenariat public/ privé et veillent à élargir le champ de la concession de services publics au profit des P.M.E.

Cet article, confirme de ce fait, la volonté des pouvoirs publics d'introduire et d'élargir le champ de la concession du service public au profit de l'initiative privée sous forme de petites entreprises gestionnaires de service public. Cette ouverture à l'investissement privé va toucher des services communaux dont :

¹ SERIAK. L., op. cité, p. 49.

² L'adjudication est une procédure utilisée par la commune dans son choix du délégataire, cette dernière s'intéresse à l'offre du plus-disant sans tenir compte d'autres considérations. En matière de services communaux, elle est utilisée dans la délégation des marchés, parcs de stationnements, abattoirs...

3.1 : L'eau potable

"L'exploitation des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement ainsi que les installations y afférentes peuvent être concédées à des établissements et entreprises publiques, aux collectivités locales et toute personne morale de droit privé justifiant des qualifications professionnelles..."¹. La concession est octroyée par la commune dans les conditions fixées par les dispositions des articles 132 et 138 de la loi n° 90-08 du 07 avril 1990 sus-citée.

3.2 : La gestion des déchets

La gestion des déchets ménagers et assimilés relève de la responsabilité de la commune conformément à la législation régissant les collectivités locales. La commune est ainsi dans l'obligation d'organiser, sur son territoire, un service public en vue de satisfaire les besoins collectifs des habitants en matière de collecte, de transport et, le cas échéant de traitement des déchets ménagers et assimilés.

"La commune peut concéder selon un cahier des charges type, tout ou partie de la gestion des déchets ménagers et assimilés ainsi que les déchets encombrant et les déchets spéciaux générés en petite quantité par les ménages, à des personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé, conformément à la législation en vigueur régissant les collectivités locales"².

3.3 : Le service public de transport

Le secteur des transports a connu ces dernières années, un renforcement important du rythme des investissements, les collectivités locales sont amenées à jouer un rôle important. En effet, l'article 10 de la loi n° 01-13 du 7 août 2001 portant organisation et orientation des transports terrestres énonce que : Le développement d'un système de transport urbain incombe à l'Etat et aux collectivités territoriales. La réalisation et l'exploitation du système de transport urbain peuvent être assurées par l'Etat et/ou les collectivités territoriales ou le cas échéant concédées à toute personne physique ou morale de droit algérien.

Les collectivités territoriales sont également dans l'obligation d'organiser et d'exploitation les réseaux de transport collectif urbain, l'exploitation est assurée sous le régime de la régie.

¹ Art 2 du décret exécutif n° 97-253 du 08/07/1997 relatif à la concession des services publics de l'alimentation en eau potable et assainissement ; JORA n° 46.

² Art 33 de la loi n° 01-19 du 12/ 12/ 2001 relative à la gestion, au contrôle et l'élimination des déchets, JORA n° 77.

Concernant, le transport scolaire ; "les collectivités territoriales doivent prendre toute disposition destinée à favoriser le transport scolaire dans les localités insuffisamment ou non desservi par les transports publics. Les collectivités territoriales peuvent également, pour assurer cette prestation, intervenir directement par leurs propres moyens ou par le recours à des conventions avec des opérateurs de transport public de voyageurs"¹. L'article 98 du code communal quant à lui, énonce que : la commune prend toute mesure destinée à favoriser le transport scolaire

Nous pouvons également citer d'autres services communaux ouverts à l'initiative privés à savoir : Les abattoirs communaux, les marchés avec leurs différents types (marchés hebdomadaires, voitures, de fruits et légumes...), des parcs de stationnement, des salles de loisirs (cinémas et salles polyvalentes). Dans la pratique, ces services qui font partie du patrimoine communal productif de revenu représentent l'essentiel des services communaux gérés par des opérateurs privés ; la procédure utilisée est l'adjudication.

En définitive, à la lecture de ces quelques textes organisant, la gestion et le fonctionnement des services publics des communes, nous constatons que ces dernières sont appelées à jouer un rôle fondamental dans l'amélioration de la qualité des services communaux fournis au citoyen. Ce faisant, de nombreux services, sont aujourd'hui ouverts à l'opérateur privé. La participation du secteur privé dans l'exploitation des services publics communaux prend davantage la forme d'une délégation de service public.

Pour conclure cette section, nous dirons que l'état actuel vulnérable des ressources financières, techniques et humaines des communes algériennes, mais également les revendications de la population, ne saurait ignorer le recours aux formules de coopération avec le secteur privé pour répondre efficacement aux nombreuses missions assignées aux communes. La gestion déléguée des services publics est d'autant plus recherchée qu'elle permet de réduire le mode interventionniste de l'Etat ou des collectivités locales, et d'accéder par-là, à une bonne gestion des prestations offertes aux citoyens.

Ce faisant, quelle est la réalité de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie ? Nous tenterons de répondre à cette question dans la section suivante.

¹ Art 35 de loi de la loi n° 01-13 du 7 août 2001 portant organisation et orientation des transports terrestres, JORA n° 44.

Section 03 : Evaluation de la gestion déléguée du service public communal en Algérie : comparaison avec les autres pays maghrébins (Maroc, Tunisie)

La présente section sera consacrée et cela dans une première sous section, à l'évaluation de la gestion déléguée en Algérie, c'est-à-dire sa portée en matière de prise en charge des services publics, nous verrons que la gestion déléguée, malgré sa réhabilitation par le législateur (concession et affermage), reste peu développer sur le terrain à cause de nombreux obstacles. Dans une seconde sous section, nous essayerons de comparer la gestion déléguée telle qu'elle se présente en Algérie avec les expériences de deux autres pays maghrébins à savoir le Maroc et la Tunisie.

Sous section 01 : Evaluation de la gestion déléguée du service public communal en Algérie

Faute de données chiffrées¹, cette évaluation ne portera que sur une perception empirique de la réalité. Le partenariat public-privé en matière d'exécution du service public au sens large, ne s'établit pas sur une base contractuelle, mais il concerne surtout des investissements qui portent sur une privatisation de la propriété, du financement et de la gestion, à cet égard, il est difficile de parler de partenariat. C'est le modèle capitalistique (privatisations, licences) qui est dominant au détriment du modèle contractuel (à l'exemple de la gestion déléguée).

L'association du privé dans la prise en charge des services publics se manifeste essentiellement dans les secteurs les plus rentables et qui ne nécessitent pas des investissements lourds sur le plan financier, technique et humain.

De nombreux obstacles existent au développement de la gestion déléguée ; de la nature de l'Etat en Algérie (Etat unitaire) et du degré de décentralisation et donc d'autonomie des collectivités locales dans la gestion des affaires locales, aux obstacles d'une administration conservatrice et bureaucratique, mais également de la place et de la logique du secteur privé.

1.1 : Les secteurs rentables les plus touchés

L'association de l'opérateur privé dans la gestion des services publics en Algérie touche essentiellement les secteurs les plus rentables, ainsi :

¹ MEZIANE. CHERIF. A., dans son ouvrage « les collectivités locales, gestion et évolution » sus-cité, souligne qu'il n'y a pas de données précises sur les services publics pour apprécier les spécificités, ainsi que les avantages et les inconvénients des différents modes de gestion. Ce constat est repris par TAIB. Essaid dans son article « le partenariat public-privé en Algérie en matière d'exécution du service public », op. cité, pp. 117- 139.

- Le partenariat dans le domaine de l'éducation se manifeste dans les établissements de formation professionnels car la demande est immense eu égard à la population considérable des exclus du système scolaire. Le partenariat dans l'éducation touche également l'enseignement primaire et secondaire par l'ouverture d'écoles privées ;

- Le partenariat se manifeste également dans l'ouverture de nombreuses cliniques privées pour les soins médicaux ;

- Le transport urbain et interurbain est un autre secteur privilégié par les partenaires privés. C'est dans ce secteur que se manifeste le plus d'intensité l'idée d'une association car les collectivités concèdent des lignes de transport collectif sous forme de minibus, voire même de fourgon ;

- L'administration des postes et télécommunications donnent en concession des lignes téléphoniques sous forme de Kiosque multi-services. En fait, le multi-service offert se limite à l'usage du téléphone et de la télécopie.

Au niveau, des communes également, la délégation du service public aux opérateurs privés est très limitée, dans la mesure où l'essentiel des services délégués, sont dans la plupart des cas la gestion des parcs de stationnement, la gestion des marchés, des abattoirs communaux, des salles de loisirs..., sous forme de contrats de location, la procédure utilisée dans ce cas est, comme nous l'avons souligné, l'adjudication. La gestion déléguée des autres services communaux, est quasiment nulle.

En définitive, les secteurs qui demandent un investissement élevé que ce soit en capital, en ressources humaines, en équipement, en technologie avancée ne sont pas prisés par les opérateurs privés, par exemple en ce qui concerne le cycle complet de la gestion des ordures ménagères allant du ramassage, au traitement.

Le secteur privé n'est pas en mesure de prendre en charge les grands travaux qui sont attribués à la concession d'ouvrages en raison des investissements colossaux qui doivent être mobilisés, et seule une association avec les investisseurs étrangers permet d'y faire face notamment pour des raisons financières et technologiques.

La délégation du service public, comme forme d'association entre l'administration locale et l'opérateur privé, est une pratique nouvelle qui n'a pas atteint sa vitesse de croisière en Algérie, pour donner sa pleine mesure. Des obstacles subsistent, parfois tenaces, aussi bien du côté de l'administration que des opérateurs privés.

1.2 : Les entraves au développement de la gestion déléguée en Algérie

Les entraves au développement de la gestion déléguée sont multiples, nous les synthétisant comme suit :

1.2.1 : Une décentralisation contrôlée

1.2.1.1 : Nature de l'Etat et système de décentralisation en Algérie

Le système de décentralisation en Algérie est fondé sur le principe que les collectivités locales se situent dans le cadre d'un Etat unitaire et qu'elles exercent certaines prérogatives et attributions en complément de l'action de l'Etat.

Si du reste, cette conception n'est pas forcément incompatible avec une bonne administration des collectivités locales, elle est néanmoins la justification du rapport de dépendance au pouvoir central. "Parce que les collectivités locales, même décentralisées, sont considérées comme de simple démembrement de l'Etat, qu'elles sont chargées de la gestion des affaires publiques, qu'elles sont soumises au contrôle de tutelle avec toutes ses conséquences et qu'on ne leur reconnaît aucun pouvoir fiscal"¹.

D'une façon générale, le décalage entre, d'une part, le discours politique sur le bien fondée de la décentralisation et sa relation immédiate avec la bonne gouvernance et d'autre part, l'inconsistance des moyens juridiques et économiques mis en œuvre pour sa réalisation traduit bien l'incohérence de l'organisation de l'Etat. "D'une conception dépassée et restrictive de la décentralisation, découle la forte prégnance de l'Etat central, du transfert de responsabilités aux collectivités locales sans les moyens adéquats, découle la mauvaise prise en charge des services publics locaux"².

Cette forme d'organisation de l'Etat de façon générale et des services publics en particulier, n'a pas favorisé le développement de pratiques rationnelles de gestion. Forte de l'autorité et de la légitimité de l'Etat, l'administration centrale dicte les comportements « des niveaux infra-étatiques », par voie de directives, circulaires et instructions. Dans ce modèle, les ressources sont mises au service de politiques conjoncturelles sans égard aux coûts et à l'efficacité.

¹ RAHMANI. A., Les ressources humaines des collectivités locales : un état des lieux à la lumière de la conception de « la décentralisation contrôlée », in la revue du CENEAP : La décentralisation et la bonne gouvernance, n° 25, 2002, pp 5-28.

² Ibid.

De tels comportements qui privilégient l'injonction administrative par rapport à l'incitation et à la contractualisation ont fortement altéré le contenu de la décentralisation en réduisant le champ de l'autonomie déjà sérieusement entamée par l'insuffisance des ressources. Largement assistées par le centre, les collectivités locales n'ont pas ressenti le besoin d'intégrer les réflexes de gestion, de réduction des coûts ou d'évaluation des résultats.

Ces quelques observations nous permettent d'appréhender le lien qui peut exister entre l'insuffisance de la décentralisation et donc, de la démocratie locale et la bonne gestion des services publics.

En effet, la bonne gestion des services publics au niveau communal dépend très largement du degré d'autonomie de la commune dans la gestion des affaires locale et donc de la liberté d'action de l'assemblée locale, qui va favoriser par-là le développement des pratiques rationnelles de gestion à l'exemple de la gestion déléguée.

Néanmoins, cette liberté d'action dans la gestion des affaires locales reste, très insuffisante à cause d'une décentralisation contrôlée dans laquelle l'administration centrale :

- Dicte les comportements « des niveaux infra-étatique » par voies de directives, circulaires et instructions ;
- Privilégie l'injonction par rapport à l'incitation et à la contractualisation ;
- Exerce fortement un contrôle de tutelle sur tous les actes de la commune (l'adoption du budget, création d'établissements publics, création et gestion des services publics).

En clair, cette décentralisation contrôlée, empêche la commune d'atteindre l'objectif, d'une meilleure gestion des affaires communales et dont les services communaux représentent une grande part. "La commune étant considérée comme un simple cadre spatial et non comme un niveau spécifique de décision"¹.

1.2.1.2 : Une tutelle sur les actes encore fortement présente

Omnipotente et omniprésente durant la première période qui s'étend de 1967 à 1990, la tutelle reste encore prégnante même si elle a été quelque peu allégée. Elle révèle la nature fondamentalement jacobine du pouvoir central et la méfiance dans laquelle il tient toujours l'administration locale. A ne s'en tenir qu'aux lois 90-08 et 90-09 relative respectivement à la

¹ BOUZIDI. N., La problématique du développement en Algérie : le rapport Etat- collectivités locales, in revue IDARA, n° 2, volume 13, 2003, pp. 109-116.

commune et à la wilaya, le contrôle préalable (contrôle a priori) porte sur l'adoption du budget et des comptes¹, la création de services et d'établissements publics.

En effet, s'agissant de la gestion déléguée, les communes n'ont aucune liberté en matière de concession des services publics communaux ; la convention établie à cet effet doit être approuvée par arrêté du wali, et doit être conforme le plus souvent à un cahier de charges type établi par le ministère. Ainsi, les délibérations de l'assemblée communale, ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le wali.

Ce faisant, le législateur ne laisse pas à la commune, une totale liberté en la matière à cause du contrôle exercé par la tutelle, les communes sont en quelque sorte condamnées à la verticalité et à ne regarder perpétuellement que vers le sommet.

1.2.2 : Une administration fortement bureaucratisée

L'une des conséquences du choix d'une administration fortement soumise aux injonctions du centre, dominée par des considérations politiques et préoccupée par la gestion du quotidien, est l'émergence d'une pratique bureaucratique, qui rend difficile le développement de la gestion déléguée. Deux entraves majeures peuvent être mises en évidence :

1.2.2.1 : Le manque de confiance

Même si le pays est entré maintenant depuis presque une vingtaine d'années dans l'économie de marché, les pensées, héritées de l'époque socialiste, sont toujours d'actualité malgré la multiplication des discours politiques de légitimation du privé et les nombreuses réformes qui ont été mises en chantier. Le discours politique est destiné essentiellement à l'extérieur, surtout à l'égard des investisseurs étrangers et qui ne s'est pas accompagné d'une campagne d'information et de communication et de formation à l'intérieur de l'administration.

L'environnement juridique quant-à-lui n'est pas sécurisant pour le partenaire et ne peut de ce fait susciter sa confiance. "La culture juridique et encore moins partenariale n'est pas ancrée dans l'esprit des gestionnaires publics, on assiste ainsi, à des ruptures abusives de contrat de la part de l'administration, notamment à l'occasion de changements de majorités communales. Les cahiers des charges ne sont pas mis à jour ou ne sont pas respectés"².

¹ A travers le contrôle du budget comme acte de gestion déterminant, et c'est le plus important, c'est toute la gestion de la collectivité locale qui est passée au crible.

² TAIB. E., Le partenariat public-privé en Algérie en matière d'exécution du service public, op. cité, pp. 117-139.

L'esprit partenarial est également inexistant ; en effet, "ce n'est pas un esprit partenarial au service de l'intérêt du pays ou du citoyen et dans l'intérêt bien compris des deux protagonistes qui fondent les relations entre l'administration et les opérateurs privés, mais un esprit de méfiance. L'administration considère que le privé est mu uniquement par l'appât du gain alors que celui-ci considère l'administration comme étant excessivement bureaucratisée et corrompue"¹.

Les garanties contractuelles ne sont pas solides pour mettre en confiance le partenaire, l'administration continue de se comporter de manière autoritaire en usant et abusant de la puissance publique. La bureaucratie est omniprésente.

1.2.2.2 : Un management pauvre

TAIB. E., souligne également dans son article sus-cité, que la délégation de service public constitue une forme nouvelle de gestion et pour laquelle l'administration n'est pas encore prête, très peu d'actions de formation sont organisées en la matière.

Les compétences ne sont pas disponibles ou insuffisantes sur le plan juridique : la capacité à rédiger des contrats et à élaborer des cahiers de charges est faible. Les compétences ne sont pas également disponibles sur le plan managérial : en effet, une vision stratégique manque aux gestionnaires de l'administration, notamment au niveau territorial car ce qui est en jeu est un changement de société avec de nouveaux acteurs et de nouvelles exigences et dans un contexte plus difficile.

Les contrôles sur le terrain sont inexistants pour vérifier la qualité de la prestation ou pour répondre aux doléances du citoyen dont la presse se fait pourtant souvent l'écho ; l'administration rencontre également des difficultés pour effectuer le contrôle des résultats : techniques, financiers, qualité du service ; car il y a absence d'une culture d'évaluation.

1.2.3 : Un secteur privé peu développé et moins performant

Malgré la croissance enregistrée ces dernières années par le secteur privé, ce dernier n'est pas en mesure de contribuer à un partenariat déterminant pour prendre en charge certains services publics. Le secteur privé se caractérise également par :

1.2.3.1 : Un déficit en management

Dans la prise en charge des services publics, le secteur privé n'est pas toujours aussi performant comme nous le croyons souvent. En effet, la qualité du service laisse à désirer, le

¹ TAIB. E., op. cité, pp. 117-139

privé étant essentiellement mû par l'appât du gain rapide ; à titre d'exemple, la concurrence dans le domaine du transport n'a ni amélioré la qualité du service, ni réduit le prix des prestations.

1.2.3.2 : Des capacités insuffisantes

En matière de délégation de service public, les partenaires privés sont le plus souvent des particuliers ou des petites entreprises qui ne mobilisent pas de gros moyens financiers, ne nécessitent pas un investissement élevé, ne font pas appel à un management complexe, n'utilisent pas de technologie sophistiquée.

1.2.3.3 : La recherche de la rentabilité

Il est dans l'ordre des choses que le privé n'investisse que dans des secteurs les plus rentables et, si possible, avec des risques minimes, certes la période socialiste a été discriminante pour le secteur privé, mais ce dernier a été largement bénéficiaire d'un marché protégé et fermé à la concurrence étrangère, de la sous-traitance pour les grandes entreprises publiques nationales, du soutien des prix ; de ce fait, le secteur privé a acquis des comportements de rentier et dans certains cas a bénéficié de monopoles de fait.

Ce faisant, la recherche de la rentabilité financière, fait passer au second plan l'accès au service public, la satisfaction des besoins fondamentaux, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹.

En somme, l'ouverture du secteur des services publics à l'initiative privé ne s'est pas accompagnée d'une effectivité sur le terrain. En effet, de nombreux obstacles subsistent aussi bien au niveau de l'administration, mais également du côté de l'opérateur privé. Au niveau de la commune, l'absence d'une réelle autonomie de gestion des affaires locales empêche souvent la commune de développer les pratiques rationnelles de gestion des services communaux et d'intégrer par l'occasion les réflexes d'une bonne gestion, de réduction des coûts ou d'évaluation des résultats. Ajouter à cela, l'existence d'un double esprit de méfiance entre l'administration et les opérateurs privés qui entrave toute initiative de partenariat dans la gestion des services publics.

Si aujourd'hui la gestion déléguée du service public communal en Algérie reste peu développée à cause de nombreuses entraves que nous venons de citer, quelle est la

¹ Par exemple, le transport scolaire est faiblement développé dans les zones rurales.

comparaison qui peut être fait avec les autres pays maghrébins à savoir le Maroc et la Tunisie ? C'est ce que nous tenterons de savoir dans le point qui suit.

Sous section 02 : Comparaison avec les autres pays maghrébins (Maroc, Tunisie).

Nous tenterons dans cette sous section de comparer, la gestion déléguée du service public communal en Algérie, avec deux autres expériences, celle du Maroc et de la Tunisie en la matière.

2.1 : L'expérience marocaine de la gestion déléguée des services publics communaux

Au Maroc, la délégation de service public s'amorce vigoureusement et pour preuve la gestion déléguée des services publics urbains de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement de Casablanca et de Rabat, respectivement avec la Lyonnaise des Eaux (Lydec) et un groupement Luso-espagnol (Redal). Aussi, les secteurs du nettoyage, de la collecte, du transport, du stockage et du traitement des ordures ménagères et déchets assimilés, font l'objet pour leur part d'expériences- pilotes de gestion déléguée, dans plusieurs municipalités.

Nous tenterons, dans ce point réservé à la DSP au Maroc de voir simultanément, le désengagement des communes marocaines de la gestion des services communaux au profit de l'initiative privé et les expériences phares en la matière.

2.1.1 : Le désengagement progressif des collectivités locales au Maroc

Au Maroc, la charte communale du 23 juin 1960 avait davantage confiné la commune dans des tâches de routine administrative, d'initiation et d'apprentissage du pouvoir que d'intervention dans l'économie. Deux raisons majeures semblent limiter formellement l'action économique des collectivités locales au Maroc à cette période :

- Une longue période de vacuité politique qui a tenu les communes dans une sorte de semi-oubli et une situation de gestion quasi-directe par les représentants de l'Etat.
- Des ressources financières communales très limitées et qui engendraient une dépendance à l'égard du pouvoir central et inscrivait la décentralisation dans un cadre ayant plus une signification politico-administrative qu'économique.

"La réforme de 1976 est venue améliorer et accroître les capacités d'intervention des pouvoirs locaux dans le processus de développement économique. Pour cela, le législateur marocain a choisi une formulation générale qui habilite le conseil communal à régler par

délibérations les affaires de la commune et à ce titre, il peut intervenir dans tous les domaines qui assurent le plein développement économique, social et culturel de la commune"¹.

Cependant, dès le début de la décennie quatre-vingts, les collectivités locales ont initié le désengagement progressif ou, à tout le moins, recouru à des modes de gestion proches de la gestion privée et ce pour plusieurs raisons :

La liberté reconnue aux collectivités locales de choisir le mode de gestion de leurs services publics, depuis la régie directe jusqu'à la concession au privé, leur donne compétence notamment pour décider de la création et de l'organisation des services publics et donc pour déléguer la gestion de leurs services au secteur privé.

L'article 63 du dahir du 13 septembre 1963 relatif à l'organisation des préfectures et provinces parle de concession, affermage, gérance et autres formes de gestion des services des services publics préfectoraux et provinciaux.

L'article 30 de la charte communale du 30 septembre 1976 fait la distinction entre les services publics gérés selon un statut de droit privé ou de droit public.

