Royaume du Maroc

Ministère de l'Intérieur
Direction Générale des Collectivités Locales
Direction des Affaires Juridiques, des Études, de la Documentation et de la Coopération

Les collectivités locales

La promotion de l'**intercommunalité** en milieu rural et dans les petites communes urbaines au Maroc

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 1 2012/10/24 5:11

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 2 2012/10/24 5:11

Table des matières

Partie I : **Présentation** **5**

1. La décentralisation au Maroc **9**

1.1. Fondements et enjeux de la décentralisation 9

1.2. Cadre institutionnel 9

1.2.1. Le découpage territorial et administratif 10

1.2.2. Les attributions et les missions 11

1.3. Le rôle de l'Etat face aux collectivités territoriales 13

1.3.1. L'accompagnement des collectivités territoriales 13

1.3.2. Une plus grande mobilisation des énergies 13

1.3.3. L'exercice de tutelle 13

2. Coopération, association et partenariat des collectivités territoriales **15**

2.1. La coopération et le partenariat, un esprit, un mode de faire 15

2.2. Bien comprendre les textes 15

2.2.1. Les instruments d'ordre institutionnel 16

2.2.2. Organisation financière et patrimoine 19

2.2.3. Des modalités de mise en œuvre 21

2.3. Aperçu de l'existant 23

2.3.1. Les secteurs de coopération les plus communément investis 23

2.3.2. Les facteurs de motivation 24

2.4. Aller plus loin et se projeter dans l'avenir 24

2.4.1. La planification stratégique participative 24

2.4.2. Perspectives d'intervention de la coopération 25

Partie II : **Comment procéder** **27**

Fiche 1 : Pourquoi s'engager ? 29

Fiche 2 : Comment lancer l'idée de coopération ? 30

Fiche 3 : Sur quels domaines va porter l'objet de la coopération ? 31

Fiche 4 : Comment formaliser l'idée de coopération ? 36

Fiche 5 : Faire adopter le projet de coopération par votre conseil 37

Fiche 6 : Points d'attention pour une bonne coopération 38

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 3 2012/10/24 5:11

Fiche 7 : Les acteurs de la coopération 39
Fiche 8 : Le périmètre d'intervention 40
Fiche 9 : Quelle forme de coopération adopter ? 41
Fiche 10 : Le groupement de communes ou de collectivités 43
Fiche 11 : La convention de coopération ou de partenariat 47
Fiche 12 : Le choix du mode de gestion 49
Fiche 13 : Qui peut nous aider ? 51
Fiche 14 : Approbation et conclusions 53
Fiche 15 : La mise en œuvre du projet de coopération 55

Annexes 59

Annexe 1 : Coopération et partenariat des communes urbaines et rurales ... 60
Annexe 2 : Convention type de coopération 68
Annexe 3 : Arrêté-type du Ministre de l'Intérieur autorisant la constitution d'un groupement de communes 69
Annexe 4 : Règlement intérieur type du groupement de communes urbaines et rurales 70
Annexe 5 : Règlement intérieur type du groupement de collectivités locales .. 73
Annexe 6 : Exemple de convention de partenariat 76
Annexe 7 : Exemple d'organisation du groupement de collectivités locales ... 81
Annexe 8 : Exemple d'activité menée dans le cadre d'une convention de partenariat à caractère social 85
Annexe 9 : Exemple d'organigramme d'un groupement qui conduit un projet de territoire 87

Partie I

Présentation

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 5 2012/10/24 5:11

Introduction

La coopération entre collectivités territoriales, dans sa perception générale, est une approche complémentaire de l'action communale, pouvant faire face à des problématiques qu'une commune seule ne saurait assumer.

La nouvelle constitution, adoptée en juillet 2011, préconise dans son article 136 que l'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité.

Elle ajoute dans son article 143 que, lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération.

Ce procédé apporte des résultats intéressants aux communes qui désirent s'associer afin de réaliser un projet ou assurer un service. C'est une solution qui permet de mutualiser des ressources communes et de partager les profits et les bénéfices à moindre coût.

Il apparaît toutefois que les différentes formes de coopération, qu'elles soient institutionnelles ou conventionnelles, exigent de ceux qui la mettent en pratique une meilleure conception des principes qui la sous-tendent et une meilleure maîtrise des outils à disposition, sans quoi les effets escomptés risquent d'être compromis.

C'est ainsi que le Ministère de l'Intérieur via la Direction Générale des Collectivités Locales retient la coopération institutionnelle et/ou conventionnelle comme un levier pour impulser et soutenir les dynamiques de développement.

Pour apporter des réponses pratiques, le Ministère de l'Intérieur/DGCL a envisagé l'élaboration d'un guide d'apprentissage au service des différentes formes de coopération qui trouvent leur fondement dans les textes juridiques confirmant le processus de décentralisation.

A l'heure où les collectivités territoriales s'affirment comme des acteurs clés du développement régional et local, la coopération entre elles, les liens qu'elles peuvent tisser avec d'autres partenaires impliqués dans la construction du développement de leur terroir, revêtent une dimension stratégique.

Cette stratégie devient alors une exigence qui doit pouvoir s'exprimer à travers un champ d'opération à partir duquel les élus, les services de l'Etat, les structures associatives et les entreprises pourront s'engager pour valoriser leurs savoir-faire en les mutualisant.

Grâce à l'expérience acquise, au Maroc, depuis une trentaine d'années, les initiatives commencent à donner naissance à des échanges approfondis et inscrits dans la durée.

Cependant, l'ambition pour un développement durable, pour la démocratie au quotidien, demande toujours plus d'imagination.

Il s'agit de faire face à cette évolution, ce qui soulève la question de l'adaptation des structures et des méthodes de gestion aux exigences du développement, de la compétitivité et de la performance. A ces enjeux nouveaux correspondent donc des réponses nouvelles.

Si modeste soit-il, ce document ambitionne de mieux faire comprendre l'intérêt qu'ont les collectivités territoriales à coopérer entre elles d'une part, avec les autres acteurs du développement d'autre part, et de s'ouvrir sur leur environnement extérieur.

La rédaction tient à remercier l'Union européenne, les experts ainsi que toutes les collectivités territoriales, organismes publics et services du Ministère de l'Intérieur qui ont contribué à l'élaboration de ce document de travail, qui s'adresse en particulier aux élus locaux et aux décideurs de l'administration territoriale.

La Rédaction

Présentation du document

Ce document d'information et de sensibilisation en matière de coopération est particulièrement dédié aux communes en milieu rural.

- Il fournit les références institutionnelles et juridiques, sur lesquelles l'on peut s'appuyer pour établir des liens de coopération avec d'autres collectivités territoriales, mais aussi pour établir des relations de partenariat en s'associant aux actions de l'Etat ou d'autres acteurs du développement tels que les agences de développement ou les associations.
- Il présente les acquis obtenus dans ce domaine pour faire connaître aux acteurs de la coopération qui souhaitent s'y impliquer, les actions déjà menées. A un moment où le processus de décentralisation s'accélère, il est important que chacun connaisse les expériences des autres et le cadre dans lequel les bonnes idées peuvent s'épanouir.

C'est un outil méthodologique :

- il permet aux collectivités territoriales de disposer d'une démarche et d' outils devant leur servir à établir, avec plus de facilité, les relations de coopération qu'elles souhaitent nouer ; une sorte de fil conducteur pour la préparation, la négociation, la mise en œuvre et le suivi des actions de coopération qu'elles souhaitent engager ;
- il a pour but de faciliter la compréhension de cette démarche, chaque fois que les enjeux territoriaux le justifient et que les populations y sont favorables.

Il s'adresse particulièrement :

- à l'ensemble des élus locaux, responsables du bon fonctionnement de leur collectivité et en charge d'initier et de gérer ces formes de coopération ;
- aux autorités de tutelle et leurs services, chargés d'accompagner les collectivités territoriales dans leur entreprise ;
- à leurs partenaires.

Quel est son contenu ?

Ce document s'organise en deux axes :

- ce que les acteurs de la coopération doivent savoir :
  - sur les principes directeurs d'une coopération, cadre d'expression et d'initiative, dans un processus de décentralisation,
  - sur les formes de collaboration existantes entre collectivités locales, entre collectivités locales et d'autres partenaires, et les exigences qu'elles comportent ;
- ce que les acteurs peuvent faire pour établir et réussir les coopérations qu'ils envisagent dans un cadre d'action pouvant impliquer plusieurs partenaires.

Comment est-il organisé ?

Ce document comporte deux parties :

- la partie I est consacrée à ce qu'il faut savoir :
  - sur la décentralisation,
  - sur les formes et les modalités de mise en œuvre de la coopération,
  - sur ce qui est actuellement entrepris et sur les perspectives que ces initiatives font entrevoir ;
- la partie II comporte une série de fiches pratiques qui indiquent les étapes du processus d'établissement de relations de coopération et les procédures qu'elles impliquent.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 7 2012/10/24 5:11

Ce qu'il faut savoir

- *Le processus de décentralisation, cadre de promotion du développement économique, social et culturel des collectivités territoriales.*
- *Les principales dispositions régissant les formes de coopération et de partenariat des collectivités territoriales entre elles et des collectivités territoriales avec d'autres acteurs du développement.*
- *Les différentes formes de coopération menées par les collectivités territoriales.*
- *Les perspectives.*

1. La décentralisation au Maroc

On ne peut parler de coopération entre collectivités territoriales sans rappeler les fondements et l'organisation de la décentralisation.

1.1. Fondements et enjeux de la décentralisation

Au fil des années, le processus de décentralisation au Maroc n'a cessé de s'affirmer comme un mode d'administration du territoire, un projet de société qui a pour objectif de rapprocher l'administration des populations en vue de permettre à celles-ci d'apporter des réponses efficaces à leurs préoccupations.

La décentralisation, support d'un chantier politique, est porteuse de plusieurs enjeux :

- des enjeux politiques parce qu'elle vise plus de démocratie ; elle facilite la concertation entre les acteurs locaux, la négociation au profit de l'intérêt public, l'apparition de nouveaux espaces d'initiatives et l'exercice du pouvoir local ;
- des enjeux économiques parce qu'elle crée les conditions favorables au développement économique des collectivités territoriales et soutient localement les dynamiques de développement, en renforçant les capacités des acteurs porteurs d'initiatives ;
- des enjeux sociaux parce que la gestion de proximité qu'elle implique contribue à la prise de décisions du plus grand nombre. Elle fournit le cadre d'exercice de la citoyenneté, d'éveil et de mobilisation de toutes les forces. Toutes ces possibilités désormais offertes contribuent à la valorisation des ressources humaines locales.

Le défi majeur consiste aujourd'hui à assurer les moyens nécessaires pour que les acteurs soient à même de remplir leur mandat au service du développement durable. Il s'agit pour cela de respecter l'équilibre des trois piliers qui font la décentralisation : l'Etat législateur et régulateur, la collectivité territoriale qui exerce ses compétences, la participation des citoyens à la gestion des affaires collectives. L'avenir du processus dépend des choix qui seront faits et de la capacité des acteurs à aborder la problématique du développement dans son entier, sans privilégier un élément au détriment de l'autre.

1.2. Cadre institutionnel

Durant plusieurs décennies, l'Etat n'a cessé de poursuivre l'importante mutation entreprise, fondée sur l'autonomie, la négociation, le partage de l'autorité et de la responsabilité.

Le processus de décentralisation a conforté, au fil des années, les conditions d'exercice par les élus des collectivités territoriales des compétences qui leur sont dévolues par la loi. L'objectif est de permettre aux citoyens qui les ont élu de disposer d'une administration de proximité, efficace, efficiente et à l'écoute de leurs attentes et aspirations.

Tirant les enseignements de plusieurs décennies d'expérience, l'architecture juridique soutient :

- la reconnaissance de la collectivité locale, avec une nouvelle conception des compétences en matière de développement économique, social, culturel et fondée sur le principe de subsidiarité ;
- le recentrage des missions de l'Etat ;
- la coopération entre collectivités, un levier de développement qui conforte les ambitions de la décentralisation.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 9 2012/10/24 5:11

1.2.1. Le découpage territorial et administratif

Le Royaume du Maroc est subdivisé en collectivités locales et en unités administratives déconcentrées, selon l'organisation suivante :

◆ Les niveaux de décentralisation territoriale

Depuis la révision de la constitution en 1996, le Maroc est subdivisé en trois niveaux de collectivités qui ont toutes le statut de « collectivité locale ». Les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

On distingue :

- **16 régions**, chacune ayant un conseil régional élu pour une durée de 6 ans et composée de plusieurs catégories de représentants élus au suffrage indirect, représentatifs des « forces vives » de la région :
  – la première est composée de représentants élus des collectivités locales ;
  – la seconde est constituée des représentants des chambres professionnelles et des salariés ;
  – les membres du parlement élus dans la région ainsi que les présidents des conseils préfectoraux et provinciaux de la région assistent aux réunions avec voix consultative.
- **75 préfectures** et provinces qui constituent le deuxième échelon de l'organisation locale du pays. Les conseils préfectoraux et provinciaux comprennent deux catégories de membres :
  – la première est formée de membres élus au suffrage universel indirect parmi les conseillers communaux de la préfecture ou de la province ; ils sont élus par un collège électoral formé par les conseillers communaux de cette collectivité ;
  – la seconde est constituée de représentants des chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie et de services, d'artisanat et des pêches.
- **1 503 communes**, dont 221 communes urbaines et 1 282 communes rurales. Elles sont dirigées par un conseil communal élu au suffrage universel et qui désigne en son sein un président de conseil communal et des vice-présidents, qui forment le bureau du conseil ;
  – le nombre de conseillers varie selon la taille de la commune ;
  – le nombre de vice-présidents varie entre 3 et 10, en fonction du nombre de membres du conseil communal (2).

◆ L'administration territoriale

Elle se caractérise par l'organisation d'un réseau dense d'autorités locales sur tout le territoire :

- **Le wali**, gouverneur de la région, est le représentant de l'Etat au niveau de la région. Sa mission principale est liée, intrinsèquement, au développement économique et social. Il lui incombe de donner une nouvelle impulsion à la dynamique de décentralisation et de régionalisation.

  La région est le niveau qui fédère l'ensemble des acteurs du développement pour une seule et même finalité, celle du développement au service des populations et des territoires. Elle a vocation à être un espace économique et un cadre adéquat d'aménagement, de planification et de coordination du développement.
- **Le gouverneur de la préfecture et/ou province** est le représentant de l'Etat au niveau de cet échelon territorial. Il veille à l'exécution des lois. Il est responsable de l'application des décisions du gouvernement ainsi que de la gestion des services locaux de l'administration centrale.

  La préfecture et/ou province constitue l'échelon territorial où s'exerce l'action déconcentrée de l'Etat. Elle devient le point de convergence entre les actions de l'Etat et les actions de développement menées par les collectivités locales.

(2) *Source* : Art. 7, Loi n° 78-00 portant charte communale.

N.B. La notion de préfecture est attribuée aux ensembles urbains, et celle de province aux circonscriptions rurales.

- **Le chef de cercle** est chargé, sous l'autorité du gouverneur, de la gestion du cercle. Le chef du cercle anime et contrôle, sous l'autorité du gouverneur, les activités des chefs de circonscription rurale dans les limites territoriales du cercle. Il est chargé de la liaison entre les différents services administratifs et techniques. Il assure également la fonction de conseiller et de médiateur pour toutes les questions d'intérêt communal et intercommunal. Presque toutes les provinces sont subdivisées en trois ou quatre cercles ou plus.
- **Le caïdat ou le caïd**, agent d'autorité locale désigné par l'Etat, chargé du maintien de l'ordre public et disposant de la qualité d'officier de police judiciaire (il intervient également dans les domaines : droit des associations, rassemblements publics, presse, élections, syndicats professionnels…). Les agents d'autorité, en tant qu'agents de développement, soutiennent également le processus de planification au niveau local.

1.2.2. Les attributions et les missions

◆ Des collectivités locales

Les collectivités locales constituent des entités d'organisation et de coordination du développement.

- la commune occupe une place importante : elle constitue un espace d'organisation et de mise en œuvre du développement local ;
- la préfecture ou la province sont la collectivité intermédiaire de mise en cohérence des programmes menés par les Communes et la Région ;
- la région est le niveau de mise en synergie des programmes locaux et nationaux de développement économique et social.

Les compétences attribuées aux collectivités locales sont de trois sortes.

- **Les compétences propres** s'organisent en sept grands thèmes :
  – le développement économique et social ;
  – l'établissement, le vote et l'exécution du budget ;
  – l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
  – les services publics locaux et les équipements collectifs ;
  – l'hygiène, la salubrité et l'environnement ;
  – les équipements et les actions socioculturels ;
  – la coopération, l'association et le partenariat.
- **Les compétences transférables** concernent les domaines tels que l'éducation, la santé, le reboisement, les ouvrages hydrauliques, la protection du patrimoine, la réalisation et l'entretien des centres de formation et d'apprentissage professionnel, la formation des personnels et des élus communaux, les infrastructures et les équipements d'intérêt communal.

  Elles peuvent être transférées par l'Etat :
  – lorsque l'intérêt général l'exige ;
  – sous réserve que tout transfert soit accompagné des ressources nécessaires à leur exercice.
- **Les compétences consultatives** permettent à la collectivité locale d'émettre, en direction de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, des propositions, des suggestions sur les actions à entreprendre pour promouvoir le développement économique, social et culturel. Ceci permet à la collectivité d'émettre un avis lorsqu'un projet national, mené par l'Etat, dépasse les compétences ou est au-dessus des moyens de la collectivité concernée (ex : politiques nationales d'urbanisme ou plans d'aménagement du territoire).

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 11 2012/10/24 5:11

A retenir

Toutes les collectivités locales, à leur niveau, ont la responsabilité de programmer, de planifier et de promouvoir le développement économique, social et culturel de leur circonscription :

- *la Région élabore le Plan de développement économique et social de la région, ainsi que le schéma régional d'aménagement du territoire ;*
- *le Conseil provincial ou préfectoral examine et vote le Plan de développement économique et social de la province ;*
- *le Conseil communal examine et vote son plan communal de développement (PCD).*

◆ Les missions des représentants de l'Etat

- **Le wali** est en même temps gouverneur de la préfecture ou de la province chef-lieu de la wilaya de région.

  Le wali a plusieurs missions :

  – la planification stratégique du développement économique et social de la région, en fonction des orientations définies au niveau national, avec la collaboration du conseil régional et en concertation avec toutes les forces vives de la région : les gouverneurs, les élus, les services déconcentrés, les chambres professionnelles et la société civile ;

  – le développement économique et social ;

  – la coordination de l'action des différents partenaires socio-économiques et donc de mise en synergie et en cohérence des politiques publiques au niveau territorial.

  En tant que gouverneur du chef-lieu de région, le wali exécute aussi les délibérations du conseil régional et prend les mesures nécessaires après avoir recueilli l'avis du président du conseil régional.

- **Le gouverneur de préfecture ou de province** est responsable de l'exécution des décisions du gouvernement. Son intervention et celle de ses services sont le gage de la cohérence et de l'efficacité, tant vis-à-vis de la collectivité que de l'action territoriale de l'Etat.

  – Il apporte appui-conseil et soutien technique aux collectivités locales de sa circonscription, notamment avec l'appui de la Division des Collectivités Locales (DCL).

  – Il assure la coordination des actions de développement menées, car c'est à l'échelon de la province que s'exerce concrètement l'action déconcentrée de l'Etat à travers ses agences de développement et ses services qui mettent en œuvre les grands programmes nationaux (équipements d'envergure, développement agricole, éducation, santé, urbanisme…). Du fait de la proximité, c'est à l'échelon de la province que les interventions techniques et économiques des ministères sectoriels et des agences peuvent être le plus efficacement coordonnées et renforcées, au profit des zones moins développées et en faveur des populations rurales.

  – Il exerce l'exécutif du conseil préfectoral ou provincial.

1.3. Le rôle de l'Etat envers les collectivités territoriales

Le renforcement de la décentralisation par le transfert de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités locales entraîne la modernisation de l'Etat et le recentrage des missions d'une administration apte à mieux accompagner les collectivités dans leur entreprise de développement.

Ces nouvelles orientations se traduisent par :

- une politique d'accompagnement des collectivités territoriales ;
- une plus grande mobilisation des énergies et des ressources nécessaires pour créer un cadre propice à la promotion des initiatives locales ;
- une nouvelle façon d'exercer la tutelle auprès des collectivités territoriales.

1.3.1. L'accompagnement des collectivités territoriales

Plusieurs initiatives viennent renforcer et appuyer l'action menée au niveau local.

Elles se concrétisent par :

- le soutien financier, sachant qu'un effort significatif a été observé depuis 2003 pour accompagner les collectivités territoriales dans la réalisation des projets de développement économique, social, culturel et environnemental (assainissement liquide et solide, transport public urbain, routes, projets sociaux…) ;
- le soutien technique, notamment par le biais de la préparation des études institutionnelles (restructuration des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement, stratégie de gestion des déchets ménagers, normalisation et amélioration des modes de gestion des services publics locaux pour asseoir des services plus efficients et répondant mieux aux besoins des citoyens…) et des cahiers des charges ;
- la formation des élus et des cadres des collectivités territoriales ;
- une nouvelle approche de planification du développement local confiant à la tutelle d'organiser une assistance auprès des communes pour l'élaboration de leur plan de développement économique et social et la programmation pluriannuelle des investissements ;
- la promotion des formes de coopération, d'association et de partenariat au niveau national et international.

1.3.2. Une plus grande mobilisation des énergies

Cette mobilisation de l'administration territoriale vise l'émergence de projets dynamiques et mobilisateurs. Elle se manifeste sous plusieurs formes :

- l'accompagnement et les actions d'animation permettant la concertation et la mobilisation des collectivités locales (notamment avec la mise en œuvre de la planification stratégique participative) ;
- l'apport d'aides directes aux collectivités territoriales pouvant prendre la forme :
  – de conseils, d'orientation ;
  – d'accès aux programmes ;
  – d'aides financières.

1.3.3. L'exercice de la tutelle

L'exercice de la tutelle conférée à l'autorité administrative a pour but de « veiller à l'application par le conseil communal et son exécutif des lois et règlements en vigueur » mais aussi « d'assurer l'assistance et le concours de l'Administration » (art. 68, Charte communale).

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 13 2012/10/24 5:11

La tutelle a ainsi pour but de garantir aux collectivités et aux habitants un fonctionnement régulier, respectueux de leur droit et destiné à « assurer le climat de confiance et de stabilité nécessaire pour garantir la suprématie de la loi (3) ». Cette option se traduit par une plus grande proximité facilitant le contrôle avec des initiatives telles que :

- l'allègement du dispositif de tutelle par la réduction du nombre d'actes soumis à l'approbation ;
- la réduction des délais d'approbation, par la délégation aux walis et gouverneurs de pouvoirs d'approbation.

A retenir

Le renforcement du processus de décentralisation est une entreprise permanente et ambitieuse car elle oblige à relever des défis.

Nul doute que ces politiques pourront orienter les collectivités locales vers des relations de coopération susceptibles d'aboutir à des projets concrets, mieux articulés avec les programmes nationaux et les interventions sectorielles, gage d'une véritable politique de développement des terroirs.

Cependant, si l'Etat affirme clairement son intention de faire des collectivités territoriales les promoteurs du développement, les élus responsables de leur collectivité doivent mener une réflexion en profondeur sur leur mode d'organisation, pour prendre la place qui leur revient.

