



Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

Intervenant : Gregory COUTURIER

Programme de la formation

Journées 2 et 3

1. Structure des collectivités territoriales
 - § Les sources du droit des collectivités territoriales
 - § La notion de collectivité territoriale
 - § La décentralisation
 - § Les organes des collectivités territoriales
2. La coopération intercommunale
3. La transparence de la vie politique locale
4. La gouvernance des compétences locales
5. Les moyens des collectivités territoriales
 - § La gestion du service public local
 - § Le budget
 - § Les ressources financières
 - § La fonction publique territoriale
6. Le contrôle de l'action des collectivités territoriales

Partie 1

Structure des collectivités territoriales

Les missions de service public

Les missions de services public

- Le service public désigne à la fois une activité et une structure. Dans chaque collectivité, c'est l'organe délibérant (conseil municipal, conseil général ou régional) qui décide de la création et la suppression d'un service public et de l'élaboration des politiques publiques locales
- L'exercice des missions de service public donne lieu à la mise en œuvre de politiques publiques locales
- Le service public désigne des missions très variées :
 - Certaines missions sont **obligatoires**. A titre d'exemple : l'état civil, le ramassage des ordures ménagères, la lutte contre les incendies, la formation professionnelle des jeunes
 - D'autres missions sont **facultatives**, en particulier dans le domaine culturel, sportif ou des loisirs

Les missions de service public répondent aux nécessités d'intérêt général en respectant certains principes :

- Principe d'égalité : les administrés d'une même catégorie doivent être traités de façon identique (pas de discrimination entre les usagers)
- Principe de continuité : il suppose un fonctionnement régulier (le droit de grève des agents atténue cette exigence)
- Le principe de mutabilité : il signifie que l'activité devra pouvoir évoluer pour s'adapter aux besoins de la population (ex : horaires d'ouverture des crèches peuvent être modifiées en fonction des besoins de la population)

Modes de gestion du service public

Liberté pour la collectivité de choisir le mode de gestion du SP :

- **Gestion directe**: la collectivité prend en charge l'organisation et le fonctionnement quotidien d'un service public (ex : régie directe)
- **La gestion indirecte ou déléguée** : la collectivité, après avoir créé le service, décide d'en confier la gestion à une personne publique ou privée mais conserve le pouvoir de contrôler la conformité de l'action du gestionnaire avec les exigences de l'intérêt général

L'administration française : une administration superposée

- § Un empilement des niveaux d'administration : une superposition des niveaux normatifs ou décisionnels
- § Quatre niveaux : l'Etat unitaire, la commune, le département et la région
- § Recensement des collectivités locales :
 - Communes: 36 779 dont 80% de moins de 2000 habitants
 - Départements : 101 (95 en métropole + 6 DOM TOM)
 - Régions : 26
- § 20% des dépenses publiques du pays
- § Une dette stable par rapport à la richesse nationale

Qui dirige l'administration ?

Une organisation de l'administration qui se distingue par :

- **l'administration de l'Etat** dont les compétences s'étendent à tout le territoire
- **L'administration territoriale** dont les pouvoirs sont limités à la région, au département ou à la commune

Selon la Constitution :

- **Le Gouvernement dirige l'administration de l'Etat.** L'article 20 précise qu'il en dispose
- **L'administration territoriale est placée sous l'autorité de l'exécutif de la commune, du département ou de la région** c'est-à-dire du maire, du président du conseil général ou du président du conseil régional

Les sources du droit des collectivités territoriales

Sources internes

La constitution du 4 octobre 1958 (révisée)

§ Article 1 : organisation décentralisée de la France

§ Article 72 : les collectivités territoriales sont les communes, les départements et les régions

§ Article 74 : les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer

Sont garantis :

- Le principe de subsidiarité
- Le principe de libre administration
- Le droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales
- L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre
- La présence du représentant de l'Etat (le préfet) qui est le garant de l'intérêt national

Sources internes

L'article 72 de la constitution

- § 72-1 : constitutionnalise la démocratie locale par l'exercice du droit de pétition et par le biais du référendum
- § 72-2 : autonomie financière
 - § les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles disposent librement dans les conditions fixées par la loi. Les ressources fiscales et les autres ressources doivent constituer une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources
 - § Prévoit transfert de compétences et des ressources, création de compétences
 - § La péréquation entre les collectivités territoriales est constitutionnalisée
- § 72-3 : concerne les départements et régions d'outre mer
- § 74 : régit les collectivités d'outre mer
- § 76 et 77 : Nouvelle Calédonie

L'article 34 de la constitution

- affirme la compétence du législateur pour fixer le régime des assemblées locales
- détermine les principes fondamentaux de libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources

Autres articles

- § Article 24 : représentation des collectivités assurées par le Sénat
- § Article 88-3 : droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de l'UE aux élections municipales

Sources internationales et européennes

Les normes de l'Union européenne jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre du droit des collectivités territoriales (traités et normes dérivées telles que les directives)

La Charte européenne de l'autonomie locale

- § élaborée par le Conseil de l'Europe,
- § adoptée le 15 octobre 1985 (ratifiée tardivement par la France le 10 juillet 2006).

Cette charte garantit les droits des collectivités territoriales en affirmant :

- § le principe de subsidiarité infra étatique à l'action publique est plus efficace quand les décisions sont prises au niveau le plus pertinent
- § L'action publique est plus légitime lorsque la responsabilité des élus s'exerce au plus près des citoyens

L'autonomie locale

- administrative, **politique** et financière, garantie de manière législative et constitutionnelle
- La démocratie directe doit être renforcée
- Les conseils locaux doivent être obligatoirement élus
- Les compétences locales doivent être préservées et adaptées
- La coopération entre collectivités est fondamentale

La notion de collectivité territoriale

Qu'est ce qu'une collectivité locale ?

A ne pas confondre avec :

- § l'établissement public local qui est une personne publique spécialisée
- § Les circonscriptions administratives et électorales (canton, arrondissement)

Une collectivité territoriale est :

- § Une **personne morale** (nom, patrimoine) de droit public,
- § **décentralisée** (organes élus au suffrage universel direct)
- § **dotée de compétences propres**
- § **dans un ressort territorial déterminé**

Les principales sources juridiques gouvernant les collectivités se retrouvent dans le Code Général des Collectivités Territoriales

L'identité locale

à **Le nom : héritage de l'histoire et de la géographie**

les communes ont emprunté leur nom des paroisses de l'Ancien Régime ou de personnages célèbres ayant eu des attaches locales, les noms des départements procèdent davantage de considérations géographiques...

Le changement de nom est subordonné à :

- Commune : un décret en Conseil d'Etat, pris sur demande d'une commune , après avis du Conseil général
- Département : un décret en Conseil d'Etat, pris sur demande du CG
- Région : nécessité d'une loi précédée d'une consultation de la Région et des conseils généraux intéressés

Le territoire est l'élément essentiel de l'identification des collectivités territoriales

§ Loi du 14 décembre 1789 sur la limite territoriale des communes

§ Loi du 26 février 1790 fixant les limites départementales

§ 1972 : création des régions qui reprennent la délimitation des circonscriptions d'action régionale (décret du 2 juin 1960)

Un chef lieu : centre de gravité juridique, siège principal de l'autorité et des services administratifs

Les limites territoriales peuvent varier en fonction d'une transformation, d'une fusion, du rachat d'une partie du territoire communal

Modification des limites

Communes à arrêté préfectoral

Cantoniales à décret

Régionales à loi

La population (sauf exception pour quelques communes du département de la Meuse en raison du devoir de mémoire de la 1^{ère} GM) détermine :

- l'évaluation des bases des impôts locaux
- Prise ne compte pour l'organisation communale (ex : le mode d'élection, le nombre d'adjoints...)

La libre administration

Portée du principe

- § Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi (article 72-3 de la Constitution). Le critère de libre administration tient dans l'élection des conseils dotés d'attributions effectives
- § Principe de contrôle de l'Etat a posteriori
- § Valeur constitutionnelle du principe de libre administration (CC du 29 mai 1979 Territoire de Nouvelle-Calédonie)
- § Une liberté fondamentale (CE 18 janvier 2011 Commune de Venelles, CE 12 juin 2002 Commune de Fauillet)

Mise en oeuvre

Article 72-1 :

- § affirme l'existence constitutionnelle des collectivités
- § Une collectivité peut être créée par la loi
- § Le législateur peut créer de nouvelles catégories de collectivités (les régions avec la loi du 2 mars 1982)

Article 34

- § Le législateur détermine les principes fondamentaux de la libre administration (protection contre des atteintes éventuelles par le pouvoir exécutif). Cette compétence a été affirmée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel

Limites du principe de libre administration

Respect des prérogatives de l'Etat et des autres collectivités

- § Indivisibilité de la souveraineté
- § Principe de légalité : respect des attributions du législateur
- § Prééminence de l'Etat, garant de l'intérêt national et de la continuité du service public, sur les collectivités territoriales (CC du 25 février 1982 relative à la Corse, CC 29 mai 1990 droit au logement)
- § Les collectivités ne peuvent recevoir de compétences dans un domaine que la constitution réserve au législateur
- § Les collectivités ne disposent que d'un pouvoir réglementaire
- § La libre administration ne peut remettre en cause l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti
- § Les normes locales doivent être compatibles ou conformes avec d'autres dispositions normatives locales (article 72 : absence de tutelle entre collectivités)

Conciliation avec d'autres principes à valeur constitutionnelle

- § Hiérarchie entre la libre administration et d'autres principes : le CC fait par exemple prévaloir le principe d'égalité des citoyens devant la loi, le principe de continuité des services publics (CC 28 décembre 1982 relative à l'organisation administrative PLM)

La décentralisation

La décentralisation : une longue histoire

Avril 1969 :	échec sur la régionalisation
Juillet 1972 :	les régions administratives
2 Mars 1982 :	réforme de la décentralisation
22 juillet 1983 :	lois sur la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions
Janvier 1984 :	création du statut de la fonction publique territoriale
Mars 1986 :	élection des conseillers régionaux
Février 1992 :	lois sur l'intercommunalité (ATER) créant les communautés de communes
Février 1995 :	lois sur l'aménagement du territoire créant les Pays (Pasqua)
Juin 1999 :	loi sur l'aménagement et développement durable (Voynet)
Juillet 1999 :	lois Chevènement sur l'intercommunalité créant les communauté d'agglomération
Décembre 2000 :	lois solidarité et renouvellement urbain (SRU)
Février 2002 :	loi démocratie de proximité renforçant les compétences des collectivités locales et instaurant les conseils de quartier dans les grandes agglomération
28 mars 2003 :	loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la république
1 ^{er} août 2003 :	lois organiques du relatives à l'expérimentation et au référendum local
29 Juillet 2004 :	loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales
13 août 2004 :	loi relative aux libertés et responsabilité locales (poursuit le mouvement de transfert de compétences, de services et de personnels)
16 déc. 2010 :	lois sur la réforme des collectivités territoriales (achèvement de l'intercommunalité, conseiller territorial, métropoles et pôles métropolitains)

A suivre

Fin 2012 :	dépôt au Sénat annoncé par le Gouvernement d'un projet de loi sur la décentralisation
------------	---

Définition de la décentralisation

Rapprocher la décision du citoyen, favoriser leur participation

Contenu

- § **Article 72-3 de la constitution** à Le principe de libre administration permet la mise en œuvre de la décentralisation
- § Les conseils des collectivités territoriales sont tous élus au **suffrage universel direct**
- § Il appartient au législateur de déterminer les compétences respectives de l'Etat et des collectivités
- § **Application de la « clause générale de compétence » :**
 - § les conseils des collectivités territoriales règlent par leurs délibérations les affaires de la collectivité.
 - § Reconnaissance d'un intérêt public local sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences dévolues par le législateur à d'autres personnes publiques (CE 11 juin 1997 Département de l'Oise)

Conséquences

- § Absence de dépendance par rapport aux autorités centrales (mais dépendance financière de fait !)
- § Absence de tutelle d'une collectivité sur une autre (article 72-5)
- § Diversité des situations locales (traitement différencié entre communes rurales, urbaines, particularité territoriales notamment en outre-mer...)

Décentralisation/déconcentration

Déconcentration

- Concerne l'aménagement des rapports entre autorités centrales et autorités locales d'une même et unique personne publique : l'Etat
- Consiste à augmenter les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central : préfets, recteurs, directeurs d'administration afin de décongestionner le pouvoir central

Conséquences

- Allège les compétences autorités centrales alors que la concentration entraîne la lenteur dans le règlement des affaires
- Permet aux représentants locaux du pouvoir central de régler les questions en tenant compte des considérations locales et aux élus d'avoir des interlocuteurs plus efficaces

Conditions d'une déconcentration efficace :

- Le transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert de moyens
- La déconcentration doit porter sur des matières importantes
- Les autorités déconcentrées doivent posséder la compétence de droit commun
- La déconcentration doit être complète (préparation, prise et contrôle des décisions)

Le préfet joue un rôle fondamental en tant que représentant du Gouvernement (application des lois, recours à la force publique, mise en œuvre des politiques gouvernementales à l'échelon déconcentré)

Déconcentration

Pouvoir central

(Ministres)



Nomination, affectation des agents,
révocations



Préfet : contrôle de légalité



Chefs des services déconcentrés



Services déconcentrés de l'Etat :
Directions départementales et régionales
(Emploi, jeunesse et sports,
équipement...)