L'article 9 de la charte régionale du 4 avril 1997 donne compétence consultative au conseil régional pour émettre des avis concernant la création et les modes d'organisation de gestion des services publics régionaux notamment par voie de régie autonome ou de concession.

Les communes au Maroc, et à l'exemple de l'Algérie, enregistrent également des insuffisances de moyens financiers, humains et techniques, d'où le recours à la gestion déléguée. Au Maroc la gestion déléguée apparaît comme un moyen incontournable pour réaliser un double objectif :

- La délégation de service public permet le désengagement des collectivités locales et le développement d'infrastructures par des ressources non publiques ;
- La délégation de service public s'inscrit dans une nouvelle stratégie où les investisseurs privés prennent le relais de l'Etat ou des collectivités locales pour financer ou gérer des activités de nature industrielle ou commerciale et parfois même culturelle, et où l'utilisateur remplace le contribuable.

La gestion déléguée au Maroc, est un mode de gestion relativement récent et nouveau, néanmoins plusieurs expériences ont été menées et ont donné des résultats satisfaisants.

¹ BOUACHIK. A., La gestion déléguée des services publics locaux au Maroc : Le cas de l'eau, l'électricité et l'assainissement, paru in collectif : Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb, édition L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 205-213.

2.1.2 : Les expériences marocaines dans le domaine de la gestion déléguée

Le Maroc présente un bon nombre d'expériences phares en la matière. En effet, des villes comme Casablanca et Rabat, ont établi des contrats de délégation avec les opérateurs privés dans de nombreux domaines à l'exemple de la distribution de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide, du nettoyage et la collecte des déchets ménagers, de l'éclairage public, des abattoirs communautaire. De nombreuses municipalités font pour leur part d'expérience- pilote de gestion déléguée. Nous nous limiterons ici à présenter brièvement l'expérience de la ville de Casablanca dans deux domaines

2.1.2.1 : La gestion déléguée du service de nettoyage et de la collecte des déchets ménagers

Depuis, mars 2004, le conseil de la ville de Casablanca a attribué à trois sociétés privées des contrats de gestion déléguée du service de nettoyage, de la collecte et d'évacuation des déchets ménagers et assimilés. Chacune de ces sociétés opère dans un secteur de la ville. Les contrats qui fixent les obligations des délégataires, notamment en matière de qualité des prestations, prévoient leur rémunération par application d'un prix à la quantité de déchets collectés et un forfait journalier pour le nettoyage des voies et places publiques.

Ce mode de gestion, a ainsi donné de très bons résultats, après quelques mois de démarrage. En effet, les points noirs ont été éradiqués¹, les déchets sont régulièrement collectés et le balayage des grands axes se fait quotidiennement.

2.1.2.2 : La concession de la distribution d'eau, d'électricité et du service d'assainissement liquide

Un grand contrat qui remonte à 1997, il s'agit d'un contrat de concession construit sur le principe de l'intuitu personae d'une durée de 30 ans et a pour objectif la gestion de l'assainissement liquide et de la distribution d'eau potable et d'électricité dans le périmètre de la wilaya du grand Casablanca (composée de la communauté urbaine de Casablanca et de 13 communes périphériques).

La gestion a été confiée en totalité à la Lyonnaise des Eaux (entreprise française) par un contrat équilibré qui préserve les intérêts de la population. La société délégataire est un consortium franco-espagnol ayant un capital social de 800 Millions de dirhams.

¹ Il s'agit des quantités importantes de déchets ménagers entreposées dans des dépôts par le passé et qui devaient normalement être acheminés vers la décharge publique.

Les principaux objectifs du contrat se résument dans : la réhabilitation et le développement du réseau des égouts, le traitement des eaux usées, le développement des réseaux d'eau et d'électricité, la réduction des gaspillages d'eau dus notamment aux fuites qui représentent 10% de la consommation, la modernisation de la gestion et les services, la réalisation de deux grandes stations de traitements des eaux usées...

Toutes les installations qui seront réalisées au cours du contrat reviendront au terme de la gestion, c'est-à-dire 30 ans, à la communauté urbaine de Casablanca.

En terme de résultats, les investissements effectués jusqu'à présent par le concessionnaire ont permis de réaliser une partie relativement importante des projets prévus au contrat, ainsi que d'autres projets rendus nécessaires notamment dans le domaine de l'assainissement liquide. La gestion déléguée enregistre également des résultats appréciables en matière de qualité des prestations.

Néanmoins, si la gestion déléguée a permis jusqu'à présent d'atteindre la plupart des objectifs assignés au délégataire pour la période écoulée, il n'en demeure pas moins qu'elle a nécessité des augmentations importantes des tarifs.

En somme, la liberté reconnue aux communes marocaines dans le choix du meilleur mode de gestion, fait que celles-ci soient dans une logique de recherche permanente de l'efficacité dans la prise en charge des services publics. Ce faisant, les communes au Maroc recourent de plus en plus à l'initiative privée pour la gestion de leurs services publics, ceci est illustré par de nombreuses expériences dans des domaines diversifiés.

2.2 : La gestion déléguée du service public local en Tunisie

La Tunisie est découpée en 24 gouvernorats et 264 délégations de superficies et de populations inégales. Il existe également 264 municipalités ou communes urbaines assimilées à des zones de population urbaine. La plus petite division administrative est le secteur ou l'imada, dont le nombre est 2073.

L'expérience tunisienne en matière de gestion déléguée des services collectifs, et à l'image de l'Algérie est nouvelle. En effet, "le désengagement de l'Etat et des collectivités locales de certaines activités auparavant entièrement assurées par eux, qui est un phénomène international, a connu en Tunisie un renouveau et ce, à partir des années quatre-vingt-dix"¹.

¹ DJEDIDI. N., Le partenariat public-privé dans les contrats des collectivités locales, paru in collectif : Partenariat public-privé et gouvernance future, édition L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 167-185.

Nous assistons ainsi aujourd'hui, au développement des modes de collaboration du secteur privé dans la production des biens collectifs aussi bien sur le plan national (autoroutes, transport urbains, télécommunications...) que sur le plan local (déchets, assainissement).

A l'image de l'Algérie, les relations de partenariat entre le public et le privé au niveau local s'inscrivent soit dans une logique concessive, soit dans celle du marché. En d'autres termes, la concession et la marché public sont érigés en droit tunisien comme modèle de partenariat public-privé.

D'une manière générale, en Algérie, comme en Tunisie, la gestion déléguée des services publics locaux est une pratique nouvelle, donc peu développée. Néanmoins, la coopération entre le secteur public et le secteur privé est encouragée par les pouvoirs publics dans les deux pays, en raison du plafonnement des ressources publiques et de l'insuffisance des services publics à gestion directe. A la différence de l'Algérie et de la Tunisie, l'exemple marocain en matière de gestion déléguée est édifiant ; en effet, ce pays fait l'objet de nombreuses expériences en matière de gestion déléguée.

La gestion déléguée au Maroc s'inscrit non seulement dans une logique d'amélioration des prestations rendues à la population ; mais s'inscrit également et surtout dans une nouvelle stratégie où les investisseurs privés prennent le relais des collectivités publiques pour financer et gérer des activités de services publics.

Conclusion au chapitre III

Dans ce chapitre nous avons établi qu'en Algérie, l'option pour le système libéral a conduit à une déréglementation massive des services publics, par l'introduction de la concurrence et de la gestion privée pour mieux répondre aux besoins sans cesse croissants de la population. Les collectivités locales (wilaya et commune), sont également sollicitées pour une meilleure prise en charge des besoins de proximité. En effet, directement en contact avec les préoccupations aussi diverses que nombreuses des citoyens, la commune est le lieu où se forment les appréciations de ceux-ci sur l'action des pouvoirs publics. Elle concentre sur elle toutes les revendications sociales et économiques de la population.

Cependant, l'insuffisance de ressources financières, techniques et humaines dont disposent les communes, empêche les services communaux d'atteindre une pleine efficacité, ce qui peut se manifester par des pénuries chroniques et par une mauvaise qualité de la prestation rendue.

A cet effet, la commune se doit de se développer et de se moderniser ; une modernisation qui passe dans le domaine des services publics communaux par l'introduction de nouvelles techniques de gestion à l'exemple de la gestion déléguée. L'objectif de la gestion déléguée est de réduire ces insuffisances et atteindre par-là une pleine efficacité et surtout une efficacité des équipements publics.

L'évaluation de ce système de gestion, fait ressortir que, malgré l'ouverture du secteur des services publics à l'initiative privée, ne s'est pas accompagnée d'une effectivité sur le terrain. En effet de nombreux obstacles subsistent aussi bien au niveau de l'administration, mais également du côté de l'opérateur privé. Au niveau de la commune, l'absence d'une réelle autonomie de gestion des affaires locales empêche souvent la commune de développer les pratiques rationnelles de gestion des services communaux et d'intégrer par l'occasion les réflexes d'une bonne gestion, de réduction des coûts ou d'évaluation des résultats. Ajouter à cela, l'existence d'un double esprit de méfiance entre l'administration locale et les opérateurs privés qui entrave toute initiative de partenariat dans la gestion des services publics.

En effet, le privé accuse l'administration de se conduire de manière autoritaire et ne laisse aucune place à la négociation ; l'administration quant-à-elle soupçonne le privé d'être mu uniquement par le gain financier et de ne pas satisfaire à la dimension sociale rattachée au service public. Ce faisant, la gestion déléguée du service public communal en Algérie et à la différence du Maroc, reste encore une pratique embryonnaire.

Dans la pratique, les communes délèguent essentiellement des services qui relèvent du patrimoine productif de revenu à l'exemple des marchés, des abattoirs communaux, des parcs de stationnement, etc. la délégation de ces services se fait avec la procédure de l'adjudication. Afin d'apporter des éléments de réponse pratique à notre problématique, nous tenterons dans le dernier chapitre d'illustrer un cas de gestion déléguée appliqué aux marchés hebdomadaires et de l'évaluer du point de vue de l'efficacité et de l'équité.

Introduction au chapitre IV

Après avoir présenté le cadre général de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie, ainsi qu'une évaluation de celle-ci, le chapitre suivant est une illustration pratique de la gestion déléguée, appliquée à un service public prévu dans le code communal de 1990, il s'agit de la gestion des marchés. Ce service communal à caractère industriel et commercial, que les communes peuvent créer, organiser et gérer dans la limite de leurs moyens, est énoncé comme nous l'avons déjà signalé, dans l'article 132 du code communal.

Les marchés avec leurs différents types (marchés hebdomadaires, de voitures, de fruits et légumes...), peuvent être gérés et ce depuis longtemps par des opérateurs privés sous forme de location (ou d'affermage comme nous le verrons dans les pages suivantes), la procédure utilisée dans ce cas est la procédure de l'adjudication.

Notre choix du service public communal des « marchés », peut être apprécié par les éléments suivants :

- En premier lieu, nous avons constaté que l'essentiel des services communaux, pouvant être confiés à des opérateurs privés sont : Les marchés avec leurs différents types (hebdomadaires, marchés de voitures, de fruits et légumes...), les abattoirs, les parcs de stationnement et parkings, les salles de loisirs, et dans une moindre mesure la gestion des déchets ménagers. Leur gestion se matérialise par l'établissement de contrats ;

- En second lieu, les marchés sont prévus explicitement dans le code communal de 1990, dans son article 132, les communes peuvent, en effet, et dans la limite de leurs moyens, organiser et gérer les marchés ;

- En troisième lieu, et c'est la raison essentielle, les marchés tentent de répondre à notre problématique, car ils nous permettent d'évaluer la relation contractuelle sur le plan de l'efficacité (la qualité du service, l'information, la satisfaction aux doléances des usagers), et sur le plan de l'équité car l'opérateur privé se rémunère directement auprès des usagers du service (équité par rapport aux redevances payées par les usagers et équité par rapport à l'accès au service fourni).

Pour les besoins de l'évaluation nous avons sélectionné un échantillon de deux marchés, à savoir, le marché hebdomadaire relevant de la commune d'Azazga, et le marché de

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

gros et de détail qui relève de la commune de Tizi-Rached. Ces deux marchés sont gérés par des opérateurs privés sous forme de contrats de location.

Dans le chapitre suivant, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse pratique à notre problématique dont l'objectif est de voir la possibilité de concilier entre l'efficacité et l'équité en confiant la gestion d'une activité d'intérêt général à un opérateur privé. Le chapitre est divisé en trois sections :

La première section sera consacrée à la présentation d'un aperçu sur les services communaux délégués dans la wilaya de Tizi-ouzou ; Nous présenterons également l'échantillon retenu pour les besoins de l'évaluation.

Dans la deuxième section nous tenterons d'étudier, mais aussi d'évaluer le fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication. Procédure selon laquelle la gestion des marchés est confiée à des opérateurs privés. Cette étude est basée pour l'essentiel sur les cahiers des charges encadrant et organisant le fonctionnement de ces services ;

La section trois, quant à elle, est réservée à l'évaluation de ces contrats sur le plan de leur efficacité et de l'équité. L'évaluation est faite sur la base de questionnaires adressés aux responsables des communes concernées. Des entretiens sont également réalisés avec les opérateurs privés gestionnaires de ces marchés d'une part, et d'autre part avec les usagers-commerçant utilisateurs de ces services. Les réponses apportées par ces derniers nous permettront d'apprécier l'efficacité et l'équité des contrats établis entre les communes et les opérateurs privés.

Section 01 : Aperçu sur la gestion déléguée des services communaux dans la wilaya de Tizi-Ouzou : présentation du cadre d'analyse

La section suivante est consacrée à la présentation de l'échantillon retenu pour les besoins de la recherche. Pour cela nous avons sélectionné un échantillon de deux marchés hebdomadaires, à savoir, le marché hebdomadaire relevant de la commune d'Azazga, et le marché de gros et de détail qui relève de la commune de Tizi-Rached. Ces deux marchés sont gérés par des opérateurs privés sous forme de contrats de location, avant de présenter notre échantillon, il est important à notre sens de présenter un aperçu sur la gestion déléguée des services publics communaux dans la willaya de Tizi-Ouzou, après avoir donné quelques éléments sur celle-ci.

Sous section 01 : Données générales sur la wilaya de Tizi-Ouzou

La wilaya de Tizi-Ouzou dans ses limites actuelles s'étend sur une superficie de 2.957,93 KM² soit 0,13% du territoire national. L'exiguïté de la wilaya, son relief montagneux et accidenté n'empêche pas 1.269.912¹ habitants de s'entasser sur les versants de la montagne et les quelques rares plaines avec une densité moyenne de 429 habitants/KM².

Cette population est fortement concentrée dans de nombreux villages (environ 1400) accrochés aux sommets des montagnes.

La wilaya de Tizi-ouzu est limitée au Sud par la wilaya de Bouira et à l'Ouest par Boumerdès, la wilaya est ouverte au Nord sur la Mer Méditerranée par 70 KM de cotes. Administrativement elle est divisée en 67 communes réparties sur 21 Daïrates². Le chef lieu de la wilaya est la ville de Tizi-Ouzou peuplée d'environ 90.180 habitants.

Pour ce qui est du relief, un certain nombre de traits définissent classiquement, la wilaya de Tizi-Ouzou : la montagne, la langue, les us et coutumes. Bien que réduite en superficie, elle présente un territoire morcelé et compartimenté. On distingue du Nord au Sud quatre régions physiques³ :

- La chaîne côtière et son prolongement oriental, le massif de Yakouren ;
- Le massif central bien délimité à l'Ouest, est situé entre l'Oued Sébaou et la dépression de Draa-El-Mizan et Ouadhias ;
- Le Djurdjura, souvent synonyme de Kabylie et n'occupant en fait, qu'une partie restreinte de la wilaya dans sa partie méridionale ;
- Les dépressions : Celles du Sébaou qui aboutit à Fréha- Azazga et celle de Dràa-El-Mizan qui s'arrête aux abords des Ouadhias. Ces deux dépressions entourent le massif central.

Sans nous étaler sur ces questions, nous présenterons dans le point qui suit, l'essentiel des services communaux délégués dans la wilaya de Tizi-Ouzou.

¹ Estimation de La DPAT (Direction de la planification et de l'aménagement du territoire) de la wilaya de Tizi-Ouzou pour l'année 2006.

² Pour plus d'information, les données sur les différentes communes et leur répartition par Daïras, sont illustrées dans l'annexe 02.

³ Selon les informations recueillies auprès de la DPAT.

Sous section 02 : Cadre général de la délégation des services publics communaux dans la wilaya de Tizi-Ouzou.

Dans un premier point, nous présenterons les différents services communaux délégués dans la wilaya de Tizi-Ouzou ; le second point sera réservé pour la présentation du service public communal « les marchés » et leur répartition par communes.

2.1 : Les différents services publics communaux délégués

Le point suivant sera consacré à la présentation de l'essentiel des services communaux qui font l'objet d'une délégation à des opérateurs privés, il est important de signaler à ce niveau que les services pris en considération sont ceux énoncés par « l'article 132 de la loi 90-08 portant code communal¹ » ; c'est-à-dire ceux qui présentent un caractère industriel et commercial. Pour cela nous nous référons aux données du patrimoine communal productif de revenus pour les communes de la wilaya de Tizi-ouzou.

En effet, à la lecture des données du tableau récapitulatif du patrimoine productif de revenus des communes de la wilaya de Tizi-ouzou pour l'année 2006 (cf. annexe 03), nous pouvons déduire l'essentiel des services publics communaux pouvant faire l'objet d'une gestion par des opérateurs privés et donnant lieu à l'établissement d'un contrat. Le tableau ci-après, extrait du patrimoine communal productif de revenus pour l'ensemble des communes de la wilaya, nous renseigne sur ces services, leur nombre, ainsi que leurs modes de gestion. Les données sont relatives à l'exercice 2006.

¹ Cf. Supra. Chapitre III.

Tableau 12 : Les services publics communaux délégués

Wilaya de Tizi-Ouzou
Nombre de communes : 67
Exercice : 2006

Nature du patrimoine	Nombre	Nature juridique	Affectation			Mode de gestion				
			Communal	Service de l'Etat	Autres	Gestion Directe	Etablissement	Location	Concession	
Parcs de stationnement et parkings	03		03			03				
Marchés	03				03				03	
	04				04				04	
	29		29			14			15	
Abattoirs communaux	18		18			09			09	
Cinémas	08				08		02		06	
Salles polyvalentes	22		18		04		18		04	

Source : Extrait du Tableau du patrimoine communal productif de revenus- Direction de l'Administration Locale (DAL) de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

A la lecture du tableau, ci-dessus, nous constatons que les trois modes de gestion prévus par le code communal de 1990 à savoir : la régie directe, l'établissement public et la concession figurent sur ce dernier. Un autre mode de gestion qui n'est pas énoncé dans le code de la commune figure également à côté des autres modes de gestion qui est « la location ».

De manière générale, les services publics communaux qui font l'objet d'une gestion par des opérateurs privés et donnant lieu à l'établissement de contrats sont essentiellement :

- La gestion des marchés avec leurs différents types (hebdomadaires, bestiaux, de fruits et légumes et de voitures) ;
- La gestion des abattoirs communaux ;
- La gestion des salles des loisirs (les cinémas et salles polyvalentes) ;
- La gestion des parcs de stationnement et parkings.

Le tableau nous montre, qu'aucun service public n'est géré avec le mode de la concession et ceci dans l'ensemble des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou. En effet, bien que la loi le prévoie (art 138 du code de la commune), ce mode n'est pas utilisé.

Les modes de gestion utilisés sont essentiellement, la gestion directe et la location. L'établissement public reste également peu utilisé dans la gestion de ces services communaux, ce mode de gestion se manifeste surtout dans la gestion du patrimoine communal non productif de revenu à savoir : la gestion des bibliothèques communales, centres culturels, les salles de soins, les écoles, les cimetières...¹

Dans la pratique, la forme de gestion déléguée utilisée est la « location » : c'est-à-dire la commune gère ces services en les louant à des opérateurs privés, la location se fait par la procédure de l'adjudication, qui entraîne par-là, un contrat d'adjudication.

Néanmoins, la location telle qu'elle est entreprise pour les services communaux cités, peut être assimilée et cela reste juste à une forme de gestion déléguée qui est l'affermage. En effet, comme nous l'avons déjà défini, l'affermage est un mode contractuel de gestion qui a pour objet de confier à une personne l'exploitation sous sa responsabilité d'un service public. La collectivité apporte les ouvrages et les biens nécessaires au fonctionnement du service. Le fermier se rémunère par la perception de redevances sur les usagers ; une partie des sommes perçues sur les usagers du service est versée en principe à la collectivité destinée à amortir le

¹ Pour plus d'information sur le patrimoine communal non productif de revenu, voir l'annexe 04

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

bien ou le service affermé. C'est, en fait, la contrepartie de la mise à disposition à un opérateur privé d'un ouvrage qui n'a pas financé.

Cette définition de l'affermage s'adapte parfaitement à la location des services communaux. En effet, la commune confie la gestion ou l'exploitation des biens pré-existants (marchés, abattoirs, salles de loisirs, parcs de stationnement ...) à des opérateurs privés qui se rémunèrent auprès des usagers. Le montant de la location qui sera payé par l'opérateur privé à la commune remplace ici la partie des redevances que l'opérateur privé est en mesure de verser à la commune dans le cas de l'affermage.

Ce faisant, pour lever toute ambiguïté de nature à entraver une meilleure compréhension. Le terme affermage est remplacé dans la pratique par le terme location ; l'affermage (la location) se fait par la procédure de l'adjudication. Nous aurons donc les éléments suivants :

- Le contrat : il s'agit d'un contrat de location (Affermage) sous la procédure de l'adjudication ;
- La commune : est la collectivité délégante ou affermante et qui est dans la pratique, la collectivité adjudicatrice ;
- L'opérateur privé qui est le délégataire ou le fermier, et qui est dénommé l'adjudicataire dans la procédure d'adjudication.

Il est ainsi, très important pour les besoins de la recherche de lever toute ambiguïté.

A travers le tableau, nous constatons que les marchés avec ces différents types (hebdomadaires, de voitures, de légumes et fruits...), les abattoirs communaux, ainsi que les salles de cinémas, sont les services qui font le plus l'objet d'une gestion par des opérateurs privés. Quant aux autres services, à savoir, les parcs de stationnement et parkings, leur mode de gestion est la gestion directe.

2.2 : Le service public communal : les marchés

Les marchés avec leurs différents types, sont parmi les services communaux qui font le plus, l'objet d'une gestion par des opérateurs privés et qui donne ainsi naissance à des contrats de location, ceci dans la majorité des communes où ces services sont créés et organisés.

Les marchés au sens large, sont prévus par l'article 132 de la loi 90-08 portant code communal, que nous avons étudié dans le troisième chapitre, et dont nous reprenons ici

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

l'essentiel : Selon l'énoncé de l'article, « la commune crée des services publics communaux, en vue de satisfaire les besoins collectifs des citoyens, notamment en matière de :.... Halles, marchés et poids publics... ».

2.2.1 : Définition du service communal « les marchés».

Faut d'existence de définition, dans les textes pour ces services, nous reprenons ici les définitions de l'auteur AUBY. J.F, dans sons ouvrage « les services publics locaux ».