Les formes de coopération et de partenariat que peuvent tisser les collectivités territoriales entre elles et les collectivités territoriales avec d'autres partenaires sont un moyen de conforter le rôle de la collectivité. Le législateur a prévu des instruments permettant aux collectivités territoriales, aux communes en particulier, de pallier les difficultés auxquelles une commune isolée peut être confrontée.

En associant les dynamiques locales au management stratégique des interventions publiques dans un ensemble, les décisions sont ainsi optimisées, une façon de mettre en œuvre les politiques publiques dans un cadre cohérent.

(3) Conformément aux Hautes Orientations de Sa Majesté le Roi Mohammed VI lors du Discours du Trône du 30 juillet 2003.

2. Coopération, association et partenariat des collectivités territoriales

2.1. La coopération et le partenariat, un esprit, un mode de faire

La coopération entre collectivités territoriales et les liens de partenariat que plusieurs collectivités peuvent établir entre elles et avec d'autres acteurs se fondent sur la libre volonté des collectivités territoriales d'élaborer et de réaliser des projets ou services d'intérêt général au sein de périmètres de solidarité.

Ces différentes formes de coopération constituent une dynamique de développement initiée et conduite à l'échelle de plusieurs collectivités territoriales. Elles sont fondées sur une vision partagée par les autorités communales qui veulent s'unir et conjuguer leurs efforts :

- pour surmonter ensemble les problèmes communs de développement ;
- pour entreprendre et mener à bien une politique solidaire d'aménagement et de développement du territoire qu'elles partagent.

En travaillant main dans la main, les collectivités territoriales peuvent mobiliser davantage de ressources pour un projet commun. Exprimant librement leur volonté de coopérer, elles peuvent également tisser des liens avec des partenaires publics et/ou privés.

L'engagement de travailler ensemble peut prendre plusieurs formes que les lois de décentralisation ont prévues et organisées :

- la forme institutionnelle, avec la création d'un établissement public administratif tel que le groupement de communes et/ou de collectivités ;
- la forme conventionnelle qui établit les règles d'association ou de partenariat convenues entre plusieurs parties : partenariat entre institutions publiques, entre collectivités territoriales et le secteur associatif, partenariat public/privé.

Remarque : *Le terme « intercommunalité » est couramment employé pour exprimer cette volonté de partage et de mutualisation des efforts et des moyens. Il reste néanmoins réducteur dans la mesure où il n'inclut qu'une coopération entre communes. L'esprit de la Loi va plus loin et les textes officiels préfèrent utiliser le terme « coopération », marquant ainsi la volonté de construire l'avenir avec ceux qui le portent et transformer ainsi l'espace public en un lieu de vie nourri par des ambitions. On peut alors miser sur la rencontre entre politique communale et réalité sociale et économique, entraînant avec elle un sentiment d'appartenance et d'adhésion aux projets entrepris.*

2.2. Bien comprendre les textes

On a confié aux conseils élus, ainsi qu'à leurs présidents, la lourde responsabilité du développement local. S'ils sont les premiers responsables, comme la démocratie représentative l'exige, les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs pour mettre en œuvre ces politiques.

L'aspiration au développement ne saurait avoir de réponse adaptée sans l'implication réelle du potentiel humain et financier de tous les acteurs : l'Etat et ses services, les différents groupes socioprofessionnels (organisations de jeunes, associations de producteurs, groupements féminins, associations de chasseurs, etc.), les agences de développement, les responsables de projets et programmes, les ONG.

Les lois sur la décentralisation ont prévu et organisé au bénéfice des collectivités territoriales une panoplie d'instruments visant à renforcer leurs actions en matière de coopération, d'association et de partenariat. Ces instruments sont d'ordre institutionnel et financier, ils sont les supports essentiels permettant de comprendre et de s'approprier les modalités de mise en œuvre des activités de coopération, d'association et de partenariat.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 15 2012/10/24 5:11

2.1.1. Les instruments d'ordre institutionnel

La coopération, l'association et le partenariat sont des attributions confiées aux collectivités territoriales. A ce titre, elles sont prévues par les chartes communale, provinciale et régionale dans le cadre d'une clause générale de compétence et selon les principaux articles évoqués ci-dessous.

Collectivités locales	Lois	Articles
Communes et leurs groupements	Loi n° 78.00 portant charte communale telle que modifiée et complétée	36-38-41-42-69 et 78 à 83 83-1 à 83-13 et 141-142-143
Préfectures et Provinces	Loi n° 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales	36-59 et 66 à 71
Régions	Loi n° 47.96 relative à l'organisation de la région	5-7-8-61-62 et 63

Il en ressort que les communes peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences soit par convention d'association ou de partenariat, soit en créant un groupement dans les formes et conditions prévues par la loi (loi 78.00 chapitres II et III du titre VII).

Ainsi, en milieu rural, les principales formes de coopération sont :

- les conventions de coopération d'association et de partenariat ;
- le groupement de communes ;
- le groupement de collectivités locales.

2.1.1.1. Les conventions d'association et de partenariat

Les conventions d'association et de partenariat permettent aux collectivités territoriales d'établir des relations de partenariat, entre elles, avec l'Etat ou avec d'autres partenaires économiques et sociaux de droit public ou privé. Dans ce cas, les collectivités locales et leur groupement peuvent conclure avec les administrations publiques, les établissements publics, les organismes non gouvernementaux d'utilité publique ou des opérateurs privés **des conventions d'association ou de partenariat** pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun, ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé.

Les communes peuvent également s'associer pour constituer des Sociétés de développement local (SDL), de même qu'elles peuvent se regrouper dans le cadre de groupements d'agglomération.

Le partenariat est donc un outil de réalisation et de gestion additionnel. Sa formule souple constitue un atout dont peut profiter la collectivité territoriale qui souhaite s'associer avec d'autres acteurs pour entreprendre une réalisation ou gérer un service public. Il peut faire l'objet de conventions de courte ou de longue durée, selon qu'il vise la réalisation d'infrastructures ou la gestion d'équipements locaux ayant un caractère social, économique ou culturel.

Ainsi :

- Le partenariat public est utilisé pour la réalisation de travaux d'infrastructures et d'équipements publics qu'une collectivité territoriale isolée ne pourrait mettre en chantier faute de fonds et souvent de compétences techniques. La mise à niveau des infrastructures de voirie ou la construction de stades sont un bon exemple de partenariat public dont la durée coïncide avec les échéanciers de réalisation des travaux.
- Le recours au partenariat public/privé peut se révéler comme une solution dans la mesure où il peut déléguer la gestion d'un service public au secteur privé. Ce qui permet à la collectivité territoriale de réduire ses interventions propres et de partager les risques encourus par la réalisation de projets tels que l'organisation de transports publics, l'instauration de systèmes d'assainissement (solides ou liquides).
- Le recours au partenariat avec des associations suppose un partenariat solidaire qui consent à s'unir pour mettre en commun leurs connaissances, expériences et moyens au service des plus démunis.

Le partenariat de gestion connaît ainsi un éventail de formes de partenariat allant d'une gestion entre collectivités territoriales et partenaires publics, entre collectivités territoriales et secteur associatif jusqu'au partenariat public-privé.

Points de repères

Charte communale

Art. 36. — Développement économique et social (alinéa 1)

Le conseil communal examine et vote un projet de plan communal de développement, préparé par le président du conseil communal. A cet effet, il propose des actions à entreprendre en association ou en partenariat avec l'administration, les autres collectivités locales ou les organismes publics.

Il décide de la création des sociétés de développement local d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional ou de la prise de participation dans leur capital ; il décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération, propre à promouvoir le développement économique et social et arrête les conditions de réalisation des actions que la Commune exécutera en collaboration ou en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités locales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux.

Art. 41. — Le conseil communal engage toutes les actions d'assistance, de soutien et de solidarité et toute œuvre à caractère humanitaire et caritatif. A cet effet, il conclut des partenariats avec des fondations, les organisations non gouvernementales et autres associations à caractère social et humanitaire.

Art. 42. — Le conseil communal engage toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'Administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés, et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère. A cet effet, il décide de la création ou de la participation à tout groupement d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional ; il arrête les conditions de participation de la commune à la réalisation de programmes et de projets en partenariat ; il examine et approuve les conventions de jumelage et de coopération décentralisée.

Art. 78. — Les communes urbaines et rurales et leurs groupements peuvent conclure entre elles ou avec d'autres collectivités locales, avec les administrations publiques, les établissements publics ou les organismes non gouvernementaux d'utilité publique, des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun, ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé (…).

Concernant le partenariat public-privé, la Charte communale prévoit des dispositions particulières pour la création ou la prise de participation des collectivités locales et de leurs groupements aux sociétés de développement local (titre X, chapitre II, art. 140).

Art. 140. — Les collectivités locales et leurs groupements peuvent procéder à la création ou à la prise de participation dans les sociétés dénommées sociétés de développement local, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé. Les sociétés de développement local sont régies par les dispositions de la loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes.

La prise de participation des collectivités locales ou de leurs groupements dans le capital de **la société de développement local** ne pouvant pas être inférieure à 34 % et la majorité du capital devant être détenue par des personnes morales de droit public, cette forme de partenariat est moins conditionnée par la recherche de bénéfices et donc moins exposée aux risques de l'économie du marché que l'est la **gestion déléguée des services publics** régie par la **loi 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics**.

La gestion déléguée, pour sa part, est régie par « un contrat par lequel une personne morale de droit public, dénommée le "délégant", délègue, pour une durée limitée, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une personne morale de droit public ou privé, dénommée "délégataire" en lui reconnaissant le droit de percevoir une rémunération sur les usagers et/ou de réaliser des bénéfices sur ladite gestion » (loi 54-05, titre premier : Dispositions générales, art. 2). 34 articles s'appliquent aux communes et aux instances publiques établissant les conditions générales d'un contrat de gestion exprimant droits et obligations du déléguant et du délégataire.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 17 2012/10/24 5:11

La collecte d'ordures ou de gestion des ordures ménagères sont – à titre d'exemple – des domaines pour lesquels des collectivités locales ou leurs groupements ont de plus en plus recours à la gestion déléguée. Cependant, les capacités de coordination et de gestion requises pour un tel partenariat en milieu rural ou au niveau des petites communes urbaines peuvent parfois être trop exigeantes.

2.1.1.2. Les groupements de communes et de collectivités locales

Les communes urbaines et rurales peuvent constituer entre elles ou avec d'autres collectivités locales **des groupements de communes ou de collectivités locales**, pour la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service public.

Le groupement de communes ou de collectivités locales a une existence propre distincte de celle des communes qui le constituent. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

C'est un établissement public administratif :

- il a donc ses propres moyens d'action ;
- il est administré par des autorités qui lui sont propres ;
- il a son propre personnel (qu'il peut recruter) et qui assure la gestion de ses services ;
- ses décisions sont des décisions administratives soumises à la législation et à la règlementation relative à la tutelle des communes ;
- il relève du contrôle de légalité exercé par la juridiction administrative.

Points de repère

Selon la Charte communale

Art. 79. — Les communes urbaines et rurales peuvent constituer, entre elles ou avec d'autres collectivités locales, des groupements de communes ou de collectivités locales, pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.

Art. 80. — Le Premier ministre peut décider d'adjoindre d'office pour cause d'utilité, par un décret motivé, pris sur proposition du ministre de l'Intérieur, une ou plusieurs communes à un groupement constitué ou à constituer après consultation du ou des conseils communaux concernés (…).

Art. 81. — Le groupement de communes urbaines et rurales ou de collectivités locales est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le présent document ne se consacrant pas prioritairement aux groupements d'agglomérations, on peut toutefois rappeler l'**article 83-1** : Les groupements d'agglomérations régis par les dispositions du présent chapitre, sont des groupements de communes avoisinantes situées sur un espace territorial continu dont la population est supérieure à 200 000 habitants pouvant également comprendre une ou plusieurs communes rurales dans le but de s'associer pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt commun.

Selon la loi n° 79-00 portant organisation des collectivités préfectorales et provinciales

Cette loi concerne l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales. Elle donne compétence à des collectivités locales en matière de coopération et de partenariat, de même qu'au plan des groupements de préfectures ou provinces ou de collectivités, notamment **l'article 67** : Les préfectures ou provinces peuvent constituer, entre elles ou avec d'autres collectivités locales, des groupements de préfectures ou provinces ou de collectivités locales, pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.

Selon la loi n° 47-96 portant organisation de la région

La loi relative à l'organisation de la région donne à cette dernière la capacité d'intervenir en matière de coopération institutionnelle par la création de comités inter-régionaux de coopération qui sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et autonomie financière **(article 62)**. Voir aussi **les articles 61, 63 et 62, titre VI** : La coopération inter-régionale : les comités inter-régionaux de coopération.

2.1.2. Organisation financière et patrimoine

Le groupement de communes ou de collectivités locales, en tant qu'établissement public de coopération interne, est soumis aux règles de gestion administrative et d'organisation financière instituées par la loi 45-08 relative à l'organisation des finances locales des collectivités locales et de leurs groupements, notamment les articles 11, 18, 30, 31, 32, 33, 36, 37 et 38.

Le partenariat repose, pour sa part, sur des conventions signées entre collectivités territoriales et organismes publics ou non gouvernementaux pour la réalisation de projets ou actions communs d'intérêt public. « Ces conventions déterminent, notamment, les ressources humaines et financières que les parties décident de mobiliser pour la réalisation des projets ou de l'activité d'intérêt commun » (art. 78, CC). C'est une action commune, négociée et concrétisée par un contrat, mais qui ne donne pas lieu à la création d'un établissement public.

◆ Concernant le groupement de communes ou de collectivités locales

En sa qualité d'établissement public, le groupement dispose d'un patrimoine et d'un budget qui lui sont propres. Le patrimoine est constitué des biens acquis par le groupement ainsi que des biens mis à sa disposition par les communes membres.

Les règles financières et comptables de collectivités locales s'appliquent au budget et à la comptabilité du groupement ; il a donc un budget, établi selon une programmation pluriannuelle, qui retrace, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges du groupement et présenté à l'approbation de l'autorité de tutelle.

Tout comme pour une collectivité locale :

- les marchés du groupement doivent être passés dans le respect de la libre concurrence et de la transparence. Les conditions et les formes de leur passation ainsi que les règles relatives à leur gestion et à leur contrôle sont fixées par décret (art. 55, loi 45-08) ;
- les redevances et rémunérations pour services rendus sont instituées par voie réglementaire (art. 31) ;
- le groupement peut faire l'objet d'audit financier à la demande du conseil délibérant ou à l'initiative de l'ordonnateur ou du ministre de l'Intérieur.

La loi 45-08 prévoit 8 sortes de ressources financières, à l'exclusion de toutes recettes fiscales, et qui sont :

- la participation des collectivités membres du groupement ;

  N.B. : *le montant des contributions demandées à chaque collectivité-membre est fixé par le groupement en fonction d'une clé de répartition qui a été déterminée au préalable par les statuts. Cette contribution de la commune membre du groupement a un caractère obligatoire.*

- les subventions accordées par l'Etat ;
- les ressources liées aux services transférés au groupement ;
- les produits des services rendus ;
- les produits du patrimoine ;
- le produit des emprunts autorisés qui sont soumis à l'approbation conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des Finances ;
- l'acceptation des dons et legs comportant charges est également soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur ou son délégué (art. 30, 33 et 34, loi 45-08).

Ainsi, l'activité du groupement de communes ou de collectivités locales peut être financée par plusieurs sources qu'il convient d'apprécier correctement.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 19 2012/10/24 5:11

A l'heure actuelle, les ressources financières des groupements sont principalement constituées des contributions financières des communes membres correspondant au transfert du service communal désormais mutualisé pour plus d'efficacité.

La loi permet toutefois de transférer d'autres ressources au bénéfice des groupements.

Concernant la réalisation d'équipements, le groupement peut notamment :

- bénéficier des dotations de soutien, accordées par l'Etat pour la réalisation de projets d'investissement ;
- recourir à l'emprunt ; à ce titre, le FEC concourt à la promotion de l'investissement local et au renforcement du processus de décentralisation, confirmant ainsi sa vocation de banque au service du développement local.

Concernant le fonctionnement de l'activité, le groupement peut exploiter :

- les ressources liées aux services transférés au groupement ;
- les produits des services rendus ;
- les produits du patrimoine.

Si les communes transfèrent au groupement des compétences, elles transfèrent aussi les charges qu'il faut assumer et donc doivent prévoir les ressources pour y pallier. Cela nécessite une évaluation exacte des charges et une contribution communale à la mesure du bénéfice qu'elle pourra en tirer.

Il en résulte l'intérêt d'une plus grande performance dans la gestion d'ensemble des projets des groupements de collectivités et donc une meilleure appréciation des contributions communales, afin qu'elles ne grèvent pas leur budget démesurément.

S'il s'agit de mutualiser en un premier temps le transfert des charges, il s'agit aussi, dans un deuxième temps, de mutualiser la croissance des ressources. Ces ressources, elles proviennent soit du paiement du service rendu (transport, accueil scolaire, transport d'eau), soit des recettes obtenues par l'exploitation du patrimoine commun (site touristique, stade, musée…), soit des recettes générées par l'implantation d'une activité économique (marché, abattoir, gare routière…).

◆ Concernant les différentes formes de partenariat

Les partenariats initiés entre une ou plusieurs collectivités locales et des organismes publics ou privés, pour la réalisation d'une action ou la gestion d'un service commun, sont négociés sur la base d'un contrat, la convention de partenariat, qui précise notamment les modalités de financement du projet et la quote-part que s'engage à apporter chaque partenaire.

Ainsi, le conseil communal peut, dans le cadre de sa mission de promotion du développement économique, social et culturel, engager des actions de coopération, d'association ou de partenariat avec :

- l'Administration, tels le ministère, le secrétariat d'Etat, le Haut-Commissariat ;
- des personnes morales de droit public, par exemple les offices nationaux (ONE, ONEP), les agences de développement ;
- des acteurs économiques et sociaux privés, tels les associations, les ONG, les entreprises et sociétés privées…

Le conseil communal peut « arrêter les conditions de participation de la commune à la réalisation de programmes ou de projets en partenariat ». Il peut « examiner et approuver les conventions de jumelage et de coopération décentralisée ». Il peut « décider de l'adhésion et la participation aux activités des associations des pouvoirs locaux » (art. 42 CC).

Le conseil communal peut également conclure des partenariats avec des fondations, des organisations non gouvernementales et autres associations à caractère social et humanitaire (art. 41 CC). A la différence d'une société commerciale, les ONG et associations à caractère social et humanitaire ne visent pas le partage des bénéfices. Aussi, les conditions nécessaires à l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique d'une association ou organisations sont fixées par voie réglementaire.

2.1.3. Des modalités de mise en œuvre

2.1.3.1. Des principes à respecter

La coopération est régie par des principes qu'il appartient aux communes d'appliquer et de respecter dans leurs relations de coopération, de partenariat ou d'association :

- **Le principe de spécialité :** contrairement à la commune qui possède une vocation générale, le groupement, comme tout établissement public, est régi par le principe de spécialité.

  Le groupement ne peut intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement dans le champ des compétences que les communes ont conservées. Il ne peut donc intervenir que dans le champ de compétences qui lui sont transférées ou déléguées par les communes qui le constituent, conformément aux dispositions de la loi 78-00 (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Le groupement n'a des compétences d'attribution que celles que les communes peuvent (groupement de communes ou de collectivités locales) ou doivent (groupement d'agglomération) lui transférer.

  Ne peuvent être transférées au groupement les attributions :
  – qui relèvent du président de la commune (état civil) ;
  – qui sont déjà transférées à un autre groupement.

  La loi 78-00 laisse aux conseils communaux le soin de déterminer les compétences qu'ils souhaitent transférer au groupement ou à leurs partenaires. Ce sont les statuts, ou la convention contractuelle, approuvés par les conseils concernés, qui définissent la nature et l'étendue des compétences.

  Par ailleurs, le groupement ou le partenariat ne peuvent détenir que des compétences de nature communale, sachant que l'exercice de ces compétences ne saurait les affranchir du respect des règles qui peuvent limiter, voire interdire, leurs possibilités d'action dans tel ou tel domaine.

- **Le principe de spécialité territoriale :** le groupement ne peut intervenir qu'à l'intérieur de son périmètre, c'est-à-dire celui des communes-membres. Lorsque, par dérogation au principe de spécialité territoriale, un groupement réalise des prestations par voie de convention pour des communes non membres, il doit respecter les règles relatives à la passation des marchés publics.

- **Le principe d'exclusivité** signifie que le groupement de communes est le seul à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui lui ont été transférées par les communes qui le constituent, se matérialisant par :
  – l'interdiction de retracer i) dans le budget du groupement des dépenses et des recettes qui ne se rapportent pas à l'exercice de ses compétences, et ii) dans les budgets des communes qui le constituent, des dépenses et des recettes relatives à l'exercice des compétences transférées au groupement, sauf pour les contributions des communes ;
  – l'interdiction d'opérer un transfert des compétences au profit d'un autre groupement, sauf à les reprendre préalablement au groupement auquel elles ont été transférées.

  Le choix en faveur de la coopération par la constitution d'un groupement engage durablement les communes qui, dès lors, ne peuvent plus légalement intervenir sous quelque forme que ce soit, dans les domaines de compétences transférées à ce dernier. Elles doivent, en outre, respecter les règles juridiques très strictes si elles veulent, ultérieurement, se retirer de ce groupement de collectivités.

- **Le principe d'intérêt commun :** les communes urbaines et rurales et leurs groupements ne peuvent conclure des conventions de coopération, d'association ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou la gestion d'une activité que s'il y a un intérêt commun manifeste pour les parties contractantes.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 21 2012/10/24 5:11

2.1.3.2. Les modes de gouvernance

Comme tout établissement public, le groupement de communes ou de collectivités doit avoir une organisation administrative, un bureau, un siège.

Il est administré par :

- un conseil de groupement dont le nombre est fixé, sur proposition des collectivités associées, par l'arrêté du ministre de l'Intérieur (art. 82). Ces délégués communaux sont élus, pour une durée égale à celle du mandat du conseil, au scrutin secret, à la majorité relative des suffrages exprimés ;
- le conseil de groupement élit parmi ses membres un président et deux vice-présidents au moins, quatre au plus, qui constituent le bureau du groupement (art. 83 CC) ;
- un secrétaire chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux des séances (art. 83).

Le conseil règle, par ses délibérations, les affaires du groupement. Il approuve le budget, les comptes administratifs et peut émettre des avis sur la modification des compétences du groupement de son périmètre. Concernant son administration, le bureau du groupement devra organiser ses services, indemniser les délégués, assurer la rémunération du personnel, acquérir ou louer le local qui lui servira de siège.

Le partenariat public, quant à lui, ne demande pas de mettre en place une instance délibérative, un siège spécifique. Il nécessite néanmoins la mise en place d'un système de gestion et d'une structure de coordination, au sein de laquelle doit être représenté chaque organisme associé au partenariat. La structure de gestion, si légère soit-elle, dispose de compétences techniques en relation avec l'objet du partenariat. Le choix des mandataires est une décision importante demandant de s'assurer des qualifications requises pour la bonne marche du projet. Raison pour laquelle un partenariat public-privé est souvent la bonne solution.

La structure de coordination est l'organe d'orientation et de concertation du projet ; cette structure peut revêtir la forme d'un conseil d'administration en charge du choix des orientations, de la détermination des participations financières, et qui a aussi pour mandat de :

- suivre le budget et les échéanciers de réalisation ;
- transmettre aux partenaires le procès-verbal de chaque rencontre ;
- livrer toute information pertinente ;
- prendre les décisions adéquates pour son avancement.