Décentralisation

Pouvoir central

(Parlement)



Transferts de compétences vers les
collectivités locales qui s'administrent
librement



Commune – Département – Région



Election des organes délibérants au
suffrage universel direct

Gestion autonome des affaires locales
Moyens matériels, humains et financiers



Mise en œuvre de la déconcentration

- § **Décret du 10 mai 1982** : confère au préfet un pouvoir de direction sur les services des administrations civiles de l'Etat dans sa circonscription. Son pouvoir hiérarchique vis-à-vis des chefs de service dans le département est accru

- § **Loi du 6 février 1992 (ATER) et décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration** : la déconcentration est conçue comme un outil de la modernisation et le principe de droit commun de l'action de l'Etat

- § **Décret du 30 avril 2004 et du 16 février 2010** :
 - § le préfet de Région devient le garant de la cohérence de l'action régionale de l'Etat (coordination et animation politique nationale et communautaire de développement économique et social et d'aménagement du territoire, environnement et développement durable, emploi, logement, rénovation urbaine et santé)
 - § Le préfet élabore le projet d'action stratégique de l'Etat qui hiérarchise les priorités de l'Etat en région
 - § Le préfet de région devient le pilote des politiques publiques. Il est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région. Il a autorité sur les préfets de département

- § **La révision générale des politiques publiques (RGPP)** : les services administratifs déconcentrés de l'Etat ont fait l'objet de regroupements fonctionnels

Le renforcement de la libre administration des collectivités

Le droit à l'expérimentation

L'article 37-1 confirme la possibilité d'introduire, dans la loi ou le règlement, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental

L'article 72 al 4 (+ loi organique du 1^{er} août 2003) dispose que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les CT ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leur compétence »

Conditions

- Une délibération motivée de la CT
- Transmise au préfet qui l'adresse accompagnée d'observations au ministre chargé des collectivités territoriales, pour vérification des conditions légales
- Liste des CT habilitées à expérimenter publiée par décret (entrée en vigueur)
- Transmission d'un rapport sur les effets du Gouvernement au Parlement à avant la fin de la période d'expérimentation
- Deux possibilités : prolongation ou modification de l'expérimentation / généralisation de l'expérimentation éventuelle par une loi ou un décret

L'autonomie financière / La garantie des ressources

§ Déclinaison du principe de libre administration

§ **Article 72-2 affirme le principe de garantie des ressources** : les collectivités reçoivent le produit d'impositions et fixent, dans les limites de la loi, le taux et l'assiette de ces impositions

Loi organique du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière

§ L'addition des recettes fiscales et des autres ressources propres doit représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources.

§ Les ressources propres = impositions de toutes natures, redevances pour services rendus, produits du domaine, produits financiers et dons et legs

§ La part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 (rapport entre ces ressources et la totalité des ressources perçue à l'exclusion des emprunts)

Transferts de compétences

- Doivent être accompagnés de l'attribution de ressources d'un montant équivalent à celles qui étaient consacrées à la mise en œuvre de ces compétences lorsqu'elles étaient exercées par l'Etat (l'absence de compensation par l'Etat est inconstitutionnelle à CC 17 décembre 2010)
- Toute création ou extension de compétences ayant pour effet une augmentation de dépenses est accompagnée de ressources déterminées par la loi

Péréquation

- Mécanisme de correction des inégalités territoriales
- Objectif à valeur constitutionnelle

Les hésitations de la réforme territoriale

Achèvement de l'intercommunalité

- § Objectif : aboutir à un maillage intercommunal complet du territoire national, chaque commune devant, avant le 1^{er} juin 2013, appartenir à un seul EPCI à FP
- § Schéma départementaux de la coopération intercommunale
- § Pouvoirs du préfet d'initier par arrêté tout projet de création, de modification ou de fusion de communautés et de syndicats pour la mise en œuvre du schéma
- § Pouvoir du préfet de rattacher des communes isolées ou créant une enclave ou discontinuité territoriale à un groupement
- § Amendement possible par la Commission Départementale de la coopération intercommunale
- § Création de 3 nouveaux échelons : métropoles, pôles métropolitains et communes nouvelles

Les conseillers territoriaux à suppression fin 2012

Clarification des compétences

- § Évolution dans la répartition des compétences : à partir de 2014, les compétences attribuées par la loi aux CT le sont à titre exclusif (à l'exception du tourisme, du sport)
- § La commune continue de conserver la clause de compétence générale de compétence.
- § Cette clause est retirée au département et à la région. Ces collectivités peuvent néanmoins se saisir, par délibération motivée, de tout objet d'intérêt départemental ou régional par lequel la loi n'a pas donné compétence à une autre personne publique

Limitation des financements croisés

- § Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services
- § Mutualisation de services entre les communes et les EPCI encouragées (services communs)
- § Participation minimale du maître d'ouvrage (20%) au financement d'une opération d'investissement et non cumulation des subventions du département et de la région à un projet communal ou intercommunal

Acte III de la décentralisation

- **Plutôt que d'éliminer des échelons dans le "millefeuille" territorial français, les 3 textes de décentralisation présentés au Conseil des ministres le 10 avril par la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, proposent une série d'aménagements où régions et métropoles, considérées comme "des moteurs de croissance et de compétitivité" (leitmotiv des projets de loi), doivent gagner en prérogatives et en rayonnement.**
- **Le premier projet de loi porte sur la « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ».**
- **Le second concerne la « mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et [la] promotion de l'égalité des territoires ».**
- **Le troisième se consacre au « développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale ».**

Les principes de la réforme

Le gouvernement a construit sa réforme selon 4 principes :

- § la clarté entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes dans l'exercice de leurs compétences respectives
- § la confiance, pour restaurer le dialogue entre les partenaires de l'action publique
- § la cohérence, pour conforter la logique des blocs de compétences
- § la démocratie, pour favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation.

Les principales dispositions des projets de loi

Clause de compétence générale

- Régions et départements retrouvent leur clause de compétence générale. Mais, « afin de préserver néanmoins la capacité d'intervenir à l'échelon le plus pertinent, les délégations de compétence mises en place dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 sont maintenues » et seront applicables dès la publication de la loi.

Conférences territoriales et Pacte de gouvernance territoriale

- A l'échelon régional, les collectivités territoriales se coordonnent "librement" entre elles et avec l'Etat en signant un pacte de gouvernance territoriale mis au point dans le cadre de Conférences territoriales de l'action publique (CPAT). Ce pacte répartit entre les collectivités les compétences, lorsque celles-ci ne le sont pas par la loi.
- Les collectivités qui ne signent pas le pacte ne peuvent plus bénéficier de financements croisés, et donc de subventions jusqu'à 80% du coût d'un projet.
- Les CPAT « sont articulées en deux formations, l'une destinée au dialogue entre collectivités territoriales, présidée par le président du conseil régional, et l'autre consacrée aux échanges entre l'Etat et les collectivités territoriales, coprésidée par le préfet et le président du conseil régional ».

Collectivités chef de file

- La région est consacrée chef de file en matière de développement économique et d'organisation des transports. Le département l'est pour l'action sociale, l'aménagement numérique, le tourisme, la solidarité des territoires, la commune obtient ce même rôle pour la qualité de l'air et les "transports propres".

Les principales dispositions des projets de loi

La région

- Elle fixe les orientations stratégiques en matière d'aide aux entreprises et d'innovation et coordonne l'action de toutes les collectivités en direction des entreprises, devenant dans ce domaine un guichet unique. Avec les métropoles, elle est seule compétente pour accorder des aides à des entreprises en difficulté. Elle a la responsabilité de la gestion des fonds européens. La Région a compétence pour créer ou exploiter des infrastructures de transports ferrés non urbains.
- Afin de rapprocher davantage emploi et formation, la région voit ses compétences renforcées en matière de formation professionnelle, elle gère seule les centres de formation d'apprentis et anime le service public de l'orientation professionnelle.

La métropole

- Est prévue la transformation en métropole de toute communauté d'agglomération ou urbaine rassemblant plus de 400.000 habitants. Outre Paris, Lyon et Marseille, cela concerne Toulouse, Nice, Strasbourg (dénommée Eurométropole), Lille, Rennes, Nantes, Grenoble, Bordeaux, Rouen, Montpellier et Toulon.
- Les métropoles sont dotées de compétences extrêmement larges qui leur sont transférées par l'Etat et les communes, ou même, par convention, par le département ou la région.
- Les métropoles seront les garantes du Droit au logement opposable (DALO), l'Etat pourra leur déléguer l'attribution des aides à la pierre, l'hébergement d'urgence ou encore le logement étudiant.
- Dans leur périmètre, les métropoles peuvent, dans le respect des prérogatives des régions, élaborer leurs propres régimes d'aides et octroyer des aides aux entreprises.

Les principales dispositions des projets de loi

Paris, Lyon, Marseille

- Création au 1er janvier 2016 d'une Métropole de Paris regroupant la capitale et les intercommunalités à fiscalité propre du cœur de l'agglomération avec des compétences élargies en matière de climat-énergie, d'urgence sociale mais aussi d'habitat afin de résorber le retard pris en matière de logements disponibles.
- Création au 1er avril 2015 d'une collectivité à statut particulier, la Métropole de Lyon, reprenant sur son territoire les compétences auparavant exercées par le conseil général.
- Création au 1er janvier 2015, par fusion des six groupements de communes existants, de La Métropole Aix-Provence-Marseille, qui exercera de plein droit l'ensemble des compétences des métropoles de droit commun, mais pourra en déléguer certaines à des conseils de territoire.

Les intercommunalités

- En Ile-de-France, d'ici au 31 décembre 2015, les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne devront obligatoirement être couverts d'intercommunalités à fiscalité propre formant chacune un ensemble d'au moins 300.000 habitants.
- Jusqu'ici de la responsabilité des communes, l'élaboration de Plans locaux d'urbanisme (PLU) est confiée aux intercommunalités, de même que l'assainissement, la gestion des milieux aquatiques (lutte contre les inondations...), la création d'un office du tourisme, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, voire la politique de la Ville. Il s'agit de "supprimer les superpositions de politiques publiques".

Les collectivités territoriales et l'Union européenne

Le droit communautaire influence profondément le droit des collectivités territoriales (aides publiques, marchés publics, services publics locaux et délégations de service public, libre circulation des capitaux, emprunts, ouverture de la fonction publique territoriale aux ressortissants des autres états membres, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, environnement...)

Les collectivités territoriales sont des sujets de droit communautaire ordinaire (comme le sont les personnes privées) à la différence des Etats membres

- § Elles peuvent exercer un recours en annulation contre les actes communautaires lorsqu'elles en sont destinataires
- § Le droit communautaire prime sur le droit des Etats membres de l'UE mais ne se préoccupe pas de régir l'organisation interne des états membres (principe d'autonomie institutionnelle)

Le comité des régions, porte parole des collectivités territoriales, est associé au processus législatif européen (consultation)

La politique de cohésion sociale s'adresse explicitement aux collectivités territoriales (fonds structurels FEDER, programme INTERREG...)

Les coopérations avec l'Etat

- § La réforme de la décentralisation a entraîné une transformation des modes relationnels entre l'Etat et les collectivités territoriales
- § Impacts de la décentralisation sur les services de l'Etat à des agents de l'Etat ont migré vers les collectivités territoriales, pertes de compétence pour l'Etat
- § La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales est encouragée. Elle permet à une collectivité de réaliser un projet qu'elle serait incapable de mener seule à contrat de projet Etat-Région (CPER) depuis 1982, contrats urbains de cohésion sociale, contrat de pays, contrats d'agglomération, contrats locaux de sécurité

Les coopérations avec d'autres acteurs locaux

Les coopérations entre collectivités publiques

Coopérations entre collectivités de même niveau :

- § Les ententes intercommunales et interdépartementales sur des questions d'intérêt commun
- § Les ententes interrégionales créée par la loi du 6 février 1992 : établissement public qui associe plusieurs régions sur un territoire continu

Coopérations entre collectivités de niveau différents

- § Institutions ou organisme interdépartementaux : établissements publics créés par des conseils généraux (limitrophes ou non) qui peuvent associer des conseils généraux ou municipaux
- § Les syndicats mixtes(ouverts ou fermés), les pôles métropolitains
- § Les sociétés publiques locales (SPL) :Créée par la loi du 28 mai 2010, elle est une société anonyme à capital exclusivement public qui ne peut agir que pour le compte de ses actionnaires et uniquement sur leur territoire. permet aux personnes publiques de confier certaines activités (opération d'aménagement, opérations de construction, exploitation de service public ou de toute autre activité d'intérêt général) en confiant cette charge à une société dont elles détiennent la totalité du capital.

Les coopérations entre collectivités territoriales et personnes privées

- § **Les sociétés d'économie mixte locales** peuvent associer communes, départements, régions ainsi que leurs groupements (les collectivités doivent détenir plus de 50% du capital et la participations des autres actionnaires doit être au minimum de 15%)
- § **Les sociétés publiques locales d'aménagement** (loi du 28 mai 2010) : à la différence des SEML, les SPLA ne peuvent intervenir que pour leurs actionnaires publics (prestations intégrées d'aménagement, de construction ou de réhabilitation immobilière) et sur leurs seuls territoires

SEML et SPLA sont soumises au droit de la concurrence.

La coopération décentralisée

Sources

- § Loi du 2 mars 1982 pour le conseil régional, loi du 6 février 1992 la coopération décentralisée entre les collectivités françaises et étrangères, loi du 2 février 2007 (actions de coopération et d'aide au développement)

Intérêt

- § valoriser le territoire et le placer en bonne position dans la compétition économique mondiale (exportation)

Les moyens juridiques

- § les sociétés à participation publique étrangère (SEMLet les groupements d'intérêt public GIP)
- § les organismes étrangers ou européens (loi du 4 février 1995) en matière de coopération transfrontalière, le groupement européen d'intérêt économique, district européen

La coopération transfrontalière

- § Conventions du Conseil de l'Europe (convention de Madrid de 1980), protocole additionnel du 9 novembre 1995
- § FEDER et programme d'initiative communautaire INTERREG
- § Exemples d'accords interétatiques : eurodistrict Sarre-Moselle, accord franco-belge de 2002...

Les organes des collectivités territoriales

Les organes de la Région

Collectivité territoriale depuis la loi du 2 mars 1982 (effet le 16 mars 1986)

25 régions dont 4 ROM (Régions d'Outre-mer). La Corse a un statut particulier.

Le conseil régional

- § Nombre de conseillers fixé par la loi (de 41 à 209 selon les régions en fonction de l'importance de la population)
- § Election des conseillers au suffrage universel direct pour 6 ans (scrutin de liste mixte, à la fois majoritaire et proportionnel sur le modèle des municipales). Pour être élu, il faut avoir 18 ans. *A partir de 2014, les conseillers territoriaux siégeront pour 6 ans (sauf abrogation par une loi)*

Attributions du conseil

- § le conseil régional règle, par ses délibérations, les affaires de la région mais ne dispose plus de la clause générale de compétence (loi RCT du 16 décembre 2010)
- § La commission permanente représente au maximum 30% de l'effectif du conseil. Elle est composée du président du conseil régional, de 4 à 15 vice-présidents
- § Election du président et des vice-présidents
- § Vote du budget régional
- § Création et suppression des emplois régionaux
- § Création et organisation des services publics régionaux (musées...)
- § Elaboration de la politique de formation professionnelle, de l'apprentissage de l'aménagement du territoire (transports ferré régional de voyageurs,..) développement économique (aide aux entreprises...)
- § Entretien, construction des lycées et gestion des personnels non enseignants (techniciens, ouvriers et de service TOS).
- § Le conseil peut déléguer une partie de ses attributions à une commission permanente (sauf le budget)
- § La CP est un organe de délibération restreint.