Selon cet auteur, les marchés sont des activités traditionnelles des structures urbaines. Elles sont nécessaires à l'animation des centres-ville ; si leur part dans les approvisionnements a diminué, du fait de la concurrence des grandes surfaces, elles demeurent des structures auxquelles les collectivités et leurs usagers sont attachés.

Les marchés sont des activités à caractère industriel et commercial ; ils peuvent être gérés en régie directe ou en gestion déléguée. On distingue cependant deux types de marchés

2.2.1.1 : Les marchés sur la voirie (la place publique) :

Ces marchés sont réservés à des commerçants non-sédentaires et ils sont le plus souvent gérés par les communes en régie directe. Dans certains cas, cependant, ils font l'objet de contrats en raison de la faiblesse des investissements à amortir. "Les tarifs des marchés doivent être décidés par le conseil municipal après avis des organisations de commerçants non sédentaires du fait de l'appartenance au domaine public des terrains considérés"¹. Les marchés hebdomadaires objet de notre recherche font partie de ce type de marchés, ces derniers sont organisés chaque semaine, au niveau d'un certain nombre de communes de la wilaya.

2.2.1.2 : Les marchés qui s'organisent dans des structures réservées à cet effet

Ces derniers correspondent à une logique un peu différente. Il s'agit de créer un équipement commercial loué à des commerçants qui peuvent être des non-sédentaires ; mais qui peuvent également être permanents. Nous pouvons donner pour exemple : le marché couvert situé au centre ville de Tizi-ouzou, nous citons également le marché situé en face du stade du 1^{er} novembre de la même ville. Ces marchés, peuvent également être gérés en régie directe ou en gestion déléguée. Les contrats correspondants sont nécessairement plus longs.

Pour assurer la rentabilité de ce type d'équipement, il est parfois prévu de les jumeler avec d'autres, c'est ainsi que l'on voit souvent dans les équipements en structures des foires et

¹ AUBY. J. F., Op. cité, p. 356.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

marchés adossés à des parcs de stationnement, la rentabilisation de l'un et l'autre équipement se renforçant considérablement.

2.2.2 : La répartition des marchés hebdomadaires à travers les communes de la wilaya de Tizi-ouzou ainsi que leurs différents modes de gestion

Nous essayerons dans le point suivant, et cela en se référant aux données de la DAL, et de la DPAT d'établir une répartition des marchés hebdomadaires à travers les communes de Wilaya de Tizi-ouzou, ainsi que leurs modes de gestion.

Le tableau ci-après nous donne une vision sur les marchés hebdomadaires existants dans la wilaya de Tizi-Ouzou, leur répartition par commune, ainsi que leurs modes de gestion.

Tableau 13 : La répartition des marchés hebdomadaires par communes

Daïra	APC	Jour du marché	Site du marché	Mode de gestion
Larbaa- Nath- Iratheen	Larbaa- Nath- Iratheen	Mercredi	Place traditionnelle et ruelles	Gestion directe
Tizi-Rached	Tizi-Rached	Mardi Vendredi	Ruelles Place réservée	Gestion directe Affermage
Draa- El-Mizan	Draa- El-Mizan Ait yahia moussa	Jeudi Mardi	Place traditionnelle et ruelles //	Affermage Gestion directe
Beni-Douala	Beni-Douala	Mercredi	Place traditionnelle et ruelles	Affermage
Azazga	Azazga Ifigha	Samedi Mercredi	Zone agglomérée Place traditionnelle	Affermage Gestion directe
Makouda	Boudjima	Jeudi	Place traditionnelle	Gestion directe
Ain El Hammam	Ain El Hammam	Samedi et Mardi	Place traditionnelle et ruelles //	Affermage
Iferhounene	Iferhounene Illilten	Mercredi Dimanche	Place traditionnelle et ruelles //	Affermage Gestion directe
Boghni	Boghni	Dimanche	Place clôturée	Affermage
Bouzeguene	Bouzeguene Illoula	Mardi Jeudi	Zone agglomérée Semi-construit	Gestion directe Gestion directe
Mekla	Souama	Dimanche	Place traditionnelle	Gestion directe
Ouadhias	Ouadhias	Mardi	Zone agglomérée	Affermage
Tizi-Gheniff	Tizi-Gheniff	Samedi	Zone agglomérée	Affermage
Draa Ben Khedda	DBK Tadmaït	Jeudi Mardi	Place clôturée Zone agglomérée	Affermage Affermage
Maatkas	Souk- El - Tenine	Lundi	Zone agglomérée	Gestion directe
Ouaguenoun	Ouaguenoun Timizart	Vendredi Dimanche	Grande place Place traditionnelle	Gestion directe Gestion directe
Azeffoun	Azeffoun Aghribs	Jeudi Lundi	Ruelles Ruelles	Affermage Gestion directe
Ouacifs	Ouacifs	Mercredi	Place traditionnelle	Affermage
Tigzirt	Tigzirt Iflissen	Mercredi Mardi	Place traditionnelle //	Affermage Gestion directe
Tizi-Ouzou	Tala-Athmane	Vendredi	Zone d'activité	Affermage

Source : Direction de la planification et de l'aménagement du territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou (annuaire statistique de la wilaya de Tizi-Ouzou, année 2006, édition n° 22, juin 2007. Les modes de gestion sont établis sur la base du patrimoine communal productif de revenus pour la wilaya de Tizi-Ouzou pour la même année, c'est-à-dire pour 2006.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

Le tableau ci-dessus, nous donne une illustration sur le nombre de marchés hebdomadaires que compte la wilaya de Tizi-ouzou, qui est de 29 marchés, leur répartition par commune, ainsi que les journées de leur tenue. Ces marchés sont gérés selon deux modes de gestion à savoir : la gestion directe qui concerne 14 marchés, et l'affermage (ou location) sous la procédure de l'adjudication qui concerne 15 marchés hebdomadaires. Le tableau ci-après nous donne la répartition des marchés selon le mode de gestion :

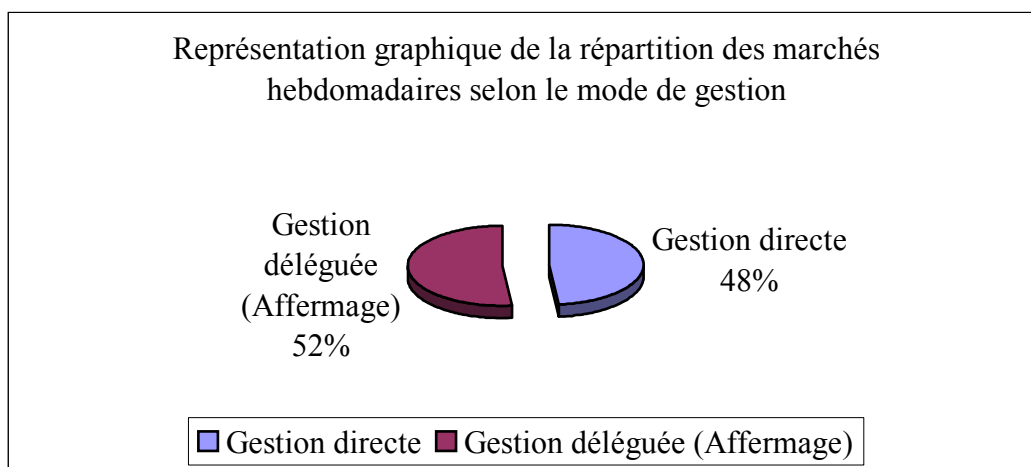
Tableau 14 : La répartition des marchés hebdomadaires selon le mode de gestion.

Mode de gestion	Nombre	%
Gestion directe	14	48%
Gestion déléguée (Affermage)	15	52%
Total	29	100%

Source : réalisé par nous-mêmes.

A la lecture du tableau, le mode de gestion dominant est la gestion déléguée avec un pourcentage de 52%, la gestion directe quant à elle est de l'ordre de 48%, et ceci pour l'exercice de l'année 2006. Il faut cependant signaler, que ces taux restent flexibles d'année en année. En effet, la durée de la délégation dans le cas des marchés hebdomadaires est très courte et varie entre un (01) à (03) ans, compte tenu de la faiblesse des investissements à amortir pour l'opérateur privé. Les communes peuvent ainsi passer de la gestion directe à la gestion déléguée et le contraire reste juste, d'une année à l'autre. Les résultats du tableau sont relatifs à l'exercice 2006. Nous pouvons également représenter graphiquement les résultats du tableau comme suit :

Graphique 02 : La répartition des marchés hebdomadaires selon le mode de gestion



Source : réalisé par nous-mêmes.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

De manière générale, les marchés hebdomadaires sont des services publics communaux à caractère industriel et commercial qui font partie du patrimoine communal productif de revenus que certaines communes sont susceptibles de créer, d'organiser et de gérer. Le caractère industriel et commercial de ces services fait que leur gestion peut être confiée à des opérateurs privés. Le mode de gestion dans ce cas est la location. Néanmoins comme nous l'avons expliqué ce mode de gestion remplit toutes les caractéristiques de l'affermage ; sa procédure de mise en œuvre dans la pratique et dans le cas algérien est la procédure de l'adjudication.

Dans notre étude, nous traiterons les contrats de location (ou d'affermage) des marchés hebdomadaires relevant des communes d'Azazga et de Tizi-Rached. La sous section qui suit sera ainsi consacrée à la présentation de notre échantillon.

Sous section 03 : Présentation de l'échantillon retenu pour l'évaluation

Après avoir présenté un aperçu sur les services communaux qui font l'objet de contrats de gestion déléguée dans les communes de la wilaya de Tizi-ouzou, ainsi qu'une présentation du service communal « des marchés ». L'objectif du point suivant est de présenter l'échantillon retenu pour répondre à notre problématique. Il s'agit comme nous l'avons déjà établi des marchés hebdomadaires relevant des communes d'Azazga et de Tizi-Rached.

3.1 : Présentation générale des communes de l'échantillon

Nous présenterons dans ce point et ceci d'une manière générale les deux communes sur lesquelles sont implantés les marchés de l'échantillon, en l'occurrence, la commune d'Azazga et la commune de Tizi-Rached.

3.1.1 : Présentation de la commune d'Azazga

Chef lieu de daïra¹, la commune d'Azazga s'étale sur une superficie de 77.05 Km², selon les estimations de la DPAT pour l'année 2006, la commune compte 35683 habitants, répartis sur le chef lieu, 06 villages, 09 hameaux et une zone éparsée. Soit une densité de 463 hab/Km².

La commune d'Azazga est située dans la partie Est de la wilaya de Tizi-Ouzou, elle est limitée à l'Est par la commune de Yakourene, au Nord par les communes d'Aghribs et Akkerou, à l'Ouest par la commune de Fréha et au Sud par les communes de Mekla, Ait-Khelili et Souamâa. Elle est située à 37 Km de Tizi-Ouzou, chef lieu de Wilaya.

¹ La daïra d'Azazga englobe cinq communes à savoir : Azazga, Fréha, Ifigha, Zekri, Yakourene.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

Traversée par deux routes nationales, (RN 12 et RN 71) qui se croisent au niveau de la ville, la ville d'Azazga occupe une position stratégique dans l'armature urbaine régionale. En effet, elle est reliée Nord-sud par la RN 71 à Azeffoun et Ain- El- Hammam et, Est-ouest par la RN 12 à Bejaia et Tizi-Ouzou.

C'est le lieu d'intersection de la plaine et de la montagne, des espaces agricoles et fonciers, du village et de la ville. Enfin c'est le lieu du souk hebdomadaire qui a gardé sa réputation aujourd'hui et qui à une aura à l'échelle régionale.

3.1.2 : Présentation de la commune de Tizi-Rached

Egalement chef lieu de daïra, la commune de Tizi-Rached s'étale sur une superficie de 31,05 km², selon les estimations de la DPAT pour l'année 2006, la commune de Tizi-Rached comptait 19924 habitants, répartis sur 17 villages et six hameaux. Soit une densité de 642 hab/Km².

La commune de Tizi-Rached, anciennement appelée Ait-Akerma est l'une des communes les plus riches de la wilaya de Tizi-ouzou. Elle est située dans la partie Est de la wilaya. Elle est délimitée dans son ensemble par la commune de Freha au Nord, la commune de LNI au Sud, la commune d'Irdjen au Sud-ouest, à l'Est par la commune de Mekla, et enfin à l'ouest par la commune de Tizi-Ouzou.

Traversée, elle aussi, par la route nationale (RN 12), la commune occupe une place stratégique, ce qui a favorisé l'implantation de nombreuses entreprises publiques et privées. Parmi les plus importantes, nous citerons au passage, l'ENIEM (entreprise nationale des industries de l'électroménagers), l'entreprise publique économique leader du meuble de Taboukert (Ex-SNLB), l'établissement privé Touareg spécialisé en confection et l'établissement Nouara spécialisée en produits alimentaires...etc.

Comme pour la commune d'Azazga, la commune de Tizi-Rached organise et gère deux marchés hebdomadaires, parmi eux, le marché de gros et de détail objet de notre étude, situé dans la localité de Taboukert sur la route nationale (RN 12).

3.2 : Présentation des marchés retenus pour l'évaluation

Notre étude porte sur deux marchés hebdomadaires : le marché hebdomadaire situé dans la commune d'Azazga et le marché de gros et de détail relevant de la commune de Tizi-Rached. Ces marchés sont gérés par des opérateurs privés.

3.2.1 : Le marché hebdomadaire de la commune d'Azazga

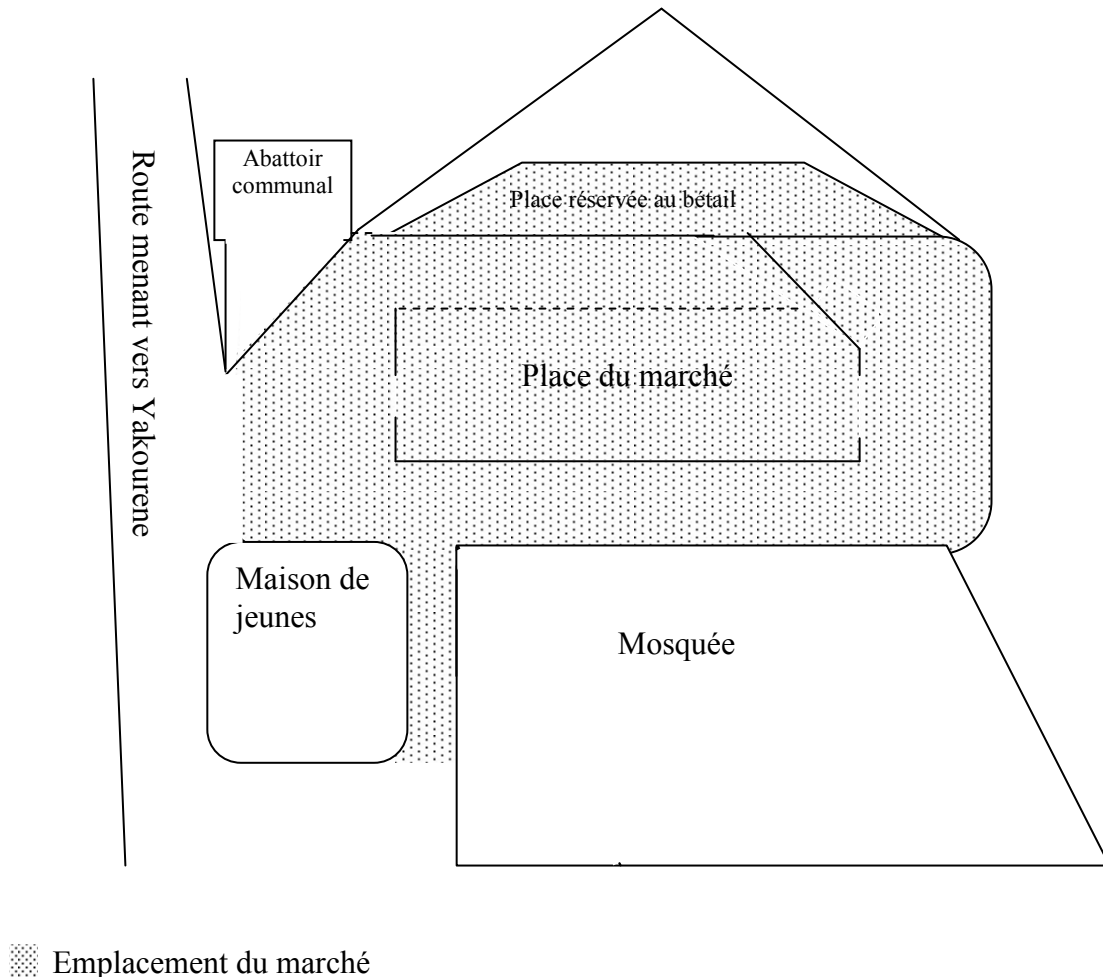
Ce marché qui se tient chaque samedi est soumis à un contrat de location pour une durée de trois ans, qui a débuté le 01 janvier 2007 et prendra fin le 31 décembre 2009.

Il est situé à la sortie Est de l'agglomération d'Azazga, ce dernier est délimité dans son ensemble comme suit : Au Nord, à partir de l'accès menant à l'abattoir communal ; au Sud-Ouest à partir de l'accès menant vers la mosquée ; au Sud- Est à l'entrée de la plate forme réservée au bétail ; à l'Ouest par la clôture de la mosquée.

Le site du marché se compose dans son ensemble de ruelles et d'une grande place

Le schéma approximatif suivant, réalisé par nos soins, peut nous donner une vision d'ensemble sur la situation du marché hebdomadaire d'Azazga.

Schéma 03: Situation du marché hebdomadaire d'Azazga



Source : schéma réalisé par nous-mêmes.

3.2.2 : Le marché hebdomadaire relevant de la commune de Tizi-Rached

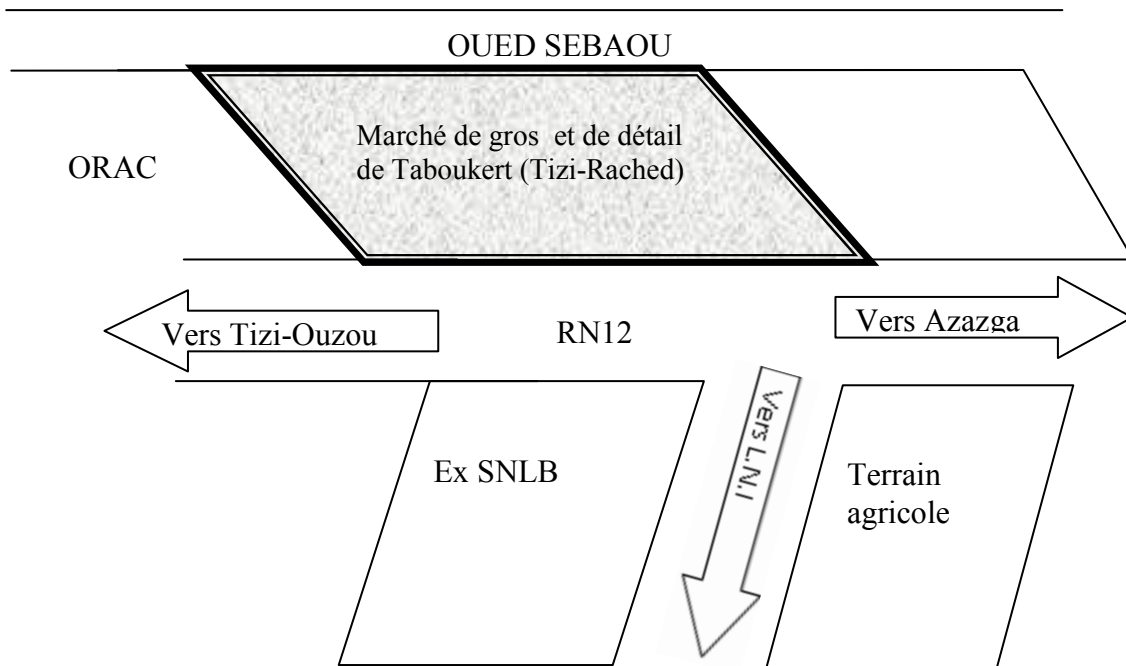
Le jour d'ouverture du marché de Tizi-Rached situé dans la localité de Taboukert est le vendredi (pour le marché de gros et de détail). Ce marché est également soumis à un contrat de location qui est consentie pour une période d'une année ferme, allant du 02 mai 2007 au 02 mai 2008.

Ce marché est situé aux abords de la route nationale (RN 12), il est donc délimité par celle-ci au sud et par l'entreprise publique économique leader du meuble de Taboukert (Ex-SNLB), au nord par l'Oued SEBAOU, à l'Ouest par la société de fabrication de produits de volaille (ORAC) et à l'Est par des terrains accidentés.

A la différence du marché hebdomadaire d'Azazga, ce marché se tient dans un endroit réservé à cet effet et non dans des ruelles d'une zone agglomérée ; le site du marché se compose d'un grand espace réservé à l'étalage et d'un parking qui fait également office d'un stade dans les autres journées de la semaine. Ce parking permet selon le gérant une meilleure rentabilité du marché, car le taux de fréquentation est très élevé.

Comme pour le marché d'Azazga, le schéma suivant nous donne également une vision sur la situation du marché de Tizi-Rached :

Schéma 04: Situation du marché hebdomadaire de Tizi-Rached (marché de Taboukert)



Source : réalisé par nous-mêmes.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

D'une manière générale la gestion déléguée des services publics communaux dans la wilaya de Tizi-Ouzou reste peu développé et elle ne touche que les biens qui sont susceptible de générer des revenus pour les communes c'est-à-dire ceux qui font partie du patrimoine communal productif de revenu à l'exemple de la gestion des marchés, des parcs de stationnements et parkings, des abattoirs communaux, ainsi que les salles de loisirs. La gestion de ces services peut en effet, être confiée à des opérateurs privés ce qui peut donner naissance à une relation (contractuelle) entre les communes et les gestionnaires privés. La gestion déléguée des autres services communaux tels que prévus dans l'article 132 du code communal à savoir : la gestion des déchets, l'assainissement, est quasiment inexistante. Car selon les responsables communaux les moyens financiers sont insuffisants pour rémunérer les opérateurs privés gestionnaire des services publics. En effet ces services nécessitent souvent des investissements colossaux et ne donnent pas lieu à un paiement direct de la part des usagers. Les communes préfèrent ainsi gérer directement les déchets des ménages et de l'assainissement plutôt de les confier à des gestionnaires privés.

Parmi les modes de gestion déléguée utilisés par les communes, la location (ou l'affermage) est le mode le plus dominant. Cette dernière se fait sous la procédure de l'adjudication qui consiste à confier la gestion d'un bien au plus offrant et dernier enchérisseur sur une mise à prix de départ. La concession quant à elle n'est pas utilisée par les communes même-si cette dernière est prévue de manière explicite dans le code communal de 1990.

Pour répondre à notre problématique, Le service communal « les marchés » nous semble le mieux placé pour cela. Ces services communaux qui sont des activités traditionnelles que les communes peuvent créer, organiser et gérer dans la limite de leurs moyens, sont les services communaux que la plupart des communes confient à des gestionnaires privés. Nous avons ainsi retenu pour les besoins de notre étude deux marchés hebdomadaires, le marché d'Azazga et le marché de Tizi-Rached. Dans la deuxième section nous tenterons de présenter et d'évaluer le fonctionnement de ces marchés soumis à des contrats de location (affermage) sous la procédure de l'adjudication.