N.B. *La représentation de la collectivité locale membre au sein de ce conseil est primordiale pour impliquer les élus des collectivités locales porteuses de ces partenariats.*

2.1.3.3. Les modalités de gestion

Le groupement de communes ou de collectivités locales possède un budget, établi selon une programmation triennale (art. 14, loi 45-08) et retraçant l'ensemble des ressources et des charges, conformément à la nomenclature budgétaire établie par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre des Finances. Il est établi par le président du conseil du goupement des collectivités locales. Il est soumis, après approbation du conseil, à l'approbation de l'autorité de tutelle.

Les charges du groupement comprennent les dépenses de fonctionnement et d'équipement nécessaires à la réalisation des opérations pour lesquelles il a été créé (art. 40). Sont obligatoires, au même titre que pour les collectivités locales, les dépenses afférentes aux objets suivants :

- les traitements et indemnités du personnel ainsi que les primes d'assurances ;
- la contribution aux organismes de prévoyance ou de retraite du personnel et la contribution aux dépenses de mutualité ;
- les frais de consommation d'eau, d'électricité et des télécommunications ;
- les dettes exigibles ;
- les engagements financiers résultant des conventions et contrats conclus (art. 41).

Concernant le partenariat pour la gestion d'un service public, qui mobilise souvent des financements privés, les pouvoirs publics ont prévu un éventail d'instruments juridiques et de gestion.

La Charte communale, qui autorise à engager des actions de partenariat avec l'Administration et les acteurs économiques et sociaux privés, permet à la collectivité concernée de décider des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de tout autre forme de gestion déléguée des services publics, conformément à la législation et la réglementation en vigueur (art. 39, Charte communale). La loi 54-05, pour sa part, réglemente la gestion déléguée des services publics locaux par le secteur privé. Les partenaires déterminent à ce moment-là le mode de gestion des services publics locaux qui leur convient, au terme de la convention qui les lie.

2.1.3.4. Les ressources humaines

La qualité des ressources humaines reste une préoccupation essentielle pour faire correctement fonctionner la coopération des collectivités territoriales.

Cela pose parfois des problèmes au groupement, qui n'a pas toujours les ressources suffisantes pour s'octroyer les compétences d'un personnel qualifié. Il est important de signaler, que, là aussi, les lois permettent plusieurs formules, destinées à soulager les budgets de fonctionnement. Le groupement de collectivités peut :

- employer un personnel en position de détachement, affecté par une ou plusieurs communes membres et par d'autres administrations ;
- recruter lui-même des agents et des employés ;
- obtenir de l'Etat la mise à disposition de fonctionnaires et agents, dans le cadre de conventions.

Ces conditions de détachement ou de mise à disposition sont fixées par voie réglementaire (art. 83-10). C'est important dans la mesure où les modalités de transfert du personnel doivent être particulièrement claires et précises pour éviter toute interprétation approximative.

Concernant les différentes formes de partenariat que les collectivités peuvent engager, dans la mesure où il y a mise en commun entre les participants, la structure peut s'appuyer, au terme du contrat, sur les ressources humaines et compétences adéquates, et selon les responsabilités qui lui seront déléguées par le conseil d'administration. N'étant pas une personne morale de droit public, l'organisation, la structure de gestion peut être simplifiée, sans pour autant omettre de préciser le partage des responsabilités à la fois de la partie technique et de la maîtrise d'ouvrage.

Les conventions de partenariat qui reposent sur des entreprises plus complexes telles que la gestion d'un programme d'assainissement ou la réalisation d'un équipement d'envergure, reposent sur une équipe projet maître d'ouvrage déléguée qui délègue à son tour la maîtrise d'œuvre, souvent à une entreprise.

2.3. Aperçu de l'existant

On entend souvent dire que la coopération entre collectivités est peu visible dans l'entreprise du développement. On compte pourtant 132 groupements de communes et de collectivités, répertoriés par le ministère de l'Intérieur, DGCL, en avril 2009, pour 141 signatures de conventions de partenariat, 13 sociétés de développement local (SDL). Ils impliquent environ 577 collectivités et, parmi elles, 336 communes rurales.

2.3.1. Les secteurs de coopération les plus communément investis

Les actions de coopération recensées concernent trois grands domaines correspondant aux compétences fondamentales de la collectivité locale (CL) en milieu rural. Les communes cherchent à rattraper les retards enregistrés en matière d'équipements collectifs de base, afin de créer les conditions favorables à un meilleur développement socio-économique.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 23 2012/10/24 5:11

Ces domaines concernent :

- les équipements collectifs de base (constitution de brigades mécanisées pour entretenir et ouvrir des pistes, transport d'eau potable, transports scolaires, électrification…) ;
- les prestations dans le domaine social (assistance aux personnes âgées, protection et assistance maternelle, internats, hygiène publique, évacuation sanitaire, cimetières…) ;
- le développement d'infrastructures et d'équipements à caractère économique, commercial et environnemental : promotion des productions agricoles, développement du tourisme, construction et gestion d'infrastructures (marché, gare routière, abattoir…) ;
- la protection de l'environnement (protection des forêts et gestion rationnelle des ressources naturelles, assainissement…).

2.3.2. Les facteurs de motivation

Il y a de nombreuses raisons de se regrouper. Parmi les plus importantes on relève :

- mutualiser les efforts et les moyens pour répondre aux pressantes priorités exprimées par les populations car le partage d'un même problème peut aider à trouver des solutions plus avantageuses pour chacun que si on les aborde de façon isolée ;
- s'entraider et être solidaire « est le liant qui fait qu'à plusieurs on a plus de capacités que tout seul » ;
- respecter des engagements pris devant les électeurs nécessitant de coopérer avec la ou les communes voisines ;
- ne pas aller en ordre dispersé crée les conditions favorables pour :
  – d'une part, faciliter les négociations avec l'Etat ;
  – d'autre part, trouver des partenaires financiers dans la mesure où il y a un seul interlocuteur.

2.4. Aller plus loin et se projeter dans l'avenir

Nombreux sont les élus qui mesurent le potentiel que peuvent offrir les formes de coopération pour le développement durable de leur terroir.

Solidarité, équité, mutualisation des efforts pour assurer les services de base correspondant aux réels besoins des populations sont des arguments forts pour s'engager ensemble.

Au-delà de ce stade vital, on peut aller plus loin en coopérant pour mieux valoriser les ressources locales.

2.4.1. La planification stratégique participative

La Planification stratégique participative (PSP), initiée par la DGCL, permet à chaque commune d'établir son plan de développement communal et de programmer les investissements nécessaires sur trois années.

Cette programmation demande d'établir un plan de ressources, humaines, techniques et financières, afin de pouvoir se projeter dans l'avenir.

L'intérêt de disposer d'un document de planification argumenté et reflétant la vision stratégique des élus locaux peut permettre de croiser les éléments de cette planification avec d'autres instruments tels que les politiques sectorielles et/ou d'aménagement du territoire, pour une visibilité à moyen et long terme mettant en perspective les enjeux de développement territorial.

La province constitue le point de jonction d'une démarche ascendante avec la coordination des politiques sectorielles et programmes nationaux.

L'étape de la PSP, dite de mise en cohérence, est un moment important et déterminant pour l'appréhension correcte d'opportunités de coopération. La mise en cohérence des différents plans communaux, d'abord au niveau du cercle et ensuite de la province, ouvre des perspectives :

- plusieurs communes partageant les mêmes réalités – géographiques, historiques, culturelles ou économiques – peuvent se regrouper en territoire de développement ;
- cela permettrait de faire émerger des bassins économiques, créateurs de richesses et d'emplois, atténuant les disparités de taille et de moyens des communes qui s'associent pour le créer, sachant que, dans une société de mobilité généralisée, le territoire de vie n'est plus exclusivement celui d'une commune.

La Planification stratégique participative est le moyen d'orienter les communes vers des relations de coopération susceptibles d'aboutir à des projets intégrés de coopération, mieux articulés avec les programmes nationaux et les interventions sectorielles, gages de véritables programmes de territoire de développement économique.

La coopération peut alors fournir l'instrument politique de développement durable qui devrait placer les élus et leurs structures de coopération au premier rang.

Si les pouvoirs publics affirment clairement leur intention de faire des collectivités locales les promoteurs du développement, les élus responsables de leur collectivité doivent mener une réflexion en profondeur sur leur mode d'organisation, pour prendre la place qui leur revient.

2.4.2. Perspectives d'intervention de la coopération

Les champs d'intervention de la coopération en milieu rural sont encore timides, tout en faisant ressortir des perspectives à exploiter, perspectives parfois fortement pressenties par les élus, qui éprouvent néanmoins des difficultés à les mettre en œuvre.

Il ne s'agit pas d'imposer un ou des modèles mais de conforter les dynamiques existantes, d'en susciter d'autres par la présentation des opportunités qu'offrent les différentes formes de coopération, d'association et de partenariat.

Pour donner corps à la coopération institutionnelle ou conventionnelle, deux types de coopération sont à promouvoir :

- **Une coopération de services** qui peut intervenir sur deux plans :
  - conforter l'existant en incitant les communes à se regrouper pour assurer une meilleure couverture des services de base ;
  - répondre à la demande d'expertise nécessaire à la gestion des activités communales et intercommunales devenant de plus en plus complexes par la mise en place d'un **service conseil commun** ; les communes éprouvent des difficultés à recruter des cadres d'expériences et du niveau requis aux postes stratégiques de la commune (architectes, ingénieurs…), incitant à adopter une logique de mutualisation de ressources humaines au sein d'un service commun.
- **Une coopération de projet** que l'exercice de planification communale selon la démarche stratégique participative initiée par la DGCL doit faire émerger dans un objectif de construction d'un développement intégré.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 25 2012/10/24 5:11

Types de coopération	Objet et contenu de la coopération
Coopération de services	**Production de services de base :** • Services d'hygiène, salubrité et environnement (actions de soutien à l'insertion sociale, aux handicapés, transport des malades). • Services publics locaux et équipements collectifs : eau potable, électricité, assainissement, transport, circulation. • Services sociaux (aide à la personne, accueil personnes âgées, enfants, centre d'accueil maternité, internats, transport des élèves…). • Désenclavement, aménagement des pistes. • Préservation et exploitation rationnelle des forêts et espaces à protéger. **Production de services mutuels, à l'image d'un centre de ressources au service de plusieurs collectivités** • Mobilisation d'expertises au service de plusieurs collectivités qui ont peu ou pas de moyens.
Coopération de projet	**Projet de territoire** – Développement intégré sur un territoire homogène. – Organisation de l'espace autour d'un bassin de vie réunissant plusieurs collectivités. – Traitement d'une thématique commune à plusieurs niveaux de collectivités : emploi, organisation de filières de production, commercialisation.

Partie II

Comment procéder

Introduction

Depuis longtemps, les communes urbaines et rurales établissent entre elles des liens de coopération pour mener ensemble des projets communs.

A l'heure où la démarche de Planification Stratégique Participative aide toutes les collectivités, et surtout les communes rurales, à concevoir et établir leur Plan Communal de Développement (PCD), il est important de pouvoir exploiter toutes les possibilités qu'elle offre.

Le PCD est l'instrument de mise en œuvre du développement économique, social et culturel de la commune :

- il lui permet d'exprimer ses ambitions, sous forme de projets et d'objectifs qu'il faut concrétiser ;
- il fixe le programme de développement de la commune et décrit pour six ans les actions dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune ;
- il propose des actions à entreprendre en association ou en partenariat avec d'autres collectivités locales ou des organismes publics ou privés.

Les ressources propres, notamment d'une commune rurale, ne lui permettent pas toujours d'avoir les moyens de mener les politiques de développement qu'elle s'est fixées, ce qui l'incite à rechercher des partenaires.

Elle est alors amenée à tisser des liens de coopération avec d'autres collectivités, les administrations, les établissements publics, les agences de développement, les services de coopération et les différents donateurs et bailleurs de fonds.

Ce vadémécum est fait pour vous aider à mettre sur pied des coopérations durables et constructives.

Il s'organise en trois étapes :

- la préparation ;
- la formalisation ;
- la mise en œuvre de la coopération et le suivi.

Vous avez envie de vous lancer dans une coopération mais vous manquez de repères :

Cette première phase est conçue pour y aider. Elle doit vous permettre de répondre à trois questions clefs :

- *Pourquoi s'engager ?*
- *Comment lancer l'idée de coopération ?*
- *Sur quels aspects portera la coopération que vous désirez engager ?*

Fiche 1 Pourquoi s'engager ?

Les raisons incitant les collectivités territoriales à agir en coopération sont diverses : elles peuvent être d'ordre économique, social, politique, historique… Mais, quelles que soient leurs motivations, la démarche de coopération devient alors un élément à part entière des politiques de développement local.

A l'occasion des réunions de mise en cohérence des Plans communaux de développement, vous faites partie de ces élus qui ont saisi l'intérêt de ne pas agir seuls et qui ont décidé de se rencontrer pour réfléchir ensemble aux solutions à apporter à leurs problèmes communs.

Contexte

Vous disposez de votre Plan communal de développement :

- le diagnostic vous renseigne sur les aspects de votre territoire communal (physiques, démographiques, sociaux, économiques et institutionnels) ;
- il établit une planification des actions à mener couvrant une période de 6 (six) années ;
- il précise les axes stratégiques de développement de la commune avec les objectifs spécifiques qui en découlent ;
- il évalue les mesures financières et administratives à prendre pour sa mise en œuvre durant les trois premières années.

Vous avez présenté votre PCD et défendu vos intérêts, au cours des étapes dites de mise en cohérence, au niveau du Cercle d'abord, au niveau de la Province ensuite.

Au cours de ces réunions, vous avez pu vous rendre compte avec d'autres élus, que vous rencontrez des problématiques similaires :

- comme pour beaucoup d'entre eux, votre collectivité n'a pas tous les moyens (humains, techniques, financiers…) indispensables à la mise en œuvre des projets, conformément aux objectifs que vous et votre équipe, vous êtes fixés ;
- comme eux, vous réalisez que le développement de votre commune ne se limite pas au seul territoire communal ;
- comme eux, vous prenez conscience que votre développement économique dépend de l'environnement dans lequel se trouve la commune dont vous êtes l'élu.

Plusieurs raisons poussent les collectivités locales à se regrouper

- La mutualisation des moyens et des efforts permet de répondre aux besoins des populations qu'une commune ne peut assurer isolément.
- La solidarité et l'entraide font qu'à plusieurs on a plus de capacités que tout seul.
- C'est un enjeu social et politique, une porte ouverte sur l'extérieur pour des communes rurales isolées. La coopération les valorise en tant qu'acteurs inscrits dans une démarche de projet.
- Ne pas aller en ordre dispersé crée les conditions favorables pour trouver des partenaires qui préfèrent s'adresser à un seul interlocuteur.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 29 2012/10/24 5:11

Fiche 2 Comment lancer l'idée de coopération ?

Ce qu'il faut savoir

La coopération entre collectivités n'est pas destinée à vous permettre de vous débarrasser d'un problème. Elle est fondée sur des principes :

- **l'égalité et le respect de l'autre**: en dépit des différences pouvant exister entre vos collectivités au plan économique, politique, social, vos relations doivent être basées sur l'égalité, le devoir, la morale, la tolérance, la loyauté et le respect de l'autre ;
- **la réciprocité** : la coopération est basée sur un principe de partage, elle doit être source d'enrichissement réciproque pour chacun des partenaires concernés ;
- **la subsidiarité**: la coopération entre collectivités doit évoluer dans le respect des compétences des collectivités et de l'Etat ;
- **la décision unanimement partagée** : cette mutualisation des efforts et des moyens, induite par le partage d'un problème pour une résolution commune, ne peut réussir que dans la mesure où chaque collectivité impliquée peut donner son opinion et la faire respecter ;
- **la décision de coopérer** demande d'être prise après avoir mesuré les inconvénients et les avantages qu'elle peut apporter.

Remarque

Si la motivation ne correspond pas à un besoin réel ou si elle est très éloignée des pratiques habituelles ou attendues, l'avenir de la coopération se trouve dès le départ compromis.

Des exemples :

- l'activité est trop ambitieuse et devient irréalisable parce que, d'une part, elle dépasse les capacités de financement des communes membres, et que, d'autre part, elle ne peut prétendre à l'octroi d'un crédit car l'objet de coopération n'est pas adapté à la demande locale et son équipement surdimensionné ne correspond pas aux besoins réels ;
- l'objet du groupement ne correspond pas à ce qu'on attend d'un service public accessible à tous les citoyens et ne profite qu'à quelques privilégiés ;
- les communes associées ne tirent aucun bénéfice de l'adhésion au groupement et souhaitent s'en affranchir.

Ce qu'il faut faire

Organiser une première rencontre entre les élus des collectivités locales intéressées, pour :

- définir les premiers contours de l'entreprise commune ;
- établir un calendrier de travail qui permettra de fixer les objectifs communs et les formaliser afin d'avoir le support technique nécessaire pour fixer les normes contractuelles.

Qui peut nous aider ?

Cette rencontre peut s'organiser au niveau du cercle ou de la province.

Elle peut être facilitée par un médiateur – un membre de l'Equipe technique communale, (ETC), un représentant du wali/gouverneur, membre du Comité technique provincial (CTP), un membre de l'équipe provinciale d'appui, représentant de la Division provinciale des collectivités locales – et coordonnée par le chef de la DCL.

Si la rencontre s'effectue au niveau du cercle, le caïd peut aussi faciliter l'organisation de la réunion.

Fiche 3 Sur quels domaines va porter l'objet de la coopération ?

Les élus de plusieurs collectivités locales se sont mis d'accord pour entreprendre ensemble une activité, il s'agit désormais de bien définir l'objet de la coopération.

La liste des préoccupations d'un président de conseil est longue, s'il veut répondre à toutes les sollicitations de ses administrés. Avec votre PCD, vous avez pu néanmoins arrêter vos priorités. Or, votre plan d'investissement sur trois ans ne vous permet pas d'y faire face entièrement. Notamment lorsqu'il s'agit, d'une part, de financer des infrastructures ou du matériel coûteux, d'autre part, de l'entretenir, parce que votre budget annuel n'est pas suffisant.

Par ailleurs, votre état des lieux a fait ressortir des potentiels à exploiter et à organiser pour assurer à votre commune les moyens de son développement économique. Mais votre budget ne vous permet pas d'engager l'expertise nécessaire pour vous donner la bonne clef.

Vous avez aussi réalisé que votre commune n'est pas une entité isolée mais qu'elle appartient à un terroir, au sein duquel elle peut jouer un rôle, par sa configuration, le savoir-faire de ses habitants, ses ressources naturelles…

Enfin, lors de la mise en cohérence au niveau de la province, vous avez pris conscience de la présence de partenaires institutionnels et financiers susceptibles de coopérer avec vous : ce sont les responsables des programmes sectoriels, des engagements internationaux, des programmes nationaux qui interviennent dans votre zone. Mais ce sont aussi les associations qui œuvrent dans le même objectif qui vous anime, le développement économique, social et culturel de votre lieu de vie.

Les besoins sont importants, multiples, divers. Se pose alors la question de savoir comment choisir un domaine plutôt qu'un autre.

Comment s'y retrouver ?

- En tenant compte des priorités qui ont été définies dans la programmation pluriannuelle du PCD, car nous nous sommes engagés vis-à-vis des citoyens.
- En s'informant sur ce qui existe et qui pourrait nous intéresser parce qu'il est toujours instructif de savoir comment d'autres élus ont procédé pour résoudre certains problèmes.
- En exprimant nos idées au cours de la réunion qui, avec l'aide d'un animateur, pourrait prendre corps, car l'animateur (peut-être le DCL) saura nous conseiller et surtout nous informer.

En fonction des besoins, mais aussi au regard de l'expérience acquise, sachant qu'il est préférable de commencer prudemment pour apprendre à maîtriser les règles et pouvoir ensuite aller plus loin, vers des formes de coopération plus ambitieuses.

On distingue deux formes de coopération :

- une coopération de services ;
- une coopération de projet.

La coopération de services

Elle peut avoir deux fonctions :

- elle permet de mutualiser les efforts et les moyens pour assurer un service social, éducatif, sanitaire ou relevant d'une obligation d'équipement pouvant constituer un levier pour un essor économique nécessaire ;
- elle permet aussi à plusieurs communes de se regrouper pour se doter d'une expertise conséquente. Une sorte de Centre de ressources offrant des services techniques que vous n'avez pas, qui pourrait être la

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 31 2012/10/24 5:11

réponse possible au déficit des ressources humaines auquel les petites communes, dotées d'un personnel réduit, sont actuellement confrontées. C'est donc un mécanisme de conseil, d'accompagnement, de facilitation et, surtout, un système respectueux de la maîtrise d'ouvrage du prescripteur, à savoir les communes membres du groupement dont il est l'objet. Son équipe restreinte mais de bon niveau peut appuyer les communes du groupement tant individuellement que porter des dossiers communs.

La coopération de projet

Elle procède d'une volonté forte et réelle des communes d'aller plus loin dans le développement du territoire qui les unit. Elle facilite :

- l'impulsion des économies locales ;
- l'aménagement plus rationnel de l'espace partagé entre les collectivités.

Cette forme de coopération ouvre des perspectives parce qu'elle peut concerner l'ensemble des communes d'une province, mais faire aussi l'objet d'une coopération entre communes frontalières appartenant à des provinces différentes. Elle a la particularité de se projeter dans l'avenir pour mieux maîtriser, en les organisant, les évolutions inévitables d'un monde en mouvement.

Des exemples pour illustrer cette catégorisation

⇨ La coopération de gestion de services à vocation socio-économique

Cette forme de coopération permet à des communes de se regrouper pour résoudre des problèmes d'ordre social, sanitaire, ou d'équipement structurant. Cette forme de coopération permet une meilleure couverture des services publics de base.

Dans ce cadre, la législation permet de constituer un groupement de communes ou de signer une convention de partenariat entre des communes et des partenaires, afin de réaliser et de gérer un équipement ou un service public présentant un intérêt commun.

Elle répond au principe de solidarité, à la volonté de réaliser des économies d'échelle, au besoin en appliquant le principe de subsidiarité.

Il s'agit dans ce cas de résoudre le plus avantageusement possible des problèmes tels que :

- le faible niveau de desserte en eau potable et en électricité ;
- le faible niveau des équipements sociaux, (analphabétisme, transport scolaire et accueil des élèves, précarité de l'habitat…) ;
- la dispersion des lieux de vie qui complexifie l'intervention publique de mise à niveau des équipements, notamment en matière de désenclavement, d'aménagement et d'entretien des pistes ;
- l'absence de transports reliant douars et communes ;
- la nécessité de trouver des réponses aux problèmes d'assainissement (problèmes de santé, de pollution de l'eau, des plages, des cultures) ;
- la dégradation des forêts et la perte d'une importante source de revenus si l'on ne préserve pas ses ressources naturelles ;
- le manque d'équipements structurants (abattoirs, complexes sportifs, gares routières…).

⇨ L'organisation de services mutuels

Elle répond à la demande d'expertise nécessaire à la gestion des activités communales et intercommunales devenant de plus en plus complexes par la mise en place d'un **service conseil commun.**

Les communes sont très souvent confrontées à des difficultés pour recruter des cadres d'expérience et du niveau requis aux postes stratégiques de la commune (service technique, service des affaires

économiques, architectes, ingénieurs…). Elles s'appuient largement sur les services de l'Etat, ce qui ne résoud que partiellement leurs problèmes dans la mesure où elles sont tributaires de leur disponibilité.