Les organes de la région

Attributions du président

- § Exécutif de la région : il partage des pouvoirs avec l'assemblée délibérante. Le président est assisté de vice-présidents
- § Elu par l'assemblée délibérante lors de la 1^{ère} réunion suivant le renouvellement électoral
- § Le président du conseil régional convoque l'assemblée délibérante et la préside. En cas d'absence, il délègue ce pouvoir à l'un de ses vice-présidents. Il dispose de la police de l'assemblée. Il prononce les suspensions de séance, fait procéder aux votes et fait appliquer le règlement.
- § Le président du conseil régional est l'exécutif de la région depuis la loi du 2 mars 1982. Il lui revient de préparer et d'exécuter les délibérations de l'assemblée.. Il prescrit l'exécution des recettes, ordonne les dépenses, signe les arrêtés, conventions et marchés et gère le patrimoine. Il a le pouvoir d'ester en justice. Il représente la région dans un grand nombre d'organismes extérieurs.
- § Pouvoirs propres : il est le chef hiérarchique du personnel régional. Il nomme aux emplois.
- § Contrairement au maire et au président du conseil général, ne dispose pas de pouvoirs de police administrative.

Le Conseil économique, social, régional et environnemental (CESER)

- Rôle consultatif : il donne des avis au président du conseil régional
- Composition : membres désignés pour 6 ans par différentes organisations de la région : organisations patronales et syndicales, associations, union des associations familiales, personnes qualifiées. Il représente la société civile
- Obligatoirement consulté par l'exécutif régional sur le projet de budget
- Pouvoir d'autosaisine sur les affaires régionales

Les organes du département

- § Créés par la loi du 22 décembre 1798
- § Transformés en collectivités territoriales par la loi du 10 août 1871
- § 101 départements (96 métropolitains et 5 d'outre-mer)
- § Chaque département compte environ 400 communes et entre 30 et 70 cantons

Le Conseil général

- § Il y a autant de conseillers que le département compte de cantons
- § Les conseillers sont élus pour 6 ans au suffrage universel direct (scrutin majoritaire à 2 tours). Les suppléants (loi de 2007) sont de sexe opposé. Le vote a lieu au niveau du canton.
- § Le conseil est renouvelé par moitié tous les 3 ans
- § Pour être élu, il faut avoir 18 ans minimum
- § La loi du 16 décembre 2010 crée une nouvelle catégorie d'élus : le conseiller territorial (à partir de 2014)
- § Réunions au minimum une fois par trimestre. Réunions exceptionnelles à la demande du président au d'1/3 des membres.

Attributions du conseil

- Election du président du conseil général et des vice-présidents
- Fixe son règlement intérieur
- Règle, par ses délibérations, les affaires du département mais ne dispose plus de la clause générale de compétence (loi RCT du 16 décembre 2010)
- Vote du budget départemental
- Création et suppression des emplois départementaux
- Création et organisation des services publics départementaux (transports scolaires, aides aux communes rurales)
- Elaboration de la politique sociale (aide à l'enfance, aux handicapés, allocation personnalisée d'autonomie APA, RSA, solidarité logement...)
- Entretien et construction des collèges et gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), voirie départementale

Les organes du département

Attributions du conseil général (suite)

- Réunion soit dans sa totalité, soit dans une forme plus restreinte: la commission permanente, organe de délibération restreint (président, vice-présidents et conseillers généraux)
- Le conseil général peut déléguer à la CP une partie de ses attributions (sauf budget)
- Le conseil général peut créer des commissions thématiques

Attribution du président

- Organe exécutif du département
- Élu pour 3 ans
- Prépare, convoque et préside les réunions du conseil général
- Exécute les délibérations
- Prépare, présente et exécute le budget. Ordonne les dépenses et prescrit les recettes du département
- Peut recevoir des délégations du conseil (ex : marchés publics)
- Pouvoirs propres : chef hiérarchique du personnel, nomme aux emplois, autorité de police administrative sur la voirie départementale (hors agglomération)

Les organes de la commune

36 700 communes dont les 2/3 ont moins de 3500 habitants

Le conseil municipal

- § Le nombre de conseillers municipaux varie entre 9 et 69 en fonction de l'importance de la population
- § Les conseillers sont élus pour 6 ans au suffrage universel direct
- § Le mode de scrutin diffère selon l'importance de la commune :
 - § Scrutin majoritaire de liste à 2 tours, dans les communes <3500 habitants
 - § Scrutin mixte (majoritaire + proportionnel) à 2 tours dans les communes >3500 habitants
- § Pour être élu, il faut avoir 18 ans minimum.
- § La loi du 31/01/2007 sur la parité impose une alternance stricte hommes-femmes dans les communes >3500 habitants et 50% de femmes candidates sur les listes. La moitié des adjoints élus par le CM sont des femmes
- § Les ressortissants de l'UE peuvent voter aux élections municipales

Attributions du conseil municipal

- § Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune.
- § La loi RCT du 16/12/10, ne remet pas en cause la clause générale de compétence de la commune
- § Election du maire et de ses adjoints
- § Vote du budget communal
- § Création et suppression des emplois communaux
- § Création et organisation des services publics communaux (centre aéré, foyer pour personnes âgées...)
- § Elaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
- § Elaboration du SCOT
- § Le conseil municipal peut créer des commissions spécialisées pour suivre certains dossiers (urbanisme, voirie, espaces verts...). Ces commissions délivrent des avis facultatifs

Les organes de la commune

Le maire

- § Élu pour 6 ans par le conseil municipal , parmi ses membres, lors de la 1^{ère} réunion du CM
- § Agit au nom de la commune :
- § Premier magistrat de la commune, il en est le gestionnaire, l'exécutif
- § Prépare et préside les réunions du conseil municipal
- § Exécute les délibérations
- § Prépare le budget, ordonne les dépenses lorsque le budget est voté
- § Signe les contrats et les marchés
- § Peut déléguer ses pouvoirs à ses adjoints

Pouvoirs propres

- § Chef hiérarchique du personnel communal., nomme aux emplois
- § Chef de la police municipale
- § Pouvoirs de police administrative : bon ordre, sécurité publique, hygiène. Il signe les arrêtés municipaux concernant la circulation, le stationnement, la police des marchés et fêtes
- § Il délivre les autorisations d'urbanisme

Le maire, agent de l'Etat (dans cette fonction, il agit sous l'autorité du préfet ou du procureur)

- § Chargé de veiller à l'application des lois
- § Organise et participe au recensement et les élections
- § Officier d'état civil : il établit les actes d'état civil, célèbre les mariages
- § Il légalise les signatures, certifie conformes à l'original
- § Officier de police judiciaire : il reçoit les plaintes, constate les infractions, dresse les contraventions

	Commune	Département	Région
Nom des élections	Municipales	Cantoniales	Régionales
Election	§Scrutin de liste (2 tours) <3500 habitantas, scrutin majoritaire avec panachage >3500 habitants, scrutin mixte (majoritaire + proportionnel)	§Scrutin uninominal majoritaire (2 tours) §1 par canton §La loi de 2007 institue des suppléants de sexe opposé pour les conseillers généraux comme pour les législatives	§Scrutin mixte (majoritaire + proportionnel) §2 tours
Organe délibérant	§Conseil municipal	§Conseil général	§Conseil régional
Organe exécutif	§Maire	§Président du conseil général	§Président du conseil régional
Durée des mandats des conseillers	§6 ans	§6 ans §Renouvellement du conseil par moitié tous les 3 ans	§6 ans
Durée du mandat de l'organe exécutif	§6 ans	§ 3 ans	§6 ans
Attribution de l'organe délibérant	§Gère par ses délibérations les affaires de la commune §Élit l'organe exécutif §Vote le budget §Créer et supprime les emplois communaux	§Gère par ses délibérations les affaires de la commune §Élit l'organe exécutif §Vote le budget §Créer et supprime les emplois départementaux	§Gère par ses délibérations les affaires de la commune §Élit l'organe exécutif §Vote le budget §Créer et supprime les emplois régionaux

Autres collectivités territoriales

Article 72

- **Les collectivités d'outre-mer** (territoires d'outre mer avant la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003) : Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin et Saint-Barthélemy à statut particulier qui tient compte des intérêts de chacune d'elles au sein de la République
- **La Corse** : s'administre librement dans les conditions fixées par les lois du 13 mai 1991 et du 22 janvier 2002 à statut particulier

Article 73 de la constitution

- **Régions et départements d'outre mer** : Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion sont à la fois des régions et départements d'outre mer. Mayotte est un département d'outre mer depuis le 31 mars 2011 à régions monodépartementale qui présente des similitudes et des particularités par rapport aux régions métropolitaines

Loi organique du 19 mars 1999 (suite à l'accord de Nouméa)

- **La Nouvelle-Calédonie** à une collectivité sui generis. L'accord définit progressivement, sur 20 ans, l'évolution de l'organisation politique de l'île et les modalités de son émancipation (consultations entre 2014 et 2018 sur le passage à l'indépendance)

Les communes à statut particulier

Les communes à statut particulier de Paris, Lyon et Marseille

- § Régime juridique dérogatoire au droit commun (loi 31 décembre 1982)
- § Assemblées délibérantes : Conseil de Paris, conseils municipaux pour Lyon et Marseille
- § Arrondissements à afin de rapprocher les administrés de leurs élus (déconcentration de l'administration municipale)
- § Les conseils d'arrondissement fonctionnent :
 - § comme un CM ordinaire avec des compétences étendues
 - § mais des pouvoirs de décision assez limités (attributions facultatives ou consultatives, quelques pouvoirs de décision (implantation des services sociaux, sportifs, culturels et de loisirs lorsque ceux-ci sont destinés aux habitants de l'arrondissement))
- § L'exécutif de l'arrondissement : le maire d'arrondissement
- § Paris : à la fois commune et département. Dédoublage fonctionnel du conseil de Paris qui siège, tantôt en tant que conseil général, tantôt en tant que conseil municipal
- § Les compétences du maire de Paris sont limitées par rapport à celles d'un maire de droit commun à cause des compétences dévolues aux maires d'arrondissement.

Les villes nouvelles

- § Condition : un intérêt national (créer un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population, création du parc Eurodysney...)
- § Cinq villes nouvelles en région parisienne : Cergy-Pontoise, Evry, Marne-le-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines
- § En province : Villeneuve-d'Ascq (Lille), Val-de-Reuil (Rouen), L'Isle-d'Abeau(Lyon), Etang-de-Berre (Marseille)
- § Forme : syndicat d'agglomération nouvelle ou communauté d'agglomération nouvelle
- § Des structures provisoires :les villes nouvelles sont encouragées à se transformer et constituer une structure de droit commun

Quelques repères

Les communes en France

- 40% des communes de l'Union Européenne
- Densité forte et fragmentation du territoire : 36 782 municipalités (dont 10 000 ont moins de 200 habitants et 32 000 moins de 2000)

Fin du XIXe siècle : les premières formes d'intercommunalité technique (électrification, adduction d'eau, assainissement, voirie...)

Vème République : des formules institutionnelles plus ambitieuses et plus intégrées (Communautés urbaines créées à partir de 1966, Districts - moins de 250 en 1992)

Loi ATER de 1992 : création de la communauté de communes (1000 CC en 1997)

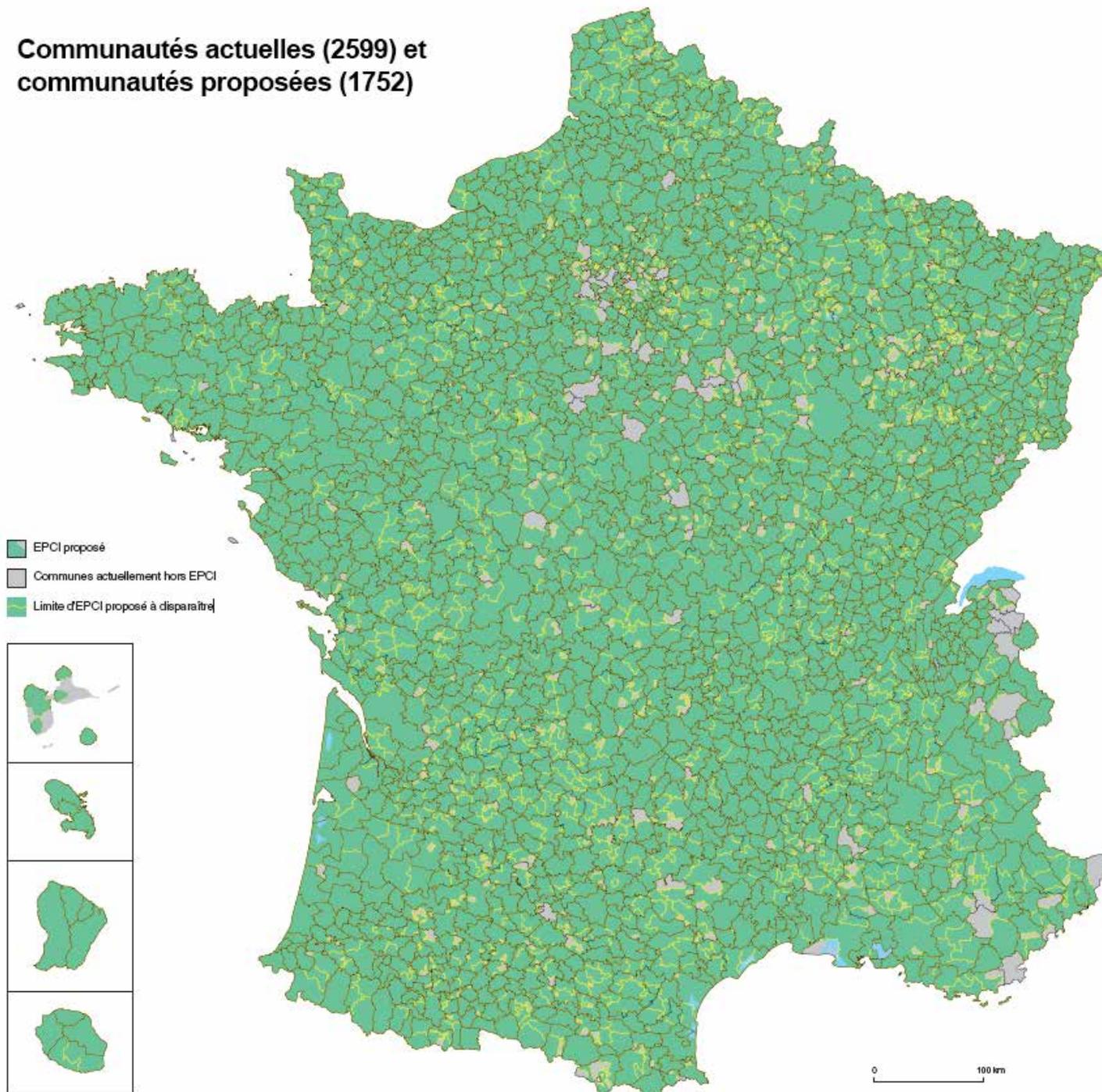
Loi « Renforcement et simplification de la coopération intercommunale » (Chevènement) de 1999 : création des communautés d'agglomération (aujourd'hui 171 CA)