Section 02 : Etude du fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication : présentation et évaluation

La section suivante sera consacrée à l'étude du fonctionnement des marchés de l'échantillon en se référant à leurs cahiers des charges, ceci après avoir présenter la procédure de l'adjudication selon laquelle les contrats de gestion de ces deux marchés sont attribués.

Les cahiers de charges présentent, les différentes conditions d'organisation et de fonctionnement de ces marchés, les obligations de chaque partie au contrat, ainsi que les conditions financières de la relation contractuelle¹. De manière générale, les conditions d'organisation et de fonctionnement sont identiques pour l'ensemble des marchés. En effet, les cahiers des charges établis obéissent à un « cahier de charges type² », qui définit les différentes conditions à respecter lors de la délégation des marchés.

Les différences peuvent concerner surtout, la durée du contrat, la mise à prix de l'adjudication, ainsi que les différentes redevances que les usagers (commerçants non sédentaires) sont amenés à payer. Ces éléments changent selon les communes et selon la dimension et la situation du marché.

Avant de présenter, la procédure et le fonctionnement de ces services ; Nous présenterons dans une première sous section, les raisons et les avantages avancées par les responsables des communes concernées quant à leur choix de confier la gestion de leurs marchés à des opérateurs privés.

Sous section 01 : L'adjudication de la gestion des marchés ; ses raisons et ses avantages selon les responsables communaux.

1.1 : Les raisons

Selon les responsables des communes concernées à qui nous avons adressé notre questionnaire, les raisons ayant motivé leurs choix de confier la gestion des marchés à des opérateurs privés sont :

¹ Les cahiers des charges, ainsi que les conventions des deux contrats relatifs aux marchés objet de notre échantillon figurent dans l'annexe 06

² Le cahier des charges type élaboré par les services du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, figure en annexe 05.

1.1.1 : L'inefficacité de la gestion directe des marchés, vu le manque de moyens humains

Selon le secrétaire général de la commune de Tizi-Rached, la gestion par voie de régie directe s'est avérée difficile vu l'importance du marché et sa dimension (marché de gros et de détail). Il avance pour cela, le manque de moyens humains pour assurer une organisation efficace. Cette raison est confirmée par le secrétaire général de la commune d'Azazga, selon ce dernier, la commune enregistre un manque de personnel qualifié pour assurer la mission, et ne mobilise dans le cas d'une gestion directe que très peu d'agents communaux sur le terrain, d'où un service de mauvaise qualité et des difficultés dans le recouvrement des redevances.

Cette situation est accentuée par la densité des marchés, surtout concernant le marché de gros et de détail de Tizi-Rached, ce qui rend encore plus difficile la mission des agents communaux, beaucoup d'insuffisances sont ainsi enregistrées ; manque d'organisation, effets d'encombrements et de congestion, manque de sécurité dans le marché...

Quant au manque de moyens financiers, qui est souvent la raison principale militant en faveur d'une gestion déléguée des services communaux, n'est cependant pas avancée par les responsables des deux communes. Ces derniers manifestent néanmoins leur volonté de se décharger des dépenses inhérentes au fonctionnement et à l'entretien des marchés.

1.1.2 : Un choix pour réaliser des actifs

Cette raison est avancée par les responsables de la commune de Draa- Ben- Khedda (D.B.K) à qui nous avons également adressé notre questionnaire¹. Selon ces derniers, confier la gestion des biens patrimoniaux à des organismes privés permet d'optimiser les ressources financières de la commune. En effet, dans une économie de marché, la commune doit tirer davantage de recettes en valorisant son patrimoine et de ne plus compter uniquement sur les recettes fiscales et/ou des subventions de l'Etat. Les communes auront de ce fait, les moyens, pour améliorer soit leur autofinancement pour des opérations nouvelles, soit de rembourser de manière anticipée des emprunts effectués.

¹ Nous tenons à signaler que le marché de voiture situé sur le territoire de la commune de D.B.K, ainsi que l'abattoir sont également gérés par des opérateurs privés sous la procédure de l'adjudication et ceux depuis le mois de juin de cette année (2008)

1.1.3 : Le non-paiement des redevances par les usagers en cas d'une gestion en régie

Une autre raison est avancée par les responsables de la commune d'Azazga, est l'entêtement de quelques citoyens-usagers (commerçants) de s'acquitter de leurs redevances de droits de place au régisseur communal chargé du recouvrement, dans le cas d'une gestion directe ; cela pousse le plus souvent la commune selon le secrétaire général, à faire appel à la force de l'ordre ou de ne pas faire le recouvrement. Le refus de s'acquitter des redevances, peut être expliqué :

D'une part, par la prédominance dans la pensée des usagers des mentalités héritées de la période de l'économie dirigée (période socialiste) où tous les services publics sont offerts gratuitement à l'ensemble des citoyens. En effet, le citoyen-usager refuse de payer la contrepartie d'un service fourni par une administration et considère que s'agissant d'une gestion par les services de la commune, cette dernière doit le fournir gratuitement. Ce faisant, les citoyens (commerçant-usagers) se comportent comme des passagers clandestins et refusent de s'acquitter du prix de la prestation.

D'autre part, au manque de confiance à l'égard de l'administration, ce qui rend l'utilisateur encore plus récalcitrant à ne pas payer les redevances. La relation est une relation entre une administration et des administrés qui n'est pas une relation commerciale.

Les responsables des communes manifestent également leurs volontés de se décharger de la gestion de ces services, dont les dépenses d'entretien grèvent les budgets des communes ; mais également à cause des nombreuses difficultés auxquelles les communes sont confrontées, notamment les conflits avec les usagers- commerçants.

Ce faisant, la gestion des marchés avec l'adjudication présente selon les responsables communaux quelques avantages en faveur de la collectivité.

1.2 : Les avantages de l'adjudication des marchés selon les responsables communaux.

Selon les responsables des communes concernés, la gestion des marchés sous la procédure de l'adjudication présente des avantages intéressants :

- L'adjudication permet de fixer à l'avance le montant des revenus à générer par la commune sur toute la période du contrat. En effet, le montant total de l'adjudication

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

est fixé au début de l'entrée en jouissance du contrat. L'opérateur privé est tenu de verser la totalité de la somme répartie par mensualités¹ ;

- L'adjudication est plus économique sur le plan temps et de la rentabilité, sans effectuer aucune charge, car elle permet d'éviter les dépenses de fonctionnement du patrimoine légué ; ces dépenses constituent souvent un lourd fardeau pour les budgets des communes dans le cas d'une gestion en régie ;
- L'adjudication permet selon le secrétaire général de la commune d'Azazga, d'avoir un seul interlocuteur en cas de problème sur le marché, chose qui n'était pas possible dans le cas de la gestion directe. La commune peut également jouer le rôle de régulateur en surveillant la relation entre l'opérateur privé et les usagers des marchés ;
- L'adjudication permet selon les responsables des communes concernés d'atténuer la responsabilité des communes par le transfert des risques et charges qui découlent de la gestion et du fonctionnement des marchés. Et permettre à la commune, libérée des contraintes de cette gestion, de se concentrer sur ses missions de développement.
- Enfin, les responsables communaux manifestent leur satisfaction quant à la qualité de la gestion sous la procédure de l'adjudication. La gestion par des opérateurs privés est plus efficace sur le plan qualitatif contrairement à la gestion en régie directe.

Tous ces avantages de l'adjudication des marchés défendus par les responsables des communes concernées, font que ces derniers optent à l'unanimité pour ce mode de gestion.

Sous section 02 : La procédure de l'adjudication des marchés

Comme nous l'avons signalé, le mode de gestion déléguée utilisé pour l'exploitation des marchés hebdomadaires est la location (ou affermage) ; ce mode de gestion se fait sous la procédure de l'adjudication.

L'adjudication est une procédure utilisée par la commune dans son choix du délégataire (adjudicataire), cette dernière s'intéresse à l'offre du mieux-disant sans tenir compte d'autres considérations. A cet effet, la gestion du marché hebdomadaire dans le cas de l'adjudication sera attribuée au plus offrant et dernier enchérisseur sur la base d'une mise à prix de départ de l'adjudication.

Quel que soit le marché, les communes doivent respecter la condition essentielle qui est la transparence dans l'attribution du contrat. Ce faisant, un avis d'adjudication du marché

¹ Des explications seront apportées sur ce point au cours de notre travail

hebdomadaire est obligatoirement publié dans la presse nationale ; la publicité est la garantie d'une plus grande transparence.

2.1 : Les conditions de la soumission

Les soumissionnaires doivent répondre à un certain nombre de conditions pour participer à l'adjudication, il s'agit notamment de la condition obligatoire relative à l'origine du soumissionnaire, celui d'être de nationalité algérienne, et d'être majeur (21 ans révolus à la date de l'adjudication). Un dossier est également constitué et qui confirme que le soumissionnaire jouit de tous ses droits civils et civiques (un casier judiciaire doit être produit), qu'il a un registre de commerce d'adjudicataire de marchés, qu'il est solvable (un certificat de moralité et de solvabilité est ainsi établi), le soumissionnaire est également dans l'obligation de produire un chèque visé par les services bancaires daté de moins d'un mois dont le montant représente 10 % du montant de « la mise à prix de l'adjudication¹ ». Chaque soumissionnaire doit retirer le cahier des charges moyennant le paiement d'une redevance².

2.2 : Le déroulement de l'adjudication

L'adjudication se déroule devant un bureau constitué pour l'occasion et qui se compose généralement : du président de l'assemblée populaire communale de la commune concernée, de deux membres élus, du trésorier communal et d'un représentant des services de sécurité.

A cet effet, l'article 118 de la loi relative à la commune énonce que : lorsque le président de l'assemblée communale procède à une adjudication publique pour le compte de la commune il est assisté de deux élus communaux. Un procès verbal de l'adjudication est adressé. Le receveur communal est appelé à l'adjudication avec voix consultative.

Ce bureau est constitué à l'effet de recevoir les offres des personnes qui se présenteront aux enchères publiques (les soumissionnaires). Le jour de l'adjudication, les participants sont convoqués devant ce bureau.

Les enchères s'effectuent sur une mise à prix de départ, qui est le montant de base de l'adjudication. La surenchère entre les participants s'effectue dans un intervalle de temps qui varie selon les communes de (01) à (03) minutes. Le montant de la surenchère est également

¹ Cf. Infra.

² Pour plus d'information sur le contenu du dossier que les soumissionnaires sont tenus de fournir, voir les cahiers de charges relatifs aux deux marchés en annexe 06.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

fixé dans le cahier des charges, les enchères ne peuvent être inférieures à ce montant qui varie également d'une adjudication à une autre.

Le dernier enchérisseur sera déclaré adjudicataire après expiration d'un délai de 10 à 15 minutes.

Le tableau suivant récapitule pour les deux marchés étudiés : la mise à prix annuelle de l'adjudication, le montant de la surenchère, le montant annuel de l'adjudication, la durée du contrat et le montant total de l'adjudication :

Tableau 15 : Le montant total de chaque adjudication suivant, la mise à prix de départ, du montant de la surenchère et de la durée du contrat.

	Marché d'Azazga	Marché de Tizi-Rached
Mise à prix annuelle de l'adjudication (DA)	2.600.000,00	7.000.000,00
Montant de la surenchère (DA)	10.000,00	10.000,00
Montant annuel de l'adjudication après enchères (DA)	2.740.000,00	12.800.000,00
Durée de l'adjudication (années)	03 années	01 année
Montant total de l'adjudication (DA)	8.220.000,00	12.800.000,00

Source : réalisé par nous-mêmes en se référant aux cahiers des charges et des conventions établies pour les marchés concernés

La gestion de chaque marché sera confiée selon la procédure de l'adjudication, au plus offrant et dernier enchérisseur sur la mise à prix de départ. A la lecture du tableau nous déduisons que les montants des adjudications sont arrêtés comme suit :

- Adjudication du marché hebdomadaire d'Azazga pour un montant égale à : 8.220.000, 00 DA pour une période de trois ans, allant du 01 janvier 2007 au 31 décembre 2009.
- Adjudication du marché hebdomadaire de Tizi-Rached pour un montant égale à : 12.800.000,00 DA pour une période d'une année, allant du 02 mai 2007 au 02 mai 2008.

Ces montants représentent pour chaque commune, la totalité des revenus qui seront générés sur l'ensemble de la durée de l'exploitation. Pour la commune de Tizi-Rached le contrat a pris fin le 02 mai 2008.

2.3 : Le choix de l'adjudicataire

Le contrat de gestion des marchés, selon la procédure de l'adjudication sera attribué au plus offrant et dernier enchérisseur sur une mise à prix de départ. C'est le seul critère dans le choix du futur gestionnaire du service public communal. Ce faisant, la commune ne tient compte d'aucun autre critère. Nous déduisons par-là, que le seul souci de la commune est de rentabiliser ce service et ne tient dans son choix de l'opérateur privé que de la meilleure offre et ne se préoccupe pas nécessairement du volet intérêt général qui est l'essence du service public, et qui est d'assurer une meilleure prestation aux usagers. D'autres critères doivent être inclus par la commune à l'exemple : de l'expérience du gestionnaire, des moyens humains et matériels à mobiliser, du critère de confiance vue la nature de l'activité...

2.4 : L'approbation

Une fois l'adjudicataire désigné, une convention est établie entre la commune (représentée par le président de l'assemblée) et l'adjudicataire. L'adjudication ne sera valable qu'après avoir été approuvée par le chef de daïra territorialement compétent, qui représente la tutelle dans les contrats d'adjudications des services communaux.

Sous section 03 : Le fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication

Comme nous l'avons signalé dans les deux chapitres précédents, le contrat de délégation (location ou affermage dans ce cas) est un acte mixte, qui comprend des clauses réglementaires (obligatoires) et des clauses contractuelles. Cependant, il est difficile de séparer entre les deux conditions dans le cas algérien. En effet, il n'y a pas de conditions contractuelles proprement dite, qui sont en principe et selon la définition, librement consenties entre les communes et les adjudicataires. Nous tenterons néanmoins, en se référant aux définitions établies dans les chapitres précédents de ressortir ces deux conditions pour les marchés de l'échantillon.

3.1 : Les conditions réglementaires et les conditions contractuelles

3.1.1 : Les conditions réglementaires : elles concernent toutes les conditions d'exploitation du service et d'accomplissement de la prestation c'est-à-dire, les droits et obligations de chaque partie au contrat¹. Les tarifs sont également une clause réglementaire établis par l'autorité communale. Les tarifs appliqués sur les marchés étudiés sont énoncés dans les tableaux suivants :

¹ Cf. Infra., Les droits et obligations des parties au contrat.

Tableau 16 : Les tarifs appliqués sur le marché hebdomadaire d'Azazga

Désignation	Les montants
<p>1. Droits de perception sur le stationnement de véhicules marchandises : Légumes frais, fruit en vrac, melons, pastèques, paille. (forfaitaires)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Camion tonnage supérieur à 2,5 tonnes - Camion tonnage égale à 2,5 tonnes - Camionnette, fourgons (tonnage inférieur à 2,5) - Paille fourrage (véhicule) 	<p>300,00 DA</p> <p>150,00 DA</p> <p>100,00 DA</p> <p>300,00 DA</p>
<p>2. Droits de perception sur les fruits et légumes, produits de consommation céréales, légumes secs et autres. Les plantes également</p> <p>- Les tarifs sont fixés selon la surface occupée soit 20,00 DA le mètre carré (M²), concernant les fruits et légumes, produits de consommations céréales, légumes secs et autres, les plantes également.</p>	<p>20,00 DA M²</p>
<p>3. Divers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Viandes « boucherie » (la place) - Poisson (la caisse) 	<p>150,00 DA</p> <p>50,00 DA</p>
<p>4. Droit de perception sur le Bétail mis en vente¹</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bœufs, vaches, - juments, chevaux, mules (l'unité) - Moutons, chèvres, agneaux, boucs (l'unité) 	<p>120,00 DA</p> <p>100,00 DA</p> <p>40,00 DA</p>

Source: réalisé par nous-mêmes, en se référant aux données du cahier des charges (marché d'Azazga)

¹ Pour plus de détail, les tarifs figurent dans les cahiers des charges (annexe 06)

Tableau 17 : Les tarifs appliqués sur le marché hebdomadaire de Tizi-Rached

Désignation	Les montants
1. Droits de perception sur le stationnement de véhicules marchandises (forfaitaires)	
- Camion de 10 tonnes et plus	500,00 DA
- Camion moins de 10 tonnes	450,00 DA
- Camionnette	300,00 DA
- Fourgon	300,00 DA
- Autres véhicules légers	200,00 DA
- Tracteur agricole avec remorque	300,00 DA
2. Droits de perception sur les fruits et légumes et viandes	
- Fruits et légumes (la caisse)	30,00 DA
- Viandes « boucherie » (la place)	300,00 DA
- Poisson (la caisse)	30,00 DA
- Œufs (la place)	100,00 DA
3. Divers	
- Plants, d'oignons, d'arbres (la place)	300,00 DA
- Article d'ameublement, habillement, confection (la place)	400,00 DA
- Droguerie, quincaillerie, chaussures et autres (la place)	400,00 DA
4. Droit de perception sur le Bétail mis en vente	
- Bœufs, vaches, mulets, chevaux, ânes (l'unité)	200,00 DA
- Moutons, chèvres, agneaux, boucs (l'unité)	70, 00 DA
- Volaille (la place)	300,00 DA

Source: réalisé par nous-mêmes, en se référant aux données du cahier des charges (marché de Tizi-Rached)

Les tableaux ci-dessus, récapitulent les différents tarifs à percevoir sur les marchés de l'échantillon. Tarifs élaborés par les communes et que les gestionnaires des marchés sont tenus d'appliquer et de respecter. Nous constatons que les tarifs appliqués au sein du marché de Tizi-Rached sont supérieurs à ceux appliqués sur le marché hebdomadaire d'Azazga ; cette différence tient au fait que le marché de Tizi-Rached est surtout un marché pour le commerce de gros.

3.1.2 : Les conditions contractuelles : ces clauses occupent une place seconde dans l'élaboration des contrats de concession et d'affermage en Algérie :

- La durée du contrat est fixée dans le cahier des charges par le président de l'APC. Elle n'est donc pas négociée entre les deux parties au contrat. Pour les deux contrats étudiés, les durées sont de trois (03) ans pour la gestion du marché hebdomadaire d'Azazga et de une (01) année pour la gestion du marché de gros et de détail de Tizi-Rached ;

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

- Pour les avantages financiers et matériels, il n'existe aucune clause contractuelle permettant à l'adjudicataire d'avoir accès à des avantages financiers (prêts, garanties, avances remboursables...). Les avantages matériels à l'exemple de la protection contre la concurrence sont également inexistantes, aucune clause d'exclusivité n'est ainsi octroyée à l'opérateur privé, au contraire, à la lecture des cahiers des charges une clause stipule à ce sujet que : En cas de création de nouveaux marchés relatifs aux activités non-sédentaires, de changement de jours de la tenu de celui existant déjà. L'adjudicataire ne pourra réclamer aucune indemnité quelconque ;
- L'équilibre financier du contrat également, n'est pas garanti ; Aucune clause ne fait référence à cela.

A la lecture de ces conditions, nous concluons qu'il est très difficile, voire impossible de parler d'une vraie relation contractuelle basée sur un partenariat entre les communes et les opérateurs privés. En effet, aucune clause contractuelle négociée ne figure au contrat. Les gestionnaires des marchés sont tenus uniquement de respecter, les conditions dictées dans les cahiers des charges, sans prétendre à aucune indemnité en cas de déséquilibre de la relation. Nous retrouvant ici, le cachet d'une administration conservatrice et bureaucratique où il n'y a pas de place à la négociation.

3.2 : Les droits et obligations des parties au contrat

A la lecture des cahiers des charges relatifs à la location des deux marchés, nous pouvons déduire, les droits et les obligations de chaque partie.

3.2.1 : Les droits et obligations des adjudicataires

Quels sont les obligations et les droits des adjudicataires ?

3.2.1.1 : Les obligations des adjudicataires

Deux types d'obligations peuvent être mis en évidence.

A : Les obligations relatives à l'exploitation des marchés : sur chaque marché :

- 1- L'adjudicataire est tenu d'exploiter lui-même le service ou par un mandataire. A ce titre il doit utiliser les lieux et installations sans pouvoir changer ni la nature, ni la destination sans aucun prétexte ;
- 2- L'adjudicataire est tenu d'assurer la continuité du service, c'est-à-dire, le fonctionnement et la perception des droits de place et de stationnement à percevoir

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

sur le marché pendant les jours arrêtés dans les cahiers des charges : le samedi pour le marché d'Azazga, le vendredi pour le marché de Tizi-Rached ;

- 3- L'adjudicataire est tenu, après chaque marché et à ses frais de procéder au nettoyage de toute la place réservée aux étalages, de regrouper tous les détritux aux endroits fixés par la commune. L'enlèvement doit être assuré par l'adjudicataire pour ce qui est du marché de Tizi-Rached. C'est les services de la voirie communale qui assure ce service concernant le marché d'Azazga ;
- 4- Sont à la charge des adjudicataires, la fourniture des registres et carnets à souches ainsi que toutes les dépenses relatives au service du marché de quelque nature qu'elles soient ;
- 5- L'adjudicataire est dans l'obligation d'appliquer les tarifs fixés dans les cahiers des charges et toute perception ne devra être effectuée que contre partie de la délivrance immédiate d'un ou de bulletins détachés d'un carnet à souches. Toute perception non autorisée ou supérieure aux tarifs fixés dans les cahiers des charges est considérée illégale et entraînera la résiliation du contrat sans aucune indemnisation et peut faire objet de poursuite judiciaire ;
- 6- Les adjudicataires sont dans l'obligation de faciliter le travail des agents communaux, qui seront éventuellement chargés d'effectuer toute mission de contrôle ou d'établissement de statistiques au niveau des marchés.

A côté de ces obligations relatives à l'exploitation des marchés, les adjudicataires sont tenus également de respecter des obligations financières synthétisées dans le point qui suit :

B : Les obligations financières de l'adjudicataire

Les obligations financières que les adjudicataires sont tenus de respecter peuvent être énumérées comme suite :

- 1- chaque adjudicataire est tenu de verser entre les mains du trésorier communal, avant l'entrée en jouissance de l'adjudication d'une caution de garantie (cautionnement) représentant respectivement pour les marchés étudiés :
 - 10% du montant de la mise à prix de l'adjudication pour ce qui est du marché d'Azazga, soit un montant égal à 260.000,00 DA.
 - 20% du montant total de l'adjudication pour ce qui est du marché de Tizi-Rached, soit un montant égal à 2.560.000,00 DA.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

Ces sommes seront restituées aux adjudicataires à la fin des contrats d'adjudication. Toutefois, en cas de manquement quelconque à leurs obligations fixées ou de résiliation du contrat par la volonté des adjudicataires avant la date d'expiration des contrats, la caution de garantie ne peut être restituée et sera versée au budget communal ;

- 2- Chaque adjudicataire est tenu de verser au début de chaque mois et à l'avance, le douzième (1/12) du prix de l'adjudication annuelle à la caisse du trésorier communal, ces mensualités représentent :
 - Un montant égale à 228.333,33 DA (soit 2.740.000/12) versé au début de chaque mois et à l'avance par l'adjudicataire du marché d'Azazga ;
 - Un montant égale à 1066666,70 DA (soit 12.800.000/12) versé par l'adjudicataire du marché de Tizi-Rached.