Un Centre de Ressources peut être une réponse possible au déficit des ressources humaines. C'est le principe du **service commun partagé** par plusieurs communes ou collectivités locales. C'est un mécanisme de conseil, d'accompagnement, de facilitation. Il permet de mobiliser les expertises requises ou d'en permettre l'accès à des coûts avantageux.

Son équipe restreinte mais de bon niveau peut appuyer les communes associées, tant individuellement que porter des dossiers communs.

Exemples de missions possibles :

- renforcement des capacités opérationnelles des communes associées (ex. : mise à disposition de plusieurs communes d'une compétence spécifique : un ingénieur de travaux publics, un architecte urbaniste, un animateur, un spécialiste en gestion de collectivité locale…) ;
- accompagnement des dynamiques économiques locales ;
- études de faisabilité, contrôle qualité ;
- dispositif d'animation permanente de la vie locale dans les territoires communaux ;
- maîtrise d'ouvrage déléguée de proximité: le service peut jouer le rôle bénéfique d'interface entre les collectivités locales, d'une part, entre celles-ci et les administrations déconcentrées et/ou opérateurs privés pour la mobilisation d'une expertise spécifique, d'autre part ;
- appui aux services communaux dans la mise en place de stratégies et d'outils pour le développement des ressources propres (ex : établissement de l'assiette fiscale et organisation du recouvrement).

Ce système de mutualisation d'expertise peut apporter à la commune associée une grande plus-value car il pourrait :

- mettre à la disposition des communes membres les informations nécessaires ;
- expliquer les documents législatifs et réglementaires ;
- appuyer les communes dans l'exercice de maîtrise d'ouvrage (par exemple, établir le cahier des charges pour le lancement et le suivi d'un appel d'offre) ;
- défendre auprès des services extérieurs ou des responsables de projets nationaux les intérêts des communes qu'il assiste.

A retenir

La coopération de services est à vocation unique, elle se focalise sur l'organisation d'un secteur : eau, transports, assainissement, électricité, désenclavement, centre de ressources.

La coopération de projet

Cette forme de coopération est plus complexe à mettre en œuvre, mais d'un grand intérêt pour l'avenir des collectivités décidées à s'y engager.

Elle a pour ambition de dessiner et mettre en œuvre une politique de développement territorial parce qu'elle aborde, au sein d'un projet global, un ensemble d'éléments. Elle fait ressortir un espace au sein duquel s'organisent les systèmes de production, les circuits de commercialisation, les économies urbaines, un ensemble d'éléments susceptibles de créer de la richesse.

La prise en compte des différents PCD lors de l'étape de mise en cohérence a mis en évidence le potentiel de tout un terroir ; cet espace identifié englobe plusieurs communes et, parfois, la province et la commune chef-lieu de province.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 33 2012/10/24 5:11

A l'intérieur de ce territoire, la commune peut offrir des ressources, mais elle a besoin des ressources de la commune voisine pour construire le projet. Il n'est pas opportun alors de dépenser de l'argent inutilement si la commune voisine entreprend la même chose que nous. Ceci nous mettrait en concurrence, provoquerait peut-être des conflits. Il vaut mieux chercher à être complémentaire dans ce que l'on entreprend.

Par ailleurs, à l'intérieur de ce territoire interviennent de nombreux acteurs qui ne doivent pas nous ignorer, mieux, avec lesquels nous devons coopérer : les services extérieurs de l'Etat, les équipes responsables de grands programmes nationaux, les ONG et aussi les associations et les organisations professionnelles.

Des exemples

Certaines communes rurales sont menacées par l'extension de la ville proche. Parfois, elles sont sollicitées par des promoteurs immobiliers ambitieux. Si l'on n'y prend garde, ils risquent de consommer à outrance leurs ressources : foncier, eau, énergie, main-d'œuvre… Pourtant les retombées fiscales ne sont pas à la hauteur des espérances.

Il est important dans ce cas d'anticiper et de voir comment organiser notre espace sans le dénaturer, en préservant nos ressources et notre identité.

En résumé

Au cours de l'exercice de planification, les communes d'une province proche d'une grande ville ont présenté lors d'une réunion leur diagnostic territorial. Ces travaux ont mis en évidence l'existence de trois zones spécifiques :

- un littoral composé de communes rurales enserrées par des grandes villes ;
- un arrière-pays encore vierge, composé de zones de forêts et de plateaux montagneux ;
- et des zones à vocation agricole.

Au cours de cette réunion, ont été évoqués des problèmes identiques pour plusieurs communes :

- des besoins sociaux importants : analphabétisme persistant, infrastructures routières insuffisantes en milieu rural, manque d'établissements scolaires et parascolaires, insuffisante couverture sanitaire, habitats précaires ;
- une agriculture en mutation : i) disparité des exploitations (morcellement des petites exploitations familiales et occupation de l'espace par de gros investisseurs) ; ii) peu d'intégration des filières de production, organisation peu développée du secteur coopératif, des petites unités de transformation non viables, pas d'organisation des intrants ; iii) élevage à améliorer ;
- une insuffisante valorisation des massifs forestiers : dégradation des espèces, forte dispersion spatiale qui favorise l'émigration, manque de valorisation des sites touristiques ;
- des zones industrielles gérées par les investisseurs venant des grandes villes environnantes avec peu de retombées sur la commune et sur l'emploi ;
- des communes rurales partagées entre leur frange littorale en pleine expansion et un arrière-pays sans infrastructures, où les jeunes n'ont pas d'emploi.

Chaque diagnostic communal évoque la nécessité d'implanter sur son territoire une usine de transformation de produits agricoles, une coopérative, une zone industrielle, un centre touristique… Ce serait multiplier les infrastructures, avec le risque d'une concurrence néfaste et des surcoûts difficilement supportables.

En revanche, un partage raisonné et concerté de l'implantation de structures de transformation de différents produits, l'organisation de coopératives, doivent être envisagés, en tenant compte du potentiel spécifique de chaque collectivité, de l'organisation des intrants, de la rationalisation des circuits de commercialisation, de l'offre de main-d'œuvre existante et des mesures à prendre ensemble pour améliorer leur compétitivité…

On aboutirait alors à la définition d'un projet transversal et intégrateur, donc une compétence par nature intercommunale, qui veille (et exploite) un projet cohérent, avec l'appui de l'Etat, sur tout le territoire concerné.

Type de coopération	Objet et contenu des projets de coopération, d'association ou de partenariat
Coopération de services	**Production de services de base :** – Equipements complémentaires : équipements sanitaires, internats des élèves, transports scolaires… – Services publics : eau potable, électricité, assainissement, désenclavement, aménagement des pistes ; – Services sociaux (aide à la personne, accueil des personnes âgées, des enfants, centre d'accueil maternité…) ; – Préservation et exploitation rationnelle des forêts et espaces à protéger. **Centre de ressources** Mobilisation d'expertises pour les collectivités qui ont peu ou pas de moyens.
Coopération de projet	**Projet de territoire** – Développement de filières (production, transformation, commercialisation dont recherche d'un label) ; – Aménagement des espaces, exploitation rationnelle des ressources naturelles d'un terroir, organisation de l'habitat ; – Politique de l'emploi à l'échelle de la province.

L'étape de formalisation du projet de coopération (institutionnelle et/ou conventionnelle)

Avant de formaliser il y a :

- *des éléments à prendre en compte ;*
- *des démarches à effectuer ;*
- *des choix à faire.*

Une fois ces étapes accomplies, on peut formaliser notre coopération :

- *en créant un groupement de communes ou de collectivités locales (coopération institutionnelle) ;*
- *en s'organisant selon une convention d'association ou de partenariat (coopération conventionnelle) ;*
- *en choisissant notre mode de gestion.*

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 35 2012/10/24 5:11

Fiche 4 Comment formaliser l'idée de coopération ?

Ce qu'il faut savoir

Vous connaissez maintenant vos partenaires pour la réalisation de votre projet, et vous vous êtes mis d'accord sur l'activité à mener ensemble. Il s'agit désormais de traduire cet accord en choisissant la formule de coopération la mieux adaptée.

Vous avez déterminé l'objet de votre coopération avec d'autres collectivités locales, mais vous devez vérifier que le domaine de coopération retenu relève de la compétence d'une collectivité locale.

Votre projet ne pourra aboutir que s'il est connu, partagé et accepté sur l'ensemble de votre territoire, il provient donc du PCD que vous avez conçu en associant tous les acteurs concernés et qui a été validé.

Dans un premier temps, il est préférable de choisir des actions bien ciblées, vous aurez tout le temps ensuite, si votre coopération est bien établie, d'élargir le domaine d'intervention.

Objectif de l'étape

Constituer un premier document présentant l'objet de votre coopération.

Actions à mener

Les communes ou les collectivités territoriales intéressées doivent constituer une commission technique qui va concrétiser, sous forme d'une fiche technique, les objectifs, les activités à mener, le planning, suivi et l'évaluation pour votre projet commun.

Cette fiche technique permet de positionner votre projet dans son contexte. Elle fait l'objet d'une présentation assez succincte (4-5 pages maximum). Elle comporte :

- la description du projet qui fait l'objet de coopération avec d'autres collectivités locales et/ou avec des partenaires ;
- le coût de l'investissement s'il s'agit d'un équipement ;
- le coût de fonctionnement : les charges du personnel nécessaire, les intrants, la communication ;
- les modalités de mise en œuvre ;
- l'impact attendu.

Ce document servira de base pour les négociations futures.

Qui peut nous aider ?

- le Secrétaire général d'une commune ou d'une collectivité locale impliquée ;
- un agent des services extérieurs, surtout s'il s'agit d'un projet en lien avec son secteur (éducation, santé, équipement…) ;
- un agent de la Division des collectivités locales ;
- une personne ressource, un technicien d'une des communes, un membre du conseil communal ou provincial.

Fiche 5 Faire adopter le projet de coopération par votre conseil

Contexte

La volonté du président de conseil de coopérer avec d'autres collectivités locales pour entreprendre des projets susceptibles d'aider à rendre plus de services à ses administrés ou à développer certains secteurs est tout à fait louable. Mais pour réussir, il devra dans un premier temps obtenir l'adhésion de son Conseil. C'est une condition légale.

Objectif

Obtenir l'adhésion de son conseil afin que la coopération envisagée avec d'autres partenaires soit réelle et partagée par tous les représentants de la commune ou de la collectivité locale.

Action

Présenter le projet au cours d'une réunion du conseil communal pour obtenir l'adhésion des conseillers.

Adhérer aux conditions préalables

S'engager dans un projet de coopération appelle un certain nombre de conditions :

- développer une collaboration équitable basée sur la réciprocité et le respect mutuel ;
- respecter tous les engagements pris entre les parties prenantes ;
- associer et mobiliser les équipes techniques autour du projet ;
- inscrire dans le temps, avec des échéances et des étapes et peut-être des difficultés qu'il faudra surmonter ;
- associer, dans une première phase du projet, l'ensemble des acteurs du développement local présents sur le territoire: les autorités de l'Etat, les associations, les ONG… dans le cadre d'une démarche participative.

Désigner la personne responsable qui représentera les intérêts de la commune

C'est un élu qui représentera la commune et à ce titre défendra les intérêts de la commune qui s'engage dans une coopération. Cet élu sera notamment chargé de:

- rendre compte régulièrement au conseil communal de l'état d'avancement de votre coopération ;
- vérifier la pertinence, l'efficacité, l'impact, des actions entreprises.

Adopter le projet en délibération du conseil communal

Le compte-rendu de délibération concrétise, par son caractère légal, l'adhésion du conseil communal à l'action de coopération.

Remarques

- Si, au cours de ces délibérations, le projet de coopération n'a pas été précisément défini en tenant compte des éléments destinés à le faire fonctionner, pour être éventuellement négociés, l'adhésion de la commune ne peut être réelle et partagée. Le projet doit respecter les articles 78 et 79 de la Charte communale.
- Un projet de coopération ne pourra produire de résultats que s'il arrive à rassembler des élus convaincus, une équipe dirigeante et des partenaires engagés. Informés avant de décider les élus et leurs partenaires ne pourront ensuite se soustraire à leur engagement.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 37 2012/10/24 5:11

Fiche 6 Points d'attention pour une bonne coopération

On ne se lance pas dans une telle entreprise sans avoir réfléchi aux facteurs déterminants à prendre en compte pour qu'elle soit efficace et réponde au mieux aux objectifs fixés.

Ces facteurs sont principalement :

- les acteurs avec qui l'on va coopérer ;
- le périmètre d'intervention ;
- les formes d'organisation de la structure : son organisation interne, ses modes de gestion et les modalités de son financement.

Fiche 7 Les acteurs de la coopération

La charte communale permet d'établir des relations de coopération, de partenariat et d'association avec un large éventail de partenaires. Selon les dispositions de la Charte, des relations peuvent être établies entre :

- des communes urbaines et des communes rurales ;
- des communes et d'autres collectivités locales (préfectures, provinces, et régions) ;
- des communes et des groupements de communes ou de collectivités locales ;
- des communes et l'Administration (ministère, secrétariat d'Etat, Hauts-Commissariat) ;
- des communes et autres personnes morales de droit public (ONE, ONEP, agences de développement) ;
- des communes et d'autres personnes morales de droit privé (associations, ONG, opérateurs privés).

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 39 2012/10/24 5:11

Fiche 8 Le périmètre d'intervention

Le bon périmètre est celui du territoire vécu (principe du bassin de vie). Car c'est bien de l'amélioration des conditions de vie dont il s'agit, lorsque des élus de collectivités locales décident de coopérer en conduisant un projet commun.

Aussi, la définition du périmètre d'intervention, en clair, le nombre de communes minimum ou maximum qui convient le mieux pour constituer un organisme de coopération entre collectivités locales, ne peut être simple.

Il se situe par rapport à l'enjeu de l'initiative et à la capacité de la maîtriser : aménagement d'un terroir, d'un espace, développement économique, gestion d'un service public, projet de territoire à plusieurs composantes…

La pertinence du périmètre d'intervention dépendra avant tout de son adéquation avec l'initiative intercommunale. Son identification implique de prendre en compte plusieurs critères :

- la démographie et la géographie du territoire ;
- la nature et le coût des services du projet ;
- l'objet de la coopération…

Ainsi, des collaborations peuvent se tisser :

- entre communes voisines, plusieurs communes rurales, ou une commune rurale jouxtant une commune urbaine ;
- entre communes d'un même cercle : le regroupement des communes autour d'un massif forestier est un bon exemple de ce type de coopération désirant protéger et/ou valoriser les ressources naturelles de la forêt ;
- entre toutes les communes de la province autour du conseil provincial :
  - la nécessité de mutualiser les efforts financiers pour l'achat de matériel lourd est souvent la cause de ce regroupement,
  - pour le développement des services sociaux, la politique d'intervention trouve un grand intérêt dans une politique menée par l'ensemble des collectivités locales d'un même cercle ou d'une province.

Au moment où l'on décide de coopérer, il est important d'apprécier :

- l'objectif prévu par l'activité et l'espace de solidarité qu'elle englobe ;
- les retombées de la coopération sur la commune et ses habitants : si on est trop nombreux, l'impact risque de passer inaperçu ;
- la dynamique que l'action va engendrer et la capacité des communes à en assurer la maîtrise.

En principe, la loi laisse toute l'initiative aux collectivités territoriales pour définir leur périmètre d'intervention, l'essentiel étant d'être animé de la motivation d'entreprendre ensemble et de voir les moyens dont on dispose pour réussir notre coopération.

Seul le Premier ministre, pour cause d'utilité publique, peut « adjoindre, par décret motivé, une ou plusieurs collectivités locales à un groupement constitué ou à constituer après consultation du ou des conseils communaux concernés » (cf. art. 80 de la Charte communale visée au titre I supra).

Remarque

Il n'existe pas d'exemple de coopération entre communes rurales de plusieurs provinces. Cette éventualité n'est pas à écarter lorsque la configuration des communes de plusieurs provinces l'impose.

Exemple : « La réalité de nos deux provinces adjacentes plaide pour l'intercommunalité… une série de vallées allant de l'amont à l'aval, et des bassins versants propices à l'installation de décharges, de traitement des eaux usées, les vallées entre elles, reliées par des cols qui servent de lien… » Un Président de conseil communal.

Pour ces élus, c'est une façon transversale d'organiser un terroir homogène par sa configuration géographique.

Fiche 9 Quelle forme de coopération adopter ?

Contexte

Le document de projet a été adopté en délibération par les conseils des communes ou des collectivités qui désirent s'associer pour mener à bien cette entreprise.

La réussite de la coopération dépend de plusieurs facteurs qui sont liés et qui concernent :

- l'organisation interne de la structure de coopération ;
- la gestion interne qui sera adoptée ;
- les modalités de financement du projet.

Objectif de cette étape

Définir les formes institutionnelles ou conventionnelles de la coopération.

Action

Vous connaissez maintenant les partenaires avec qui vous allez réaliser votre projet. Vous vous êtes mis d'accord sur l'activité à mener ensemble. Il s'agit désormais de traduire cet accord en choisissant la formule de coopération la mieux adaptée à ce projet.

La formule Groupement

Le groupement de communes et/ou de collectivités (133 groupements répertoriés en 2009) en tant qu'établissement public a vocation à durer, la réussite de son entreprise dépendra de la détermination et de la volonté des communes qui le composent à la poursuivre, voire à l'amplifier.

Support juridique

Selon **l'article 81 de la Charte communale**, le groupement de communes ou de collectivités locales est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le groupement est administré par le conseil du groupement qui est l'organe d'animation et de coordination du projet. Il comprend un bureau qui est l'exécutif et se réunit selon les dispositions du règlement intérieur.

Le groupement est administré par le conseil du groupement dont :

- le nombre de délégués est fixé, sur proposition des adhérents, par arrêté du ministre de l'Intérieur. Chaque commune adhérente y figure au prorata des apports avec au moins un délégué **(art. 82)** ;
- les délégués sont élus pour la durée du mandat communal au sein de leur collectivité, à scrutin secret et à la majorité relative. Ils sont rééligibles. En cas de vacance, ils sont remplacés dans les mêmes formes **(art. 82)** ;
- l'exécutif du groupement est assuré par un bureau (le président et 2 à 4 vice-présidents) élu à l'instar du bureau communal. Le conseil de groupement élit le secrétaire du groupement chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux **(art. 83)**.

La forme conventionnelle

En général, la Convention de partenariat n'a pas la même vocation que la création d'un groupement de communes et/ou de collectivités, dans la mesure où elle est mieux adaptée pour mener un projet ponctuel visant notamment la réalisation d'un investissement qui aura nécessité l'intervention de plusieurs acteurs, dont des partenaires financiers.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 41 2012/10/24 5:11

C'est un outil privilégié pour réaliser des projets d'infrastructure et d'équipement ; la mise à niveau des communes s'effectue actuellement grâce à des programmes de partenariats publics/privés appelés à prendre de l'importance compte tenu de l'intérêt à mobiliser les associations locales et les opérateurs privés.

Les collectivités font souvent appel au mode conventionnel pour résoudre des problèmes tels que le traitement des eaux usées, la gestion des déchets, la distribution d'eau et d'électricité ou la construction d'ouvrages publics.

Elle permet également d'établir un partenariat avec des associations. Dans ce cas, la commune s'associe avec l'organisme et lui confie la gestion d'un service, souvent un service à caractère social ou sportif.

Support juridique

Charte communale, article 78 : Les communes urbaines et rurales et leurs groupements peuvent conclure entre elles ou avec d'autres collectivités locales, avec les administrations publiques, les établissements publics ou les organismes non gouvernementaux d'utilité publique, des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun, ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé. Ces conventions déterminent, notamment, les ressources **humaines** et **financières** que les parties décident de mobiliser pour la réalisation des projets ou de l'activité d'intérêt commun.

La convention de coopération, conclue sur le vu des délibérations des assemblées concernées, fixant notamment l'objet du projet, son coût, sa durée, le montant ou la nature des apports et les modalités financières et comptables, est approuvée par le ministre de l'Intérieur ou son délégué.

Le budget ou un compte d'affectation spéciale de l'une des collectivités associées sert de support au budget de l'activité.

A retenir

- Un groupement de communes ou de collectivités, une fois créé, peut lui aussi signer avec d'autres partenaires, des conventions de partenariat pour la réalisation d'une activité spécifique.
- Les communes et les collectivités qui ont décidé de s'associer ont le pouvoir de décision plein et entier pour adopter la formule juridique et réglementaire qui leur convient le mieux, sous réserve de l'approbation de la tutelle .
- Le choix doit se faire en toute connaissance des règles qui régissent chacune de ces formules, de ses avantages et de ses inconvénients.

En résumé, on peut opter pour :

Groupement de communes	Plusieurs communes s'associent pour réaliser une œuvre commune ou gérer un service public d'intérêt général.
Groupement de collectivités locales	Le groupement est constitué de collectivités locales de niveau territorial différent : la préfecture ou la province, une ou plusieurs communes urbaines, des communes rurales. Ce type de groupement est plutôt enclin à s'engager dans un projet de territoire.
Convention de coopération d'association ou de partenariat	Permet à une ou plusieurs communes ou collectivités locales d'établir des liens de coopération avec des partenaires différents, pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun. Ces partenaires peuvent être publics ou privés, ou les deux : • des institutions publiques (services extérieurs, agences de développement…) ; • des partenaires du secteur privé (sociétés d'assainissement, de transport…) ; • des associations et ou des organisations professionnelles (secteur associatif et société civile).

Fiche 10 Le groupement de communes ou de collectivités

Contexte

Les communes et collectivités locales qui ont défini l'objet de la coopération ont opté pour la création d'un groupement, établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Elles ont obtenu l'approbation préalable de l'autorité de tutelle pour initier ou mettre en œuvre tout projet de coopération interne ; pour conclure, les actions de coopération sont signées :

- par le président du groupement s'il s'agit d'une coopération entre communes ;
- par le wali ou gouverneur de la préfecture ou de la province, s'il s'agit d'une coopération entre collectivités locales incluant la province ou la préfecture ;
- par le gouverneur du chef-lieu de la région avec le contreseing du président du conseil régional s'il s'agit d'une coopération de collectivités locales incluant la région.

Objectif

Formaliser l'accord de coopération et établir les statuts et le règlement intérieur. Ce sont les actes constitutifs de la structure qui lui permettront d'être officiellement reconnue et donc apte à mener ses activités.

Actions

Comment s'organise un groupement de communes ou de collectivités locales ?

Les communes et/ou les collectivités locales choisissent librement, dans le cadre de leurs compétences, la mission qu'elles souhaitent confier au groupement formé. Elles s'organisent donc en conséquence.

Comme tout établissement public, le groupement a une administration et des ressources qui lui sont propres. Les règles d'organisation d'un groupement de communes ou de collectivités trouvent des réponses spécifiques dans le titre VII (chapitre II et III) de la Charte communale (4).

> **Art. 82.** — Le groupement est administré par un conseil de groupement dont le nombre est fixé sur proposition des collectivités associées, par arrêté du ministre de l'Intérieur. Ces collectivités sont représentées au prorata de leur apport et au moins par un délégué pour chacune des communes membres.

Chaque commune adhérente est représentée au moins par un délégué. Ce délégué est élu pour la durée du mandat communal, à scrutin secret et à la majorité relative. Il est rééligible.

Le Conseil de groupement est l'organe de délibération, il se réunit quatre fois par an en session ordinaire. Il peut aussi se réunir en sessions extraordinaires autant de fois que le Bureau du groupement l'estimera nécessaire.