Acte 2 décentralisation - Loi « Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 : facilite le fonctionnement de l'intercommunalité, encourage les fusions de groupements et le partage de services entre communes et communautés

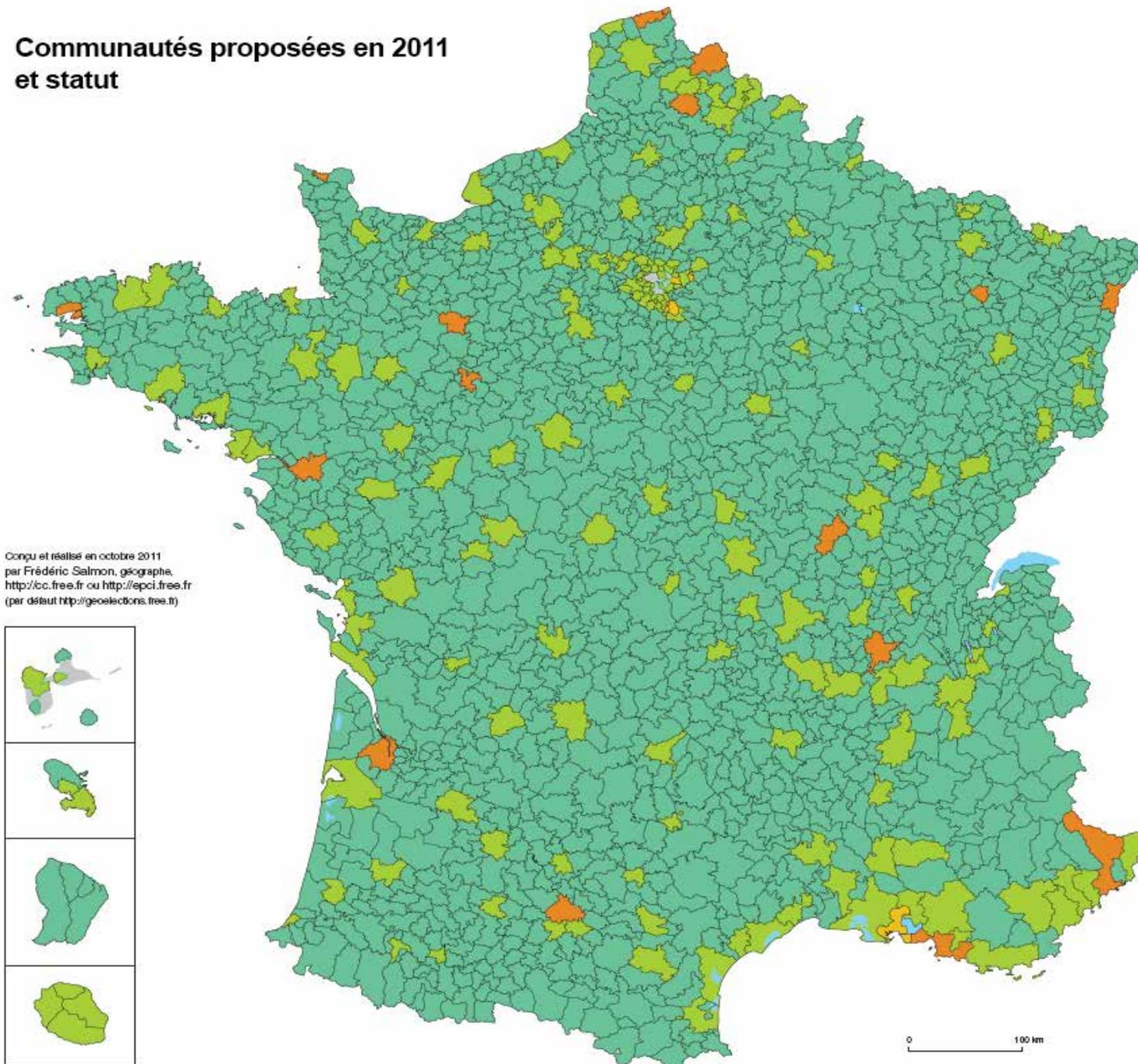
Réforme territoriale de 2010 : création des métropoles – nouvelles modalités d'élection des conseillers communautaires - simplification de la procédure de fusion – outils de mutualisation renforcés – achèvement de la carte intercommunale pour 2013

2010 : Une carte intercommunale encore inachevée

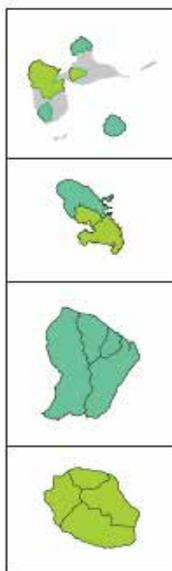
Communautés actuelles (2599) et communautés proposées (1752)



Communautés proposées en 2011 et statut



Conçu et réalisé en octobre 2011
par Frédéric Salmon, géographe,
<http://cc.free.fr> ou <http://epci.free.fr>
(par défaut <http://geoelections.free.fr>)



Le paysage institutionnel de la coopération intercommunale

EPCI sans fiscalité propre

Syndicats de communes (SIVOM ou SIVU)

Syndicats mixtes (fermés)

Une commune peut appartenir à un ou plusieurs syndicats

Intercommunalité de gestion

Améliorer le niveau des services et des équipements (déchets, eau, assainissement...)

Financement : contributions budgétaires des communes membres

EPCI à fiscalité propre

Métropole (réforme territoriale)

Communauté de communes

Communauté d'agglomération

Communauté urbaine

Une commune ne peut appartenir qu'à une seule communauté

Intercommunalité de projet

Mener des projets de développement et d'aménagement

Créer et/ou améliorer le niveau des services à la population

Financement : fiscalité directe locale, dotations financières de l'Etat

Quelques chiffres

Au 1er janvier 2012

2611 communautés

94,8% des communes membres
(1908 communes non rattachées)

89,1 % de la population

Les principes de la coopération intercommunale

Territorialité

§ Un EPCI ne peut intervenir qu'à l'intérieur de son périmètre c'est-à-dire les limites territoriales de ses communes membres

Spécialité

§ Un EPCI ne peut intervenir que dans les domaines de compétences qui lui sont expressément transférés par ses communes membres

Exclusivité

§ Les communes sont immédiatement et totalement dessaisies des compétences qu'elles transfèrent à la communauté

Seuils démographiques et continuité territoriale

Population

Métropoles

§ un ensemble comprenant au moins 500 000 habitants (issues de la réforme territoriale de 2010)

Communautés urbaines

§ un ensemble de plus de 500 000 habitants (celles créées après 1999)

Communautés d'agglomération

§ un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une commune de centre de plus de 15 000 habitants

Communautés de communes

§ aucun critère de population

Territoire

- **Fixé par le préfet** (pouvoir d'appréciation)
- **d'un seul tenant et sans enclave**
- Qui peut être **étendu et réduit** ultérieurement

Périmètres

Extension - retrait

Extension du périmètre d'une communauté

- Par arrêté du préfet
- Sous réserve de l'accord des nouvelles communes adhérentes, celui du conseil communautaire et de la majorité qualifiée des communes membres

Accord exprimé par les 2/3 des communes représentant la 1/2 de la population totale ou l'inverse. Cette majorité doit comprendre :

- Pour une CC : la commune dont la population est supérieure au 1/4 de la population totale
- Pour une CA ou une CU : la commune dont la population est la plus importante

Retrait d'une commune

- Par arrêté du préfet
- Après accord du conseil communautaire et celui des communes membres à la majorité qualifiée :
 - Retrait dérogatoire pour les communes membres d'une communauté de communes
 - Impossible dans les communautés urbaines

Périmètres - fusion

Procédure :

- § Initiative : conseil municipal, organe délibérant d'un EPCI, préfet et CDCI (avec la réforme territoriale)
- § Périmètre fixé par le préfet
(il est possible d'inclure des communes isolées volontaires)

- § Accord des organes délibérants concernés et de tous les conseils municipaux intéressés à la majorité qualifiée
- § Arrêté de fusion pris par le préfet

Effet de la fusion : intégrateur en termes de compétences et de régime fiscal

Organes décisionnels de la communauté

Une assemblée délibérante

§ le conseil communautaire est composé exclusivement d'élus des communes membres de la communauté (délégués communautaires)

Le président est élu au sein du conseil communautaire. Il est l'exécutif.

Un bureau composé :

- du président
- d'un ou plusieurs vice-présidents
- éventuellement, d'autres délégués

Représentation des communes au sein de la communauté

Le **nombre** et la **répartition des sièges** au sein du conseil de communauté sont fixés :

- Soit à **l'unanimité** des conseils municipaux selon les termes d'un **accord amiable**
- Soit en **fonction de la population**, par décision des conseils municipaux à **la majorité qualifiée**

Dans ces deux cas :

- chaque commune doit disposer **d'au moins 1 siège**
- **Aucune commune** ne peut disposer de **plus de la moitié des sièges**

Le nombre et la répartition des sièges peuvent être modifiés en cours de mandat.

Information et consultation des conseils municipaux

- § Les délégués rendent compte au moins 2 fois par an au conseil municipal de l'activité de la communauté.
- § Le président de la communauté peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.
- § Il consulte les maires de toutes les communes membres à la demande de l'organe délibérant ou du 1/3 des maires des communes membres.
- § Il transmet le rapport d'activité et le compte administratif de la communauté aux communes membres avant le 30 septembre.
- § Le dispositif des actes réglementaires est transmis pour affichage dans le mois aux communes membres (si l'EPCI comprend une commune de plus de 3500 habitants).

Communautés de communes

Compétences obligatoires

Aménagement de l'espace

- § Création et réalisation de zones d'aménagement / organisation des transports

Développement économique

- § Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle/commerciale/tertiaire/artisanale/touristique/portuaire

Compétences optionnelles

- § Protection et mise en valeur de l'environnement
- § Création, aménagement et entretien de la voirie
- § Construction, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs/équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire
- § Politique du logement
- § Action sociale

Communautés d'agglomération

Compétences obligatoires

Aménagement de l'espace

§ Création et réalisation de zones d'aménagement/organisation des transports

Développement économique

§ Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle/commerciale/tertiaire/artisanale/touristique/portuaire

Equilibre social de l'habitat/actions et aides financières en faveur du logement social

Politique de la ville dans la communauté

§ Dispositifs de développement urbain/insertion économique et sociale

Compétences optionnelles

Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie

Assainissement/eau

Environnement/lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores/maîtrise de la demande d'énergie/élimination et valorisation des déchets

Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs

Action sociale

Communautés urbaines

Compétences obligatoires

Développement/aménagement économique, social et culturel

Aménagement de l'espace communautaire

Equilibre social de l'habitat

Politique de la ville

Gestion des services d'intérêt collectif

Protection / mise en valeur de l'environnement / politique du cadre de vie

Métropoles

Totalité des compétences obligatoires des communautés urbaines

Compétences transférées de plein droit en lieu et place des communes

- Développement et aménagement économique, social et culturel
- Aménagement de l'espace (SCOT, PLU, ZAC), habitat, politique de la ville
- Eau et assainissement, déchets, environnement

En lieu et place du département sur son périmètre

- Transports scolaires, gestion des routes départementales, zones d'activités départementales, promotion économique du territoire à l'étranger

Par transferts conventionnels de compétence

- Avec le département : tout ou partie des compétences sociales, économiques, touristiques, culturelles équipements sportifs, construction, aménagement et fonctionnement des collèges
- Avec La Région : développement économique, construction, aménagement et fonctionnement des lycées

1 seul projet abouti : Nice

Intérêt communautaire

Au sein des compétences, l'intérêt communautaire fixe **la ligne de partage** entre les domaines d'actions transférés à la communauté et ceux qui restent de compétence communale

Il permet de déterminer le **champ d'intervention** de la communauté en fonction de ses projets.

Il peut **évoluer tout au long de la vie** de la communauté.

Il est défini :

- § Dans les communautés de communes, par délibérations des **conseils municipaux** statuant à la majorité qualifiée
- § Dans les communautés d'agglomération et urbaines, par le **conseil communautaire** à la majorité des **2/3 de ses membres**

Comment définir l'intérêt communautaire ?

- § Les communes ou la communauté apprécient librement le contenu de l'intérêt communautaire d'une compétence
- § Les critères possibles : géographiques, physiques, financiers, nature de l'équipement, fréquentation...
- § Ou encore une liste d'équipements répertoriés

Compétences non soumises à l'intérêt communautaire

- § Exclusion législative (dans les communautés d'agglomération)
- § Les programmes et schémas : SCOT, PLU, PLH, charte de développement...
- § Les réseaux ou compétences non sécables : eau, ordures ménagères, assainissement collectif.

Les biens : principe

Mise à disposition de plein droit de l'ensemble des biens, équipements et services publics, utilisés par les communes à la date du transfert de la compétence et nécessaire à son exercice

Sont transférés à **titre gratuit** tous les droits et obligations qui y sont attachés, à l'exception de la propriété (droit d'aliéner) :

- Le pouvoir de gestion et d'administration du bien remis
- Les fruits et produits, les contrats sur les biens
- La responsabilité

Procès-verbal de remise : établi contradictoirement entre la commune et la communauté, ouvre le droit au bénéfice du FCTVA

Faculté de céder les biens du domaine public et privé

Les biens : exceptions

Les zones d'activités et les ZAC

Pas de mise à disposition automatique, possible transfert en pleine propriété

Les conseils municipaux délibèrent à la majorité qualifiée :

- sur les modalités patrimoniales du transfert des biens
- Sur les conditions financières de ces transferts

Particularité pour les communautés urbaines

Transfert en pleine propriété des biens du domaine public communal

Les contrats

Principe de substitution de la communauté dans tous les contrats communaux

Exemples :

- Emprunts
- Marchés publics
- Délégations de services publics
- Contrat de location ou d'assurance...