En cas de retard dans le paiement d'une seule tranche mensuelle, une pénalité sera opérée. En cas de non-paiement de deux à trois mensualités, la résiliation est prononcée au tort exclusif de l'adjudicataire et poursuivi par toutes les voies de droit.

- 3- Chaque adjudicataire est tenu de s'acquitter des impôts et autres charges de toute nature, dues à raison de l'affermage des taxes de stationnement et de place dans le marché.

3.2.1.2 : Les droits des adjudicataires

En principe les adjudicataires ne peuvent jouir que des droits qu'ils tiennent des clauses contractuelles. Cependant, et comme nous l'avons signalé ces clauses au sens général du terme ne figurent pas dans les contrats établis. En effet, aucune clause n'est négociée entre les communes et les opérateurs privés, ni sur la durée de la relation contractuelle, ni sur les conditions financières du contrat (les modalités de rémunération). Les adjudicataires sont tenus de se soumettre uniquement aux clauses définies dans les cahiers des charges et qui sont établies par la commune.

Le droit des adjudicataires se résumant au droit de percevoir les redevances payées par les usagers, et dont les tarifs sont une clause réglementaire (non négociés)

Quant au droit du maintien de l'équilibre financier des contrats, les contrats d'adjudications ne contiennent aucune clause de cette nature. Au contraire, les cahiers des charges stipulent que : si suite d'un manque d'intensité du marché ou autre motif pouvant lui-

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

être préjudiciable, l'adjudicataire venant à éprouver des pertes de recettes, il n'aura à prétendre à aucune indemnité ni aucun dégrèvement de la part de la commune.

Le seul avenant dont peut bénéficier l'adjudicataire est en cas de fermeture administrative du marché, l'adjudicataire bénéficiera d'un prolongement de son contrat d'une durée égale à la durée de fermeture, qui n'est pas aussi importante.

3.2.2 : Les droits et obligations des communes

Les droits et obligations des communes en tant que collectivités responsables des services publics des marchés, peuvent être synthétisés dans :

- Le droit de contrôler la gestion de l'opérateur privé : ce droit n'est pas prévu explicitement dans le contrat de location des marchés. Néanmoins, et selon les responsables communaux, les collectivités surveillent le bon déroulement de la prestation en faisant respecter les clauses contenues dans les cahiers des charges. L'adjudicataire est donc soumis au contrôle de la collectivité locale ; des contrôles inopinés peuvent également être effectués par les agents communaux sur le marché pour s'assurer de l'application des conditions des contrats (surtout les tarifs) ;
- Le droit de modifier le contrat pour assurer une meilleure gestion des marchés ; dans les exemples étudiés, les communes peuvent modifier les jours de la tenue des marchés ou créer d'autres marchés. Cette modification unilatérale est effectuée dans le seul but d'assurer toujours une meilleure prestation de service ;
- La commune a également le droit de sanctionner l'adjudicataire pour manquement à ses obligations, ces sanctions sont de deux ordres : Des sanctions coercitives sous formes d'amendes pécuniaires (pénalités) ; des pénalités de retard dans le paiement des mensualités peuvent être ainsi appliquées à l'adjudicataire. Des sanctions résolutoires entraînant la résiliation du contrat peuvent également être appliquées dans le cas du non-respect des clauses du contrat.

3.3 : La fin du contrat de l'adjudication (fin de la location)

L'adjudication appliquée aux marchés prend fin avec l'expiration de la durée fixée dans le contrat qui est de trois (03) ans pour le marché hebdomadaire d'Azazga et de une (01) année pour le marché de Tizi-Rached. Elle prend fin également dans le cas d'une résiliation du contrat pour les causes suivantes :

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

- Le non-respect par l'adjudicataire des clauses définies dans le cahier des charges ;
- Dans le cas d'une sous location du marché ;
- Pour des raisons d'intérêts ou d'ordre public entraînant la cessation du marché ;
- Pour non paiement des mensualités ;
- L'adjudication prend également fin dans le cas du décès de l'adjudicataire¹.

D'une manière générale, la gestion déléguée telle qu'elle est entreprise à travers la procédure de l'adjudication pour la gestion des marchés hebdomadaires, et en raison de l'insuffisance de moyens humains, de la nature des marchés en tant que services communaux, présente selon les responsables locaux des avantages importants pour les communes, car elle permet à ces dernières de tirer le maximum de ressources sans engager des dépenses, mais également d'améliorer la qualité de la prestation en mobilisant des moyens humains qui font souvent défaut.

Néanmoins, en analysant les contrats établis à cet effet, nous déduisons que ces derniers ne remplissent pas les caractéristiques de vraies relations contractuelles, qui est le principe même de la délégation de service public. Cette dernière dont l'objectif est de combiner les ressources et les efforts dans le cadre d'une vraie relation de partenariat entre une collectivité locale et une entreprise privée pour une meilleure prise en charge des prestations de service public, n'est pas atteinte avec la procédure de l'adjudication et ce pour les raisons suivantes :

➤ L'avantage concurrentiel n'est pas exploité dans tous ses volets. En effet, dans leurs choix des futurs gestionnaires privés, les communes ne s'intéressent avec la procédure de l'adjudication qu'à un seul et unique critère qui est celui de la meilleure offre possible sur la base d'une mise à prix donnée, sans tenir compte d'autres considérations. Cette caractéristique de l'adjudication peut se présenter comme une limite non négligeable à l'efficacité ;

➤ L'objectif principal des communes est de tirer un maximum de rente des services délégués. En d'autres termes, la rentabilité prime sur l'efficacité. Ainsi, l'intérêt des usagers n'est pas pris en considération. Le troisième élément est ;

➤ La rigidité des contrats : ces derniers revêtent un caractère réglementaire accusé, marqué par l'absence de clauses contractuelles négociées et librement consenties entre les deux parties prenantes, les adjudicataires sont tenus uniquement de respecter les clauses

¹ Pour plus d'explication voir l'annexe 06 (les cahiers des charges)

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

contenues dans les cahiers des charges sans prétendre à aucune indemnité en cas de déséquilibres des contrats ;

➤ Enfin, l'équilibre financier du contrat également, n'est pas garanti ; Aucune clause ne fait référence à cela.

En somme, il est difficile, voire impossible de parler de vraies relations contractuelles basées sur de réels partenariats entre les communes et les gestionnaires privés, et qui est le principe même de la délégation de service public. Les contrats reflètent le cachet d'une administration conservatrice et bureaucratique où il n'y a pas de place à la négociation.

A ce niveau nous nous posons les questions suivantes : les contrats d'adjudication, ainsi établis entre les communes et les opérateurs privés permettent-ils d'atteindre une meilleure efficacité ? L'exigence de l'équité est-elle satisfaite dans ce cas ? C'est ce que nous tenterons de savoir dans la troisième section du présent chapitre.

Section 03 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité dans les contrats de location des marchés de l'échantillon.

Après avoir présenté le fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication, ainsi que l'essentiel des raisons et des avantages avancés par les responsables communaux pour confier la gestion des marchés à des opérateurs privés. Nous allons essayer dans la section suivante d'évaluer ces contrats sur les deux volets de la problématique.

De part la nature de notre problématique qui est de savoir, la possibilité de concilier entre l'efficacité et l'équité dans un contrat de gestion déléguée d'un service public local ; notre analyse est une analyse qualitative qui va porter sur deux volets, celui de l'efficacité qui peut s'illustrer dans le cas des marchés à travers la qualité de la prestation fournie par les adjudicataires, de l'information des usagers et de la prise en compte de leurs doléances. L'équité dans la gestion des marchés sera appréciée quant à elle d'une part à travers l'équité dans le montant des redevances payées par les usagers qui sont ici les commerçants non-sédentaires, ainsi que dans l'accès de ces derniers au service communal.

L'analyse est faite sur la base de « questionnaires et d'entretiens¹ ». Les questionnaires sont adressés aux responsables communaux ; les entretiens sont réalisés avec les opérateurs

¹ Le questionnaire adressé aux responsables communaux, les guides d'entretiens réalisés avec les adjudicataires des marchés de l'échantillon d'une part et d'autre part avec les usagers commerçants figurent en annexe 07.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

privés -gestionnaires des marchés, mais aussi et c'est l'essentiel, avec les usagers des marchés qui sont ici les commerçants qui paient les redevances.

Nous aborderons successivement trois points essentiels. Dans le premier point nous essayerons de voir, si les conditions contenues dans les cahiers des charges sont réellement appliquées sur le terrain ; le second point est consacré à l'évaluation de l'efficacité et de l'équité de cette gestion sous l'adjudication, la conclusion de ce point nous permettra d'aborder le troisième point qui sera consacré aux suggestions, dans lesquelles des propositions seront émises pour tenter d'atteindre une meilleure efficacité, mais surtout l'équité dans les contrats d'affermage des marchés hebdomadaires.

Sous section 01 : Application des conditions contenues dans les cahiers des charges par les opérateurs privés- gestionnaires des marchés de l'échantillon.

Avant d'évaluer, les contrats d'adjudication des marchés du point de vu de leur efficacité et de leur équité, il est important de voir si réellement les conditions contenues dans les cahiers de charges sont appliquées par les adjudicataires. Cela nous permettra de mieux évaluer ces contrats.

1.1 : Application des obligations financières

De part les entretiens effectués avec les responsables des communes concernées, mais aussi avec les adjudicataires ; les obligations financières à savoir : le versement de la caution de garantie, ainsi que le paiement des mensualités¹ ; sont rigoureusement respectées par les adjudicataires.

1.2 : Application des obligations relatives à l'exploitation des marchés²

Nous avons constaté au cours de nos enquêtes effectuées sur les deux marchés concernés que la plupart des obligations relatives à l'exploitation des marchés sont respectées par les opérateurs privés. En effet, les adjudicataires exploitent eux-mêmes les marchés en assurant la continuité du service communal, pendant les jours arrêtés dans les cahiers des charges. Les adjudicataires procèdent également, et avec leurs propres moyens humains et matériels au nettoyage des marchés après leurs tenus et à l'enlèvement des détritrus tels que prévus dans les cahiers des charges. Cependant, nous avons enregistré beaucoup de manque en termes

¹ Cf. supra. Section deux du présent chapitre pour plus d'information sur les obligations financières des adjudicataires pour les deux marchés de l'échantillon.

² La section deux du présent chapitre traite l'ensemble des conditions d'exploitation que ces adjudicataires sont tenus de respecter.

d'organisation, de conditions de travail et de sécurité sur les marchés, ce qui se répercute systématiquement sur l'efficacité de la gestion des marchés.

1.2.1 : Les tarifs tels que définis dans les contrats ne sont pas appliqués sur les marchés

Un autre élément très important, qui nécessite d'être mis en évidence, est celui de la non-application des tarifs fixés dans les cahiers des charges, par les adjudicataires. En effet, nous avons constaté que non seulement ces tarifs ne sont pas appliqués, mais des pratiques non commerciales (voire frauduleuses) existent également. Ce faisant, nous signalons qu'il est difficile, voire impossible de suivre avec précision les tarifs appliqués.

Au niveau des deux marchés nous avons constaté que seul les droits de perception sur le bétail mis en vente sont respectés (ces derniers sont perçus à l'unité).

Pour les autres biens, les adjudicataires appliquent des tarifs forfaitaires sur l'ensemble des usagers- commerçants. Ces tarifs sont perçus à l'entrée des marchés sur l'ensemble des véhicules de marchandises quelle que soit leur nature. Les adjudicataires ne prennent pas donc en considération, dans l'application des tarifs, de la nature de la marchandise et surtout de la surface que chaque usager- commerçant, est susceptible d'occuper sur le marché. Nos observations sur les deux marchés font ressortir les éléments suivants :

- Pour le marché hebdomadaire d'Azazga : Un tarif d'accès forfaitaire égal à 250,00 DA est appliqué à l'ensemble des places réservées aux étalages quelle que soit la surface occupée ;
- Pour le marché hebdomadaire de Tizi-Rached : Le tarif d'accès forfaitaire est égal à 500,00 DA.

Nous avons essayé d'apporter des éléments de réponses quant au non-respect par les opérateurs privés de la tarification établie dans les cahiers des charges. Les raisons avancées, par les adjudicataires sont synthétisées dans le point qui suit.

1.2.2 : Les raisons avancées par les adjudicataires

Les adjudicataires expliquent le non-respect des tarifs par les éléments suivants :

1. Les tarifs fixés par les services communaux ne permettent pas de rentabiliser les investissements effectués (récupération du montant de la location et la réalisation d'un bénéfice) ;

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

2. Selon les adjudicataires, les cahiers des charges ne contiennent aucune garantie concernant les situations imprévisibles (en cas de sous-location du marché par exemple) ;
3. Les doléances adressées aux responsables communaux pour la révision des tarifs ne sont pas prises en considération. Les communes se comportent de manière autoritaire.

Ces raisons amènent, les opérateurs privés à revoir à la hausse les tarifs pratiqués sur les marchés, sans autorisation préalable des services communaux¹.

Nous signalons à ce niveau, que les responsables communaux restent conscients de l'existence de ces pratiques et laissent agir les opérateurs privés sans effectuer les contrôles nécessaires. Ce faisant, l'intérêt des commerçants n'est pas pris en considération.

D'une manière générale, les conditions établies dans les contrats de location pour les deux marchés ne sont pas totalement respectées par les adjudicataires. L'inexistence d'une vraie relation contractuelle, voire de partenariat, entre les parties aux contrats est la cause principale de ces déséquilibres.

Les communes sachant, que le montant de l'adjudication est fixé à l'avance, se désengagent pratiquement de toutes leurs responsabilités aussi bien vis-à-vis des opérateurs privés, que des usagers du service public, mais surtout de leur responsabilité de veiller au bon fonctionnement du service communal. Les contrôles sur le terrain sont inexistantes.

Les opérateurs privés, ayant le sentiment d'être abandonnés par l'administration, s'efforcent avec tous les moyens de récupérer le montant de l'investissement et d'avoir un maximum de rentabilité, sans prendre en considération l'intérêt général des usagers. En somme, l'objectif essentiel des deux parties au contrat est la rentabilité, qui n'est pas propre au système de gestion déléguée. A ce niveau une question mérite réflexion : la gestion des marchés sous l'adjudication est-elle efficace ? Satisfait-elle suffisamment à l'exigence de l'équité ? Nous tenterons d'apporter des éléments de réponses à cette question dans la sous section suivante.

¹ Cette observation concerne surtout le marché hebdomadaire de la commune d'Azazga.

Sous section 02 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité dans la location des marchés de l'échantillon

Dans cette sous section, nous tenterons d'évaluer les contrats de gestion des marchés de l'échantillon sur le plan de leur efficacité, mais également de la satisfaction des opérateurs privés à l'exigence de l'équité. Nous signalons à ce niveau qu'il n'existe pas de critères ou d'indicateurs bien définis pour l'évaluation. Nous avons essayé néanmoins de ressortir quelques indicateurs pour apprécier l'efficacité et l'équité de la gestion ainsi faite.

2.1 : Evaluation de l'efficacité dans la location des marchés de l'échantillon

Comme nous l'avons signalé précédemment et vu la nature du service public communal traité (les marchés), l'efficacité de la gestion des marchés hebdomadaires sous la procédure de l'adjudication peut être appréciée à travers les éléments suivants : la qualité de la prestation fournie par les opérateurs privés qui est une condition principale de l'efficacité de ce système de gestion appliqué aux marchés. Une qualité qui sera appréciée à travers la satisfaction des usagers- commerçants, avec lesquels nous avons réalisé des entretiens. L'efficacité peut être également appréciée à travers l'information des usagers (les commerçants), ainsi que par la prise en comptes de leurs doléances.

2.1.1 : Evaluation de la qualité de la prestation fournie par les opérateurs privés gestionnaires des marchés hebdomadaires.

Faute d'existence d'indicateurs pour évaluer la qualité, notre évaluation de la qualité est basée sur le degré de satisfaction des usagers. Néanmoins, la qualité dans les exemples traités peut être appréciée à travers : la bonne organisation sur les marchés, l'aménagement des surfaces réservées aux étalages (les conditions de travail), l'existence de la sécurité élément très important dans les marchés.

Pour cela nous avons réalisé sur chaque marché des entretiens avec un échantillon de 100 commerçants- usagers. Les résultats concernant leurs appréciations quant à la qualité de la prestation sont insérés pour chaque marché dans les tableaux suivants :

2.1.1.1 : Au niveau du marché hebdomadaire d'Azazga

Le tableau suivant récapitule les résultats de la qualité de la prestation fournie par l'adjudicataire du marché d'Azazga, selon l'appréciation de 100 usagers- commerçants.

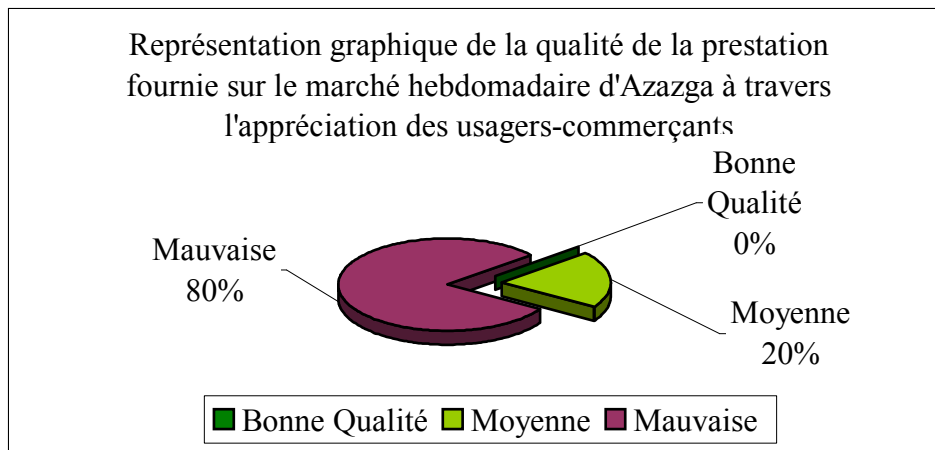
Tableau 18 : La qualité de la prestation fournie à travers l'appréciation des usagers- commerçants : marché hebdomadaire d'Azazga

Appréciation de la qualité	Réponses selon les usagers	%
Bonne Qualité	0	0%
Moyenne	20	20%
Mauvaise	80	80%
Total	100 Usagers	100%

Source : réalisé par nous-mêmes, en se référant aux réponses apportées par 100 Usagers- commerçants

Nous pouvons représenter graphiquement les résultats du tableau comme suit:

Graphique 03 : La qualité de la prestation fournie sur le marché hebdomadaire d'Azazga à travers l'appréciation des usagers- commerçants



Source : réalisé par nous-mêmes.

A la lecture du tableau, nous constatons que selon les réponses apportées par 100 usagers- commerçants interrogés ; la majorité de ces derniers soit 80% des interrogés pensent que la prestation fournie par l'opérateur privé est mauvaise, voire très mauvaise. 20% d'entre eux trouvent que la prestation est de qualité moyenne. Cependant, aucune des personnes interrogées, ne penche en faveur de la bonne qualité. De manière générale, pour la majorité des usagers la qualité de la prestation est mauvaise.

Les nombreuses raisons avancées par ces usagers quant à la mauvaise qualité de la prestation fournie par l'opérateur privé, peuvent être synthétisées dans les points suivants :

- 1- Le manque d'organisation à l'intérieur du marché. En effet, nous avons constaté au sein du marché hebdomadaire d'Azazga, une mauvaise répartition de l'espace réservé à l'étalage, d'où des effets d'encombrement et de congestion sur le

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

marché, ceci est souvent accentué par la densité du marché qui enregistre un taux de fréquentation très élevé ;

- 2- Selon certains usagers, les conditions de travail sont très difficiles, vu le manque d'aménagement. Nous signalons que ce marché (d'Azazga) est situé dans sa majorité sur un terrain non aménagé, voire accidenté (à exclure les ruelles où des aménagements ne peuvent pas être effectués). Cette situation est accentuée dans les périodes d'hiver qui ont pour conséquences la dégradation du site du marché ;
- 3- Les usagers enregistrent également le manque d'infrastructure de base telle que l'eau, surtout concernant le marché à bestiaux ; le manque d'éclairage public problème qui se pose surtout en hiver ;
- 4- Une autre raison importante, que la plupart des usagers ont soulevée, est le manque de sécurité à l'intérieur du marché. En effet, selon ces derniers beaucoup de problèmes sont enregistrés. L'adjudicataire ne prend pas en considération cette question. Ce faisant, les usagers sont dans l'obligation d'assurer eux même la sécurité de leurs biens avec leurs moyens propres.

2.1.1.2 : Au niveau du marché hebdomadaire de Tizi-Rached

Comme pour le marché d'Azazga, le tableau suivant récapitule les résultats de la qualité de la prestation fournie par l'adjudicataire du marché, selon l'appréciation de 100 usagers- commerçants.

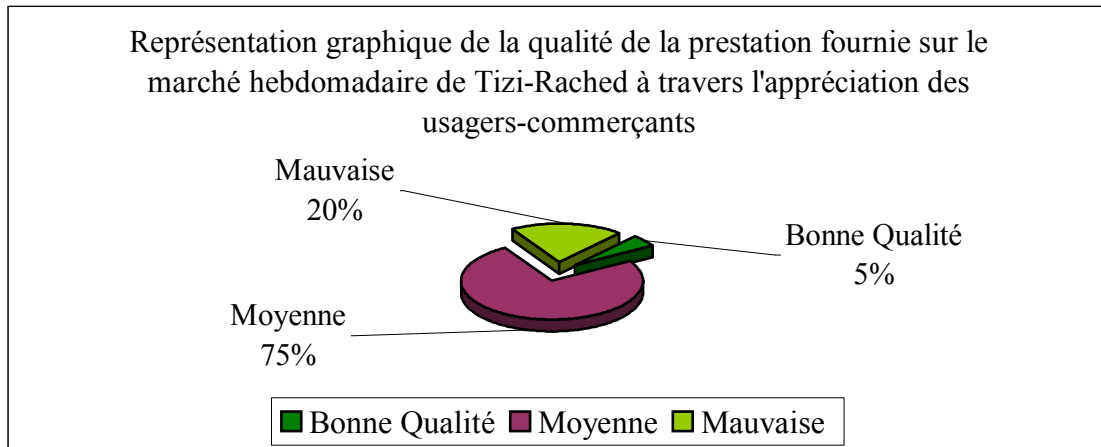
Tableau 19 : La qualité de la prestation fournie à travers l'appréciation des usagers- commerçants : marché hebdomadaire de Tizi-Rached

Appréciation de la qualité	Réponses selon les usagers	%
Bonne Qualité	5	5%
Moyenne	75	75%
Mauvaise	20	20%
Total	100 Usagers	100%

Source : réalisé par nous-mêmes, en se référant aux réponses apportées par 100 Usagers- commerçants

Nous pouvons également représenter graphiquement les résultats du tableau comme suite :

Graphique 04 : La qualité de la prestation fournie sur le marché hebdomadaire de Tizi-Rached à travers l'appréciation des usagers- commerçants.



Source : réalisé par nous-mêmes.