Le conseil de groupement constitue le bureau. Il élit parmi ses membres (article 83) :

- un président et des vice-présidents (de deux à quatre selon l'importance du groupement) dans les conditions de scrutin et de vote prescrites pour les Communes (scrutin uninominal au vote secret) ;
- un secrétaire, élu au scrutin secret à la majorité relative, chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux.

Les conditions d'organisation sont définies au cours d'une délibération.

(4) Titre VII, Chapitre II relatif au groupement de communes, chapitre III spécifique au groupement d'agglomérations.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 43 2012/10/24 5:11

Qui est responsable de l'administration du groupement ?

Il appartient au bureau du groupement d'assurer l'administration et la gestion de l'activité pour laquelle il est créé.

Concernant l'administration des activités du groupement, celui-ci peut :

- se doter d'un local, recruter un secrétaire général et des personnels administratifs et techniques ; une ou plusieurs communes adhérentes peuvent mettre à disposition du groupement du personnel et des biens, dans la mesure où le coût et la répartition de la charge sont préalablement correctement mesurés et acceptés de tous ;
- acquérir des biens de fonctionnement, mais sous la réserve expresse qu'il en ait dégagé les coûts et les moyens de financement et que tous les participants en soient d'accord (par délibération) pour en supporter les charges.

Concernant les modes de gestion, les collectivités membres du groupement peuvent choisir entre plusieurs modes de gestion. Nous le verrons plus tard.

A retenir

- C'est le conseil du groupement qui conçoit lui-même son organisation. Le cadre juridique laisse le pouvoir de décision plein et entier aux communes adhérentes, après délibérations concordantes, et sous réserve d'approbation de la tutelle. Elles définissent :
  – la composition de son bureau ;
  – le lieu pour abriter le siège du groupement ;
  – les modalités de mise en place du personnel administratif et technique.
- On remarque que la représentation de la commune au sein du groupement se fait au prorata de sa contribution. C'est la raison pour laquelle il est important de bien définir les modes d'organisation lui permettant de s'impliquer, quel que soit le montant de sa contribution. La délibération du conseil permet de prendre part aux négociations.
- Le conseil de groupement doit donc établir son organigramme en fonction de ses ressources. Ce n'est pas toujours la peine de se doter de locaux spécifiques, de personnels nombreux, d'établir des indemnités pour tout le monde, car l'idée de se regrouper est aussi l'occasion de réaliser des économies d'échelle en utilisant :
  – les équipements et l'administration des communes membres, de façon rationnelle ;
  – les services que peuvent apporter les services de l'Etat (équipement, santé, éducation…).

Avec quelles ressources le groupement va-t-il fonctionner ?

Les règles financières et comptables des collectivités locales s'appliquent au budget et à la comptabilité du groupement sauf que, à la différence des collectivités locales, le groupement ne peut percevoir d'impôts ou créer des taxes. Le groupement, en tant qu'établissement public, a son budget propre, distinct du budget des collectivités locales membres.

Même s'il ne peut percevoir d'impôts, le groupement peut disposer des ressources suivantes :

- la contribution des communes adhérentes ;
- les recettes relatives aux services transférés au groupement ;
- les redevances et rémunérations pour services rendus ;
- les revenus de gestion du patrimoine ;
- les emprunts ;
- les dons et legs ;
- les recettes diverses ;
- les subventions de l'Etat. Article 30 de la loi 45-08.

Il faut aussi savoir que les communes et leurs groupements peuvent utiliser les possibilités qu'offre l'article 30 de la loi 45-08 portant organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements. Celui-ci prévoit plusieurs sortes de ressources financières à l'exclusion de toute recette fiscale.

Les groupements peuvent aussi bénéficier des subventions accordées par le ministère de tutelle, surtout lorsqu'ils entreprennent des projets nécessitant des investissements importants.

A retenir

- Le budget du groupement est en grande partie tributaire de la contribution des communes membres. La charte communale précise que cette contribution au budget de leur groupement est une dépense obligatoire (cf. art. 40, loi 45-08). Le montant de la contribution n'est pas précisé par les textes, il dépend de la base de calcul qui aura été effectuée en fonction de l'activité menée et des modalités de répartition choisies par le bureau du groupement et donc sur l'acceptation partagée des adhérents.
- Même si le groupement ne peut percevoir de taxes et d'impôts, il ne faut pas oublier que la Charte communale et la loi 45-08 offrent la possibilité au groupement de créer des ressources. Cette possibilité offerte est jusque-là peu usitée et mérite d'être mieux prise en compte.
- On observe une évolution dans les activités donnant lieu à la création d'un groupement de collectivités. Ce sont des activités d'envergure (projets d'assainissement pour enlèvement et traitement des ordures ménagères, traitement des déchets liquides, voirie, transports), qui nécessitent des investissements importants et donc des montages financiers en conséquence.

Certains groupements font preuve d'initiatives pour répondre aux exigences de financement de plus en plus importantes :
  – constitution de fonds de solidarité ;
  – constitution d'une épargne, à partir des excédents, pendant plusieurs années, pour accéder à un emprunt auprès du FEC ;
  – prêt contracté ;
  – partenariats avec des opérateurs privés, les agences de développement, les programmes de l'aide internationale.

- D'autres groupements répartissent les charges entre les collectivités associées pour éviter d'avoir des charges trop lourdes, surtout lorsque l'activité nécessite de créer de nombreux emplois.

Exemple d'un groupement qui a pour objet d'assurer le fonctionnement d'une brigade mécanisée. Pour alléger le budget de fonctionnement du groupement qui a besoin, pour assurer correctement son service, d'employer 18 personnes, les charges de personnel ont été réparties entre :
  – les budgets du conseil provincial ;
  – les budgets de communes plus aisées ;
  – le budget du groupement de communes.

Nombre	Fonction	Relevant du budget de :
01	Chef de parc	Province
01	Soudeur	Province
01	Mécanicien	Groupement
04	Chauffeurs de camion	Province
08	6 chauffeurs d'engin	Groupement
	2 chauffeurs d'engin	Communes
03	Fonctionnaires administratifs	Groupement

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 45 2012/10/24 5:11

Comment établir le règlement intérieur du groupement ?

Le règlement intérieur accompagne l'acte constitutif du groupement de communes ou de collectivités locales.

Il doit définir les modalités de gestion qui ont été adoptées, la répartition des responsabilités, les règles de contribution financière pour le recouvrement des dépenses de fonctionnement du service fourni par le groupement.

De manière générale, doivent figurer dans le règlement intérieur les éléments suivants :

- la référence aux délibérations des communes adhérentes ;
- les indications sur l'objet du groupement (les raisons de se regrouper, la description de l'activité, ses fonctions, ses moyens et ses conditionnalités) ;
- la définition et l'organisation du groupement : lieu choisi pour abriter le siège, composition du bureau ;
- la description du fonctionnement de la structure : modalités de mise en place du personnel administratif et technique, (dont le recours au personnel administratif et technique nécessaire pour que le groupement puisse mener son activité dans de bonnes conditions) ;
- les attributions de l'organisme : distribution des tâches et des responsabilités des communes membres et utilisatrices ;
- les modalités de gestion (voir plus loin) ;
- l'origine des recettes : règles de contribution financière pour le recouvrement des dépenses de fonctionnement du service ;
- le rappel des textes définissant l'organisation financière.

A retenir

- Les règles doivent être stables, claires mais non rigides, car il faut prévoir des possibilités d'ajustement.
- Les collectivités du groupement doivent être fortement impliquées dans la définition du règlement intérieur.
- Des exemples de règlement intérieur figurent en annexe.

Fiche 11 La convention de coopération ou de partenariat

Contexte

La ou les collectivités locales impliquées ont opté pour la formule conventionnelle parce qu'elles souhaitent s'associer avec des partenaires pour mener une activité d'intérêt public.

Objectif

Formaliser l'accord et établir les termes de la convention de partenariat.

Action

Qu'est-ce qu'une convention ?

La convention est l'acte contractuel qui établit les modalités des accords conclus entre les partenaires qui se regroupent pour réaliser en commun un projet d'intérêt public. Ces accords peuvent être passés entre plusieurs collectivités locales, ou entre une ou plusieurs collectivités locales et des organismes publics, des organisations de la société civile et/ou le secteur privé.

Comment définir le mode d'organisation du partenariat ?

La convention est l'acte contractuel qui définit l'objet de la convention, la répartition des responsabilités entre les partenaires. Comme ils mettent en œuvre le projet commun, ils se doivent d'établir ensemble les modes de direction et de gestion, avec la mise en place d'un conseil ou comité de coordination et d'une équipe chargée de faire fonctionner l'activité du projet.

- l'instance, ou comité de coordination, est en général composée d'un représentant de chaque structure ou organisme associé. Cela implique, pour la commune en particulier, de mandater la bonne personne, afin qu'elle la représente au sein du comité et surtout lui rende compte ;
- l'équipe chargée de mettre en œuvre l'activité fait appel à des techniciens.

Ainsi les autorités locales peuvent améliorer la gestion du projet menée en partenariat en profitant d'une expertise et d'une administration rigoureuse.

Comment établir les termes de la convention ?

Il convient d'élaborer un document qui sera la base des engagements réciproques des communes et de leurs partenaires. Le lancement du projet sera matérialisé par la signature de cette convention une fois approuvée par l'autorité de tutelle.

Elle doit comporter :

- un préambule expliquant : l'historique du projet, le choix de ce projet et la raison de ce choix, en fonction des besoins des populations, les lois et règlements applicables auxquels la convention se réfère ;
- la description de l'objet de coopération (elle est assortie d'une fiche technique par exemple un plan s'il s'agit d'une construction, un planning de réalisation, le cahier des charges…) ;
- l'identification des partenaires et de leur représentant ainsi que les pouvoirs concédés à chacun de ces représentants ;
- la référence aux délibérations des communes adhérentes ;
- le Plan d'action ;
- le coût du projet et son plan de financement ; ce plan détermine le montant et la nature des apports, la contribution de chacun, les modalités de versement de ces quotes-parts ;
- le partage des responsabilités :
  – qui est le maître d'ouvrage ;
  – les obligations de chaque membre de la convention ;
  – la mise à disposition du personnel (nombre, qualification, modes de paiement…) ;

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 47 2012/10/24 5:11

- la localisation des opérations financières dans un compte d'affectation spécial (CAS) ;
- les formes de communication interne et externe :
  – qui établit les comptes-rendus d'activités et à quel rythme, sachant qu'en règle générale, ces comptes-rendus doivent être adressés au wali.
- la date d'entrée en vigueur de la convention et la date de clôture du partenariat ;
- les modalités instaurées pour évaluer le projet :
  – état d'avancement ;
  – équilibre financier ;
  – nombre de bénéficiaires du projet et nombre d'activités engendrées.

Les termes de la Convention doivent également prévoir :

- si l'objet de la convention consiste à réaliser un ouvrage, il sera fait mention de :
  – sa réception provisoire et définitive,
  – l'identité du propriétaire à qui appartient la réalisation (cela peut être les communes, mais aussi les associations partenaires) ;
- la date de fin de la convention.

Quelles sont les ressources d'une convention de coopération ou de partenariat ?

Dans la mesure où la loi permet à des collectivités locales d'établir des formes de coopération avec l'Etat, d'autres acteurs économiques et sociaux privés, celles-ci ont plus de latitude pour entreprendre des projets d'envergure, que leurs seules ressources ne pourraient assurer, qu'elles soient humaines ou financières.

Ainsi, ce type d'association permet à l'institution communale de partager à la fois des savoirs et des ressources. Les ressources sont constituées par la contribution des partenaires ; elles peuvent être constituées par la contribution des communes ou collectivités associées et la mobilisation d'autres financements, notamment l'apport des opérateurs privés chargés de la mise en œuvre du projet.

Ces opérateurs sont souvent des opérateurs économiques qui peuvent mobiliser des moyens financiers importants et l'encadrement technique adéquat.

Les conventions de partenariat qui existent au Maroc concernent principalement :

- la gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement liquide ;
- les services de nettoiement (collecte et traitement des déchets) gérés le plus souvent par des entreprises privées ;
- l'organisation du transport ;
- la construction d'édifices publics ;
- l'organisation et la mise en place de services sociaux.

A retenir

- La signature d'une convention de partenariat est pour les communes ou les collectivités locales une façon d'exercer différemment certaines de leurs attributions et non un moyen de se dessaisir de leurs compétences.

  Il est indispensable que les collectivités locales partenaires s'imposent, et puissent assurer, un pilotage précis et périodique. Car la signature d'une convention ne dédouane pas pour autant l'autorité locale qui s'est engagée à coopérer. Ce sont les termes de la convention qui définissent les droits et obligations des parties. Elle doit donc être précise et détaillée.
- Il est nécessaire que les supports contractuels soient explicites et sans ambiguïtés sur les effets induits de la coopération.
- Dans tous les cas, l'engagement des collectivités locales doit se faire par des délibérations motivées et justifiées (constituant des annexes obligatoires aux contrats ou conventions). C'est un acte réglementaire qui permet ainsi aux élus d'être pleinement informés et donc d'être responsables des effets de leurs décisions.

Fiche 12 Le choix du mode de gestion

Le choix des modes de gestion est un élément important qui doit également figurer dans les règlements ou les conventions que nous venons d'examiner. La gestion de l'activité du groupement est bien sûr déterminante pour la réussite de l'opération.

Là encore, la loi laisse l'initiative du choix au groupement de communes ou de collectivités locales ou aux partenaires d'une coopération. L'essentiel est que les modalités de gestion qui seront choisies par les acteurs de la coopération soient correctement comprises et maîtrisées.

Les groupements de communes ou de collectivités locales, les partenaires d'une convention de partenariat ont un choix décisif à faire, qui se résume en une alternative :

- assurer directement en régie la gestion des services communs mis en place ;
- confier tout ou partie de la gestion à des tiers en déléguant ainsi une partie de leurs compétences.

Qu'est-ce que la gestion en régie ? (art. 39, loi 78.00 modes de gestion)

Dans la gestion directe, le groupement de communes ou de collectivités réalise les investissements et gère le service à ses risques et périls. Les dépenses et les recettes du service apparaissent dans le budget du groupement.

- De nombreux groupements de communes ou de collectivités gèrent en régie leur activité sans grande difficultés si le règlement intérieur est précis :
  – gestion d'une brigade mécanisée ;
  – gestion d'une pépinière ;
  – gestion d'une ambulance pour le transport des malades.
- Le groupement de communes n'a pas toujours le personnel compétent nécessaire pour gérer les équipements qu'il met à disposition. Par ailleurs, s'il a recours à des spécialistes, cela risque d'être coûteux. Il peut alors faire appel aux services extérieurs de l'Etat en signant des protocoles d'accord avec les directions régionales de ces services.

Qu'est-ce que la gestion déléguée ?

Dans ce cas, le groupement de communes ou de collectivités confie la gestion du service à une tierce personne.

Il existe plusieurs types de délégation de gestion encadrés par la loi de gestion déléguée (loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics).

Dans tous les cas, le conseil du groupement ou le conseil de gestion d'une coopération conventionnelle doivent approuver par délibération le principe de la délégation de gestion du service et le cahier des charges, puis les termes du contrat de délégation de la gestion.

- La formule de gestion déléguée est adoptée par le groupement ou la structure de coopération en partenariat lorsque l'objet de la coopération requiert des compétences techniques spécifiques et des moyens financiers importants. Par exemple :
  – le groupement de communes ou de collectivités qui mène une opération d'assainissement délègue la gestion à l'opérateur chargé de la bonne conduite de l'activité : enlèvement et transport des ordures, traitement des déchets ;
  – la gestion des commerces situés dans une gare routière est déléguée aux commerçants qui les exploitent.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 49 2012/10/24 5:11

A quels types de délégation de gestion le groupement ou le partenariat conventionnel peuvent-il recourir ?

La concession

La concession est le contrat par lequel les communes ou collectivités associées confient à un opérateur la gestion d'un service et la réalisation des équipements nécessaires à ce service.

Le bureau du groupement ou le conseil d'administration de la coopération conventionnelle prépare le cahier des charges pour le partenaire susceptible de financer les équipements et d'exploiter le service à ses risques et périls.

Le concessionnaire est rémunéré par l'exploitation du service.

L'affermage

L'affermage est le contrat par lequel les collectivités associées confient à un opérateur la gestion d'un service assuré avec des ouvrages et équipements remis par la structure de coopération. Le fermier exploite le service à ses risques et périls, restitue les ouvrages et équipements dans leur état d'origine et verse une redevance d'usage au groupement.

Le fermier est rémunéré par l'exploitation du service.

La gérance

La gérance consiste à confier la gestion d'équipements ou de services intercommunaux à un opérateur susceptible de les exploiter dans de meilleures conditions que le bureau du groupement.

Le gérant est rémunéré par les communes associées, avec un intéressement au résultat de la régie. Le groupement de communes ou de collectivités supporte entièrement le risque de l'exploitation et les dépenses de gros entretien et de renouvellement des équipements.

A retenir

- Dans tous les cas, la collectivité locale ou le groupement de communes ou de collectivités qui ont signé une convention de partenariat sont propriétaires des biens.
- Chaque projet dispose de sa structure institutionnelle et financière propre avec une répartition des risques liés, d'une part, à la construction ou l'équipement, d'autre part aux recettes.
- Ces montages reposent sur un mécanisme conventionnel encadré par la loi de gestion déléguée.
- Il n'y a pas de solution unique, et chaque montage, établi selon un cahier des charges précis, correspond à la taille et à la nature de l'équipement ou du service qui a été délégué. Les règles doivent être claires et susceptibles d'évolution.
- Les collectivités locales doivent être fortement impliquées avant de prendre des décisions et :
  – évaluer correctement les risques politiques, économiques et sociaux qui peuvent entraver la réussite du projet ;
  – contrôler l'exploitation et le respect du cahier des charges.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 50 2012/10/24 5:11

Fiche 13 Qui peut nous aider ?

Toutes ces procédures à respecter demandent parfois l'intervention d'une personne compétente qui pourra vous guider. Il y a dans l'environnement de la commune ou de la province un éventail de ressources humaines qui pourront vous faciliter la tâche.

L'autorité de tutelle

La DGCL, à travers ses différentes directions spécialisées, peut apporter un appui pour la rédaction des documents de coopération ou de partenariat. Les collectivités s'adressent en particulier à la Division de la Coopération décentralisée.

Le ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire des walis de région, des gouverneurs et de leurs services, notamment la DCL, peuvent prendre toutes les mesures nécessaires au bon fonctionnement des services publics communaux effectuées en direction des populations par les groupements de communes ou de collectivités locales ou par des partenaires liées par une convention de partenariat.

Ces mesures concernent en particulier :

- l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle (wali, gouverneur ou ministre de l'Intérieur) sachant que, sans cette autorisation, rien ne peut être entrepris ;
- l'assistance technique en matière de contrôle de gestion des services publics ;
- la collecte et la mise à disposition de données d'information ;
- l'appui-conseil (choix de la coopération, aide à la rédaction des actes de la convention, etc.).

Le wali intervient aussi en cas de différend dans l'interprétation ou l'exécution de la convention. Ce différend peut être soumis à son arbitrage, et le wali décide en premier et dernier ressorts.

Enfin, selon l'article 83-3 [5] le Premier ministre peut décider, pour cause d'utilité publique, par décret motivé pris sur proposition du Ministre de l'intérieur, de :

- la création ou la dissolution d'un groupement, constitué conformément aux dispositions de l'article 83-2 ;
- l'adjonction ou le retrait d'office d'une ou plusieurs communes de ce groupement ;
- la révision de la liste des compétences d'un groupement.

Par ailleurs, le wali de région, dans sa mission de coordination et de mise en cohérence des politiques publiques au niveau territorial, a l'autorité [6] des Centres régionaux d'investissement. Ils représentent à ce niveau le moyen de mobilisation de tous les intervenants dans l'acte d'investir.

Les services du wali ou du gouverneur pourront de ce fait vous informer sur les programmes qui sont menés dans votre zone d'intervention, et sur les ressources auxquelles vous pouvez accéder : fonds servant à financer des programmes nationaux, subventions délivrées par le ministère de l'Intérieur, au bénéfice des communes ou collectivités, programmes des agences de développement.

Les services techniques déconcentrés de l'Etat et le rôle de la tutelle

En fonction du domaine ou secteur (agriculture, santé, infrastructure routière, élevage…), vous pouvez solliciter l'appui des services au niveau régional ou provincial. Ils vous aideront à monter votre dossier technique. C'est au niveau de l'échelon de la province que s'exerce l'action déconcentrée de l'Etat permettant aux services techniques provinciaux d'assurer les missions de compétence publique.

(5) Titre VII – de la coopération, du partenariat et des groupements des collectivités locales.

(6) Décret n° 2-03-727 du 26 décembre 2003 relatif à l'organisation des Centres régionaux d'investissement qui place ces derniers sous l'autorité des Walis de régions.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 51 2012/10/24 5:11

Les associations et les ONG qui seront vos partenaires conventionnels

Celles-ci ont des personnes ressources pour vous aider à formaliser votre idée grâce à :

- leur pratique du montage de dossiers techniques ou administratifs ;
- leur connaissance spécifique du domaine ou secteur dans lequel elles interviennent ;
- les contacts qu'elles ont noués sur ces thématiques et leur connaissance du contexte local.

Un prestataire privé

Vous pouvez également faire le choix de prendre un prestataire, à savoir un consultant indépendant ou un bureau d'étude, pour vous aider dans la préparation de vos documents. Pour cela, vous devez commencer par rédiger un cahier des charges ou des termes de référence qui détermineront le contenu de la mission que vous souhaitez lui confier. Celui-ci fera ensuite l'objet d'une procédure d'appel d'offres selon la législation, au terme de laquelle vous retiendrez un candidat.

Fiche 14 Approbation et conclusions

Contexte

Le règlement intérieur du groupement de communes ou de collectivités est rédigé. Pour une coopération conventionnelle, les clauses de la convention, le plan d'actions et de financement ainsi que les modes d'organisation de la structure ont été établis.

Objectif

Il s'agit d'officialiser ces documents afin de pouvoir commencer à travailler en étant reconnu.

Action

Ces documents doivent être approuvés au préalable par l'autorité de tutelle, le ministre de l'Intérieur ou son délégué. La conclusion doit être signée par les présidents, par délibération des conseils de chaque collectivité partie.

Type de coopération	Constitution du dossier	Approbation préalable de la tutelle	Conclusion des actions
Conventions de coopération ou partenariat (entre collectivités, avec les administrations publiques, établissements publics, ONG).	Définition des conditions humaines et financières à mobiliser pour réaliser l'objet.	Soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur ou de son délégué. Obtention du Cabinet Royal pour les jumelages avec respect des engagements internationaux pour toute action de coopération internationale.	Décision sur délibération communale reprenant les termes de la convention signée par le président du conseil.
Groupements de communes (urbaines/ rurales, rurales entre elles) Coopération interne.	Sur délibération par le conseil portant sur initiation et mise en œuvre du projet de coopération.	Approbation préalable du gouverneur de province.	Signée par le président du groupement.
Groupements de collectivités (incluant la province ou la préfecture).	Après délibération des conseils communaux et de province portant sur initiation et mise en œuvre de projet de coopération entre différents niveaux territoriaux.	Approbation préalable du ministre de l'Intérieur.	Signées par le wali ou le gouverneur de préfecture ou de la province.
Groupement de collectivités incluant la région.	Après délibération des conseils communaux, provinciaux et régionaux, portant sur initiation et mise en œuvre du projet de coopération.	Approbation du ministre de l'Intérieur.	Signée par le gouverneur du chef-lieu de la région + contre-seing du président du conseil régional.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 53 2012/10/24 5:11

L'étape de la mise en œuvre

Quelques conseils concernant :

- *la coordination ;*
- *la transparence dans l'information ;*
- *la communication et la concertation ;*
- *le suivi et l'évaluation.*

Fiche 15 La mise en œuvre du projet de coopération

Vous avez maintenant un programme matérialisé par la création de votre groupement ou par une convention cadre de coopération ou de partenariat. Le développement durable des relations de coopération doit se traduire concrètement par la réalisation des objectifs fixés par les termes de la convention ou le règlement intérieur établi par le groupement.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de coopération doit respecter quelques principes opérationnels.