Continuité des contrats sans droit à résiliation, ni à indemnisation, sauf accord contraire des parties

Obligation : informer le cocontractant

Les personnels : principe

- § **Transfert du service** (ou de la partie de service) chargé de la mise en œuvre de la compétence transférée (fonctionnaires et agents non titulaires)

- § **Décision conjointe** de la commune et de l'EPCI, après avis des comités techniques paritaires compétents

- § Les agents transférés conservent, s'il y ont intérêt, le bénéfice du **régime indemnitaire** qui leur était applicable dans leur collectivité d'origine.

Les personnels : la mutualisation des services

Mise à disposition, en tout ou partie, des services de la communauté ou d'une ou plusieurs communes membres :

Services communaux -> communauté = exercice de compétences communautaires sous l'autorité du président

Services communautaires->commune = exercice de compétences communales sous l'autorité du maire

Conditions :

- Un **intérêt** dans le cadre d'une **bonne organisation des services**
- Une **convention** fixe les modalités et les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service
- Le service est placé sous l'**autorité** du **président** de la communauté ou du maire, mais les personnels ne changent pas d'employeur

Apports de la réforme territoriale entre un EPCI et ses communes membres

§ Mise à disposition de service possible par convention entre EPCI et communes et inversement)

§ Mise en commun possible des services (prestations de services portant sur des SNEIG entre collectivités non soumises au CMP)

§ Possibilité par convention d'exercice en commun d'une compétence

§ Mutualisation des services (services communs) : régime de gestion unifiée du personnel

§ Mutualisation possible des moyens Possibilité de perception de la DGF par l'EPCI et de fusion des 4 taxes directes locales

Incidences sur les syndicats existants

L'interférence de périmètres entre un syndicat préexistant et une communauté, pour l'exercice de **compétences identiques** entraîne :

- Soit la dissolution du syndicat et substitution de la communauté au syndicat
- Soit la réduction des compétences ou du périmètre du syndicat
- Soit la représentation-substitution de la communauté à ses communes membres au sein du syndicat

Evaluation des charges transférées

Une **évaluation obligatoire** par la commission locale d'évaluation des transferts de charge (CLETC)

- Dépenses de fonctionnement non liées à un équipement
- Dépenses liées à un équipement

Rapport de la CLETC :

- Validé dans le délai **d'1 an**
- Par **délibérations concordantes** de la majorité qualifiée des conseils municipaux (hors minorité de blocage)

La fiscalité additionnelle

- **Régime de droit commun des communautés de communes**
- La communauté fixe ses propres taux (indépendamment de ceux des communes membres) et en perçoit le produit.
- Il s'agit de part additionnelle aux 4 taxes « ménages »:
 - Taxe d'habitation
 - Taxe foncière sur les propriétés bâties
 - Taxe foncière sur les propriétés non bâties
 - Taxe professionnelle

Chacune des taxes intercommunales s'ajoute aux parts communales, départementales et régionales

Un cas particulier jusqu'en 2009 : la fiscalité additionnelle assortie d'une taxe professionnelle de zone (TPZ)

La fiscalité propre jusqu'en 2009

La taxe professionnelle unique

Principale ressource fiscale des EPCI à fiscalité propre

Option à majorité simple du conseil

Un taux unique de taxe professionnelle voté par la communauté sur l'ensemble des entreprises : détermination d'un taux moyen pondéré et possibilité de lissage des différents taux de TP sur 12 ans maximum.

Le produit était perçu en totalité par la communauté. Le produit perçu avait trois destinations principales :

- Financement des compétences transférées à la communauté
- Attribution d'une compensation de TP versée aux communes membres
- Éventuellement : versement d'une dotation de solidarité

La fiscalité propre

La réforme de la taxe professionnelle

Suppression au 1er janvier 2010

Objectifs de la réforme

§ alléger la charge fiscale pesant sur les entreprises (principalement des secteurs de l'industrie) ; lutter contre les délocalisations ; dynamiser leurs investissements ; simplifier à terme les démarches de l'utilisateur professionnel ; Pérenniser les ressources des collectivités.

La loi de finances de 2010 a prévu le remplacement de la taxe professionnelle par une « **Contribution économique territoriale** » (CET) composée de :

- § **Une cotisation foncière des entreprises (CFE)** assises sur les bases foncières dont le taux est déterminé par les communes ou EPCI
- § **Une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** assise sur la valeur ajoutée établie selon un barème progressif

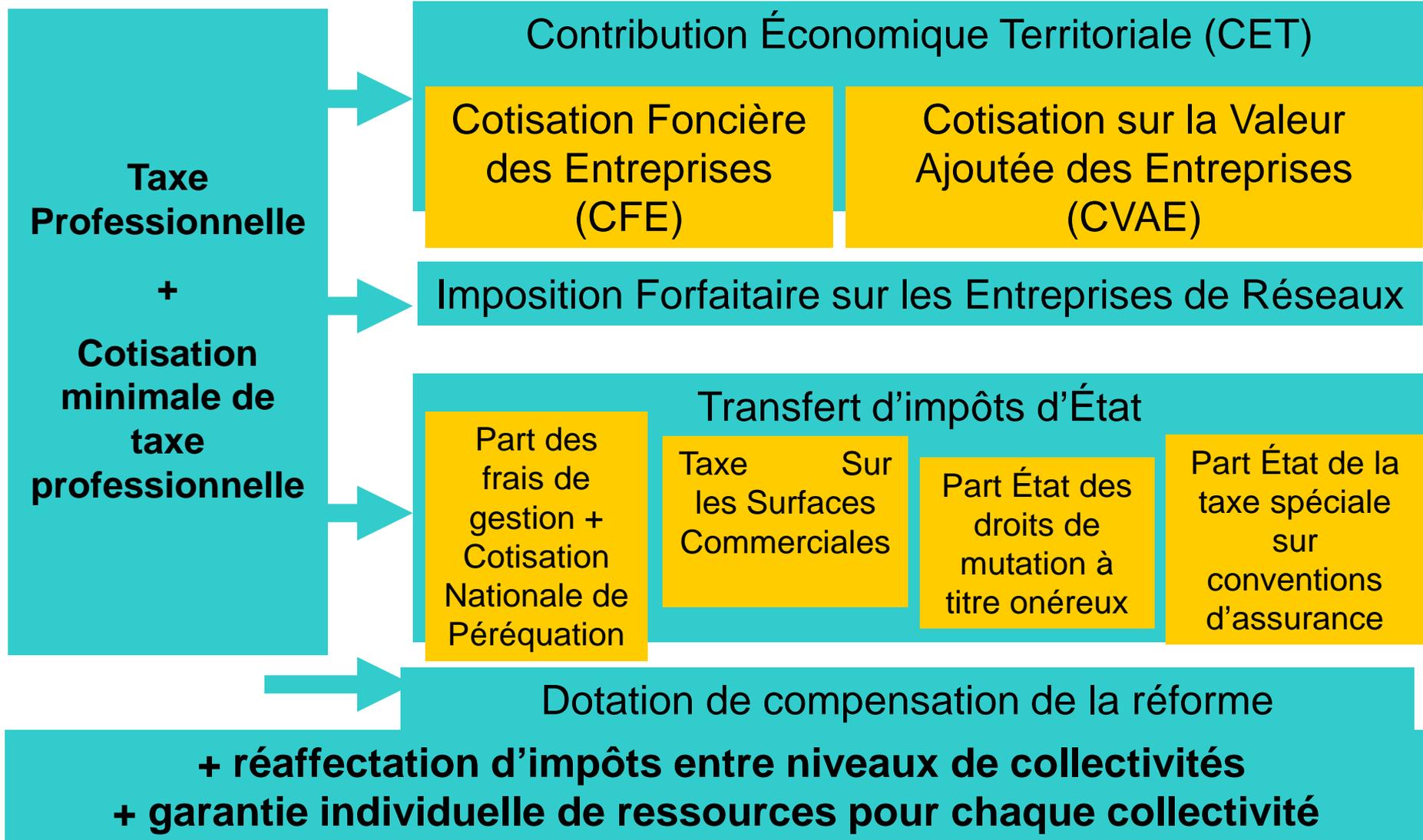
2010 : mise en œuvre de la réforme pour les **entreprises**,

2011 : mise en œuvre de la réforme pour les **collectivités** et leurs **groupements**

*L'Etat s'est engagé à maintenir leurs recettes en 2010
à l'euro près avec l'attribution d'une compensation relais.*

Principe général de la réforme de la TP

I.



La compensation

de la réforme de la taxe professionnelle

Les principes de la compensation

- **Maintien du niveau des ressources pour chaque niveau de collectivité**
- **Compensation intégrale pour chaque collectivité**

Un mécanisme de la **garantie individuelle de ressources** en deux phases :

- **Une dotation budgétaire de compensation par catégorie de collectivités (communes et EPCI, départements, régions)**
- **Un Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR) par niveau de collectivités locales, pour réaliser l'équilibre entre les « perdants » et les « gagnants »**

Les nouvelles ressources du bloc local

§La Cotisation Foncière des Entreprises (CFE)

§Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE)

§L'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux (IFER)

§Les impôts transférés de l'État aux collectivités locales

§La compensation de la réforme de la taxe professionnelle

§Autres dispositions adoptées

La dotation de solidarité communautaire

Elle est facultative (décidée à la majorité des 2/3 du conseil de la communauté à fiscalité propre ou instituée dans les statuts d'une communauté levant une fiscalité additionnelle)

Elle ne peut pas être instituée en cas de fiscalité mixte.

Elle est répartie en fonction :

Critères prioritaires

de la population

du potentiel fiscal par habitant

d'autres critères possibles

Les dotations de l'Etat aux communautés

La dotation globale de fonctionnement (dotation d'intercommunalité)

Elle est calculée en fonction de :

- La population DGF
- Le potentiel fiscal
- Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

La dotation d'équipement des territoires ruraux

PLF : Gel programmé des dotations de l'Etat

Les fonds de concours

Utilisation : réalisation ou fonctionnement d'un équipement communal ou communautaire

Accord concordant des conseils municipaux et du conseil communautaire

Limite : le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assuré par le bénéficiaire, hors subvention

Partie 3

La transparence de la vie politique locale

Les conditions d'exercice des mandats locaux

- § **La loi du 3 février 1992** relative aux conditions d'exercice des mandats locaux instaure le statut d' élu local (art. L2123-1 s., L3123-1 s. et L4135-1 s. CGCT)
- § **Le principe de la gratuité** est posé par l'article L2123-17 CGCT pour les maires et les adjoints. Ils reçoivent toutefois des **indemnités de fonction**. Elles sont calculées par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, selon un pourcentage variable en fonction de la catégorie et la taille de la collectivité, et la nature des fonctions (membre de l'organe délibérant ou de l'organe exécutif). N'en bénéficient cependant que les conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, les conseillers généraux et régionaux, les maires et adjoints, et les présidents et vice-présidents délégataires des assemblées départementales et régionales (art. L2123-20, L3123-15 et L4135-15).
- § Les élus locaux ont droit au **remboursement des frais** occasionnés par l'exercice de leur mandat, notamment les élus départementaux et régionaux pour se rendre aux réunions de l'assemblée ou des organismes dans lesquels ils représentent la collectivité.
- § Depuis la loi du 3 février 1992, chaque élu a droit, au cours de son mandat, à **18 jours de formation** (gratuite pour l' élu), dispensée par un organisme agréé, dans un domaine de son choix mais en rapport avec l'exercice de son mandat (art. L2123-12, L3123-10 et L4135-10)
- § La loi de 1992 a enfin institué un système de crédits d'heures qui permet aux élus de bénéficier **d'autorisations d'absence professionnelle** pour préparer et assister aux séances (art. L2123-1, L3123-1 et L4135-1). Ce crédit d'heures varie selon la taille de la commune et selon que l' élu est président ou vice-président de l'assemblée ou simple conseiller.
- § La loi du 27 février 2002 renforce **la protection sociale des élus** pendant l'exercice du mandat. A l'issue du mandat , elle crée une allocation différentielle de fin de mandat dans l'attente pour l' élu de retrouver un emploi ou de retrouver une situation financière décente.

La responsabilité des élus

La responsabilité pénale des élus

Les délits sanctionnant l'absence de probité :

- § **Corruption** : fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique de solliciter ou d'agréer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques (Article 432-11 CP)
- § **Concussion** : fait de recevoir, d'exiger ou d'ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts et taxes publics, une somme dont la personne sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû (article 432-10 CP)
- § **Prise illégale d'intérêt** : fait, par une personne élue de prendre, de recevoir et de conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement (article 432-12 CP)

Les délits sanctionnant l'inaction ou l'action fautive :

- § **Délit de favoritisme** : fait de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux lois et règlements ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics, les DSP (article 432-14 CP)
- § **Délit d'imprudence ou de négligence (non intentionnels) et mise en danger délibérée** : loi du 10 juillet 2000 (article 121-3 CP)

La responsabilité civile des élus

- **La faute personnelle** : l' élu est soumis aux mêmes règles que tous les agents publics. La faute caractérisée doit être dépourvue de tout lien avec le service, la fonction d' élu. La victime doit prouver que le dommage peut être imputé à l' élu
- Effets : condamnation à des dommages-intérêts sur les deniers personnels

La responsabilité financière des élus

- **Contrôle de la chambre régionale des comptes (CRC)** du maniement des deniers publics
- à Gestion de fait : maniement (ingérence) dans le recouvrement des recettes, extraction irrégulière de fonds ou valeurs de deniers publics, et une absence d'autorisation
- **Contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)**: concerne les exécutifs locaux (maire, président...). La cour intervient :
 - en cas d' agissement ayant entraîné la condamnation de la collectivité à une astreinte pour inexécution ou exécution tardive d' une décision de justice
 - Pour sanctionner l' élu pour réquisition d' un comptable public en procurant un avantage injustifié à autrui, entraînant un préjudice pour la collectivité

La participation des citoyens à la vie locale

Informations fournies par les collectivités territoriales

Doivent être notamment mis à disposition des citoyens : le budget et ses annexes, les jugements, avis et lettre d'observation des chambres régionales des comptes...