A la différence du marché d'Azazga, nous constatons que 75% des usagers interrogés sur le marché de Tizi-Rached trouvent que le service fourni par l'opérateur privé est de qualité moyenne. 20% d'entre eux pensent que la prestation est mauvaise ; et 5% seulement la trouve bonne.

Cette qualité moyenne s'apprécie surtout par le fait que le marché de Tizi-Rached, est situé sur un grand site réservé à cet effet ; composée d'un grand espace réservé à l'étalage et d'un grand parking. D'où la quasi-absence de phénomène d'encombrement ou de congestion. A signaler également que l'espace réservé à l'étalage est dans son ensemble bien réparti.

Néanmoins, beaucoup d'insuffisances sont également enregistrées selon les usagers et qui se répercutent sur la qualité de la prestation. Ces insuffisances qui ne diffèrent pas de celles soulevées par les usagers du marché d'Azazga concernent l'aménagement (une grande partie du terrain n'est pas aménagée), le manque d'éclairage sur le marché, la sécurité comme pour le marché d'Azazga est également inexistante.

De manière générale, pour les deux marchés étudiés, la qualité du service n'est pas satisfaisante pour conclure à une efficacité de la gestion des marchés sous l'adjudication. En effet, le principe selon lequel la gestion privée conduit à une meilleure qualité n'est pas atteint, beaucoup d'insuffisances sont enregistrées sur les marchés.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

L'efficacité de la gestion avec l'adjudication peut être appréciée également à travers la prise en considération des doléances des commerçants- usagers, quant aux insuffisances enregistrées.

Selon, les réponses apportées par les commerçants, leurs doléances ne sont pas prises en considérations par les opérateurs privés. Ces derniers estiment pour leur part que :

- Le manque d'aménagements observés sur les marchés, sont dus à la durée du contrat qui reste insuffisante pour rentabiliser d'éventuels aménagements. Les gestionnaires ont signalé également que, s'agissant d'adjudication, les aménagements sont à la charges des communes ;
- Pour les adjudicataires, l'organisation sur les marchés est difficile, car selon eux, les usagers- commerçants -ayant acquis un certain comportement- refusent de se soumettre aux nouvelles règles. Selon les opérateurs privés, l'organisation sur le marché doit relever de l'autorité communale ;
- La sécurité dans les marchés quant à elle ne relève cependant pas de la compétence des adjudicataires. Interpellés sur cette question, les responsables communaux avance qu'elle relève des services de sécurité.

2.1.2 : L'information des usagers

En principe comme cela était signalé dans le second chapitre ; le passage de la gestion directe à la gestion déléguée s'accompagne en principe d'une nette amélioration de l'information. Les adjudicataires sont tenus de ce fait, de fournir aux usagers toutes les informations concernant les contrats. Dans les exemples traités, ils sont dans l'obligation d'informer les usagers- commerçants sur les tarifs appliqués.

Nous avons constaté au cours de nos enquêtes que cette information qui est une condition de la transparence et donc obligatoire, est inexistante. En effet, le premier constat est que les tarifs fixés dans les cahiers des charges ne sont pas affichés sur les marchés, les commerçants ne sont donc pas systématiquement informés sur le niveau des redevances qu'ils sont tenus de payées. Aussi bien, les communes, que les adjudicataires ne remplissent leurs devoirs d'informations des usagers.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

L'une des conditions de l'efficacité de la gestion déléguée, qui est l'amélioration de l'information (la transparence) n'est pas remplie dans les exemples traités ; il est ainsi difficile de se prononcer sur une réelle efficacité dans ce cas. L'information est inexistante.

Pour conclure le point suivant, relatif à l'efficacité dans la gestion des marchés de l'échantillon sous la procédure de l'adjudication, nous dirons pour l'essentiel que le principe selon lequel la gestion déléguée conduit à une meilleure efficacité en termes de qualité de la prestation, d'avantage concurrentiel¹, de transparence et de satisfaction des usagers, n'est pas rempli dans le cas de l'adjudication des marchés de l'échantillon.

Néanmoins, il est difficile de conclure de manière définitive à une inefficacité de ce système appliqué aux marchés, car, d'une part et comme cela était établi, il n'existe pas une vraie relation contractuelle entre les communes et les adjudicataires des marchés pour espérer une meilleure efficacité. D'autre part, et selon les responsables des communes concernées, la gestion avec l'adjudication est toujours plus efficace que la gestion directe même-si l'efficacité escomptée n'est pas toujours atteinte. Selon eux les problèmes observés se posent avec plus d'intensité dans le cas d'une gestion en régie.

2.2 : Evaluation de l'équité dans la location des marchés de l'échantillon

L'équité dans les contrats de location (d'affermage) des marchés de l'échantillon, sera appréciée sur deux niveaux. Le premier est celui des redevances payées par les usagers-commerçants ; l'objectif est de savoir si dans les redevances payées, il y a réellement une prise en considération de la situation de chaque commerçant. L'équité au niveau des redevances dans les marchés s'illustre surtout à travers la prise en considération de la surface de la place occupée par chaque commerçant pour étaler sa marchandise.

Le deuxième niveau de l'équité est celui de l'accès des usagers-commerçants aux marchés. En effet, le niveau des redevances payées se répercute directement sur l'accès au service communal.

¹ L'avantage concurrentiel n'est pas utilisé de manière optimale dans les contrats de location des marchés. En effet, le choix de l'adjudicataire est basé uniquement sur la meilleure offre possible, et ne tient compte d'aucun autre critère.

2.2.1 : Equité par rapport aux redevances payées par les usagers- commerçants

Par rapport aux redevances payées, il est important de rappeler que les tarifs tels que fixés dans les cahiers des charges ne sont pas appliqués par les adjudicataires. En effet, ces derniers appliquent le plus souvent des tarifs d'accès forfaitaires sur l'ensemble des usagers.

Pour évaluer l'équité par rapport au niveau des redevances payées par les commerçants- usagers, nous avons réalisé sur chaque marché des entretiens avec un échantillon de 100 commerçants- usagers (les mêmes échantillons). Les résultats des entretiens figurent pour chaque marché comme suite :

2.2.1.1 : Au niveau du marché hebdomadaire d'Azazga

Le tableau suivant donne une appréciation sur le montant des redevances payées par les usagers- commerçants sur le marché d'Azazga.

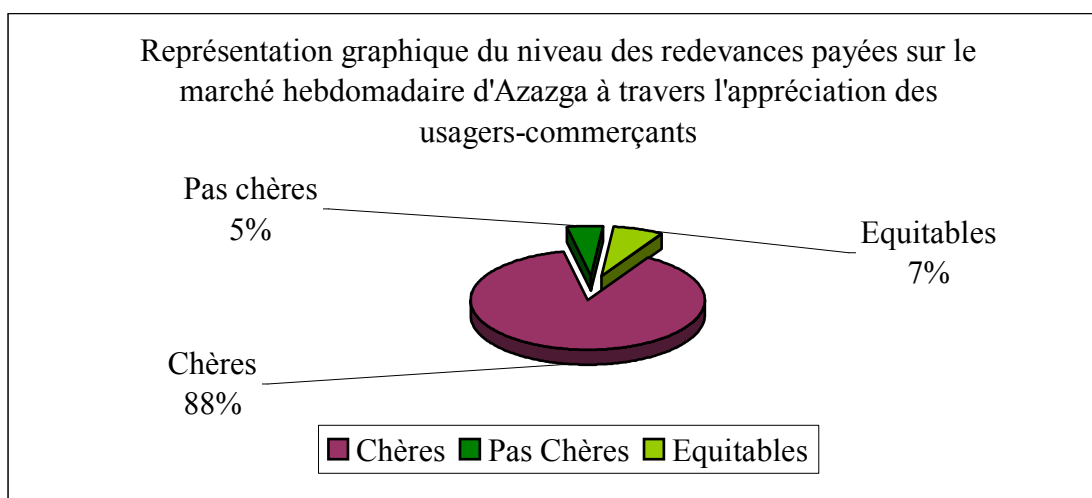
Tableau 20 : Le niveau des redevances payées selon l'appréciation des usagers- commerçants ; marché hebdomadaire d'Azazga.

Le niveau des redevances payées	Réponses selon les usagers	%
Chères	88	88%
Equitables	7	7%
Pas chères	5	5%
Total	100 Usagers	100%

Source : réalisé par nous-mêmes, en se référant aux réponses apportées par 100 Usagers- commerçants

Nous pouvons représenter graphiquement les résultats du tableau comme suite :

Graphique 05 : Le niveau des redevances payées sur le marché hebdomadaire d'Azazga à travers l'appréciation des usagers- commerçants.



Source : réalisé par nous-mêmes, en se référant aux réponses apportées par 100 Usagers- commerçants

2.2.1.2 : Au niveau du marché de Tizi-Rached

L'appréciation des usagers quant au niveau des redevances payées sur le marché de gros et de détail de Tizi-Rached figure sur le tableau ci-après :

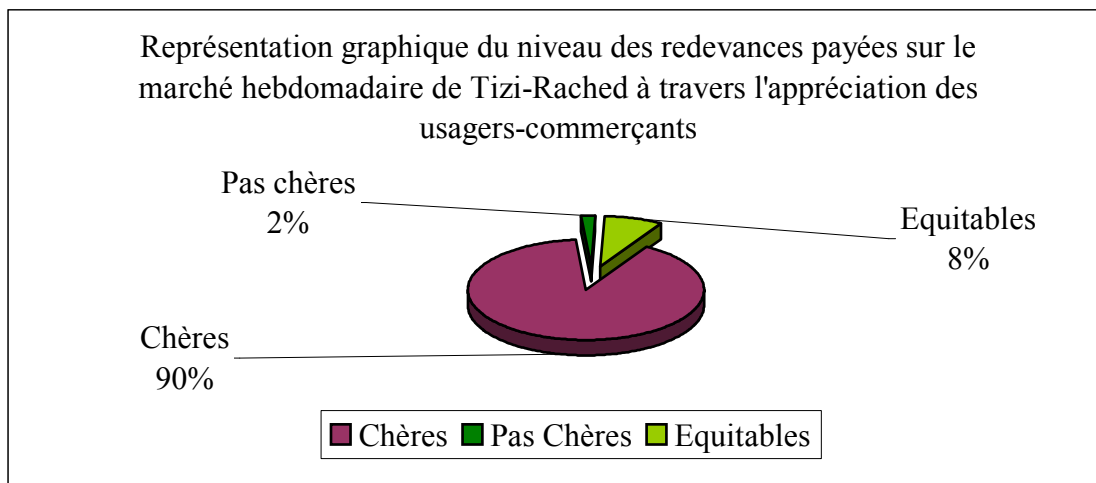
Tableau 21 : Le niveau des redevances payées selon l'appréciation des usagers-commerçants ; marché hebdomadaire de Tizi-Rached.

Le niveau des redevances payées	Réponses selon les usagers	%
Chères	90	90%
Equitables	8	8%
Pas chères	2	2%
Total	100 Usagers	100%

Source : réalisé par nous-mêmes, en se référant aux réponses apportées par 100 Usagers- commerçants

Les résultats du tableau sont représentés graphiquement comme suite :

Graphique 06 : Le niveau des redevances payées sur le marché hebdomadaire de Tizi-Rached à travers l'appréciation des usagers- commerçants



Source : réalisé par nous-mêmes, en se référant aux réponses apportées par 100 Usagers-commerçants

A la lecture des deux tableaux relatifs aux appréciations des usagers quant aux redevances payées sur les deux marchés étudiés, nous constatons selon les réponses apportées par ces derniers, que :

- 88% et 90% des interrogés respectivement sur le marché d'Azazga et sur le marché de Tizi-Rached soutiennent que les redevances payées sont chères, voire trop chères ;

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

- 7% des interrogés sur le marché d'Azazga, contre 8% sur le marché de Tizi-Rached pensent que les redevances payées sont équitables. Cependant, il faut signaler que l'équité ici est avancée par ces usagers pour justifier le fait que l'adjudicataire a le droit de rentabiliser son investissement (la location) et non par rapport à l'équité dans les redevances payées ;
- 5% des interrogés sur le marché d'Azazga, contre 2% seulement sur le marché de Tizi-Rached pensent que les tarifs appliqués ne sont pas chers (sont généralement les commerçants ayant un chiffre d'affaire très élevé)

D'une manière générale, la majorité des commerçants interrogés sur les deux marchés de l'échantillon trouvent que les redevances payées et appliquées par les adjudicataires sont chères ; les raisons avancées par ces usagers pour justifier leurs réponses sont comme suites :

- 1- Chères par rapport aux autres marchés ;
- 2- Par rapport à la qualité du service fourni sur ces marchés. En effet, nous avons signalé dans le point précédent que la qualité de la prestation sur les deux marchés est moyenne, voire mauvaise ;
- 3- Néanmoins, la raison la plus importante qui a été soulevée est que les redevances sont chères par rapport à l'équité.

Comment peut-on analyser cela ?

A titre de rappel, « l'équité désigne un principe selon lequel chaque individu doit être traité de façon spécifique selon la situation dans laquelle il se trouve. L'équité est ainsi opposée à l'égalité, qui est un principe affirmant que chaque individu doit être traité de façon identique ». En se référant à cette définition, nous concluons que la gestion ainsi faite par les opérateurs privés des marchés est loin de satisfaire à l'exigence de l'équité

En effet, en appliquant des tarifs d'accès forfaitaires égaux à l'ensemble des usagers commerçants sans prise en considération et c'est essentiel sur tous les marchés, de la surface occupée par chaque commerçant, les adjudicataires ne satisfont pas à l'exigence de l'équité.

Exemple :

- Marché hebdomadaire d'Azazga : Un commerçant qui occupe une surface égale à 2 M², paye le même tarif qu'un commerçant qui occupe une surface de 5 M² ou 8 M², voire 10 M². Un tarif forfaitaire égal à 250 DA.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

- Le même exemple peut être donné pour le marché de Tizi-Rached, où le tarif forfaitaire est égal à 500,00 DA.

L'application du même tarif sur des usagers se trouvant dans des situations différentes implique automatiquement une inéquité (égalité \Rightarrow inéquité). L'équité c'est de prendre en considération la situation de chaque usager et ce de manière individuelle.

Cela confirme que, l'objectif principal de l'opérateur privé est de récupérer le montant de la location et de réaliser le maximum de rente ; et ne tient pas en considération dans l'application des tarifs de la situation de chaque usager. Ceci est accentué souvent, comme nous l'avons observé sur les marchés par l'existence de pratiques non commerciales (voire frauduleuses) au niveau des deux marchés.

Le deuxième instrument de l'évaluation de l'équité est celui de l'accès des usagers aux marchés :

2.2.2 : Equité par rapport à l'accès des usagers- commerçants aux marchés

L'équité dans les contrats de location (d'affermage) des marchés hebdomadaires, peut être également évaluée à travers l'accès des usagers- commerçants aux marchés.

Sur ce sujet, nous rappelons que parmi les clauses contenues dans les cahiers des charges relatifs aux deux marchés, une clause énonce que : toutes les places ou stationnements pour effectuer toute transaction hors de l'enceinte des marchés sont formellement interdites sans une autorisation préalable des services communaux.

Notre observation et constat sur les deux marchés, confirment le contraire ; en effet nous avons constaté que beaucoup de commerçants- usagers étalent leurs biens en dehors des marchés (c'est-à-dire des places réservées aux étalages).

La raison principale avancée par ces commerçants, est que les redevances sont chères et comme l'accès est réservé uniquement aux usagers payants, les non payants sont systématiquement exclus. Il y a ainsi une exclusion de fait, par les prix, on parle également d'une discrimination par les prix. En somme, l'équité est discutable.

En définitive, l'équité aussi bien dans les redevances payées, que dans l'accès aux prestations est loin de constituer une préoccupation ou une exigence des opérateurs privés-gestionnaires des marchés. En effet, ces derniers guidés uniquement par l'esprit de rentabilité propre à toute entreprise privée, associé aux déséquilibres des relations contractuelles, ne se préoccupent que d'un seul et unique objectif qui est celui de tirer le maximum de profit de la

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

location. Ceci est accentué par l'absence de contrôles des communes sur les opérateurs privés. En effet, selon les responsables des communes, les mesures de contrôle sont inefficaces en raison de l'insuffisance des moyens humains et techniques.

Seulement une question se pose d'elle-même : comment alors atteindre, une plus grande efficacité, mais également une équité dans les contrats d'affermage des marchés ? C'est ce que nous tenterons de voir dans la troisième sous section sous forme de suggestions.

Sous section 03 : Suggestions pour une plus grande efficacité et équité dans les contrats d'affermages des marchés hebdomadaires.

Après avoir évalué les contrats de gestion des marchés de l'échantillon du point de vue de leur efficacité et de l'équité, nous essayerons dans la sous section suivante d'apporter des suggestions pour atteindre une meilleure efficacité et équité dans les contrats de gestion des marchés. Nous signalons à ce niveau que ces recommandations sont faites sur la base des questionnaires adressés aux responsables des communes de l'échantillon. Les éléments suivants sont de ce fait, recommandés :

3.1 : La maturation des cahiers de charges en prenant en considération l'ensemble des intérêts divergents des parties au contrat

En effet, et selon le secrétaire général de la commune d'Azazga, pour atteindre une plus grande efficacité économique et sociale dans les contrats d'adjudication des marchés, l'instauration d'une vraie relation contractuelle basée sur un réel partenariat entre la commune et l'opérateur privé est indispensable.

Pour cela, il préconise une maturation du cahier des charges, car selon lui, le cahier des charges actuel ne répond plus aux nouvelles exigences en matière d'efficacité. Un cahier de charge qui prendra l'ensemble des intérêts des acteurs publics et privés est indispensable. En somme, il s'agira d'élaborer de vrais contrats avec d'un côté des conditions réglementaires et de l'autre des conditions contractuelles négociées entre les deux parties prenantes. En clair, instaurer une relation de confiance entre l'administration locale et les opérateurs privés.

3.2 : Définir rigoureusement des indicateurs ou des critères d'efficacité en matière de gestion du service public communal (la gestion des marchés dans ce cas)

Comme cela était établi précédemment, il n'existe pas d'indicateurs pour évaluer l'efficacité en matière d'affermage des marchés. Cela augmente les difficultés d'une évaluation sérieuse de l'efficacité de ce système de gestion. Il est donc important de définir

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

avec précision dans les contrats les objectifs attendus. Les engagements de l'opérateur privé doivent être clairement indiqués au contrat. Ils doivent être mesurables et quantifiables selon des critères convenus à l'avance.

3.3 : Le renforcement des mesures de contrôle de l'exécution du contrat (pour atteindre l'efficacité escomptée et satisfaire à l'exigence de l'équité)

Avec l'instauration d'une vraie relation de partenariat en élaborant un cahier de charges mature, mais également en définissant des critères d'évaluation stricte de l'activité déléguée ; le renforcement des mesures de contrôle de l'opérateur privé nous paraît le troisième élément indispensable.

En effet, la gestion déléguée ne signifie pas un désengagement pur et simple de la commune en tant que collectivité responsable du service public au profit d'un opérateur privé avec sa logique du profit. En d'autre terme, la logique du privé ne doit pas succéder au monopole de la collectivité.

Ce faisant, lorsque la collectivité confie la gestion d'un service public à un opérateur privé rémunéré par elle-même ou par les usagers du service comme dans le cas des marchés étudiés, la commune se doit d'instaurer un contrôle efficace des activités déléguées au gestionnaire. Ce contrôle doit être renforcé lorsque le gestionnaire se trouve en situation de monopole. Dans ce cas, le contrôle a pour but de préserver les intérêts de la collectivité et des usagers du service, de s'assurer que les coûts des prestations ne sont pas surévalués et d'éviter toutes les dérives pouvant résulter de la situation de monopole. Le contrôle doit être exercé par une équipe pluridisciplinaire composée de cadres compétents dans les domaines technique, juridique et financier.

Le contrat, notamment en situation de monopole doit préciser clairement que le délégant, par le biais de cette structure de contrôle et de régulation, doit pouvoir accéder à tout moment à toutes les sources d'informations techniques et financières en rapport avec le service délégué ; le délégataire s'interdisant d'user de toute forme d'obstruction qui empêcherait l'organe de contrôle de mener à bien sa mission¹. Enfin, il y a lieu de rappeler que la collectivité se doit d'exercer ce contrôle qui lui incombe car elle reste responsable du service public bien qu'elle en ait délégué la gestion.

¹ Il faut signaler à ce niveau que le gestionnaire privé n'a pas forcément intérêt à fournir à la collectivité toutes les informations qui permettraient à cette dernière d'avoir une bonne connaissance des services et de leur exploitation ; la connaissance par la collectivité de certains éléments de la gestion pourrait en effet aller à l'encontre des intérêts financiers du gestionnaire privé qui cherche à tirer le maximum de profit de la gestion des services.

3.4 : La participation des usagers à la gestion des services délégués

Les mesures de contrôles peuvent être également renforcées par l'association des usagers à la gestion des services délégués, ce qui permettra de mieux satisfaire à l'exigence de l'équité.

En effet, les usagers des services publics peuvent intervenir pendant toutes les phases du contrat. Ainsi, et en ce qui concerne la gestion des marchés, les usagers- commerçants peuvent se regrouper en association pour : participer à l'élaboration des tarifs appliqués, veiller à l'application de ces tarifs, faire parvenir leurs doléances à l'autorité communale et de manière générale participer à la gestion du service public pour une plus grande efficacité.

En somme, ces quelques suggestions nous paraissent nécessaires pour aboutir à un meilleur contrôle des agissements des opérateurs privés. En effet, même s'il s'agit d'un partenaire privé, l'éthique du service public doit être préservée, que les usagers puissent accéder à un service de qualité, avec un prix abordable. En d'autres termes, tenter de concilier efficacité et équité.

Pour conclure cette section, et au terme de notre enquête nous pouvons dire que la gestion ainsi faite par les opérateurs privés ne satisfait pas suffisamment à la double exigence de l'efficacité et de l'équité en effet : Sur le plan de l'efficacité : beaucoup de limites sont enregistrées en termes de qualité du service, de transparence et de satisfaction aux exigences des usagers qui payent pourtant le prix de la prestation. Cependant, et malgré ces limites, la gestion avec l'adjudication est toujours plus efficace que la gestion directe, même-si, les résultats escomptés ne sont pas toujours atteints. En effet, selon les responsables communaux, les problèmes observés se posent avec plus d'intensité dans le cas d'une gestion en régie.

L'exigence de l'équité quant à elle est complètement négligée par les opérateurs privés, dont le seul objectif est de rentabiliser les investissements effectués. Cela se manifeste sur le terrain par la hausse unilatérale des tarifs, par l'application de tarifs d'accès forfaitaires égaux à des usagers placés dans des situations différentes, mais également par des situations d'exclusions ; l'existence de pratiques non commerciales confirme également cela. En somme, les opérateurs privés ont une logique de profit qui est contraire à l'intérêt général.

Conclusion au chapitre IV

Dans ce chapitre, nous avons illustré une délégation de service public appliquée à un service communal prévu dans le code communal, en l'occurrence la gestion des marchés hebdomadaires. En effet, les marchés hebdomadaires représentent à côté d'autres services communaux relevant du patrimoine communal productif de revenus l'essentiel des services publics communaux pouvant être gérés par des opérateurs privés. Ce faisant, les services communaux susceptibles de générer des revenus aux communes font le plus l'objet d'une gestion par des opérateurs privés.