Quels sont ces principes ?

- **La coordination**
- **La transparence dans l'information**
- **La communication et la concertation**
- **Le suivi et l'évaluation.**

Comment assurer la coordination de la mise en œuvre ?

L'exécution des tâches demande des qualités de coordination, un esprit d'initiative, de la souplesse dans les prises de décision.

La bonne organisation des structures de coopération dépend de la qualité :

- de l'organisation des instances délibérantes ;
- des ressources humaines chargées de l'exécution du projet, objet de la coopération ;
- du financement de l'activité et des capacités des collectivités territoriales et de leur partenaire à l'assurer durablement.

En matière d'organisation, ce sont les compétences administratives et techniques qui détermineront la capacité d'apprécier et de suivre les activités qui ont fait l'objet d'une coopération entre communes. A ce titre :

- Le règlement intérieur qui a défini clairement les modalités d'organisation du groupement de communes ou de collectivités :
  - facilite la conduite des étapes à suivre pour bénéficier des services du groupement, la distribution des tâches ;
  - clarifie les responsabilités des collectivités membres et utilisatrices ;
  - définit les règles de contribution financière pour le recouvrement des dépenses de fonctionnement du service.
- La convention éclaire sur les termes du contrat ; s'ils sont précis, ils permettent de faire respecter le cahier des charges en direction de l'opérateur chargé de la mise en œuvre de l'objet de la convention.

Concernant la gestion des ressources humaines, le groupement de communes ou de collectivités locales doit distinguer correctement la capacité de maîtrise d'ouvrage de celle purement technique nécessaire à la conduite de l'activité pour laquelle les communes se sont associées.

La préoccupation majeure, dès la conception du projet de coopération, est de s'assurer :

- que la structure est apte à s'entourer des techniciens nécessaires au bon fonctionnement de l'activité pour laquelle l'investissement est mobilisé ;
- qu'elle est en mesure de couvrir les charges générées par les investissements ;
- que le bureau exécutif ou le conseil d'administration sont déterminés à suivre, évaluer, informer régulièrement leurs partenaires.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 55 2012/10/24 5:11

Les collectivités impliquées font preuve d'initiatives pour faire en sorte que l'activité du service public soit efficace et sans rupture, notamment lorsqu'il s'agit de réhabiliter des pistes et des routes soumises aux intempéries ou lorsqu'il s'agit d'organiser une politique de santé et d'hygiène.

Lorsqu'ils ont des difficultés à trouver des techniciens, le bureau du groupement recherche des solutions alternatives :

- les communes mettent à la disposition du groupement leurs techniciens ou des agents communaux ;
- le groupement signe des accords avec les services techniques de l'Etat dans leur domaine de compétence (DRET, santé…) ;
- le groupement forme lui-même ses techniciens.

Pour la coopération de partenariat, c'est plus facile puisque c'est en général avec des partenaires spécialistes qu'une ou plusieurs collectivités établissent des accords.

⇨ Par exemple, les Dar Oumouma et Dar Taliba, qui ont signé une convention de partenariat pour assurer un service social, utilisent un large éventail des compétences apportées par les services de l'Etat (médecin et sage-femme pour la santé) ou par les associations (animateur/trice) culturels et techniques, cuisiniers, gestionnaires, comptables…) bénéficiant souvent d'une formation ponctuelle.

Le financement de l'activité ne doit pas enregistrer de rupture.

Le groupement :

- Doit veiller à conserver toutes les contributions des communes-membres, il s'attache dans ce cas-là à faire en sorte que l'activité soit profitable à tous.

  ⇨ Des exemples :
  - un groupement gérant plusieurs brigades mécanisées dans une région montagneuse qui a adapté ses engins pour répondre aux sollicitations différentes des communes associées (les engins résolvent les problèmes d'enclavement, leur vocation initiale, mais peuvent aussi servir pour d'autres travaux) ;
  - un autre groupement qui a révisé son règlement.: la contribution forfaitaire, initialement prévue pour chaque commune membre, a évolué pour se transformer en une contribution calculée selon un ratio/population.
- Doit correctement organiser ses ressources propres, par exemple :
  - établir les modes de paiement et de recouvrement des services rendus et désigner un responsable ;
  - faire un point de situation régulier avec l'opérateur à qui il a délégué la gestion de l'activité.

Les partenaires d'une convention de coopération ont établi leur montage financier. La gestion de l'activité devra suivre le plan de financement adopté.

La transparence des actions par l'information régulière et accessible à tous

Le rôle et les responsabilités de chacun des partenaires ont été clairement définis. L'ensemble des acteurs de la coopération doit pouvoir accéder à l'information relative à la gestion administrative, financière et comptable du projet.

Aussi le bureau du groupement ou le comité de gestion de la convention de coopération mettront-ils à la disposition des communes associées l'ensemble des documents susceptibles de les renseigner :

- les rapports d'activités ;
- les rapports financiers ;
- le compte-rendu des délibérations.

Une bonne communication : gage de confiance entre les associés

Les communes associées doivent être informées des actions entreprises et même parfois s'impliquer dans leur réalisation. Il revient au bureau du groupement ou au comité de gestion d'assurer une communication

régulière entre les membres de la coopération et de tenir de façon régulière les rencontres de coordination en mettant en place un système de communication et d'information qui réponde à cette obligation. Le groupement de communes ou de collectivités locales doit, lui, tenir ses sessions ordinaires régulièrement ; pour la forme conventionnelle, la périodicité des réunions est à fixer.

Remarque

- Il arrive souvent que, une fois le groupement créé, les élus d'une commune adhérente se désintéressent du problème sans exprimer réellement le nécessaire besoin d'informations.
- De son côté, le bureau du conseil de groupement qui détient l'information l'utilise comme il veut et se contente d'organiser les sessions obligatoires. Dans ce cas, le représentant de la commune membre du conseil de groupement est tenu de rendre compte au conseil communal qui l'a désigné comme représentant. Mais il arrive bien souvent que cette communication élémentaire ne soit pas toujours respectée. Cette attitude risque de compromettre l'intérêt du projet de coopération et demande à être révisée.

A retenir

L'information et la communication :

- modifient le comportement et les attitudes ;
- intensifient les relations entre les élus des communes membres et le bureau du groupement ou le conseil de gestion de la coopération conventionnelle ;
- contribuent à alimenter le débat économique et social, à comprendre les enjeux réels du moment, par exemple : les communes « oublient » souvent de payer leur contribution parce que l'information ne circule pas, aussi elles se demandent à quoi sert cette coopération.

Se concerter

La coopération implique de faire de la concertation une stratégie permanente de travail. Il revient au bureau du groupement, ou au conseil d'administration ou de gestion d'une coopération conventionnelle de l'organiser.

Certaines décisions nécessitent l'adhésion des communes associées ; ces décisions doivent être prises en concertation. Par exemple :

- le recouvrement des recettes générées par le service collectif ne correspond pas aux prévisions annoncées : il faut trouver des solutions ensemble ;
- le groupement de communes qui organise un service de désenclavement doit réviser le montant de la contribution forfaitaire pour acheter du matériel plus performant. Il doit donc réviser son règlement tout en conservant l'objectif de péréquation.

Il est indispensable que les collectivités partenaires s'imposent, et puissent assurer, un pilotage précis et périodique. Il est donc nécessaire de les informer. La concertation continue favorise la compréhension mutuelle qui permet d'éviter des conflits. Elle évite la personnalisation par le président du groupement ou les membres du conseil du groupement.

Le suivi-évaluation

Le suivi et l'évaluation sont des activités de plus en plus indispensables pour apprécier l'action de la coopération.

Dès que les acteurs se rendent compte du chemin parcouru dans la mise en œuvre de leurs initiatives, ils ont plus d'énergie pour continuer ensemble. Il faut donc apprendre à mesurer les effets de la coopération.

Le suivi de l'activité permet d'évaluer les résultats que vous avez escomptés en vous associant. Vous devez choisir des modalités d'évaluation de votre projet et des indicateurs de réalisation.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 57 2012/10/24 5:11

• Qu'est-ce qu'un indicateur ?

C'est un outil :

– d'évaluation de votre projet : c'est une donnée (chiffre, appréciation…) qui va vous permettre de mesurer le résultat de votre projet ;

– d'aide à la décision : c'est une donnée qui va vous donner des informations par exemple pour réajuster votre projet, revoir son mode de pilotage ou s'y prendre différemment lors du montage d'un prochain projet ;

– qui est partagé et compréhensible par l'ensemble des acteurs de la coopération.

• Il existe deux types d'indicateur

• **Les indicateurs quantitatifs** sont des données chiffrées qui vous renseignent sur le pourcentage de réalisation :

– vous avez prévu de réaliser 25 kilomètres de piste, si vous n'en avez réalisé que 12, votre taux de réalisation sera de 50, ce qui ne correspond pas à vos prévisions,

– l'internat de jeunes filles a une capacité d'accueil de 100 élèves, vous en accueillez 130, il faudra donc prévoir l'extension des dortoirs.

• **Les indicateurs qualitatifs,** qui contiennent une appréciation de qualité. Ils sont plus difficiles établir, mais ils sont très intéressants pour vous permettre d'avancer dans les projets de coopération, ils fournissent des outils d'aide à la décision.

⇨ Par exemple, l'ouverture d'une piste dans une région montagneuse a facilité la circulation des biens et des personnes : avant, le producteur ou l'éleveur venaient à pied au souk hebdomadaire, maintenant ce sont des véhicules qui peuvent transporter tous les jours les marchandises. Il faudra donc penser à réorganiser vos marchés, s'entendre avec les communes voisines pour convenir du meilleur jour, augmenter la capacité du souk en créant d'autres boutiques, organiser un abattoir… L'objet de la coopération intercommunale qui était à l'origine l'ouverture d'une piste, va ainsi pouvoir évoluer vers des activités d'aménagements structurants destinées à impulser les activités économiques.

Annexes

Annexe 1

Coopération et partenariat des communes urbaines et rurales, cadre juridique

Annexe 2

Convention de coopération type

Annexe 3

Arrêté-type du Ministre de l'Intérieur autorisant la constitution d'un groupement de communes

Annexe 4

Règlement intérieur type du groupement de communes urbaines et rurales

Annexe 5

Règlement intérieur type du groupement de collectivités locales

Annexe 6

Exemple de contrat de partenariat (7)

Annexe 7

Exemple d'organisation de groupement de collectivités locales

Annexe 8

Exemple d'activité menée dans le cadre d'une convention de partenariat dans le cadre d'une action à caractère social

Annexe 9

Exemple d'organigramme pour un groupement qui conduit un projet de territoire

(7) *Source* : Assistance technique au programme « Appui à l'initiative nationale du développement humain, INDH, VNG, THALYS, GFA.

Annexe 1 : **Coopération et partenariat des communes urbaines et rurales**

Cadre juridique

Articles : 36-38-41-42-47-69 et de 78 à 83 de loi n° 78.00 portant charte communale.

En vertu des articles suscités, les conseils communaux peuvent conclure des conventions de coopération et d'association, entreprendre toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères, adhérer aux associations des pouvoirs locaux et participer à leurs activités (coopération internationale) ; de même qu'ils peuvent conclure entre eux ou avec d'autres collectivités locales des conventions de coopération et de partenariat ou constituer des groupements de communes ou des groupements des collectivités locales (coopération interne).

La coopération interne

La charte communale a accordé un intérêt particulier au domaine de la coopération interne en lui consacrant entièrement le titre VII (articles 78 à 83).

En vertu des dispositions de ces articles, les communes urbaines et rurales peuvent conclure entre elles ou avec d'autres collectivités locales des conventions de coopération ou de partenariat. De même qu'elles peuvent constituer entre elles ou avec d'autres collectivités locales des groupements de communes ou de collectivités locales.

En outre, l'article 42 de la loi 78.00 portant charte communale autorise le conseil communal à engager toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat avec l'administration, les autres personnes rurales de droit public et les acteurs économiques et sociaux privés.

A. Les conventions de coopération et de partenariat

Les communes urbaines et rurales peuvent recourir à cette formule de coopération pour la réalisation d'un projet d'intérêt commun ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé.

Ce type de convention fait partie des compétences propres des conseils communaux conformément aux termes de l'article 36 de la charte communale, qui stipule ce qui suit :

- « Le conseil communal initie toutes les actions propres à favoriser et à promouvoir le développement de l'économie locale et de l'emploi ».

  A cet effet, il décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propre à promouvoir le développement économique et social, et arrête les conditions de réalisation des actions que la commune exécutera en collaboration ou en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités locales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux.

Les conventions de coopération et de partenariat peuvent être conclues entre :

- les communes urbaines et rurales elles mêmes ;
- les communes urbaines et rurales et d'autres collectivités locales (préfectures, provinces et régions).
- les communes urbaines et rurales et l'administration, les autres personnes morales de droit public ainsi que les acteurs économiques et sociaux privés (Ministères – Secrétariats d'Etat – hauts Commissariats – ONE, etc.)

Pour la conclusion des conventions de coopération et de partenariat, les conseils communaux concernés sont tenues de :

- Faire parvenir par le soin des Walis et Gouverneurs au Service Central (Direction Générale des Collectivités locales – Direction des Affaires Juridiques des Etudes, de la Documentation et de la Coopération) les copies des PV des délibérations concordantes des assemblées concernées fixant notamment l'objet du projet, son coût, sa durée, le montant ou la nature des apports et les modalités financières et comptables ainsi que le budget ou le compte d'affectation spéciale de la collectivité associée qui servira de support budgétaire et comptable au projet de coopération.
- La convention de coopération ou de partenariat n'est exécutoire qu'après approbation du Ministre de l'Intérieur ou son délégué.

B. Les groupements de communes ou de collectivités locales

Les communes urbaines et rurales peuvent recourir à cette forme de coopération « pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement », justifiant la création d'une personne morale de droit public.

Les groupements de communes urbaines et rurales ou des collectivités locales sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière soumis à la législation et la réglementation relatives à la tutelle exercée sur les communes, de même que les règles financières et comptables des Collectivités Locales s'appliquant au budget et à la comptabilité du groupement.

Les groupements de communes urbaines et rurales se substituent aux ex-syndicats de communes consacrés par le Dahir du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale. Parmi les principaux avantages de cette formule de coopération figure ce qui suit :

- elle traduit la volonté délibérée d'association des communes dans un cadre démocratique ;
- elle constitue pour les communes une formule simple et facile de coopération et de partenariat ;
- elle contribue à la réalisation de projets communs ;
- elle fournit l'exemple de la solidarité intercommunale par-delà les capacités financières des communes associées et constitue ainsi la formule la plus indiquée pour l'intercommunalité ;
- elle constitue une formule souple de coopération pour la réalisation de projets limités dans le temps ;
- elle intéresse essentiellement des communes à faible capacité financière en permettant la réalisation de leurs propres projets.

La constitution des groupements est soumise aux formalités ci-après :

1. Création du groupement

La création du groupement est approuvée par arrêté du Ministre de l'Intérieur aux vus des délibérations concordantes des assemblées des collectivités associées qui fixent notamment après accord entre les parties associées l'objet, la dénomination, le siège, la nature ou le montant des apports et la durée du groupement.

A cet effet, les collectivités concernées doivent faire parvenir au service central (Direction Générale des Collectivités Locales – Direction des Affaires Juridiques des Etudes, de la Documentation et de la Coopération) :

- un dossier technique déterminant la nature et le détail du projet, le montage financier (Liste des dépenses et recettes prévisionnelles) et le calendrier de réalisation et s'il s'agit de l'exploitation d'un immeuble, il faut présenter les documents attestant sa nature juridique et l'absence de tout contentieux le concernant.
- un projet de règlement intérieur du groupement, établi sur la base des textes portant organisation des collectivités locales, approuvé par les conseils concernés (ci-joint un modèle de règlement intérieur-Annexes 2 et 3).

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 61 2012/10/24 5:11

2. Les organes du groupement

Le groupement est administré par un conseil de groupement qui élit parmi ses membres un bureau dans les conditions de scrutin et de vote prescrites pour l'élection des membres des bureaux des conseils communaux.

- Le conseil du groupement :
  - le nombre des membres du conseil du groupement est fixé, sur proposition des collectivités associées, par arrêté du Ministre de l'Intérieur. Les Collectivités associées y sont représentées au prorata de leur apport et au moins par un délégué pour chacune des communes membres ;
  - les délégués communaux au conseil du groupement, sont élus au scrutin secret, à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu ;
  - les délégués sont élus pour une durée égale à celle du mandat du conseil qu'ils représentent. Toutefois en cas de cessation de fonction du conseil par suite de dissolution ou de toute autre cause, les délégués restent en exercice jusqu'à ce que la nouvelle assemblée ait procédé à la désignation de leurs successeurs.

Les communes concernées doivent délibérer sur la création du groupement ; ces délibérations doivent mentionner la Dénomination du groupement :

- La dénomination choisie doit le distinguer des autres groupements de communes ; qui peut prendre le nom d'un site, d'un événement historique ou celui d'un projet d'intérêt commun.

3. Objet du groupement

L'objet du groupement doit porter sur la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service d'intérêt général pour le groupement.

4. Durée du groupement

La durée du groupement est déterminée selon la nature du projet à réaliser :

- durée limitée : le groupement est créé pour la durée nécessaire à la réalisation de l'objet pour lequel il a été constitué. Dans ce cas, les délibérations des conseils communaux doivent déterminer la durée du groupement (date du début et de la fin des travaux).
- durée indéterminée : lorsqu'il s'agit de la gestion d'un service public d'intérêt commun, qui ne peut être limitée dans le temps (approvisionnement en eau potable et en électricité – transport urbain – chemins vicinaux - exploitation et entretien du domaine forestier- protection de l'environnement…).

5. Siège du groupement

Est le lieu choisi par les communes concernées pour abriter les réunions des délégués des conseils communaux.

6. Nature et montant de la participation des communes

Doivent être déterminés pour chaque commune membre du groupement.

7. Création du groupement

Est approuvée par arrêté du Ministre de L'Intérieur aux vus des délibérations concordantes des assemblées des collectivités locales associées.

A cet effet, les collectivités concernées doivent faire parvenir au service central (Direction Générale des Collectivités Locales – Direction des Affaires Juridiques des Etudes, de la Documentation et de la Coopération) :

- un dossier technique déterminant la nature et le détail du projet, le montage financier (Liste des dépenses et recettes prévisionnelles) et le calendrier de réalisation et s'il s'agit de l'exploitation d'un immeuble, il faut présenter les documents attestant sa nature juridique et l'absence de tout contentieux le concernant ;
- un projet de règlement intérieur du groupement, établi sur la base des textes portant organisation des collectivités locales, approuvé par les conseils concernés.

8. Organes du groupement

Le groupement est administré par un conseil de groupement qui élit parmi ses membres un bureau dans les conditions de scrutin et de vote prescrites pour l'élection des membres des bureaux des conseils communaux.

Le conseil du groupement

Le nombre des membres du conseil du groupement est fixé, sur proposition des collectivités associées, par arrêté du Ministère de l'Intérieur. Les Collectivités associées y sont représentés au prorata de leur apport et au moins par un délégué pour chacune des communes membres.

Les délégués communaux au conseil du groupement, sont élus au scrutin secret, à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués sont élus pour une durée égale à celle du mandat du conseil qu'ils représentent. Toutefois en cas de cessation de fonction du conseil par suite de dissolution ou de toute autre cause, les délégués restent en exercice jusqu'à ce que la nouvelle assemblée ait procédé à la désignation de leurs successeurs.

Le bureau

Le bureau se compose du président, de deux vice-présidents au moins et quatre au plus élus parmi les membres du conseil du groupement qui élit en outre en dehors de ses membres, au scrutin secret à la majorité relative, un secrétaire chargé de la rédaction et la conservation des procès verbaux des séances, et un secrétaire adjoint chargé d'assister le secrétaire et de le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement.

9. Le Budget du groupement

Le budget du groupement comprend deux parties, la première concerne le fonctionnement et la seconde l'équipement, sauf si l'objet du groupement porte sur la gestion d'un service.

Les recettes du groupement comprennent les versements des communes membres, les subventions de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, les dons, legs et emprunts ou toutes autres ressources affectées par communes associées aux dépenses relatives à l'objet du groupement.

10. Adhésion - retrait - dissolution

L'adhésion à un groupement déjà constitué, le retrait d'une commune et la dissolution d'un groupement sont approuvés dans les mêmes formes prévues par la loi pour la création du groupement. Toutefois le Premier Ministre peut décider d'adjoindre d'office pour cause d'utilité publique par décret motivé, pris sur proposition du Ministre de l' Intérieur, une ou plusieurs communes, à un groupement constitué ou à constituer, après consultation du ou des conseils communaux concernés. Ce décret détermine, le cas échéant, les conditions de participation au groupement des communes concernées.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 63 2012/10/24 5:11

C. Groupements d'agglomérations

Le groupement d'agglomérations (G.A) est une forme d'intercommunalité prévue par la loi 78.00 portant charte communale telle que modifiée et complétée.

(Titre VII – Chapitre II - Article 83-1 à 83-13)

Créé pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt commun, le groupement d'agglomérations est un EPIC doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il associe les communes avoisinantes situées sur un espace territorial continu, dont la population est supérieure à 200.000 habitants et peut éventuellement comprendre une ou plusieurs communes rurales.

Création du GA

- La création du GA est soit :
  - approuvée par arrêté du Ministre de l'Intérieur aux vus des délibérations concordantes des conseils communaux concernés ;
  - décidée par le Premier Ministre pour cause d'utilité publique, par décret motivé pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur.

Le Premier Ministre, peut en outre, dissoudre un GA, y adjoindre une ou plusieurs communes, procéder au retrait d'office d'une ou plusieurs communes d'un GA ou réviser la liste de ses compétences,

- d'autres communes peuvent être admises à faire partie d'un GA déjà constitué. L'approbation est donnée dans les formes prévues pour la création sur le vu des délibérations concordantes de chacun des conseils concernés et du conseil du groupement ;
- le retrait d'une commune est approuvé dans les mêmes formes. Les délibérations relatives à la création ou à la participation à un GA fixent de façon concordante, notamment, la dénomination du groupement, son périmètre, son siège, les compétences qui lui sont dévolues, et les ressources nécessaires à l'exercice de des compétences ainsi que les ressources humaines qui lui sont affectées, les équipements et les biens mis à sa disposition ;
- les modalités selon lesquelles est arrêtée la part des charges relatives au transfert des compétences des communes au groupement sont fixées par voie réglementaire.