Publicité des actes locaux :

- § Notification pour les actes individuels
- § Publication ou affichage pour les actes réglementaires
- § Recueil des actes administratif obligatoire pour les communes de plus de 3500 hab., départements et régions
- § Compte rendus des séances des conseil municipaux affichés sous huitaine dans les locaux des mairies

Communication des documents administratifs

- § Obligation de communiquer leurs documents administratifs aux personnes intéressées
- § Ne sont pas communicables les documents qui portent atteinte au secret ou à la vie privée
- § Loi du 12 avril 2000 : dresse la liste des documents considérés comme administratifs (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, avis prévisions, décisions)

L'avis de citoyens

- § Généralisation de l'enquête publique à tous les documents d'urbanisme (loi SRU du 13 décembre 2000) : PLU, cartes communales, SCOT, charte des parcs naturels régionaux
- § Elargissement de la concertation : SCOT, commission nationale du débat public

L'association de citoyens à la vie locale

Organes obligatoires

- § Commission consultative des usagers des services publics locaux pour les services publics exploités en régie directe dotée de l'autonomie financière ou délégués
- § Les conseils de quartier des communes de plus de 80 000 habitants

Organes facultatifs

- § Comité consultatifs : commission extra-municipales, conseils municipaux des enfants, conseils de quartier (dans les communes de plus de 20 000 hab. à 80 000 hab.)

Les consultations locales

La consultation facultative

- § Loi du 6 février 1992
- § Objet : un problème d'intérêt communal ou intercommunal
- § Initiative : exécutif ou assemblée délibérante ou 1/5 des électeurs inscrits dans la commune et 1/10 dans les départements et régions, (pour les EPCI : l'ensemble des maires ou 50% des membres de l'assemblée ou 1/5 des électeurs inscrits des communes membres)
- § Inscription obligatoire à l'ordre du jour de la séance la plus proche
- § Aucune consultation possible à partir du 1^{er} janvier de l'année de renouvellement des CM ni durant les campagnes électorales. Un délai d'1 an doit s'écouler entre 2 consultations
- § Dossier d'information sur l'objet mis à la disposition du public 15 jours au moins avant le scrutin
- § Convocation des électeurs : 3 semaines au moins avant la date de scrutin
- § Les résultats sont consignés dans un PV communiqué par l'exécutif aux élus aux fins de délibération

Le référendum local

- § Loi organique du 1^{er} août 2003 – article 72-1 de la Constitution. Seules les collectivités sont concernées (pas les EPCI)
- § Initiative : assemblée délibérante sur les projets de délibération, droit de pétition des électeurs
- § Au minimum 2 mois après la transmission de la délibération au préfet
- § Limites : une collectivité ne peut organiser un référendum :
 - § à compter du 1^{er} jour du 6^{ème} mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général de l'assemblée délibérante, des députés, sénateurs, parlement européen, président de la République ou référendum national
 - § Pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations
- § le maire a la responsabilité d'organiser le scrutin.
- § Une dépense obligatoire pour la collectivité qui l'a décidé
- § Un dossier d'information est obligatoirement mis à la disposition du public

Les droits des élus au sein des assemblées locales

Fonctionnement des conseils des collectivités territoriales

Règlement intérieur

- § obligation pour les régions et départements (dans le mois suivant le renouvellement) et les communes de 3500 habitants et plus (dans les 6 mois)
- § Fonctionnement interne de l'assemblée : organisation des débats, conditions de consultation des projets de contrat ou marchés et leurs pièces, fréquence et règles de présentation et d'examen des questions orales...

Règles de convocation aux conseils

Communes

- § convocation écrite (ou par voie électronique) faite par le maire
- § Délai de 3 jours francs pour les communes <3500 et de 5 jours francs pour les communes >3500.
- § Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération est obligatoire pour les communes >3500

Départements et régions

- § Convocation écrite (ou par voie électronique) faite par le président
- § réunions au minimum 1 fois par trimestre.
- § Délai de 12 jours
- § Rapport annuel obligatoire avec débat sur l'état de la collectivité, sa situation financière, l'activité et le financement des services, l'exécution des délibérations (obligation également pour le préfet qui porte à la connaissance du conseil l'activité des services de l'Etat)

Les droits des élus au sein des assemblées locales

Droit à l'information et à l'expression des élus

- § **Évaluation des politiques publiques** : possibilité d'une mission d'information et d'évaluation dans les communes de 50 000 hab, les départements et les régions à la demande d'1/6 des membres (durée maximum : 6 mois)
- § **Droit à l'information des assemblées** : communication des documents nécessaires à l'information sur l'affaire mise à délibération
- § **Droit à l'expression** : le vote permet à chaque élu de donner son opinion, questions orales ayant trait aux affaires de la collectivité, droit d'amendement des délibérations

Moyens humains et matériels mis à la disposition des élus

- § **Création de groupes d'élus** : concerne les communes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions. Possibilité d'attribuer un local administratif et du personnel
- § **Reconnaissance des droits des élus de l'opposition**
 - § Droit à disposer d'un local commun sans frais dans les communes de plus de 3500 habitants
 - § Bulletin d'information générale et espace réservé à l'expression de l'opposition dans les publications officielles (défini par le règlement intérieur)
 - § Représentation proportionnelle au sein des commissions du conseil municipal (loi 6 février 1992)

Partie 4
La gouvernance
des compétences locales

La clause générale de compétence

- § **Source** : loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, loi du 2 mars 1982 pour les régions et les départements
- § **Noyau dur de la décentralisation** : le conseil règle par ses délibérations les affaires de la collectivité
- § Une collectivité territoriale n'est pas forcément dotée de la clause de compétence générale (DC du conseil constitutionnel du 9 décembre 2010)

Les effets de la loi RCT du 16 décembre 2010

- § la commune conserve la clause de compétence générale
- § Limitation de la clause de compétence générale pour les régions et départements : ils conservent une capacité d'initiative pour se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique à effet pour les compétences non exclusives
- § Selon le conseil constitutionnel, **l'absence de clause de compétence générale ne remet pas en cause le principe de libre administration** (DC du 9 décembre 2010) à partir du moment où les collectivités peuvent intervenir en cas de carence du législateur

Renforcement des délégations de compétence

- § **Loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales** : un EPCI peut exercer au nom et pour le compte de la région ou de département tout ou partie d'une compétence
- § **Loi RCT du 16 décembre 2010** : une collectivité peut déléguer à une collectivité d'une autre catégorie une compétence exclusive ou partagée par convention d'objectifs et pour une durée limitée.
- § **Les métropoles sont principalement concernées** (construction, aménagement, entretien des collèges, lycées, action sociale, développement économique, tourisme, culture, sport)
- § **L'Etat peut aussi transférer aux métropoles la propriété, l'aménagement, l'entretien de grands équipements et infrastructures** (intérêt limité compte tenu du transfert de charge)

La mutualisation des compétences : un vrai défi managérial

Sécurisation des conventions classiques (/droit européen)

Réforme substantielle du régime de la mise à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres

- Les mises à disposition de services ascendantes (des communes vers l'EPCI) sont désormais cantonnées aux hypothèses de compétence partagée
- La loi ne touche pas aux mises à disposition descendantes

Gestion unifiée des personnels

- § la création de services communs entre un EPCI à FP et ses communes membres bénéficie désormais d'un socle juridique autonome.
- § La mutualisation des services fonctionnels, en dehors de tout transfert de compétence, est désormais explicitement prévue.
- § La loi Pellissard – Sueur en a récemment assoupli les modalités de fonctionnement (à travers la délégation de signature).

Autorisation pour une structure intercommunale à acquérir des biens qui seront mis à la disposition des communes pour exercer des compétences qui n'ont pas été transférées

Schéma directeur de mutualisation des services entre communes et communauté (à chaque début de mandat à compter de 2015).

Développement du transfert du pouvoir de police spéciale

La coopération verticale

- § La gestion commune de services publics entre différents niveaux de collectivités : possibilité de conclure des conventions de prestations de services entre communautés

La collectivité chef de file

§ Réforme constitutionnelle de mars 2003 – article 72 alinéa , réaffirmée dans la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales

Définition : lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune .

Un rôle d'animateur, de coordonnateur

Enjeu pour la région et le département

Objectif :

- § contribuer à assurer une plus grande cohérence des actions menées par les collectivités (une réponse au problème de l'enchevêtrement des compétences)
- § Régir la mise en œuvre d'actions communes à plusieurs collectivités (CPER)

Le partenariat se développe autour des engagements communs. Chaque collectivité reste toutefois entièrement libre d'exercer ses compétences

Une difficulté : la revendication de la clause générale de compétence par certaines collectivités

Les limites imposées à la collectivité chef de file

- L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre
- Une collectivité ne peut exercer une activité de contrôle ou de coercition sur ses partenaires
- Une collectivité peut toutefois inciter d'autres à réaliser des choix partiuliers en modulant le montant des subventions qu'elle leur accorde

L'expérimentation

§ Principe consacré par la **loi constitutionnelle du 28 mars 2003**

Article 37-1

§ autorise la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental.

§ Le législateur a prévu 8 domaines : interventions économiques, gestion des fonds structurels, résorption de l'insalubrité de l'habitat, financement des équipements sanitaires, assistance éducative, organisation des écoles primaires, entretien du patrimoine, transfert des aéroports

Article 72 alinéa 4

§ Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

L'autorisation d'expérimenter : nécessité d'une loi ou d'un décret qui définit l'objet et la durée, la nature juridique et les caractéristiques des collectivités autorisées à participer

L'initiative : une demande motivée d'une collectivité auprès du ministre des CT

Conditions de mise en œuvre

§ **durée de principe : 5 ans** (celle-ci peut être inférieure)

§ **Contrôle de légalité** car il s'agit d'actes administratifs susceptibles de recours devant le JA

§ **Rapport d'évaluation assorti des observations des collectivités territoriales participantes** avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation

§ Rapport annuel du Gouvernement au Parlement retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation

A l'issue du processus, la loi détermine :

§ l'éventuelle prolongation ou modification de l'expérimentation pour une durée de 3 ans maximum,

§ le maintien ou la généralisation des mesures,

§ l'abandon de l'expérimentation

Domaines	Commune	Département	Région
§ Enfance § Jeunesse § Accueil, activités extra et périscolaire	§ Haltes-garderies § Crèches § Centres de loisirs	§ Crèche § Protection des mineurs	
§ Enseignement	§ Construction, équipement, entretien des écoles maternelles et primaires	§ Construction, équipement, entretien des collèges	§ Construction, équipement, entretien des lycées
§ Formation professionnelle § Apprentissage			§ Politique régionale et mise en œuvre de la formation professionnelle et d'apprentissage (jeunes et adultes)
§ Transports § Voirie § Infrastructures (aéroports, ports)	§ Transport scolaire dans le PTU § Transports urbains des personnes § Construction, entretien de la voirie communale § Ports de plaisance	§ Transports scolaires hors PTU § Transports routiers non urbains de personnes § Construction, entretien de la voirie départementale § Ports maritimes, de commerce et de pêche	§ Transports ferrés régionaux de voyageurs § Aménagement, entretien et gestion des aéroports civils § Ports fluviaux § Schéma régional de transports
§ Action sociale et santé	§ Aides aux personnes en difficultés (le plus souvent par le CCAS)	§ Protection maternelle et infantile § Aide sociale à l'enfance § RSA § Aides aux handicapés § Allocation personnalisée à l'autonomie (APA)	
§ Environnement et développement durable (assainissement, déchets, eau, énergie, littoral)	§ Collecte et traitement des OM § Distribution de l'eau potable § Création, et entretien des réseaux d'assainissement § Création et entretiens des parcs et jardins		§ Plan régional d'élimination des déchets § Réserves et parcs régionaux naturels
§ Urbanisme et aménagement	§ Elaboration du PLU § Délivrance des permis de construire si PLU ou carte communale § ZAC		§ Schéma régional d'aménagement du territoire
§ Habitat § Logement	§ Programme local de l'habitat (personnes mal logées et défavorisées)		

Partie 5

Les moyens des collectivités territoriales

La gestion du service public local

Gestion directe / gestion déléguée

Gestion directe

§ Système par lequel une autorité, investie de la responsabilité d'organiser un service public, en assume elle-même la gestion

Gestion déléguée

§ Système par lequel une autorité confie à un opérateur privé, public ou mixte, la gestion et le financement et parfois la réalisation d'un service public ou d'un ouvrage public

Gestion directe

Gestion déléguée

Marché public

Contrat de
partenariat

DSP

Convention
d'occupation du
domaine public

Bail
emphytéotique
administratif

Les marchés publics locaux

Des contrats conclus à titre onéreux entre des pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés

Trois formes : marchés publics de travaux, marchés publics, de fournitures, marchés publics de service

La mise en concurrence s'applique dès le 1^{er} euro et est obligatoire à partir de 4000 €, suivant une procédure adaptée lorsque le montant du besoin est inférieur au seuil de 200 000 € HT et une procédure formalisée au-delà

3 principes s'appliquent à tout marché :

- § Liberté d'accès à la commande publique
- § Égalité de traitement des candidats
- § Transparence des procédures

Plusieurs procédures d'attribution :

- § **la procédure adaptée** (MAPA),
- § **l'appel d'offres ouvert ou restreint** (procédure formalisée)
- § **les procédures négociées** (article 35 CMP),
- § **le dialogue compétitif** (lorsque la CT n'est pas en mesure de définir les moyens techniques pour répondre au besoin ou le montage juridique et financier)
- § **le concours**, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'architecture, d'ingénierie ou de traitement de données
- § **le système d'acquisition dynamique** (méthode d'achat dématérialisée pour des fournitures courantes)

3 moyens assurent la mise en œuvre :

- § Une **évaluation préalable annuelle des besoins**, permettant de définir les besoins homogènes ou les opérations qui, en raison de leur montant, pourront faire l'objet de marchés passés en procédure adaptée
- § Une **publicité et une mise en concurrence obligatoire dès 4000 €**
- § Le **choix de l'offre économiquement la plus avantageuse**

L'exécution des marchés publics locaux

Droits et obligations de la collectivité

- § Un pouvoir de direction pouvant donner lieu à des actes d'autorité qui sont généralement des ordres de service transmis à l'entreprise
- § Un pouvoir de contrôle donnant lieu à des actes de surveillance (droit de pénétrer sur les chantiers, communication de pièces, enquêtes...)
- § Un pouvoir de sanction, en cas de manquements du cocontractant et pour réparer les conséquences dommageables : elles sont pécuniaires (pénalités) ou coercitives (ex : décision de mise en régie consistant à confier la poursuite du marché à un autre prestataire)
- § Un pouvoir de modification unilatéral (CE 1983 Union des transports publics) pour des motifs d'intérêt général
- § Pouvoir de résiliation unilatérale dans le but de mettre fin au contrat pour l'avenir (CE 1958; Distillerie de Magnac-Laval)
- § Obligation : paiement des prestations (possibilités d'avances financières, acomptes). Le retard de versement entraîne des intérêts moratoires

Droits et obligations du titulaire du marché

- § Doit exécuter personnellement les prestations pour lesquelles il s'est engagé. La sous-traitance est toutefois possible mais doit être acceptée par la collectivité et les conditions de paiement agréées pour permettre un paiement direct
- § Obligation d'exécuter correctement les prestations (en cas de manquement, mise en œuvre de la responsabilité contractuelle)
- § Possibilité d'avenant au contrat en cas de délai d'exécution plus long que prévu ou de suggestions imprévues
- § La décision de poursuivre est une décision unilatérale de la CT qui donne ordre de poursuivre l'exécution au de-là du montant initialement prévu.
- § Les deux procédures ne peuvent ni bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.