Parmi les modes de gestion déléguée utilisés par les communes, la location (ou l'affermage) est le mode le plus dominant. L'affermage se fait sous la procédure de l'adjudication qui consiste à confier la gestion d'un bien au plus offrant et deniers enchérisseur sur une mise à prix de départ. L'adjudication appliquée pour la gestion des marchés hebdomadaire, et en raison de l'insuffisance de moyens humains, de la nature des marchés en tant que services communaux, présente selon les responsables communaux des avantages importants pour les communes, car elle permet à ces dernières de tirer le maximum de ressources sans engager des dépenses, mais également d'améliorer la qualité de la prestation en mobilisant des moyens humains qui font souvent défaut.

Néanmoins, l'adjudication comme procédure préalable à la délégation d'un service public communal est loin de remplir les caractéristiques d'une vraie relation contractuelle, qui est le principe même de la délégation de service public. En effet, les contrats établis revêtent un caractère réglementaire marqué par l'absence de clauses contractuelles qui sont en principe négociées et librement consenties entre les parties au contrat. Ajouter à cela que les communes ne s'intéressent avec l'adjudication qu'à un seul et unique critère qui est celui de la meilleure offre possible sur la base d'une mise à prix donnée, sans tenir compte d'autres critères indispensables à une meilleure prise en charge des prestations de services communaux. En d'autre terme, l'avantage concurrentiel n'est pas exploité dans tous ces volets pour espérer une meilleure efficacité des contrats établis. En fin de compte, l'objectif principal de la commune et son seul souci, est de tirer le maximum de recettes patrimoniales et ne se préoccupent pas obligatoirement du volet intérêt général qui est l'essence du service public, et qui est d'assurer une meilleure prestation aux usagers. Ce qui se répercute automatiquement sur le bon fonctionnement des services délégués.

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : Cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

L'analyse des contrats d'affermage de deux marchés hebdomadaires relevant des communes d'Azazga et de Tizi-Rached, nous a permis de répondre à notre problématique. En effet, nous avons constaté que la gestion ainsi faite par les opérateurs privés, est loin de satisfaire à la double exigence de l'efficacité et de l'équité.

Sur le plan de l'efficacité beaucoup de limites sont enregistrées : manque de qualité de la prestation fournie, manque de transparence et non-prise en considération des exigences des usagers qui payent pourtant le prix de la prestation. Néanmoins, il est difficile de conclure de manière définitive à une inefficacité de ce système ; car selon les responsables des communes concernées, la gestion avec l'adjudication est toujours plus efficace que la gestion directe même-si les résultats escomptés ne sont pas toujours atteints. Les problèmes observés se posent avec plus d'intensité dans le cas d'une gestion en régie.

L'exigence de l'équité quant à elle est complètement négligée par les opérateurs privés, dont le seul objectif est de rentabiliser les investissements effectués. Cela se manifeste sur le terrain par la hausse unilatérale des tarifs appliqués, par l'application de tarifs d'accès forfaitaires égaux à des usagers placés dans des situations différentes, mais également par des phénomènes d'exclusion pour certains d'entre eux ; l'existence de pratiques non commerciales confirme également cela. En d'autre terme, le seul souci des opérateurs privés, vu d'une part, la logique du privé et d'autre par le sentiment d'être abandonner par les communes à cause des déséquilibres de la relation contractuelle, est de tirer le maximum de profit et néglige complètement l'intérêt général rattaché au service public.

Conclusion générale

Les profondes mutations que connaît actuellement notre société, avec d'un côté une concurrence internationale exacerbée et de l'autre, le désir des personnes de plus de proximité dans leurs relations sociales, nous ont amené à nous interroger sur le devenir du service public. Ces changements de nature fort différente, ont conduit à mettre au centre de cette interrogation les problèmes de l'efficacité et de l'équité, associés au service public. Faut-il, au nom de l'identité et de la cohésion nationale défendre la gestion publique des activités d'intérêt général telle qu'elle se présentait à l'aube de l'Etat interventionniste ou au contraire aller vers une libéralisation totale, quitte à sacrifier les principes fondamentaux d'égalité et de solidarité ?

Le contexte nouveau dans lequel est plongée l'économie, impose de toute évidence une adaptation de nos services publics. Face à la logique administrative et unificatrice de la conception traditionnelle du grand service public et celle purement marchande imposée par le modèle anglo-saxon ; une autre approche du service public, fondée pour l'essentiel sur le principe de subsidiarité et de la décentralisation plus proche des attentes du citoyen et qui place les collectivités locales comme acteur incontournable dans l'amélioration du quotidien des usagers, par une meilleure prise en charge des services publics locaux.

A cet effet, et devant la multiplication des services publics locaux - due essentiellement à la décentralisation qui amenait de nouvelles compétences sans les ressources financières adéquates, au manque de moyens techniques et humains, mais également face à une demande sans cesse croissante des besoins - les collectivités locales ont dû redoubler d'efforts pour se mettre à l'heure des organisations performantes, où excellence, efficacité et efficience des services offerts deviennent sinon des valeurs privilégiées, du moins des impératifs. Elles ont été ainsi conduites au cours de ces dernières années, à mettre en œuvres des techniques managériales adaptées aux spécificités de leurs activités, à développer des formes de coopération avec des entreprises privées, à introduire ou à menacer leurs services, de l'introduction de la concurrence dans la production de certains services publics locaux. La gestion déléguée des services publics est un parfait exemple de cet effort.

Ce mode de gestion des services publics est devenu aujourd'hui, une forme de partenariat ou d'association de plus en plus adaptée aux nouvelles exigences en matière d'efficacité des services publics, notamment ceux produits par les communes. En effet directement en contact avec les préoccupations aussi diverses que nombreuses des citoyens, la

commune est le lieu où se forment les appréciations de ceux-ci sur l'action des pouvoirs publics. Elle concentre sur elle toutes les revendications sociales et économiques de la population ; d'où la nécessité d'offrir des services de qualité et au meilleur prix. Le recours à l'initiative privée est une réponse adéquate.

Cependant, les communes n'ont pas intérêt à recourir au privé à n'importe quel prix. En effet, le principe de la gestion déléguée est de décharger la collectivité locale de la gestion d'un service public et de transférer cette tâche à une entreprise privée en principe compétente. Les entreprises privées, se voient ainsi confier la gestion d'un service public pour une période le plus souvent longue, assortie d'un monopole d'exploitation sur le territoire concerné. Cette situation aboutit le plus souvent à un comportement opportuniste des opérateurs privés dont l'objectif est de tirer le maximum de profit au détriment des consommateurs. D'autant plus qu'il n'est pas toujours facile de contrôler le comportement des entreprises bénéficiaires de la délégation.

En effet, ces entreprises guidées uniquement par la maximisation de leur profit, négligent le plus souvent, l'intérêt général de la collectivité. Cela peut se traduire par une tendance à la hausse des prix des services fournis se répercutant sur l'accès du citoyen aux prestations, mais également par une dégradation de leur qualité. Il est ainsi indispensable de dresser les contours de l'activité à exploiter et d'assurer une juste rémunération de l'exploitant, suffisante pour rendre le contrat acceptable, pas trop élevée pour que le prix proposé au client du service reste raisonnable.

L'évaluation de ce système de gestion en Algérie, fait ressortir que, malgré l'ouverture du secteur des services publics à l'initiative privée, ne s'est pas accompagnée d'une effectivité sur le terrain. En effet, de nombreux obstacles subsistent aussi bien au niveau de l'administration, mais également du côté de l'opérateur privé. Au niveau de la commune, l'absence d'une réelle autonomie de gestion des affaires locales empêche souvent la commune de développer les pratiques rationnelles de gestion des services communaux et d'intégrer par l'occasion les réflexes d'une bonne gestion, de réduction des coûts ou d'évaluation des résultats. Ajouter à cela, l'existence d'un double esprit de méfiance entre l'administration locale et les opérateurs privés qui entrave toute initiative de partenariat dans la gestion des services publics.

En effet, le privé accuse l'administration de se conduire de manière autoritaire et ne laisser aucune place à la négociation ; l'administration quant à elle soupçonne le privé d'être

mu uniquement par le gain financier et de ne pas satisfaire à la dimension sociale rattachée au service public. Ce faisant, la gestion déléguée du service public communal en Algérie et à la différence du Maroc, reste encore une pratique embryonnaire, les communes délèguent essentiellement les services communaux susceptibles de générer des revenus, c'est-à-dire ceux qui relèvent du patrimoine communal productif de revenu.

Parmi les modes de gestion déléguée utilisés par les communes, la location (ou l'affermage) est le mode le plus dominant. L'affermage se fait sous la procédure de l'adjudication qui consiste à confier la gestion d'un bien au plus offrant et deniers enchérisseur sur une mise à prix de départ. L'adjudication appliquée pour la gestion des marchés hebdomadaire, et en raisons de l'insuffisance de moyens humains, de la nature des marchés en tant que services communaux, présente selon les responsables communaux des avantages importants pour les communes, car elle permet à ces dernières de tirer le maximum de ressources sans engager des dépenses, mais également d'améliorer la qualité de la prestation en mobilisant des moyens humains qui font souvent défaut.

Néanmoins, l'adjudication comme procédure préalable à la délégation d'un service public communal est loin de remplir les caractéristiques d'une vraie relation contractuelle, qui est le principe même de la délégation de service public. En effet, les contrats établis revêtent un caractère réglementaire marqué par l'absence de clauses contractuelles qui sont en principe négociées et librement consenties entre les parties au contrat. Ajouter à cela que les communes ne s'intéressent avec l'adjudication qu'à un seul et unique critère qui est celui de la meilleure offre possible sur la base d'une mise à prix donnée, sans tenir compte d'autres critères indispensables à une meilleure prise en charge des prestations de services communaux. En d'autre terme, l'avantage concurrentiel n'est pas exploité dans tous ces volets pour espérer une meilleure efficacité des contrats établis. Enfin de compte, l'objectif principal de la commune et son seul souci, est de tirer le maximum de recettes patrimoniales et ne se préoccupent pas obligatoirement du volet intérêt général qui est l'essence du service public, et qui est d'assurer une meilleure prestation aux usagers. Ce qui se répercute systématiquement sur le bon fonctionnement des services délégués.

L'évaluation des contrats d'affermage de deux marchés hebdomadaires relevant des communes d'Azazga et de Tizi-Rached, nous a permis de répondre à notre problématique. En effet, nous avons constaté que la gestion ainsi faite par les opérateurs privés, est loin de satisfaire à la double exigence de l'efficacité et de l'équité.

Sur le plan de l'efficacité beaucoup de limites sont enregistrées : manque de qualité de la prestation fournie, manque de transparence et non prise en considération des exigences des usagers qui payent pourtant le prix de la prestation. Néanmoins, il est difficile de conclure de manière définitive à une inefficacité de ce système. En effet, selon les responsables des communes concernées, la gestion avec l'adjudication est toujours plus efficace que la gestion directe même-si l'efficacité escomptée n'est pas toujours atteinte. Les problèmes observés se posent avec plus d'intensité dans le cas d'une gestion directe.

L'exigence de l'équité quant à elle est complètement négligée par les opérateurs privés, dont le seul objectif est de rentabiliser les investissements effectués et de tirer le maximum de rente. Cela se manifeste sur le terrain par la hausse unilatérale des tarifs appliqués, par l'application de tarifs d'accès forfaitaires égaux à des usagers placés dans des situations différentes, mais également par des phénomènes d'exclusion pour certains d'entre eux ; l'existence de pratiques non commerciales ou frauduleuses confirme également cela. En d'autre terme, le seul souci des opérateurs privés, vu d'une part, la logique du privé et d'autre par le sentiment d'être abandonner par les communes à cause des déséquilibres de la relation contractuelle, est de tirer le maximum de profit et néglige complètement l'intérêt général rattaché au service public.

Au total, si sur le plan économique la délégation de service public est source d'efficacité, ce système ne peut satisfaire suffisamment à l'exigence d'équité ; les opérateurs privé n'ont pas une mentalité entrepreneuriale mais mercantile, du gain à tout prix qui est contraire à l'intérêt général. Ceci nous permettra de valider la deuxième hypothèse comme réponse à notre problématique et de rejeter la première. Les entreprises privées ont une logique de profit qui ne sert par l'intérêt général de la collectivité.

Références bibliographiques

I : Ouvrages

- **ABECASSIS. P. BATIFOULIER. P et ZEGHNI. S.**, « Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale »
Ed Ellipses, Paris, 1996, 158 pages.
- **AUBY. J. F.**, « Les services publics locaux »
Ed Berger- Levrault, Paris, 1997, 359 pages.
- **BAUBY. P.**, « Reconstruire l'action publique : service public, au service de qui ? »
Ed Syros, Paris, 1998, 200 pages.
- **BOUVIER. M.**, « Les finances locales »
Ed (6^{ème}) L.G.D.J, Paris, 1999, 189 pages.
- **CARLES. J., GENDRON. F., LABIE. F., REGOURD. S.**, « Les collectivités territoriales et leur financement »
Ed La revue banque, Paris, 2000, 487 pages.
- **CARLIER. B. et RUPRICH- ROBERT. C.**, « Initiation aux finances locales »
Ed Berger- Levrault, Paris, 1996, 387 pages.
- **CHANSON-JABEUR. C., PRENAUT. A., RIBAU. P et SEMMOUD. B.**, « Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb »,
Ed L'Harmattan, Paris, 2000, 691 pages.
- **CHEVALLIER. J.**, « Le service public »
Ed PUF, Paris, 1994, 127 pages.
- **CROZET. Y.**, « Analyse économique de l'Etat »
Ed Armand Colin, Paris, 1991, 192 pages.
- **DAHMANI. A.**, « L'Algérie à l'épreuve : Economie politique des réformes 1980-1990 »
Ed Casbah, Alger, 1997, 291 pages.
- **DAVIE. A.**, « Les politiques industrielles : libéralisme ou intervention de l'Etat ? »
Ed (2^{ème}) Hâtier, Paris, 1989, 121 pages.

- **DELORME. R., ANDRE. C.**, « L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1970-1980 »
Ed Le Seuil, Paris, 1983.
- **DEYRICKE. P.H et GUY. G.**, « Economie publique locale »
Ed Economica, Paris, 1988, 308 pages.
- **ESPULGAS. P.**, « Le service public »
Ed (2^{ème}) Dalloz, Paris, 2002, 132 pages.
- **FERGUENE. A.**, « Gouvernance locale et développement territorial : actes du colloque international de Constantine 26 et 27 avril 2003 »
Ed L'Harmattan, Paris, 2004, 407 pages.
- **GILBERT. V.**, « Services publics, solidarité et citoyenneté »,
Ed L'Harmattan, Paris, 1998, 240 pages.
- **GREFFE. X.**, « Economie des politiques publiques »
Ed (2^{ème}) Dalloz, Paris, 1997, 582 pages.
- **GREFFE. X.**, « La décentralisation »
Ed La Découverte, Paris, 1992, 119 pages.
- **GROUD. H.**, « Mutations du service public et territoires »
Ed L'Harmattan, Paris, 1999, 186 pages.
- **GUYON. C et Coll.**, « Moderniser les services publics : mission possible »
Eds d'Organisation, Paris, 1998, 249 pages.
- **HURON. D et SPINDLER. J.**, « Le management public local »
Ed L.G.D.J, Paris, 1998, 117 pages
- **LORRAIN. D et STOKER. J.**, « La privatisation des services publics urbains en Europe »
Ed La Découverte, Paris, 1994, 218 pages.
- **MARCHAND. C.**, « Economie des interventions de l'Etat »
Ed PUF, Paris, 1999, 127 pages.
- **MERRIEN. F. X.**, « L'Etat- providence »
Ed PUF, Paris, 1997, 127 pages.
- **MEZIANE-CHRIF. A.**, « Collectivités locales : gestion et évolution »
Ed ANAG, Alger, 1995, 260 pages.
- **MONNIER. L et THIRY. B.**, « Mutations structurelles et intérêt général »,
Ed De Boeck, Paris, 1997, 274 pages.

- **PAPILLON. J. C et LEDUFF.R.**, « Gestion publique »
Ed Vuibert, Paris, 1998, 429 pages.
- **QUILLIEN. J. P.**, « Les collectivités locales en 15 leçons »
Ed Ellipses, Paris, 2002, 250 pages.
- **RACHELINE. F.**, « Services publics, économie de marché »
Ed PSP, Paris, 1996, 117 pages.
- **ROUSSEAU. M.**, « Management public et réseaux d'entreprises »
Ed Economica, Paris, 2004, 237 pages.
- **SEDJARI. A.**, « Partenariat public- privé et gouvernance future »
Ed L'Harmattan- GRET, Paris, 2005, 525 pages.
- **SERIAK. L.**, « Missions traditionnelles des collectivités locales »
Ed ENAG, Alger, 1997, 132 pages.
- **TEULON. F.**, « L'Etat et le capitalisme au 20^{ème} siècle »
Ed PUF, Paris, 1992, 371 pages.
- **TEULON. F.**, « L'Etat et la politique économique »
Ed PUF, Paris, 1998, 380 pages.
- **TEULON. F.**, « Le rôle économique et social de l'Etat et des administrations publiques »
Ed Ellipses, Paris, 2000, 61 pages
- **TEULON. F.**, « Changement social et inégalités »
Ed Ellipses, Paris, 2000, 63 pages.
- **TROGER. F.**, « Services publics : faire ou déléguer ? »
Ed Vuibert, Paris, 1995, 181 pages.
- **WOLFELSPERGER. A.**, « Economie publique »
Ed PUF, Paris, 1995, 490 pages.
- **G.R.E.P – U.N.S.P.I.C.**, « Performances des services publics locaux, analyse comparée des modes de gestion »
Ed LITEC, Paris, 1990, 432 pages.

II : Revues et colloques

II.1 : Revues

- **Revue du CENEAP** : Typologie des collectivités locales, n° 11, 1997.
- **Revue du CENEAP**, n° 12, 1998.
- **Revue du CENEAP** : La décentralisation et la bonne administration, n° 25, 2002.

- **Revue du CENEAP** : La décentralisation et la bonne gouvernance, n° 25, 2002.
- **Revue Idara**, n° 01, volume 2, 1992
- **Revue Idara** n° 01, 1994.
- **Revue Idara**, n° 2, volume 13, 2003.
- **Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques (RASJEP)**, n° 3, 1992.
- **Les cahiers du CREAD**, n° 50, 1999.
- **Les cahiers du CREAD**, n° 64, 2003.
- **Les cahiers français**, n° 279, janvier-février 1997.
- **Revue économies et sociétés, série économie et gestion des services, EGS**, n° 02, juin 2000.
- **Revue d'économie régionale et urbaine (RERU)**, n° 02, 2003.
- **Revue française d'économie**, volume XXI, n° 02, juillet 2006.
- **Revue française de droit administratif**, supplément au n° 03, 1997
- **Revue problèmes économiques**, n° 2.783, novembre 2002.

II.2 : Colloques

- **Colloque international**, « La décentralisation au service du développement local », université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, faculté des sciences économiques et de gestion, les 27 et 28 novembre 2004.

III : Articles de revues et colloques

- **AINOUCHE. M. C.**, Nécessité d'une réforme structurelle des finances publiques locales, in la revue du CENEAP, n° 11, 1997, pp. 125-148.
- **AINOUCHE. M. C.**, Les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement de la commune, in la revue du CENEAP, n° 12, 1998, pp. 35-42.
- **ALAOIU ISMAÏLI. D.**, Qualité du service public : composante essentielle du marketing public, in revue Idara, n° 01, volume 2, 1992, pp. 15-42.
- **BARAKA. Z et BOUMEDIENE. H.**, Crise des finances locales algériennes ; in colloque international : la décentralisation au service du développement local, université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, faculté des sciences économiques et de gestion, les 27 et 28 novembre 2004.

- **BARBIER. V., FROIS. P et LE MASSE. P.**, Service public local et développement durable, in la revue d'économie régionale et urbaine, n° 02, 2003, pp. 317-338.
- **BENALLEGUE. A.**, La décentralisation et les services publics : Cas des transports de personnes ; in colloque international, la décentralisation au service du développement local, université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, faculté des sciences économiques et de gestion, les 27 et 28 novembre 2004.
- **BOUSSOUMAH. M.A.**: "Essai sur la notion juridique des services publics", RASJEP, 1992, n°3, pp. 385-394.
- **BOUZIDI. N.**, La problématique du développement en Algérie : le rapport Etat-collectivités locales, in revue Idara, n° 02, volume 13, 2003, pp. 109-116.
- **CONAN. J.**, Le modèle français des services publics ; état des lieux et perspectives européennes, in revue problèmes économiques, n° 2.783, novembre 2002, pp. 22-24.
- **D'AGOSTINO. S et TROMBERT. G.**, Redistribution des revenus, in les cahiers français n° 279, janvier-février 1997.
- **DAHMANI. A.**, L'Etat dans la transition à l'économie de marché : l'expérience algérienne des réformes, in les cahiers du CREAD, n° 50, 1999, pp. 47-69.
- **DEFEUILLEY. C.**, Délégation de service public et théories des contrats, in revue économies et sociétés, série économie et gestion des services, EGS, n°02, juin 2000, pp. 171-192.
- **DU MURAI. B.**, Les délégations de service public au service du développement, expérience et approche de la Banque Mondiale, in supplément au n° 03 de la revue française de droit administratif, 1997, pp. 107- 113.
- **DJEKBOUB. S.**, Cadre budgétaire et comptable des collectivités locales ; états des lieux, in la revue du CENEAP : La décentralisation et la bonne administration, n° 25, 2002, pp. 17-26.
- **KHELLOUFI. R.**, La problématique de la réglementation des services publics, approche juridique, in les cahiers du CREAD, n° 64, 2003, pp. 27-34.
- **LAGUMINA. S.**, La gestion déléguée du service public dans les collectivités locales : Avantages et inconvénients, in supplément au n° 03 de la revue française de droit administratif, 1997, pp. 73-76
- **RAHAL. B.**, La concession du service public en droit algérien, in revue IDARA n° 01, 1994, pp. 7-37.

- **RAHMANI. A.**, La gestion des ressources humaines, in la revue du CENEAP: Typologies des collectivités locales ; les mutations locales : enjeux et débats, n° 11, 1997, pp. 75- 124.
- **RAHMANI. A.**, Les ressources humaines des collectivités locales ; un état des lieux à la lumière de la conception de « la décentralisation contrôlée », in la revue du CENEAP : La décentralisation et la bonne gouvernance, n° 25, 2002, pp. 5-28.
- **TAIB. E.**, L'administration locale algérienne ; les enjeux de la décentralisation, in la revue du CENEAP : La décentralisation et la bonne gouvernance, n° 25, 2002, pp. 73-103.
- **TOSI. G.**, Evolution du service public et principe de subsidiarité, in la revue française d'économie, volume XXI, n° 02, juillet 2006, pp. 03-36.

IV : Thèses et mémoires

- **ALI ZIANE. M. O.**, Les finances publiques locales, analyse et perspectives dans une économie en transition, thèse d'Etat, université d'Alger, 2000.
- **CHENNANE. A.**, La pratique de l'intercommunalité dans la gestion des services publics communaux liés à la protection de l'environnement à travers la décharge publique intercommunale de Tizi-Ouzou, Drâa-Ben-Khedda et Tirmatine (communes de Tizi-Ouzou), UMMTO, juin 2007.

V : Textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 90-08 du 07/04/1990 relative à la commune.
- La loi n° 90-09 du 07/04/1990 relative à la wilaya.
- La loi n° 99-05 du 04/04/1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur. JORA n°24.
- La loi n° 01-13 du 07/08/2000 portant orientation et organisation des transports terrestres. JORA n°44
- La loi n°01-19 du 12/12/2001 relative à la gestion, contrôle et élimination des déchets. JORA n°77.
- La loi n° 02-01 du 05/01/2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisation. JORA n° 08.
- La loi n° 03-03 du 05/08/2003 fixant les règles générales relatives à la poste et télécommunication.

- La loi n° 01-18 du 12/12/2001 portant loi d'orientation sur la promotion de la petite et moyenne entreprise (P.M.E). JORA n°77.
- Le décret n° 97-253 du 08/07/1997 relatif à la concession des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement. JORA n°46.
- Ordonnance n° 01-03 du 20/08/2001 relative au développement de l'investissement.

VI : Références électroniques

www.wikipedia.fr consulté le 15/09/2007.

www.educnet.education.fr consulté le 06/08/2006

www.local.atta.org consulté le 10/10/2007.

www.igd.fr (site de l'institut de la gestion déléguée –France) consulté le 10/06/2007

www.medintelligence.free.fr/Algérie.htm. Consulté le 20/06/2007.

www.globnet.org consulté le 15/01/2008.

VII- Dictionnaires

D'AGOSTINO. S, DEUBEL. P, MONTOUSSE. M et RENOUEAU. G,
« Dictionnaire de sciences économiques et sociales »

Ed Bréal, Paris, 2002, 544 pages.

VIII- Autres documents

Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (DPAT) :
Annuaire statistique de la wilaya de Tizi-Ouzou, année 2006, édition n°22, juin 2007.

Introduction générale	1
Chapitre I : Aperçu sur l'évolution de la notion du service public	
Introduction au chapitre I.....	10
Section 01 : Le service public pendant la période classique	11
Sous section 01 : L'Etat gendarme à la périphérie du marché autorégulateur	12
1.1 : La conception traditionnelle du rôle de l'Etat.....	12
1.1.1 : L'idéologie de puissance.....	12
1.1.2 : L'Etat minimal.....	12
1.2 : Le libéralisme économique et la place de l'Etat.....	13
1.2.1 : L'inspiration utilitariste.....	13
1.2.2 : La doctrine des droits naturels.....	14
1.2.3 : La perfection walrasienne.....	15
1.3 : Le marché conduit à un optimum économique et social.....	16
1.3.1 : L'optimum économique : « Optimum de Pareto ».....	16
1.3.2 : Pourquoi le marché conduit à un optimum social ?.....	16
1.3.3 : Critiques de l'optimum de Pareto.....	17
Sous section 02 : Les justifications théoriques de l'intervention de l'Etat : les défaillances du marché	17
2.1 : L'existence des biens collectifs.....	18
2.1.1 : Définition d'un bien collectif (ou bien public).....	18
2.1.2 : Les caractéristiques des biens collectifs purs.....	19
2.1.2.1 : La non-rivalité de consommation.....	19
2.1.2.2 : La non-exclusion par un système de prix.....	20
2.1.2.3 : La production jointe à utilisateurs multiples.....	20
2.1.3 : Typologie des services collectifs.....	21
2.2 : Les effets externes et la théorie économique.....	23
2.2.1 : La définition de l'effet externe.....	23
2.2.2 : L'internalisation des effets externes.....	25
2.2.3 : Effets externes et biens collectifs.....	25
2.3 : L'existence de rendements croissants.....	26
Sous section 03 : Mutation de l'Etat libéral	28
3.1 : Les mutations politiques, économiques et idéologiques.....	28
3.2 : Le développement de l'interventionnisme.....	28
Section 02 : La période interventionniste	29
Sous section 01 : De l'Etat minimal à l'Etat providence	29
1.1 : L'Etat providence au secours de la société industrielle.....	30
1.1.1 : Pourquoi l'Etat providence ?.....	30
1.1.2 : Les fonctions de l'Etat providence.....	30
1.2 : L'intervention de l'Etat après la seconde guerre mondiale.....	31
1.2.1 : La naissance de l'Etat providence moderne (Le Welfare State).....	31
1.2.2 : L'Etat providence en France après 1945.....	32
Sous section 02 : Explication de l'interventionnisme de l'Etat	33
2.1 : Keynes et la politique de relance économique.....	33
2.1.1 : La politique de redistribution des revenus.....	34
2.1.2 : La politique budgétaire.....	34
2.1.3 : La politique monétaire.....	34
2.2 : L'intervention de l'Etat et la croissance des dépenses publiques.....	34
2.2.1 : La loi de l'augmentation des dépenses publiques (loi de Wagner).....	35
2.2.2 : Les effets de déplacements.....	36
2.2.3 : Les travaux de W. Baumol.....	37
2.2.4 : L'école du public choice et l'étude de la décision publique.....	37
Sous section 03 : L'Etat et la fourniture des services publics	38
3.1 : L'intervention de l'Etat dans la fourniture des services publics.....	38

3.2 : Notion et typologie des services publics.....	39
3.2.1 : Essai de définition de la notion du service public.....	39
3.2.2 : Typologie des services publics.....	40
3.2.2.1 : Les fonctions régaliennes classiques de l'Etat.....	40
3.2.2.2 : Les services publics de réseaux.....	40
3.2.2.3 : Les services publics locaux.....	41
3.3 : La gestion publique est préférable à la gestion privée.....	41
3.3.1 : Les raisons sociales et morales de la gestion publique.....	41
3.3.2 : Les grands principes du service public.....	41
3.3.2.1 : La continuité du service public.....	42
3.3.2.2 : Le principe d'égalité devant les services publics.....	42
3.3.2.3 : Le principe de mutabilité.....	42
3.3.3 : Le monopole public, forme d'organisation privilégiée.....	42
3.3.3.1 : La référence à l'efficacité économique.....	43
3.3.3.2 : L'argument d'équité.....	43
A : Définition du principe de l'équité (ou justice sociale).....	43
B : Principe d'équité et gestion en monopole public des services publics.....	45
Section 03 : Le renouveau théorique et la place du service public.....	46
Sous section 01 : Le déclin du service public.....	46
1.1 : La défaillance du service public.....	47
1.1.1 : L'impersonnalité de l'offre.....	47
1.1.2 : Le surcoût de la prestation.....	47
1.1.3 : La remise en cause des principes fondamentaux du service public.....	48
1.2 : Le désengagement de l'Etat.....	49
1.2.1 : Les critiques idéologiques.....	49
1.2.1.1 : L'inefficacité de la gestion publique.....	49
1.2.1.2 : Le service public contre les libertés.....	50
1.2.2 : Le renouveau théorique.....	51
Sous section 02: La libéralisation des services publics : les expériences des pays occidentaux.....	53
2.1 : La privatisation des services publics : l'expérience de la Grande Bretagne.....	54
2.1.1 : La politique de privatisation.....	55
2.1.2 : Les principaux éléments du programme de privatisation.....	55
2.1.2.1 : La vente de logements sociaux.....	55
2.1.2.2 : La vente des infrastructures.....	56
2.1.2.3 : Les appels d'offres obligatoires.....	57
2.2 : La place des services publics dans l'intégration européenne.....	57
2.2.1 : La conception européenne du service public.....	57
2.2.2 : Comparaison entre les conceptions française et européenne du service public.....	58
2.3 : La libéralisation des services publics en France : Subsidiarité, décentralisation et développement du modèle de la gestion déléguée des services publics locaux.....	59
2.3.1 : Principe de subsidiarité et décentralisation des services publics.....	59
2.3.2 : La décentralisation au service de l'efficacité du service public.....	60
2.3.2.1 : Définition de la décentralisation.....	60
2.3.2.2 : Décentralisation et efficacité du service public.....	61
2.3.3 : Le développement de la gestion déléguée du service public local.....	63
Conclusion au chapitre I.....	65
Chapitre II : La délégation de service public comme alternative innovante dans la gestion des services publics locaux	
Introduction au chapitre II.....	66
Section 01 : Les services publics des collectivités locales et leurs modalités de prise en charge.....	67
Sous section 01 : Le service public local et ses modes traditionnels de gestion.....	67

1.1 : Les différentes catégories de services publics locaux.....	67
1.1.1 : Les services éducatifs, sportifs, culturels et sociaux.....	68
1.1.2 : Les services économiques.....	68
1.1.3 : Les services d'hygiène et de protection de l'environnement.....	68
1.2 : Les modes de gestion des services publics locaux.....	69
1.2.1 : Présentation économique des modes de gestion des services publics locaux.....	69
1.2.1.1 : Mode de gestion et privatisation des services publics locaux.....	69
A : L'initiateur.....	70
B : Le producteur du service.....	70
C : Le consommateur.....	70
1.2.1.2 : Le sens des mots privé et public.....	71
1.2.2 : Les modes de gestion offerts à la collectivité locale.....	73
1.2.2.1 : Les modes de gestion directe.....	73
A : La régie simple (ou directe).....	73
B : La régie avec autonomie financière.....	73
C : La régie à personnalité morale.....	73
1.2.2.2 : Les modes de gestion déléguée.....	74
A : Définition de la délégation de service public.....	75
B : Identification de la délégation de service public.....	75
Sous section 02 : Les facteurs de développement de la gestion déléguée du service public local.....	76
2.1 : La gestion déléguée et la concurrence.....	76
2.2 : La situation financière des collectivités locales.....	77
2.3 : Les raisons techniques.....	79
2.4 : Le perfectionnement des techniques de péage.....	79
Sous section 03 : Les contrats de délégation de service public local.....	82
3.1 : Les types (formes) de délégation de service public.....	82
3.1.1 : La concession.....	82
3.1.2 : L'affermage.....	83
3.1.3 : La régie intéressée.....	83
3.1.4 : La gérance.....	84
3.2 : Les règles de fonctionnement.....	84
3.2.1 : la procédure de délégation.....	84
3.2.2 : Le contenu du contrat.....	85
3.2.2.1 : Les clauses réglementaires.....	85
3.2.2.2 : Les clauses contractuelles.....	85
3.2.3 : Evolution des contrats de délégation, révisions et amendements.....	87
3.2.3.1 : La théorie du fait du prince.....	87
3.2.3.2 : La théorie de l'imprévision.....	88
3.2.4 : Les sanctions et les résiliations.....	88
3.3 : Les contrôles internes et externes.....	89
Section 02 : la gestion déléguée du service public local : avantages et limites.....	90
Sous section 01 : Avantages et limites de la gestion déléguée du service public local.....	90
1.1 : Performance économique et sociale d'un service public local.....	90
1.1.1 : Performance économique.....	90
1.1.2 : Performance économique ou performance sociale.....	92
1.2 : Evaluation de la gestion déléguée : ses avantages et ses limites.....	92
1.2.1 : Les avantages de la gestion déléguée.....	92
1.2.1.1 : Un bon rapport qualité/prix en évitant le risque politique.....	92
1.2.1.2 : Une source de financement importante.....	93
1.2.1.3 : L'efficacité économique de la gestion déléguée.....	93
A : Le coût.....	94
B : L'avantage concurrentiel.....	94
C : Le contrôle.....	94
1.2.2 : Les limites de la gestion déléguée du service public local.....	96
1.2.2.1 : Le danger d'une perte de pouvoir des élus locaux.....	96
1.2.2.2 : La difficulté de comparer gestion directe et gestion déléguée.....	97

1.2.2.3 : Délégation de service public local et corruption.....	97
1.2.2.4 : L'augmentation importante des prix des prestations.....	97
Sous section 02 : Délégation de service public et théories des contrats.....	99
2.1 : Les conditions financières du contrat.....	99
2.1.1 : Le prix du produit (le prix initial).....	99
2.1.2 : La formule de révision des prix.....	100
2.1.3 : Les clauses de sauvegarde.....	101
2.2 : La délégation de service public : une analyse par les théories des contrats.....	102
2.2.1 : Contrats de délégation et théorie de l'agence.....	102
2.2.1.1 : Définition d'une relation d'agence.....	103
2.2.1.2 : Délégation de service public et relation d'agence.....	104
2.2.2 : Rente informationnelle et comportement opportuniste des entreprises délégataires de services publics locaux.....	105
2.2.2.1 : La conclusion du contrat.....	105
2.2.2.2 : Une difficulté d'adaptation au cours du contrat.....	106
2.2.2.3 : Durées importantes des contrats et rente de situation.....	107
Conclusion au chapitre II.....	109
 Chapitre III : La gestion déléguée du service public local en Algérie	
Introduction au chapitre III.....	111
 Section 01 : L'évolution du partenariat public- privé dans la prise en charge des services publics en Algérie.....	
Sous section 01 : Le service public pendant la période de l'économie dirigée (1962- 1989) : le partenariat public-privé exclut.....	113
1.1 : L'Etat est seul intervenant dans la fourniture des services publics.....	114
1.2 : La place de l'opérateur privé dans la période socialiste.....	115
Sous section 02 : Le service public en Algérie à l'ère du désengagement de l'Etat : le partenariat public- privé réhabilité.....	115
2.1 : La défaillance de la gestion publique classique (directe).....	117
2.1.1 : les caractéristiques de la gestion publique classique (directe).....	117
2.1.1.1 : Une forte soumission au droit.....	118
2.1.1.2 : Une forte centralisation.....	118
2.1.1.3 : Un personnel recruté est géré selon un système de carrière.....	118
2.1.1.4 : Une dilution des responsabilités de la gestion.....	118
2.1.1.5 : Une absence de souci de rentabilité.....	118
2.1.1.6 : Une absence de culture d'évaluation.....	118
2.1.2 : Ses conséquences sur les services publics.....	119
2.2 : La réhabilitation de l'opérateur privé.....	119
2.2.1 : La promulgation de nouvelles constitutions libérales ; 1989 et 1996.....	120
2.2.2 : La démonopolisation de l'opérateur public.....	120
Sous section 03 : La recherche du partenaire privé pour mieux gérer le service public local....	121
3.1 : Décentralisation et attributions de la commune.....	122
3.1.1 : La décentralisation.....	122
3.1.2 : Les attributions légales de la commune.....	123
3.2 : La recherche de l'opérateur privé.....	125
 Section 02 : Cadre général de la délégation des services publics communaux en Algérie....	
Sous section 01 : Les facteurs militants en faveur de la gestion déléguée des services publics en Algérie.....	126
1.1 : L'insuffisance des ressources financières des communes en Algérie.....	127
1.1.1 : Les ressources et les dépenses de la commune.....	127
1.1.2 : Analyse de la structure des ressources et des dépenses de la commune.....	129
1.1.2.1 : Analyse de la structure des ressources de la commune : une persistance de la prééminence du pouvoir central sur le pouvoir local.....	129

1.1.2.2 : Analyse de la structure des dépenses de la commune.....	130
1.2 : L'insuffisance des ressources humaines et techniques des communes algériennes.....	132
1.3 : L'inadaptation des formes classiques de gestion avec la croissance des demandes sociales.....	133
1.3.1 : L'échec des formes de gestion traditionnelles.....	133
1.3.2 : La croissance des demandes sociales.....	133
Sous section 02 : Les modalités de la gestion déléguée des services publics communaux en Algérie.....	134
2.1 : Les modes de gestion directe.....	134
2.1.1 : La régie (simple ou directe).....	134
2.1.2 : L'établissement public (ou régie à personnalité morale).....	134
2.2 : Les modes de gestion déléguée du service public communal en Algérie.....	135
2.2.1 : La concession des services publics communaux en Algérie.....	135
2.2.1.1 : Le fondement juridique de la concession du service public communal en Algérie.....	136
2.2.1.2 : Le fonctionnement de la concession en Algérie.....	136
A : Nature de la concession.....	136
B : La conclusion du contrat de concession.....	138
B.1 : Les procédures préalables.....	138
B.2 : Les formes à respecter.....	138
B.3 : L'approbation.....	138
C : L'exécution de la concession.....	139
2.2.2 : L'affermage.....	140
Sous section 03 : L'ouverture du secteur des services communaux à l'initiative privée.....	140
3.1 : L'eau potable.....	141
3.2 : La gestion des déchets.....	141
3.3 : Le service public de transport.....	141
Section 03 : Evaluation de la gestion déléguée du service public communal en Algérie : comparaison avec les autres pays maghrébins (Maroc, Tunisie).....	143
Sous section 01 : Evaluation de la gestion déléguée du service public communal en Algérie...	143
1.1 : Les secteurs rentables les plus touchés.....	143
1.2 : Les entraves au développement de la gestion déléguée en Algérie.....	145
1.2.1 : Une décentralisation contrôlée.....	145
1.2.1.1 : Nature de l'Etat et système de décentralisation en Algérie.....	145
1.2.1.2 : Une tutelle sur les actes encore fortement présente.....	145
1.2.2 : Une administration fortement bureaucratisée.....	147
1.2.2.1 : Le manque de confiance.....	147
1.2.2.2 : Un management pauvre.....	148
1.2.3 : Un secteur privé peu développé et moins performant.....	148
1.2.3.1 : Un déficit en management.....	148
1.2.3.2 : Des capacités insuffisantes.....	149
1.2.3.3 : La recherche de la rentabilité.....	149
Sous section 02 : Comparaison avec les autres pays maghrébins (Maroc, Tunisie).....	150
2.1 : L'expérience marocaine de la gestion déléguée des services publics communaux.....	150
2.1.1 : Le désengagement progressif des collectivités locales au Maroc.....	150
2.1.2 : Les expériences marocaines dans le domaine de la gestion déléguée.....	152
2.1.2.1 : La gestion déléguée du service de nettoyage et de la collecte des déchets ménagers.....	152
2.1.2.2 : La concession de la distribution d'eau, d'électricité et du service d'assainissement liquide.....	152
2.2 : La gestion déléguée du service public local en Tunisie.....	153
Conclusion au chapitre III.....	155

Chapitre IV : Illustration d'une délégation de services publics communaux : cas de la gestion déléguée des marchés hebdomadaires

Introduction au chapitre IV.....	157
Section 01 : Aperçu sur la gestion déléguée des services communaux dans la wilaya de Tizi-Ouzou : présentation du cadre d'analyse.....	158
Sous section 01 : Données générales sur la wilaya de Tizi-Ouzou.....	159
Sous section 02 : Cadre général de la délégation des services publics communaux dans la wilaya de Tizi-Ouzou.....	160
2.1 : Les différents services publics communaux délégués.....	160
2.2 : Le service public communal : les marchés.....	163
2.2.1 : Définition du service communal « les marchés».....	164
2.2.1.1 : Les marchés sur la voirie (la place publique).....	164
2.2.1.2 : Les marchés qui s'organisent dans des structures réservées à cet effet.....	164
2.2.2 : La répartition des marchés hebdomadaires à travers les communes de la wilaya de Tizi-ouizou ainsi que leurs différents modes de gestion.....	165
Sous section 03 : Présentation de l'échantillon retenu pour l'évaluation.....	168
3.1 : Présentation générale des communes de l'échantillon.....	168
3.1.1 : Présentation de la commune d'Azazga.....	168
3.1.2 : Présentation de la commune de Tizi-Rached.....	169
3.2 : Présentation des marchés retenus pour l'évaluation.....	169
3.2.1 : Le marché hebdomadaire de la commune d'Azazga.....	170
3.2.2 : Le marché hebdomadaire relevant de la commune de Tizi-Rached.....	171
Section 02 : Etude du fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication : présentation et évaluation.....	173
Sous section 01 : L'adjudication de la gestion des marchés ; ses raisons et ses avantages selon les responsables communaux.....	173
1.1 : Les raisons.....	173
1.1.1 : L'inefficacité de la gestion directe des marchés, vu le manque de moyens humains... ..	174
1.1.2 : Un choix pour réaliser des actifs.....	174
1.1.3 : Le non-paiement des redevances par les usagers en cas d'une gestion en régie.....	175
1.2 : Les avantages de l'adjudication des marchés selon les responsables communaux.....	175
Sous section 02 : La procédure de l'adjudication des marchés.....	176
2.1 : Les conditions de la soumission.....	177
2.2 : Le déroulement de l'adjudication.....	177
2.3 : Le choix de l'adjudicataire.....	179
2.4 : L'approbation.....	179
Sous section 03 : Le fonctionnement des marchés sous la procédure de l'adjudication.....	179
3.1 : Les conditions réglementaires et les conditions contractuelles.....	179
3.1.1 : Les conditions réglementaires.....	179
3.1.2 : Les conditions contractuelles.....	181
3.2 : Les droits et obligations des parties au contrat.....	182
3.2.1 : Les droits et obligations des adjudicataires.....	182
3.2.1.1 : Les obligations des adjudicataires.....	182
A : Les obligations relatives à l'exploitation des marchés.....	182
B : Les obligations financières de l'adjudicataire.....	183
3.2.1.2 : Les droits des adjudicataires.....	184
3.2.2 : Les droits et obligations de la commune.....	185
3.3 : La fin du contrat de l'adjudication (fin de la location).....	185
Section 03 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité dans les contrats de location des marchés de l'échantillon.....	187
Sous section 01 : Application des conditions contenues dans les cahiers des charges par les opérateurs privés-gestionnaires des marchés de l'échantillon.....	188
1.1 : Application des obligations financières.....	188
1.2 : Application des obligations relatives à l'exploitation des marchés.....	188

1.2.1 : Les tarifs tels que définis dans les contrats ne sont pas appliqués sur les marchés.....	189
1.2.2 : Les raisons avancées par les adjudicataires.....	189
Sous section 02 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité dans la location des marchés de l'échantillon.....	191
2.1 : Evaluation de l'efficacité dans la location des marchés de l'échantillon.....	191
2.1.1 : Evaluation de la qualité de la prestation fournie par les opérateurs privés-gestionnaires des marchés hebdomadaires.....	191
2.1.1.1 : Au niveau du marché hebdomadaire d'Azazga.....	191
2.1.1.2 : Au niveau du marché hebdomadaire de Tizi-Rached.....	193
2.1.2 : L'information des usagers.....	195
2.2 : Evaluation de l'équité dans la location des marchés de l'échantillon.....	196
2.2.1 : Equité par rapport aux redevances payées par les usagers-commerçants.....	197
2.2.1.1 : Au niveau du marché hebdomadaire d'Azazga.....	197
2.2.1.2 : Au niveau marché de Tizi-Rached.....	198
2.2.2 : Equité par rapport à l'accès des usagers- commerçants aux marchés.....	200
Sous section 03 : Suggestions pour une plus grande efficacité et équité dans les contrats d'affermages des marchés hebdomadaires.....	201
3.1 : La maturation des cahiers de charges en prenant en considération l'ensemble des intérêts divergents des parties au contrat.....	201
3.2 : Définir rigoureusement des indicateurs ou des critères d'efficacité en matière de gestion du service public communal (la gestion des marchés dans ce cas).....	201
3.3 : Le renforcement des mesures de contrôle de l'exécution du contrat (pour atteindre l'efficacité escomptée et satisfaire à l'exigence de l'équité).....	202
3.4 : La participation des usagers à la gestion des services délégués.....	203
Conclusion au chapitre IV.....	204
Conclusion générale.....	206
Références bibliographiques.....	210
Table des matières.....	217