Organisation et fonctionnement du GA

- Le GA est administré par un conseil composé des membres délégués par les conseils des communes le constituant.
- Leur nombre est fixé par arrêté du Ministre de l'Intérieur, au prorata du nombre d'habitants de chaque commune et au moins par un délégué pour chacune des communes membres. Aucune commune ne peut détenir plus de 60% des sièges au conseil du GA.
- Les délégués communaux au conseil du GA sont élus au scrutin secret, à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués sont élus pour une durée égale à celle du mandat du conseil qu'ils représentent. Toutefois, en cas de cessation de fonction du conseil par suite de dissolution ou de toute autre cause, les délégués restent en exercice jusqu'à ce que la nouvelle assemblée ait procédé à la désignation de leurs successeurs.

Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d'un poste de délégué pour quelque cause que ce soit, le conseil communal concerné pourvoit à son remplacement dans le délai d'un mois.

- Le bureau du GA se compose des présidents des conseils communaux membres du groupement qui siègent de plein droit au sein du conseil.
- Le bureau du GA élit son président parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du bureau en exercice. Le décompte de chaque voix exprimée, est effectué sur la base du nombre de sièges attribués à chaque commune, au sein du conseil du GA. Les vice-présidents sont classés au prorata du nombre de sièges détenus par les communes qu'ils représentent.
- Dans la limite des compétences du GA le président exerce pour le groupement les pouvoirs dévolus au président du conseil communal en application des dispositions des articles 45, 46, 47 et 48 de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.
- En cas d'absence ou d'empêchement de longue durée, pouvant porter préjudice au fonctionnement du GA, le président est provisoirement remplacé par un vice-président dans l'ordre de son classement, conformément aux dispositions de l'article 56 de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.
- Le conseil procède à l'élection du secrétaire du GA et de son adjoint, dans les mêmes conditions que celles prévues l'article 83 de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.
- Le président peut, par arrêté, déléguer à un ou plusieurs vice-présidents, partie de ses fonctions dans les conditions prévues à l'article 55 de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.
- Un secrétaire général du GA est placé sous l'autorité du président et l'assiste dans l'exercice de ses fonctions. Il est nommé dans les conditions prévues à l'article 54 de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.
- Le secrétaire général du GA exerce ses fonctions dans la limite des compétences du groupement et des attributions qui peuvent lui être déléguées par le président du GA conformément aux dispositions de l'article 55 de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.
- Le conseil règle par ses délibérations les affaires du GA le conseil vote, au scrutin public, à la majorité des 2/3 des voix exprimées, pour approuver le budget et le compte administratif ou émettre son avis sur la modification des compétences du GA, de son périmètre et définir les affaires d'intérêt commun. Les délibérations portant sur des matières autres que celles indiquées par l'article 83-4 de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée, sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.
- En cas de suspension ou de dissolution du conseil du GA pour quelque cause que se soit, il est fait application des dispositions de l'article 25 de la de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.
- Le bureau du GA demeure chargé de la gestion des affaires du groupement, jusqu'à ce que le conseil reprenne ses fonctions ou soit reconstitué.
- Les communes constituant le groupement ne peuvent, en aucun cas, exercer les compétences qu'elles ont transférées au GA en application de la loi 78.00 telle que modifiée et complétée.

Organisation financière, personnel et patrimoine du GA

- Les ressources financières du GA comprennent :
  - la contribution des communes au budget du GA ;
  - les subventions de l'Etat ;
  - les recettes relatives aux services transférés au GA ;
  - les redevances et rémunérations pour services rendus ;
  - les revenus de gestion du patrimoine ;
  - les emprunts ;
  - les dons et legs ;
  - les recettes diverses.
- La contribution des communes au budget du GA est une dépense obligatoire.
- Le personnel du GA comprend :

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 65 2012/10/24 5:11

– les fonctionnaires placés en position de détachement auprès du GA par les communes membres ou par d'autres administrations ;
– les agents et employés recrutés par le GA ;
– les fonctionnaires et agents mis à la disposition du GA par l'Etat ou les collectivités locales, dans le cadre de conventions.

Les agents et fonctionnaires relevant des services transférés au GA sont détachés auprès de celui-ci ou mis à sa disposition, dans les conditions fixées par voie réglementaire.

- Le patrimoine du GA comprend des biens acquis par le groupement et des biens mis à sa disposition par les communes membres, pour l'exercice des compétences qui lui sont dévolues, dans les conditions qui sont fixées par voie réglementaires.

Régime juridique applicable au GA, et de la tutelle

- Sous réserve des dispositions du titre VII-chapitre III, sont applicables au GA les textes législatifs et réglementaires relatifs au statut de l'élu, à la tutelle sur les actes des communes, aux réunions de leurs conseils et à leurs délibérations prévus par la loi n° 78-00 portant charte communale telle que modifiée et complétée.
- Les règles financières et comptables des collectivités locales sont également applicables au budget et à la comptabilité du GA.
- Le GA subroge aux communes membres dans les droits et obligations relatifs aux actes conclus par lesdites communes avant sa constitution, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues.
- Le GA subroge également à ces communes dans l'administration des services publics communaux dont la gestion est confiée à des personnes de droit public ou privé.

D. Création des Sociétés de Développement Local (SDL) et prise de participation dans leur capital social

En vertu de l'article 140 de la loi n° 7800 portant charte communale telle que modifiée et complétée, les collectivités locales et leurs groupements peuvent procéder à la création de sociétés de développement local ou prendre part dans leur capital, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé.

L'objet de la SDL doit s'inscrire dans le cadre des activités à caractère industriel et commercial relevant des compétences des collectivités locales et de leurs groupements, à l'exception de la gestion du domaine privé communal.

Cette forme de coopération permet aux communes de s'associer à des personnes morales de droit public ou privé pour la création de sociétés anonymes soumises aux dispositions de la loi n° 17-95. La participation à leur capital social :

- l'apport des communes aux capitaux de ces sociétés peut être en numéraires ou en nature ;
- l'associé en contrepartie de son apport reçoit un titre négociable appelé action ;
- le nombre minimum est de 300.000 DHS ;
- les associés ne sont responsables qu'à concurrence de leur apport.

Il y a deux formes d'administration au choix des actionnaires : conseil d'administration ou directoire et conseil de surveillance.

1. Doivent faire l'objet d'une délibération du conseil communal ou du groupement concerné approuvée par l'autorité de tutelle, sous peine de nullité :
   - La création ou la dissolution d'une SDL ;
   – la prise de participation à son capital ;

– la modification de son objet ;
– l'augmentation, la réduction ou la cession de son capital.

2. La prise de participation des CL et de leurs groupements dans le Capital de la SDL ne peut être inférieure à 34 %, dans tous les cas, la majorité du capital de la société doit être détenue par des personnes morales de droit public ;

3. La SDL ne peut détenir des participations dans le capital d'autres sociétés.

Une fois la décision prise de créer une SDL ou de participer à son capital, le conseil communal concerné doit désigner son représentant au sein des organes de gestion de ladite société.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 67 2012/10/24 5:11

Annexe 2 : Convention type de coopération

Fondements juridiques

• Loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée ;
• Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales ;
• Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

Royaume du Maroc

Convention de coopération

Entre

Et

Préambule

Considérants et motifs

Il a été convenu entre

Ce qui suit :

Domaines de coopération

Article premier. — Résumé des principaux objectifs de la convention.

Article 2 : Domaines de coopération.

Article 3 : Définition des actions des parties.

A**rticle 4 :**
– Identification des organes chargés de l'exécution des clauses de la convention : conseil, commission ou comité ou les deux ;
– qualité du délégué (ou de son représentant).

Article 5 : Calendrier des réunions des organes chargés de l'exécution des clauses de la convention.

Article 6 : Durée de validité de la convention en précisant l'option de reconduction s'il y a lieu.

Article 7 : Options d'extension de l'objet de la convention et de son élargissement à d'autres partenaires.

Article 8 : Conditions d'exécution des clauses de la convention.

Article 9 : Procédure de règlement des différends.

Article 10 : Modalités de résiliation de la convention.

Par

Signature de l'autorité
Compétence de la collectivité locale

Fait à

Signature par l'autorité
Compétence de la partie
Contractante

Signature du Ministre de l'Intérieur ou son délégué

Annexe 3 : Arrêté-type du Ministre de l'Intérieur autorisant la constitution d'un groupement de communes

Rabat, le .....

Royaume du Maroc
Ministère de l'Intérieur
N° .....

Arrêté-type du Ministre de l'Intérieur autorisant la constitution d'un groupement de communes

Le Ministre de l'Intérieur

Vu le dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi 78-00, telle que modifiée et complétée ; notamment ses articles 79 à 83.

Vu les délibérations des conseils communaux concernés,

Décide :

ARTICLE PREMIER. — **Les communes de… (noms des communes) sont autorisées à se constituer en groupement de communes.**

ART. 2. — **Ce groupement a pour objet…**

ART. 3. — **Le nombre des membres du conseil de ce groupement et fixé à (en lettres et en chiffres)…**

ART. 4. — La durée du groupement est fixée selon l'une des deux formules ci-après :

- La durée du groupement est fixée à 10 ou 15 ou 20 années…
- La durée de validité du groupement est limitée à la durée nécessaire à la réalisation du projet objet de la constitution du groupement.

ART. 5. — **Le siège du groupement est établi au Secrétariat Général de l'une des préfectures ou provinces ou de l'une de communes membres.**

Le Ministre de l'Intérieur

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 69 2012/10/24 5:11

Annexe 4 : **Règlement intérieur type de groupement de communes urbaines et rurales**

Fondements juridiques : Loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée ;

Règlement intérieur-type du groupement de communes

Article premier. — Conformément aux dispositions des articles 42, 79, 80, 81, 82 et 83 de la loi n° 78-00 portant charte communale.

Il est constitué entre les communes de .....

Un groupement de commune dénommé « ..... »

Art. 2. — Objet du groupement : .....

Art. 3. — Le siège du groupement est établi au secrétariat général de la wilaya, préfecture ou province de ..... ou au siège de l'une des communes membres .....

Art. 4. — Ce groupement est constitué pour une durée (durée nécessaire à la réalisation du projet ou pour une durée indéterminée lorsqu'il s'agit de la gestion d'un service d'intérêt général.

Titre I
Organes et fonctionnement

A. Organes

Art. 5. — Les organes du groupement sont le conseil et le bureau.

Art. 6. — Le groupement est administré par un conseil du groupement dont le nombre des membres est fixé, sur proposition des collectivités associées par arrêté du Ministre de l'Intérieur. Les collectivités associées y sont représentées au prorata de leurs apports et au moins par un délégué pour chacune des communes membres.

Les délégués communaux au conseil du groupement, sont élus au scrutin secret à la majorité relative des suffrages exprimés.

En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Art. 7. — Le délégué du conseil communal suit le sort de cette assemblée quant à la durée de son mandat. Toutefois en cas de cessation de fonction du conseil par suite de dissolution ou de toute autre cause, les délégués restent en exercice jusqu'à ce que la nouvelle assemblée ait procédé à la désignation de leurs successeurs.

Les délégués sortants sont rééligibles.

Art. 8. — En cas de vacance d'un poste de délégué pour quelque cause que ce soit, le conseil communal concerné pourvoit à son remplacement dans le délai d'un mois.

Art. 9. — Le conseil du groupement élit parmi ses membres, un président, deux vice-présidents au moins et quatre au plus, qui constituent le bureau du groupement, dans les conditions de scrutin et de vote prescrites pour l'élection des membres des bureaux des conseils communaux.

Le conseil élit en outre, au scrutin secret à la majorité relative un secrétaire chargé de la rédaction et la conservation des procès-verbaux des séances et un rapporteur du budget chargé de la présentation des prévisions financières et des comptes administratifs au conseil du groupement.

Art. 10. — Les dispositions du titre III relatif au statut de l'élu sont applicables aux membres des organes du groupement.

B. Fonctionnement

Art. 11. — Le conseil du groupement, sur convocation écrite de son président comportant l'ordre du jour, se réunit obligatoirement quatre fois par an, en session ordinaire au cours du mois de Février, Avril, Juillet et Octobre. La durée de chaque session ne peut excéder quinze (15) jours ouvrables consécutifs. Cette durée peut être prolongée par arrêté du wali ou du gouverneur, pris à la demande du président pour une période qui ne peut excéder sept (7) jours ouvrables consécutifs.

Lorsque les circonstances l'exigent, le président convoque le conseil en session extraordinaire, soit à son initiative, soit lorsque l'autorité administrative locale compétente ou le tiers des membres en exercice lui en fait la demande écrite, comportant les questions à soumettre à l'examen du conseil.

Le conseil se réunit dans les quinze (15) jours qui suivent la demande. La session est close dès que l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée est épuise et, en tout cas, dans un délai maximum de sept (07) jours ouvrables consécutifs. Cette durée ne peut être prolongée.

Le conseil se réunit en session ordinaire ou extraordinaire au plut tôt trois (03) jours francs après l'envoi des convocations.

Quand, après une première convocation, le conseil du groupement ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après une deuxième convocation envoyée au moins trois (03) jours après le jour fixé pour la réunion précédente n'est valable que si le tiers au moins des membres en exercice assiste à la séance.

Si cette seconde assemblée n'a pas réuni le tiers des membres en exercice, il peut en être convoqué dans les formes et délais prévus à l'alinéa précédent, une troisième qui délibère valablement quelque soit le nombre des membres présents.

Le quorum est apprécié à l'ouverture de chaque séance. Tout retrait de membres en cours de séance pour quelque cause que ce soit est sans effet sur la validité du quorum jusqu'à la fin de la dite séance.

Art. 12. — Les délibérations du conseil du groupement sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés et ce conformément à l'article 64 de la charte communale, sauf l'exception prévue au troisième alinéa dudit article.

Art. 13. — Le conseil du groupement délibère sur toutes les questions relatives à l'objet pour lequel le groupement a été constitué.

Art. 14. — Le président du conseil du groupement exécute les délibérations du conseil, prend les mesures nécessaires à cet effet et en assure la contrôle.

Par analogie avec attributions des présidents des conseils communaux, les dispositions des articles 28-34-45-46-47 et 48 de la loi 78-00 portant charte communale s'appliquent au groupement.

Titre II

Adhésion – retrait – dissolution

Art. 15. — Une commune ou des communes peuvent être admises à faire partie d'un groupement déjà constitué dans les mêmes formes prévues pour la création du groupement.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 71 2012/10/24 5:11

Le Premier Ministre peut décider d'adjoindre d'office pour cause d'utilité publique, par décret motivé, pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur une ou plusieurs communes, à un groupement constitué ou à constituer, après consultation du ou des conseils communaux concernés. Ce décret détermine le cas échéant, les conditions de participation au groupement des communes concernées.

Art. 16. — Le retrait d'une ou plusieurs communes du groupement s'effectue dans les mêmes formes prévues pour l'adhésion.

Il n'est prononcé que si les communes concernées s'acquittent au préalable de tous leurs engagements vis-à-vis du groupement.

Art. 17. — La dissolution du groupement est prononcée soit au terme de la réalisation du projet ou de l'objet pour lequel il a été créé soit à l'expiration de sa durée de validité, soit d'un commun accord des conseils communaux concernés, soit par arrêté motivé de l'autorité de tutelle.

Dans tous les cas, la dissolution du groupement ne peut être approuvée qu'après partage de ses biens entre les communes membres et apurement de sa situation financière vis-à-vis de celles-ci ou des tiers.

Art. 18. — Sont applicables au groupement des communes la législation et la réglementation relatives à la tutelle des communes.

Titre III
Dispositions financières et comptables

Art. 19. — Les participations financières des communes membres du groupement sont fixées comme suit :

- indicateur physique : superficie de la commune ;
- indicateur démographique : nombre de la population ;
- indicateur financier : volume du budget et des recettes ;
- indicateur économique : nature des équipements réalisés par le groupement.

Art. 20. — Les règles financières et comptables des collectivités locales s'appliquent au budget et à la comptabilité du groupement.

Art. 21. — Le budget du groupement comprend deux parties :

La première pour les opérations de fonctionnement et la seconde pour les opérations d'équipement sauf si le groupement a pour objet la gestion d'un service.

Les recettes du budget du groupement comprennent les versements des communes membres, les subventions de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, les dons, legs et emprunts ou toutes autres ressources affectées par les communes associées aux dépenses relatives à l'objet du groupement.

Annexe 5 : **Règlement intérieur type de groupement de collectivités locales**

Fondements juridiques :

- Loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée ;
- Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales ;
- Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

Règlement intérieur type du groupement de collectivités locales

Article premier. — Conformément aux dispositions de la loi n° 78-00 portant charte communale, de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales et de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

Ci-après :

…… Un groupement collectivités locales dénommé

Art. 2. — Objet du groupement ……

Art. 3. — Le siège du groupement est établi au secrétariat général de la wilaya, préfecture ou province de …… ou au siège de l'une des communes membres……

Art. 4. — Ce groupement est constitué pour la durée nécessaire à la réalisation du projet ou pour une durée indéterminée.

Titre I
Organes et fonctionnement

A. Organes

Art. 5. — Les organes du groupement sont le conseil et le bureau.

Art. 6. — Le groupement est administré par un conseil du groupement dont le nombre des membres est fixé, sur proposition des collectivités associées par arrêté du Ministre de l'Intérieur. Les collectivités associées y sont représentées au prorata de leurs apports et au moins par un délégué pour chacune des collectivités membres.

Les délégués au conseil du groupement, sont élus au scrutin secret à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Art. 7. — Le délégué du conseil de collectivité locale suit le sort de cette assemblée quant à la durée de son mandat. Toutefois en cas de cessation de fonction du conseil par suite de dissolution ou de toute autre cause, les délégués restent en exercice jusqu'à ce que la nouvelle assemblée ait procédé à la désignation de leurs successeurs.

Les délégués sortants sont rééligibles.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 73 2012/10/24 5:11

Art. 8. — En cas de vacance d'un poste de délégué pour quelque cause que ce soit, le conseil de la collectivité locale concerné pourvoit à son remplacement dans le délai d'un mois.

Art. 9. — Le conseil du groupement élit parmi ses membres, un président, deux vice-présidents au moins et quatre au plus, qui constituent le bureau du groupement, dans les conditions de scrutin et de vote prescrites pour l'élection des membres des bureaux des conseils des collectivités locales.

Le conseil élit en outre, au scrutin secret à la majorité relative un secrétaire chargé de la rédaction et la conservation des procès-verbaux des séances et un rapporteur du budget chargé de la présentation des prévisions financières et des comptes administratifs au conseil du groupement.

Art. 10. — Les dispositions des lois n° 78-00, n° 79-00 et n° 47-96 sont applicables aux membres des organes du groupement.

B. Fonctionnement

Art. 11. — Le conseil du groupement, sur convocation écrite de son président comportant l'ordre du jour, se réunit obligatoirement quatre fois par an, en session ordinaire au cours du mois de Février, Avril, Juillet et Octobre. La durée de chaque session ne peut excéder quinze (15) jours ouvrables consécutifs. Cette durée peut être prolongée par arrêté du wali ou du gouverneur, pris à la demande du président pour une période qui ne peut excéder sept (7) jours ouvrables consécutifs.

Lorsque les circonstances l'exigent, le président convoque le conseil en session extraordinaire, soit à son initiative, soit lorsque l'autorité administrative locale compétente ou le tiers des membres en exercice lui en fait la demande écrite, comportant les questions à soumettre à l'examen du conseil.

Le conseil se réunit dans les quinze (15) jours qui suivent la demande. La session est close dès que l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée est épuisé et, en tout cas, dans un délai maximum de sept (07) jours ouvrables consécutifs. Cette durée ne peut être prolongée.

Le conseil se réunit en session ordinaire ou extraordinaire au plut tôt trois (03) jours francs après l'envoi des convocations.

Quand, après une première convocation, le conseil du groupement ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après une deuxième convocation envoyée au moins trois (3) jours après le jour fixé pour la réunion précédente n'est valable que si le tiers au moins des membres en exercice assiste à la séance.

Si cette seconde assemblée n'a pas réuni le tiers des membres en exercice, il peut en être convoqué dans les formes et délais prévus à l'alinéa précédent, une troisième qui délibère valablement quelque soit le nombre des membres présents.

Le quorum est apprécié à l'ouverture de chaque séance. Tout retrait de membres en cours de séance pour quelque cause que ce soit est sans effet sur la validité du quorum jusqu'à la fin de la dite séance.

Art. 12. — Les délibérations du conseil du groupement sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés et ce conformément aux dispositions des lois n° 78-00, n° 79-00 et n° 47-96.

Art. 13. — Le conseil du groupement délibère sur toutes les questions relatives à l'objet pour lequel le groupement a été constitué.

Art. 14. — Le président du conseil du groupement exécute les délibérations du conseil, prend les mesures nécessaires à cet effet et en assure le contrôle.

Sont applicables au groupement des collectivités locales la législation et la réglementation relatives à la tutelle des collectivités locales conformément aux dispositions prévues en la matière par les lois n° 78-00 et 79-00.

Titre II

Adhésion – retrait – dissolution

Art. 15. — Une commune ou des communes peuvent être admises à faire partie d'un groupement déjà constitué dans les mêmes formes prévues pour la création du groupement.

Le Premier Ministre peut décider d'adjoindre d'office pour cause d'utilité publique, par décret motivé, pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur une ou plusieurs communes, à un groupement constitué ou à constituer, après consultation du ou des conseils communaux concernés. Ce décret détermine le cas échéant, les conditions de participation au groupement des communes concernées.

Art. 16. — Le retrait d'une ou plusieurs communes du groupement s'effectue dans les mêmes formes prévues pour l'adhésion.

Il n'est prononcé que si les communes concernées s'acquittent au préalable de tous leurs engagements vis-à-vis du groupement.

Art. 17. — La dissolution du groupement est prononcée soit au terme de la réalisation du projet ou de l'objet pour lequel il a été crée soit à l'expiration de sa durée de validité, soit d'un commun accord des conseils communaux concernés, soit par arrêté motivé de l'autorité de tutelle.

Dans tous les cas, la dissolution du groupement ne peut être approuvée qu'après partage de ses biens entre les communes membres et apurement de sa situation financière vis-à-vis de celles-ci ou des tiers.

Titre III

Dispositions financières et comptables

Art. 18. — Les participations financières des collectivités locales membres du groupement sont fixées comme suit :

- Indicateur physique : superficie de la commune ;
- Indicateur démographique : nombre de la population ;
- Indicateur financier : volume du budget et des recettes ;
- Indicateur économique : nature et volume des équipements réalisés par le groupement.

Art. 19. — Les règles financières et comptables des collectivités locales s'appliquent au budget et à la comptabilité du groupement.

Art. 20. — Le budget du groupement comprend deux parties :

La première pour les opérations de fonctionnement et la seconde pour les opérations d'équipement sauf si le groupement a pour objet la gestion d'un service.

Les recettes du budget du groupement comprennent les versements des collectivités locales membres, les subventions de l'Etat et des autres personnes morales de droit public autorisés, les dons et legs et les produits des services prévus par les lois et règlements.

Art. 21. — En cas de contradiction entre les dispositions des lois n° 78-00, n° 79-00 et 47-96 sont applicables au groupement des collectivités locales les dispositions de la loi 78-00 pour l'élection des organes, le règles de quorum, les délibérations soumises à approbation, le fonctionnement, la dissolution, l'adhésion et le retrait.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 75 2012/10/24 5:11

Annexe 6 : **Exemple de convention de partenariat** [8]

Titre I

Economie générale du contrat

Définir avec précision l'identité de toutes les parties, préciser par qui elles sont représentées, en quelle qualité elles agissent, en vertu de quels pouvoirs.

Article 1

Objet de la convention

L'objet de la présente convention est d'établir un partenariat durable entre toutes les parties contractantes, pour gérer conjointement… (préciser l'équipement ou le service à gérer) sis à… (préciser la localisation), appartenant à la commune de… (préciser).