La régie locale

§ La loi du 12 juillet 1999 autorise l'ensemble des CT et des EPCI et ses syndicats mixtes à exploiter directement ou indirectement un SPA ou un SPIC

La régie dotée de l'autonomie financière

- But : faciliter la gestion des SPIC et des SPA
- Organe individualisé ne disposant pas de la personnalité morale car intégré dans la personnalité juridique de la collectivité qui l'a créé
- Placée sous l'autorité de l'exécutif et du conseil de la CT
- Dotée d'un conseil d'exploitation et d'un directeur désigné par l'exécutif
- Budget annexe : produits et charges doivent être repris dans le budget général de la CT
- Le conseil d'exploitation a un pouvoir décisionnel limité. Il délibère sur les affaires de la régie (tarifs, budget, règles relatives au personnel...)

La régie personnalisée

- Organe individualisé en raison de la spécialité des missions qui lui sont confiées
- Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière
- Se présente sous la forme d'un établissement public
- Administrée par un conseil d'administration et un directeur désigné sur proposition de l'exécutif de la CT
- Intérêt : transférer à une autre personne les problèmes et les contraintes liés à la gestion du service
- La CT contrôle administrativement le service
- Le conseil d'administration est l'organe délibérant et dispose d'un pouvoir de décision sur toutes les questions qui ne sont pas de la compétence de la CT

Les délégations de service public

§ Définition : **loi MURCEF du 11 décembre 2011**

§ La **passation** des délégations de service public relève des procédures instituées par la **loi n°93-122 du 29 janvier 1993** modifiée relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique (**loi Sapin**) et des **articles L. 1411-1 et suivants** du code général des collectivités territoriales.

§ Le service public = un but d'intérêt général, rattachement à une personne publique, un régime de droit public

Définition de la DSP

§ un contrat confiant à un prestataire la gestion ou l'exploitation d'une activité de service public (SPA ou SPIC) « ***dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service*** ». (**article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales**). Le prestataire prend à sa charge les frais d'installation et d'exploitation et se rémunère sur les ventes.

§ Le contrat implique un **transfert de risque technique/exploitation, commercial et financier sur le cocontractant**

§ Le contrat doit être conclu entre la CT ou un EPCI et une personne publique ou une entreprise

§ Le contrat prévoit que **la rémunération est assurée substantiellement par les résultats de l'exploitation** (apprécié au regard de l'aléa financier de l'exploitation. Le fait que 30% de l'ensemble des recettes proviennent de l'exploitation suffit à assurer le caractère substantiel – CE 2000, SMITOM)

Typologie des services publics

Nature du service public local	Activités
Services publics industriels et commerciaux	§Eau potable §Assainissement §Télécommunications §Parcs de stationnement §Réseaux de chaleur
Services publics administratifs ou industriels et commerciaux selon le mode de financement	§Elimination des déchets des ménages et assimilés §Transports publics d'intérêt général
Services publics administratifs avec rémunération partielle sur l'utilisateur	§Maisons de la culture §Centres de loisirs §Piscines et bains-douches
Services publics administratifs avec gratuité pour l'utilisateur	§Entretien des parcs publics, des plages et autres lieux publics §Animation culturelle et touristique

Attention : certaines activités ne peuvent être déléguées par nature ou du fait de la loi (Etat civil, police administrative...)

Les différents contrats de DSP

	Rémunération	Risque	Biens	Nature
Concession de SP	Redevance sur les usagers (droit exclusif sur le service)	Repose sur le concessionnaire qui assure la direction du service, l'entretien et qui renouvelle les installations	Equipements réalisés par le concessionnaire et appelés à revenir pour l'essentiel, à la collectivité en fin de contrat	Délégation de service public Requalification possible si clause d'équilibre financier total
Affermage	Redevance sur les usagers La remise de l'ouvrage au fermier justifie que ce dernier verse à la collectivité une surtaxe (redevance)	Repose sur le fermier Le fermier ne supporte pas la charge de la réalisation de l'ouvrage	Equipements mis à disposition par l'autorité délégante Maintenance assurée par le fermier	Délégations de service public
Régie intéressée	Indemnité fixe représentative des coûts de gestion et intéressement positif ou négatif en fin d'exercice, versés par la collectivité	Le régisseur n'exploite pas à ses risques et périls Repose sur la collectivité, destinataire final des produits de l'exploitation Néanmoins partagé à travers l'intéressement positif ou négatif	Equipement mis à disposition par la collectivité	Selon l'importance et la nature de l'intéressement, le marché public ou la DSP, sous réserve de confirmation jurisprudentielle

Distinction avec les autres contrats administratifs

Marché public

- le cocontractant n'exécute qu'une prestation partielle en contrepartie d'un prix versé par la CT.
- La prestation est pour le compte de la collectivité.
- Absence de transfert du risque financier auprès du cocontractant

Contrat de partenariat

- l'opérateur n'est pas chargé de l'exploitation d'un service public
- Le risque est partagé entre les parties
- La rémunération de l'opérateur ne peut être liée substantiellement aux résultats de l'exploitation

Convention d'occupation du domaine public

- l'activité n'a pas de caractère d'intérêt général
- La convention ne donne lieu au versement d'aucune rémunération

BEA

- l'objet du BEA porte sur l'accomplissement d'une mission de SP ou d'intérêt général mais pas sur la gestion d'un SP
- La durée du BEA : entre 18 et 99 ans n'est pas calculée en fonction de la durée d'amortissement du bien
- Le BEA confère des droits réels au preneur du bail (crédit bail, hypothèque)
- En BEA, les biens appartiennent au preneur le temps du bail et non à la personne publique

Les lois du service public (lois de Rolland)

Le SP : activité assumée par la collectivité en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général.

Principe de continuité

- § Principe général du droit et principe à valeur constitutionnelle
- § l'usager a droit au fonctionnement normal des services publics existants
- § Atténuation pour certaines catégories de services : exemple : la loi a créé un service minimum dans les transports
- § En période normale : un principe qui doit se concilier avec le droit de grève reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946 dans le cadre des lois qui le règlementent (exemple de limitation : le droit de réquisition)

Les lois du service public

Principe d'adaptation ou de mutabilité

- § Adaptation à l'évolution des besoins à satisfaire. Essentielle pour les SPIC qui doivent tenir compte de l'évolution des techniques
- § Justifie le pouvoir de modification unilatérale dans un contrat administratif
- § S'applique à l'usager : aucun droit au maintien d'un SP
- § S'applique aux agents du SP (exemple : mutations du SP). Le fonctionnaire n'a aucun droit acquis au maintien du statut
- § Droit pour la collectivité de supprimer certains SP qui ne correspondent plus à l'intérêt général
- § Garantie contre l'arbitraire : absence d'effet rétroactif

Les lois du service public

Principe d'égalité devant le service public

- § Article 1^{er} de la DDHC de 1789 (égalité) ; article 6 DDHC (principe d'égalité devant le SP) ; DC 12 juillet 1979 Ponts à péage ; CE 1951 Société des Concerts du conservatoire (principe général du droit)

- § Deux sous-principes :
 - § **égalité d'accès au SP** (CE 1954 Barel ; loi du 16 nov. 2001 relative à lutte contre les discriminations)

 - § **égalité de traitement dans l'utilisation du SP** (CE 1974 Chorques et Denoyez) : discrimination positive à il peut exister entre usagers des différences de situation (ex : tarifs en fonction des ressources pour certains SP)

Les principes fluctuants du SP

Le principe de neutralité

- § Corollaire du principe d'égalité, étroitement lié au principe de laïcité
- § Le CE condamne les discriminations fondées sur les opinions religieuses et politiques
- § Devoir de neutralité des agents dans le cadre du SP : limitation de la liberté d'expression
- § Obligation de réserve des agents

L'absence de gratuité des services publics

- § La gratuité n'est pas un principe général du droit
- § Les SPIC tirent l'essentiel de leurs ressources des redevances payées par les usagers
- § Les SPA sont en principe financés par l'impôt. Certains SPA sont cependant très coûteux. Les rendre gratuit nécessiterait d'augmenter les impôts
- § Le juge administratif a tendance à reconnaître comme gratuit les SPA qui constituent une obligation pour le gestionnaire de SP (ex : lutte contre l'incendie)
- § Objectif national : lutte contre les déficits publics

Le domaine public

- § DC 17 juillet 1985 - principes d'aménagement : les biens des collectivités sont soumis à un régime différent selon qu'ils appartiennent au domaine public et au domaine privé
- § **Domaine public artificiel** : biens immobiliers appartenant aux CT (routes, hôtel de ville, collèges, lycées, musées, bibliothèques, aérodromes civils, édifices culturels...)
- § **Biens mobiliers** : biens culturels et artistiques caractérisés par « leur intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique »
- § Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) reprend les critères dégagés par la jurisprudence : **affectation du bien à l'usage du public ou à un service public, moyennant dans ce dernier cas un aménagement (CE 1956, société Le Béton)**.
Le code remplace la notion d'aménagement spécial par celle « d'aménagement indispensable » plus restrictive

Le domaine public bénéficie d'une protection renforcée :

- § il est protégé contre les occupants sans titre
- § **Toute aliénation est impossible sans déclassement** (dérogations en cas de transfert de propriété entre personnes publiques, échanges de biens entre collectivité pour permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de SP)
- § **L'inaliénabilité exclut en principe la constitution de droits réels sur le domaine public** à exception : les autorisations d'occupation temporaire, assorties de droits réels sur le domaine public, possibilité de BEA conférant des droits réels au preneur (hypothèque)
- § **Possibilité de réglementer l'utilisation collective** des dépendances du domaine public (circulation, stationnement...) dans le respect du principe d'égalité des usagers du domaine public, de gratuité (sauf exceptions) et des autres libertés fondamentales (aller et venir, commerce et industrie)
- § **Les utilisations privatives (précaires) sont soumises à autorisation, unilatérale ou conventionnelle**. Elles peuvent être renouvelable ou retirée, y compris pour des motifs d'intérêt général. Les autorisations donnent lieu en principe au paiement d'une redevance

Le domaine privé

- § **Biens qui ne relèvent pas du domaine public** (réserves foncières, immeubles de bureau, biens ne formant pas un ensemble indivisible avec des biens immobiliers du DP, les chemins ruraux, les bois et forêts)
- § **Biens immobiliers, biens mobiliers corporels et incorporels** (ex : droit de pêche, de chasse), les actions et obligations dont les CT sont propriétaires
- § **Gestion libre par les CT** dans le respect des règles de droit privé applicables (servitudes, bornage pour la délimitation)
- § Existence de règles exorbitantes du droit commun : **les biens sont insaisissables et bénéficient d'une régime fiscal dérogatoire**
- § Protection : pouvoir réglementaire, pouvoir de police
- § **Le domaine privé ne doit pas être improductif** : les mises à disposition ou location ne peuvent pas être réalisées à titre gratuit, ni à un prix inférieur à leur valeur locative (sauf exception). La recherche de rentabilité est primordiale
- § **Obligation d'entretien** équivalente à celle des propriétaires privés

Le budget

La présentation du budget

Un budget est un document qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses.

- § Au sens strict, il n'existe qu'un seul budget, mais il peut subir des modifications. En effet, le **budget primitif** est tout d'abord voté et retrace aussi précisément que possible l'ensemble des recettes et des dépenses pour l'année. Mais en cours d'année, des **budgets supplémentaires ou rectificatifs** sont nécessaires, afin d'ajuster les dépenses et les recettes aux réalités de leur exécution. De plus, des **budgets annexes** retracent les recettes et les dépenses de services particuliers. Le BP est transmis au préfet pour contrôle de légalité dans les 15 jours après le délai limite fixé pour son adoption.
- § L'élaboration du budget se double d'une analyse financière préalable de la situation de la collectivité : niveau d'endettement, autofinancement

La structure d'un budget comporte différentes parties : la section de fonctionnement et la section d'investissement

- § Elles se composent, toutes deux, d'une colonne dépenses et d'une colonne recettes.
- § À l'intérieur de chaque colonne, il existe des chapitres, qui correspondent à chaque type de dépense ou de recette, ces chapitres étant eux-mêmes divisés en articles.

La section de fonctionnement regroupe :

- § toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges à caractère général, de personnel, de gestion courante, intérêts de la dette, dotations aux amortissements, provisions) ;
- § toutes les recettes que la collectivité peut percevoir des transferts de charges, de prestations de services, des dotations de l'État, des impôts et taxes, et éventuellement, des reprises sur provisions et amortissement que la collectivité a pu effectuer.

La section d'investissement comporte :

- § en dépenses : le remboursement de la dette et les dépenses d'équipement de la collectivité (travaux en cours, opérations pour le compte de tiers...), les subventions d'équipement versées par la CT
- § en recettes : les emprunts, les dotations et subventions reçues (FCTVA, DGE...)

Budget supplémentaire et décisions modificatives

Budget supplémentaire

- § Depuis 1982, le budget supplémentaire est purement facultatif.
- § Article L162-11 CGCT prévoit que des modifications peuvent être apportées au BP par l'organe délibérant jusqu'au terme de l'exercice (budget d'ajustement)
- § Double fonction :
 - § Rectifier les prévisions de recettes mal évaluées et les autorisations de dépenses insuffisantes ou inutiles
 - § Voté après le compte administratif qui retrace l'exécution de l'exercice clos précédent, il permet d'utiliser les éventuels excédents de l'exercice antérieur (budget de report)

Les décisions modificatives

- § Technique budgétaire permettant d'obtenir une autorisation précise
- § Mesure ponctuelle ne s'accompagnant pas d'une reprise des résultats de l'exercice.
- § Peuvent être votées pendant toute la période de l'exécution du budget
- § Visent l'ouverture de crédits additionnels rendus nécessaires par une opération non prévue ou sous-estimée

Comment se prépare le budget ?