Article 2

Objectif de la convention

L'objectif de la présente convention est de créer les synergies nécessaires pour assurer la pérennisation de la gestion de… (préciser l'équipement ou le service à gérer) et de définir les droits et obligations de chacune des parties cocontractantes pour atteindre cet objectif.

Article 3

Description de l'équipement

L'équipement doit être parfaitement décrit : localisation, bâtiment, nombre de pièces, numéro du titre foncier s'il existe, ainsi que tous les matériels qui s'y trouvent. Un état des lieux des bâtiments et équipements doit être effectué et annexé au présent contrat, ainsi qu'un inventaire précis des matériels.

Article 4

Mise à disposition de l'équipement

L'équipement, (préciser lequel) est mis à la disposition des parties par… (le propriétaire) à titre gratuit ou moyennant une redevance (annuelle, mensuelle ou trimestrielle) à compter de… (préciser la date).

Article 5

Durée de la convention

La présente convention est conclue pour une durée de… Années civiles consécutives, commençant à courir à compter de sa date de signature par toutes les parties.

Cette durée peut être prorogée par accord écrit entre toutes les parties.

Article 6

Entrée en vigueur de la convention

La présente convention entrera en vigueur à compter de sa date d'approbation.

(8) Source : Assistance technique au programme « Appui à l'initiative nationale du développement humain, INDH, VNG, THALYS, GFA.

Article 7

Modification de la convention

Toute modification à la présente convention devra se faire par écrit signé par toutes les parties contractantes.

Titre II

Engagement des partenaires

Article 8

Engagements relatifs à l'investissement

8.1. Montant et nature de l'investissement

Les parties conviennent que le montant global de l'investissement nécessaire à la gestion de l'équipement s'élève à un montant de … Ventilé comme suit : préciser en quoi consiste l'investissement (aménagement de locaux, achat de matériel, travaux publics…)… conformément aux devis joints en annexe.

8.2. Modalités d'exécution de l'investissement

Les parties conviennent que l'investissement sera pris en charge par … (préciser) pour les montants suivants… (préciser) :

La commune… pour un montant de…

La Wilaya… pour un montant de…

L'association… Pour un montant de…

8.3. Planning de réalisation de l'investissement

L'investissement sera réalisé sur une durée de … Selon le planning joint en annexe

8.4. Amortissement de l'investissement

L'investissement sera amorti conformément au tableau suivant

Inclure un tableau d'amortissement en faisant la distinction entre aménagement des locaux et matériels.

Article 9

Engagements relatifs au personnel

9.1. Nombre de personnels mis à disposition

Le personnel nécessaire à la gestion du service ou de l'équipement a été évalué par les parties à… personnes comprenant : détailler les postes, qualifications de chaque membre du personnel et les missions qui lui sont confiées.

La commune s'engage à détacher…

La Wilaya s'engage à détacher ou à mettre à disposition à temps partiel ou à temps plein…

L'Association…

9.2. Statut du personnel mis à disposition

Définir le partenaire chargé de la formation du personnel et le type de formation à donner.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 77 2012/10/24 5:11

Article 10

Engagements relatifs à la maintenance

Définir dans cet article qui prend en charge les réparations courantes et qui prend en charge les grosses réparations.

10.1. Prise en charge des réparations courantes

10.2. Prise en charge des grosses réparations

Article 11

Engagements relatifs au budget de fonctionnement

11.1. Fixation du budget de fonctionnement annuel

Les parties conviennent de participer aux frais d'assurances de l'équipement et de l'ensemble des assurances prescrit par la législation marocaine en vigueur dans les proportions suivantes :

Préciser la proportion pour chacune des parties.

Titre III

Gestion de l'équipement

Article 13

Composition du comité de gestion

Le comité de gestion est composé de… membres minimum et… maximum.

Fixer le nombre de représentants de chacune des parties au comité de gestion.

Article 14

Missions du comité de gestion

Le comité de gestion prend à la majorité simple toutes les décisions relatives à la gestion courante de l'équipement et notamment sans que cette liste soit limitative, toutes les décisions relatives à l'investissement, au personnel et au tarif des prestations. Il prépare le budget prévisionnel, arrête les comptes et le bilan d'activités.

Le comité de gestion s'engage à communiquer à la fin de chaque année à M. le Wali, un rapport détaillé des comptes et de la gestion de l'équipement incluant un état de rapprochement entre les réalisations et les prévisions ainsi qu'une analyse des difficultés éventuelles rencontrées et les solutions adoptées ou proposées.

Article 15

Présidence du comité de gestion

La présidence du comité de gestion est une présidence tournante. Chaque représentant des parties aux présentes, assure la présidence pour une durée de…

En cas de partage égal des voix sur une décision, la voix du président est prépondérante.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 78 2012/10/24 5:11

Titre IV
Contrôle de la gestion

Article 16
Contrôle de la gestion

Toutes les opérations liées à la gestion de l'équipement sont assujetties au contrôle de l'autorité de tutelle et de l'ensemble des administrations compétentes. Le comité de gestion s'engage à collaborer avec les membres des missions de contrôle et à mettre à leur disposition toute information et document nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Titre V
Résiliation de la convention

Article 17
Causes de résiliation

Préciser dans quels cas la convention peut être résiliée.

La présente convention ne peut être résiliée que par l'autorité de tutelle sur demande motivée de l'une des parties.

Article 18
Cas de force majeure

Aucune des parties à la présente convention n'encourt de responsabilités ou de sanction pour inexécution de ses obligations lorsque le manquement ou le retard résulte directement d'un évènement constitutif de force majeure.

Les évènements constitutifs de force majeure sont imprévisibles, irrésistibles et extérieurs aux parties

Sont notamment, et sans que cette liste soit limitative, considérés comme cas de force majeure :

- les guerres, émeutes, insurrections, actes de terrorisme, de sabotage ou la menace de tels actes ;
- les explosions nucléaires, les contaminations radio actives ou chimiques, les radiations ;
- tout effet des éléments naturels, climatologiques ou géologiques, exceptionnel, entraînant la destruction totale ou partielle des ouvrages et installations.

An cas de survenance d'un évènement constitutif de force majeure, la partie qui l'invoque, doit aussitôt après la survenance de cet évènement, adresser une notification écrite à l'autre partie. Les parties se rapprocheront pour constater cet évènement et convenir des dispositions à prendre pour en réduire les conséquences sur l'exécution de la convention. Dans le cas où, du fait d'un évènement de force majeure, l'exécution de la convention s'avère irrémédiablement compromise ou se trouve suspendue pendant une durée supérieure à… mois, la résiliation de la convention peut être prononcée à la demande d'une des parties par l'Autorité de tutelle.

Titre VI
Dispositions générales

Article 19
Règlement des litiges

Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'exécution de la présente convention qui n'aurait pas trouvé de solution amiable entre les parties dans un délai de quinze jours calendaires à compter de sa survenance,

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 79 2012/10/24 5:11

sera soumis à l'arbitrage du wali qui décidera en premier et dernier ressort, les parties renonçant par les présentes à toute voie de recours.

La décision du Wali est immédiatement exécutoire.

Article 20

Invalidité partielle

Si l'une des clauses de la présente convention est nulle et de nul effet, la nullité de cette clause n'affecte pas la validité de l'ensemble du contrat qui reste applicable de plein droit, dans toutes ses autres clauses.

Article 21

Obligations générales des parties

Les parties conviennent de coopérer et de se porter assistance mutuelle pour mener à bien l'exécution de la présente convention.

Article 22

Annexes

Les… annexes et leur appendice respectif, qui sont organisés de façon suivante… Sont partie intégrante de la présente convention et doivent être prises en compte pour son interprétation.

Article 23

Titres

Les titres des clauses du présent contrat ne sont là qu'à titre indicatif. Ils ne font pas partie intégrante de la convention et ne doivent pas être pris en compte pour son interprétation.

Article 24

Textes de référence

La présente convention doit être exécutée conformément à l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires et des normes marocaines en vigueur, notamment les normes fixées ou rappelée par la présente convention (à compléter) ainsi que les textes suivants :

Ces textes sont joints en annexe…

Les prescriptions des textes législatifs et réglementaires ont priorité sur celles de la présente convention au cas où l'une de ses dispositions serait en contradiction avec lesdits textes.

Article 25

Election de domicile

Pour les besoins de la présente convention, les parties font élection de domicile à leur adresse respective.

Toute modification intervenant dans les adresses ci-dessus mentionnées au cours de la présente convention, doit être notifiée aux autres parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

A défaut, toute notification sera valablement faite dans les bureaux du Wali de région.

Article 26

Annexes

Définir et numéroter les annexes.

Annexe 7 : **Exemple d'organisation de groupement de collectivités locales**

Localisation : Secrétariat général de la Province.

Date de création : n°…

Collectivités membres : X communes rurales, y communes urbaines, 1 province.

Objet : Acquisition de véhicules et engins pour l'ouverture et l'aménagement des pistes.

Population concernée : Nombre d'habitants (milieu rural).

Instances dirigeantes :

- Président du Groupement ;
- Bureau ;
- Conseil du groupement constitué des délégués des communes membres ;
- 4 Commissions :
  – Commission chargée de la planification, de l'économie du budget et des finances ;
  – Commission chargée du développement humain et des affaires sociales et culturelles ;
  – Commission chargée de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;
  – Commission chargée du secteur public.

Stratégie d'intervention

- Effectuer un quadrillage par cercle pour une meilleure maîtrise de la gestion des brigades mécanisées ;
- Mieux structurer les … km^2 de la province en adoptant une approche territoriale pour revoir le découpage des interventions du groupement en affectant, par cercle, des engins mieux adaptés à la configuration de chacun d'entre eux : achat de chasse neige pour les cercles uniquement concernés par le problème, équipement de pelle hydraulique et de marteaux piqueurs pour les travaux entrepris par les centres ruraux peu concernés par les problèmes d'enclavement. L'adaptation des engins aux besoins spécifiques de chaque commune et en fonction de leur configuration, permet au Groupement de conserver l'adhésion de chaque commune membre.

L'utilisation des engins du groupement permet aux communes membres de réaliser des économies d'échelle d'importance.

Services offerts par le groupement

1. Désenclavement des agglomérations rurales par :
   – ouverture de nouvelles pistes ;
   – élargissement, aménagement et entretien des pistes existantes ;
   – pose de couche de déglissement pour améliorer l'accès à travers les pistes boueuses pendant la saison hivernale.
2. Intervention immédiate pour la réouverture des routes et des pistes rurales endommagées par les fortes précipitations pluviales.
3. Protection des agglomérations rurales, exposées aux crues des oueds par des digues d'alluvions.
4. Approvisionnement de la population rurale en eau potable, pendant les saisons sèches.
5. Entretien et nettoyage des fosses sceptiques et puits perdus des bâtiments des agglomérations rurales ne disposant pas du réseau d'assainissement liquide.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 81 2012/10/24 5:11

Equipements

Equipement	Nombre total 17 véhicules et engins
Véhicules	1 camion Renault SE 160 Turbo.
	1 camion Renault CE 160 Turbo.
	1 camion Mitsubishi FK 415 ED.
	1 camion Mitsubishi FK 615 ED.
	1 camion hydro cureuse pour l'assainissement liquide.
	1 camion Mercedes 14 tonnes.
	1 camion de marque KIA.
	1 voiture pik up 4x4 Toyota.
Engins	1 chargeuse sur pneus Caterpillar.
	1 niveleuse Caterpillar type 120 G.
	1 Pelle à pneus de marque Poclain.
	1 Pelle hydraulique Caterpillar avec marteau piqueur (nacelle éclairage public).
	1 Bulldozer D7 Caterpillar.
	2 citernes tractables.
	2 compacteurs.

Personnel et missions

Personnel	Total	16	Missions	Observations
	Cadre Technique supérieur	1	Gestion du parc.	Rémunéré par le Conseil provincial.
	Cadre administratif supérieur	0		
	Cadre technique moyen	1		
	Cadre administratif moyen	0		
	Agents subalternes	4	Gestion administrative et financière.	
	Main-d'œuvre	10	8 chauffeurs ; 1 mécanicien ; 1 soudeur.	Formation organisée par la Direction des TP.
Liens administratifs avec le groupement	Recrutement	12		
	Détachement	0		
	Mise à disposition	4		

- Pour s'assurer de la compétence des chauffeurs, en charge de matériel coûteux, le Groupement, confronté à la faiblesse de la grille de salaire du personnel municipal, passe un contrat avec une entreprise de services qui fournit une main-d'œuvre qualifiée. Le paiement des chauffeurs est alors inscrit dans la rubrique « fournisseur » et non plus agent communal, ce qui permet de les payer au juste prix.

Budget du Groupement (pour mémoire)

Règlement intérieur

- Le règlement intérieur du Groupement décrit précisément, i) la répartition des charges qui incombent au groupement et à la commune bénéficiaire du service, ii) le rôle du service technique de l'Etat, iii) le déroulement des activités et les méthodes de suivi employées.

A la charge du groupement :

– le transport des engins jusqu'au 1er chantier des travaux de la commune locataire de ces engins, y compris les carburants et lubrifiants nécessaires à ce déplacement ;

– l'entretien et la réparation des engins sur les lieux des travaux.

A la charge de la commune locataire du matériel :

– les carburants et les lubrifiants nécessaires à l'exécution des travaux ;

– la restauration et l'hébergement du personnel exploitant le matériel.

Etapes à suivre pour la location des engins du groupement

1. Le président de la commune intéressée, présente une demande de location au président du GRC, accompagnée de fiches techniques des projets à réaliser et d'une attestation approuvant la disponibilité des crédits nécessaires à l'exécution des travaux ;
2. La commission de validation des projets se réunit, sous la présidence du président de groupement, examine les demandes présentées par les intéressés, établit un plan d'action annuel des travaux à exécuter ;
3. Rédaction d'une décision de location de matériel au profit du président de la commune, dressée et signée par le président du groupement ;
4. Rédaction d'un contrat de location de matériel signée conjointement par le président de la commune et le Président du Groupement ;
5. Etablissement d'un procès verbal de lancement des travaux par une commission, composée du Chef de la division technique provinciale, le chef de service matériel de la province, le président et le technicien de la commune concernée ;
6. Etablissement d'un procès-verbal de réception des travaux signé par la même commission ;
7. Etablissement d'un procès-verbal consignant le nombre de jours travaillés par chaque engin, signé de la même commission ;
8. Etablissement d'un mémoire de régulation pour service fait, à régler par le président de la commune au profit du groupement de communes.

Répartition des tâches et responsabilités

A la charge du Groupement :

- le transport des engins jusqu'au 1er chantier des travaux de la commune locataire de ces engins, y compris le carburant et les lubrifiants, nécessaires à ce déplacement ;
- l'entretien et la réparation des engins sur les lieux des travaux.

A la charge de la commune locataire du matériel :

- les carburants et les lubrifiants nécessaires à l'exécution des travaux ;
- la restauration et l'hébergement du personnel exploitant le matériel.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 83 2012/10/24 5:11

Planification et coopération intercommunale

Pour les réalisations de terrain, ne pas fédérer plus de 3 à 4 CR, de préférence contiguës, ayant des objectifs en commun ; l'exercice de planification et la confrontation des PCD doit nous servir à enrayer les déperditions, à faire ressortir les problèmes et leurs résolutions fédératrices, tout en précisant les compétences communales et la répartition des rôles et attributions des ministères sectoriels…

« Je ne vois pas l'intérêt qu'il y ait trois lycées pour trois communes… Cela concerne le Ministère de l'Education qui a répondu à trois doléances transmises en ordre dispersé et grâce à l'influence diverse des hommes politiques qui les ont déposées. Dans un cadre intercommunal, les trois présidents auraient dû aller plaider leur cause pour avoir un lycée conséquent, au lieu d'avoir obtenu trois petits lycées accueillant moins de 100 élèves. »

Perspectives

- démultiplier les expériences réussies ;
- perfectionner la politique de développement du Groupement en étudiant les actions possibles au niveau de la province ;
- élaborer et mettre en œuvre des projets de territoire, que plaide la configuration de la province où solidarité et entraide fournissent le ciment pour l'union des communes qui souhaitent :
  – utiliser la série de vallées et des bassins versants, des sites propices pour l'installation de décharges contrôlées et de traitement des eaux usées ;

Le projet d'assainissement initial envisageait l'union de 3 communes rurales limitrophes ; le Wali propose d'aller plus loin en rejoignant la commune urbaine distante de 24 km pour organiser une décharge contrôlée (ramassage et dépôts des déchets) ; une étude est en cours.

Le centre rural accueille une population de 16 000 habitants ; les fosses sceptiques, à proximité de la rivière sont un danger de pollution qu'un réseau de conduite des eaux usées doit enrayer ; il concerne 5 communes rurales respectueuses de la Charte de l'Environnement et de la protection des cultures alentour.

  – relier les vallées entre elles en ouvrant des pistes de façon transversale, pour un meilleur développement socio-économique ;
  – relier certaines communes de la province frontalières avec la province voisine dans un objectif économique qui permettra le développement de :
- écoulement du sel ;
- organisation d'un projet touristique : circuits en 4x4, randonnées, découverte du site, forte demande nationale et internationale via l'association des gîtes ruraux.
- rechercher l'équité par le développement des communes membres.

Annexe 8 : **Exemple d'activité menée dans le cadre d'une convention de partenariat à caractère social**

Objet : Centre d'accueil.

Partenaires de la Convention :

- X communes représentant 25 % de la population de la province (… hbts) ;
- Conseil provincial ;
- Association locale ;
- Partenaires financiers et techniques ;
- Ministère de la santé, Délégué de santé ;
- Syndicat des pharmaciens de la province.

Structures de gestion

Comité national représentant des Ministères de l'Intérieur (DGCL et DAR), de la santé, de l'éducation, Coordination INDH & UNICEF.

↕

Conseil de gestion du Centre d'accueil : M. Le Gouverneur, Président du Conseil provincial des associations, Présidents des 7 communes, Délégué de santé, Président espace provincial des associations, DCL, Président association, Président syndicat des pharmaciens de la province…

↕

Assemblée générale : Association du Centre d'Accueil, Mutuelles communautaires, Représentants de chaque espace associatif des CR concernées.

↕ ↕

Centre de santé : 1 médecin, 5 sages-femmes, 6 infirmiers.

Direction de gestion : directrice, animatrice, chef de cuisine, gardien.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 85 2012/10/24 5:11

Contribution partenaires

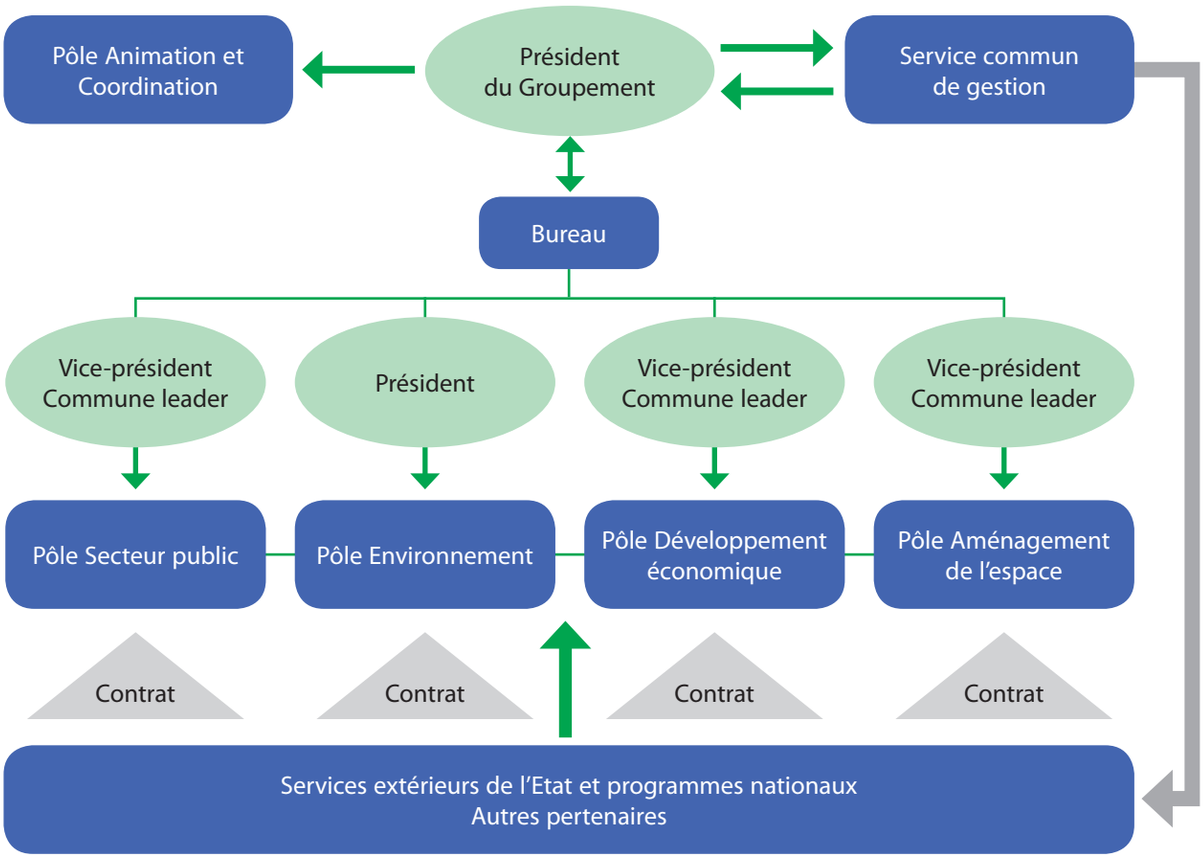
Partenaires signataires	Contributions
Création du centre, premiers investissements	
Conseil provincial	Construction bâtiment
UNICEF	Construction et équipement (ambulance, échographe)
INDH	Equipement
Ministère de la Santé	Octroi du terrain
Fonctionnement	
Conseil provincial	… Dh/an pour le fonctionnement
7 communes	… Dh/an/commune, pour le fonctionnement
UNICEF	Appui technique
Autorité locale (CR et Sces Santé)	Appui technique ; Mobilisation des partenaires, plaidoyer
FNUAP	Formation des services de santé et appui aux services de référence
Association locale	Gestion du programme et sensibilisation des populations

Système de suivi

Indicateurs	Années			
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
Nombre de femmes admises au				
Nombre femmes accompagnatrices				
Nombre femmes venant de zones éloignées				
Nombre de femmes ayant accouché en milieu surveillé au Centre santé				
Nombre de femmes ayant accouché en milieu surveillé au centre de santé des communes associées				
Naissances attendues				
Taux de couverture…				
Nbre de séances de sensibilisation				
Dépense d'hébergement annuel/femme				

Annexe 9 : **Exemple d'organigramme pour un groupement qui conduit un projet de territoire**

Si le groupement constitué opte pour un projet de territoire global, il pourrait s'organiser en départements thématiques sous la coordination des élus particulièrement concernés pour la problématique. Son système d'organisation pourrait se présenter de la façon suivante :



Un **projet de territoire** aurait l'avantage de positionner les responsabilités des représentants des communes, Président et Vice-présidents du Groupement de collectivités locales. Ceux-ci seraient en charge d'un département spécifique attribué à la commune considérée comme leader, grâce à son potentiel prééminent dans le secteur concerné.

Un projet de territoire constitue un bon exemple pour que les communes, organisées en groupement, mettent en place un service mutuel de gestion.

Intercommunalité intérieur fr ok.indd 87 2012/10/24 5:11