- **La préparation d'un budget relève de l'exécutif local** (maire, président du conseil général ou régional) et est assurée par les services financiers des collectivités. Elle nécessite une évaluation des dépenses et des recettes pour l'année à venir.
- **L'État doit fournir les renseignements indispensables** (montant des dotations, détermination des bases d'imposition, informations générales sur le personnel) pour que les collectivités puissent évaluer leurs recettes.
- **Les dépenses obligatoires doivent être sincèrement évaluées.** Elles concernent les secteurs de compétences fixés par la loi pour chaque type de collectivité. Ainsi, le budget régional doit intégrer les dépenses concernant la rénovation des lycées car elles relèvent de sa compétence. De même, les charges de personnel sont obligatoires pour toutes les collectivités et doivent être inscrites en dépenses.
- À défaut d'une inscription au budget, le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes, qui demande à la collectivité de rectifier l'oubli.
- **Il existe des dépenses interdites.** Ce sont celles qui n'entrent pas dans les compétences légales de la collectivité ou qui concernent une intervention en dehors de son territoire.
- En ce qui concerne les dépenses, des discussions sont engagées avec les services, selon un calendrier établi en interne, et sont suivies de réunions d'arbitrage.
- Les collectivités peuvent alors déduire leur marge de manœuvre par rapport aux recettes qu'elles attendent, soit afin de contenir les dépenses pour respecter la règle de l'équilibre, soit afin d'effectuer des choix stratégiques en mettant l'accent sur des priorités politiques.

Le contenu et la présentation des documents comptables

Principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables

Rôle des ordonnateurs

- § Obligation de présenter un compte administratif à l'assemblée délibérante
- § Le CA doit contenir toutes les opérations réalisées par la CT, en recettes et en dépenses, ainsi que les restes à réaliser (sommes non encaissées ou mandatées à la clôture des comptes)
- § Donne une vision d'ensemble de la situation financière de la CT : comparaison entre les prévisions budgétaires et les réalisations effectives
- § Présentation à l'assemblée délibérante après transmission au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice du compte de gestion établi par le comptable et vote au plus tard le 30 juin
- § L'exécutif doit se retirer au moment du vote

Rôle des comptables

- § Contrôle de légalité limité : le contrôle porte uniquement sur les justification financières et non la légalité des décisions qui relève du JA
- § Doit motiver la suspension de paiement
- § Le comptable est chargé du paiement des dépenses et de la prise en charge et du recouvrement des recettes, de conservation des pièces justificatives
- § Comptabilité de charge opération retracée dans le compte de gestion
- § L'examen du compte de gestion sert à contrôler l'exactitude du compte administratif présenté par l'ordonnateur. Il est transmis à l'ordonnateur avant le 1^{er} juin qui suit l'exercice auquel il se rapporte

Le vote du budget

- **Le budget est voté par l'assemblée délibérante de la collectivité** (conseil municipal, général ou régional selon le cas).
- La tenue d'un **débat d'orientation budgétaire** dans les deux mois précédant le vote du budget **est obligatoire**, sauf pour les communes de moins de 3500 habitants. Il permet d'informer l'assemblée sur la situation financière de la collectivité et de présenter les grandes orientations pour l'année à venir.
- Après le débat, mais avant le vote, les membres de l'assemblée doivent recevoir le budget et ses annexes. L'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'aménagement des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales allège le contenu des documents préparés par les exécutifs locaux.
- **Les budgets des collectivités doivent toujours être votés en équilibre réel et sincère** et suivant un calendrier établi par la loi (avant le 31 mars ou le 15 avril l'année de renouvellement de l'assemblée). La section de fonctionnement est d'abord adoptée avant la section d'investissement. **Les budgets sont votés par chapitres ou**, si l'assemblée délibérante le décide, **par articles** à l'intérieur de chaque section.
- Les communes qui ont adopté la nomenclature comptable mise en place par l'instruction M 14, c'est-à-dire une comptabilité qui se rapproche du plan comptable utilisé par les entreprises, peuvent recourir au **vote fonctionnel** lorsqu'elles comptent plus de 10 000 habitants. Il consiste à regrouper, dans une même famille ou fonction (par exemple l'éducation) les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui y correspondent.
- D'autres instructions comptables, qui se rapprochent de celles des communes, ont été adoptées pour les départements (instruction M 52 dont l'application a été généralisée au 1er janvier 2004) ou les régions (instruction M 71 expérimentée à compter du 1er janvier 2005 et généralisée au 1er janvier 2008).

L'exécution du budget

L'application du budget est gouvernée par un principe fondamental : la séparation des ordonnateurs et des comptables

- § L'ordonnateur, qui est l'exécutif des collectivités (maire, président du conseil général ou régional), donne l'ordre d'engager les dépenses et de recouvrer les recettes, mais ne peut pas manipuler les fonds publics.
- § Le comptable public est chargé d'exécuter les dépenses et les recettes selon les indications de l'ordonnateur, mais il ne lui est pas subordonné. Il est responsable personnellement et sur son propre argent de ces opérations. C'est un fonctionnaire de l'État dépendant du corps des comptables du Trésor.

L'application du budget obéit à des règles précises faisant intervenir successivement l'ordonnateur et le comptable public.

Pour les dépenses, il y a quatre opérations, trois relevant de l'ordonnateur (phase administrative) et une du comptable (phase comptable) :

- **l'engagement** : décision par laquelle l'ordonnateur décide d'effectuer une dépense. Elle se traduit par l'affectation des crédits nécessaires au règlement de la dépense ;
- **la liquidation** : il s'agit de vérifier la réalité de la dette de la collectivité et de fixer le montant de la dépense ;
- **l'ordonnancement** : c'est le mandat de paiement par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer ;
- **le paiement par le comptable** : il procède d'abord à certaines vérifications, portant sur la régularité des opérations précédentes, et ensuite au paiement de la dépense.

Pour les recettes, se succèdent également phases administrative et comptable :

- **l'émission d'un ordre de recettes (phase administrative)** : la collectivité constate qu'un administré doit s'acquitter d'une somme correspondant à un service qui lui a été rendu (par exemple, paiement de la cantine scolaire...) ;
- **le contrôle**, notamment de l'existence de l'autorisation de percevoir la recette et son recouvrement, c'est-à-dire son encaissement par le comptable public, constitue la phase comptable.

Les principes budgétaires

- Ces principes sont au nombre de cinq et font l'objet d'un contrôle exercé par le préfet, en liaison avec la chambre régionale des comptes (CRC).

Le principe d'annualité exige :

- que le budget soit défini pour une période de douze mois allant du 1er janvier au 31 décembre ;
- que chaque collectivité adopte son budget pour l'année suivante avant le 1er janvier, mais un délai leur est laissé par la loi jusqu'au 31 mars de l'année à laquelle le budget s'applique, ou jusqu'au 15 avril, les années de renouvellement des assemblées locales.
- Toutefois, l'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'aménagement des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales assouplit fortement ce principe en élargissant les mécanismes de pluriannualité.

La règle de l'équilibre réel implique l'existence d'un équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités, ainsi qu'entre les différentes parties du budget (sections de fonctionnement et d'investissement).

Le principe d'unité suppose que:

- toutes les recettes et les dépenses figurent dans un document budgétaire unique, le budget général de la collectivité.
- Toutefois, d'autres budgets, dits annexes, peuvent être ajoutés au budget général afin de retracer l'activité de certains services. Ex : le budget du Centre d'action sociale annexé au budget général de la commune.
- Les services publics industriels et commerciaux gérés directement par les communes doivent, quant à eux, obligatoirement figurer dans un budget annexe.

Le principe d'universalité implique :

- que toutes les opérations de dépenses et de recettes soient indiquées dans leur intégralité et sans modifications dans le budget. Cela rejoint l'exigence de sincérité des documents budgétaires ;
- que les recettes financent indifféremment les dépenses. C'est l'universalité des recettes.

Le principe de spécialité des dépenses consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. Ainsi, les crédits sont affectés à un service, ou à un ensemble de services, et sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination.

Le principe de l'unité de trésorerie : obligation de dépôt des fonds libres au Trésor (mais dérogations possibles

Les ressources financières des collectivités territoriales

Les impôts locaux

Les impôts et taxes sont **la catégorie de ressources la plus importante** des collectivités. Pour l'année 2010, ils représentaient 108,9 milliards d'euros, soit 61 % des recettes totales.

La fiscalité directe est principalement constituée de quatre taxes, qui constituent environ les trois quarts **des recettes fiscales** des collectivités, groupements de communes compris :

- la taxe d'habitation, payée par les particuliers et les entreprises ;
- la taxe sur le foncier bâti, acquittée par les propriétaires d'un terrain ;
- la taxe sur le foncier non bâti ;
- la taxe professionnelle, payée par les entreprises, supprimée à partir de 2010, à laquelle se substitue la contribution économique territoriale (CET)
- À partir de 2011, la **réforme de la fiscalité locale** s'est traduite pour les collectivités locales par la **redistribution des produits des « impôts ménages »** (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti) entre les différents niveaux de collectivités et la **perception de nouveaux impôts économiques** en remplacement de la taxe professionnelle.

Le périmètre de la fiscalité directe locale a été considérablement transformé.

Depuis le 1er janvier 2011 :

- les régions bénéficient de nouvelles ressources fiscales : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), mais ne perçoivent plus de taxes foncières ;
- les départements sont destinataires de la seule taxe foncière sur les propriétés bâties, y compris du transfert de la part régionale de cette taxe. Ils ne perçoivent plus la taxe d'habitation et la taxe foncière sur le non-bâti.
- le secteur communal, quant à lui, bénéficie des trois « taxes ménages », en récupérant la part départementale de la taxe d'habitation et les parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, sous la forme d'une taxe additionnelle dont le taux sera figé.
- Les communes et les EPCI bénéficient également des nouvelles ressources fiscales qui remplacent partiellement la taxe professionnelle (cotisation foncière des entreprises-CFE, CVAE, IFER).

La fiscalité indirecte

- § **La fiscalité indirecte** ne représente qu'une part limitée des ressources fiscales des collectivités. En effet, bien que les impôts indirects soient plus nombreux, ils sont **plus sensibles à la conjoncture économique**.
- § Beaucoup ont un lien avec l'urbanisme (ex : taxe locale d'équipement, versement destiné aux transports en commun). S'y ajoutent, entre autres, les taxes de séjour, les taxes sur la publicité, les jeux dans les casinos, les remontées mécaniques.
- § **Autres ressources internes des CT: les revenus du domaine et des services publics locaux**

La péréquation

- § **Révision constitutionnelle du 28 mars 2003** : objectif à valeur constitutionnelle : « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales »
- § **Enjeu** : soutenir les collectivités structurellement défavorisées tout en conservant l'incitation des collectivités à mener des politiques de développement local dynamiques

Trois mécanismes à distinguer :

- § **La péréquation horizontale** : elle s'effectue entre les CT et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus riches
- § **La péréquation verticale** : assurée par le biais des dotations de l'Etat aux collectivités
- § **Les dispositifs de péréquation « ponctuels »** décidés lors des nouveaux transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités et qui permettent de moduler, selon la situation des collectivités, les crédits alloués par l'Etat pour la prise en charge de ces compétences

Les mécanismes selon les collectivités

- § **Communes et groupements** : fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) à compter de 2012
- § **Départements** :
 - § **fonds national de péréquation de la CVAE** alimenté par un prélèvement « sur stock » (richesse fiscale) et sur « flux » (progression de la CVAE). Le fonds est réparti selon des critères de charges entre les départements les moins favorisés
 - § Fonds de péréquation des droits de mutation (DMTO) alimenté par un prélèvement sur flux et sur stock
- § **Régions** : fonds national de péréquation de la CVAE (identique à celui des départements)

Réforme en cours de l'ensemble des dispositifs à toute la fiscalité est concernée (CET mais aussi transfert vers les communes de la part départementale de la TH...)

Les transferts et concours de l'État

- Les transferts et concours de l'État (dotations) constituent la **seconde catégorie de ressources des collectivités locales en ordre d'importance**. Ils représentaient 98 milliards d'euros en 2010 (46 % des recettes totales) et 99,5 milliards d'euros en 2011. **Ils augmentent régulièrement** et modifient progressivement l'ordre d'importance des différentes ressources des collectivités.
- Les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales ont pour objectif de **compenser l'augmentation des dépenses, engendrée par les transferts de compétences** de l'État aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation mais également les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux décidés par l'État.
- La **dotation globale de fonctionnement (DGF)** représente la part la plus importante des concours financiers de l'État (41,39 milliards d'euros en 2011, soit 69 % de l'ensemble des concours financiers). Elle est répartie entre les différentes collectivités territoriales de la façon suivante : – 40 % aux communes, – 30 % aux départements, – 17 % aux EPCI, – 13 % aux régions.
- S'y ajoutent notamment : le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale ; la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).
- La répartition de la plupart des concours de l'État s'appuie sur des indicateurs de ressources (potentiel financier, potentiel fiscal, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale...) et des indicateurs de charges (population, nombre de bénéficiaires des APL...).
- Les dotations sont **libres d'emploi**, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas affectées à une dépense précise, et leur obtention est automatique. **Depuis 1996, l'État souhaite maîtriser l'évolution de ses dotations**. C'est pourquoi il a mis en place cette année-là un "pacte de stabilité", remplacé en 1999 par un "contrat de croissance et de solidarité", couvrant la période 1999-2001 et reconduit jusqu'en 2007. En 2008, il a pris le nom de "contrat de stabilité". Depuis 2009, des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques encadrent l'évolution des dotations de l'État.

L'emprunt

- L'emprunt est la **troisième ressource** des collectivités territoriales. Avec une part dans les recettes totales en **baisse constante** depuis 1997, il représentait 16 milliards d'euros en 2010.
- **Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'emprunt**, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas d'autorisation préalable à obtenir avant d'emprunter, mais l'emprunt est exclusivement affecté aux nouveaux investissements.
- Pendant les années de forte croissance, les efforts d'équipement des collectivités locales ont été financés par un recours important à l'emprunt. Mais, dès la fin des années 1980, la **baisse de l'inflation a rendu la charge de la dette très lourde** pour les collectivités locales, ce qui n'a pourtant pas empêché la poursuite du recours à l'emprunt à un rythme soutenu jusqu'en 1992.
- Les effets de la crise économique ont ensuite incité les assemblées locales à restreindre leurs programmes d'investissement et le recours à l'emprunt qui en découlait. Depuis 1997, les collectivités locales se sont engagées dans la reprise de l'effort d'équipement, mais en faisant davantage appel à leurs fonds propres.

Les autres ressources

- § Les autres ressources représentaient, en 2010, 11 % des recettes totales des collectivités territoriales. Parmi elles, on peut citer notamment les recettes tarifaires et patrimoniales et les fonds structurels européens.

- § **Les recettes tarifaires** proviennent principalement de la vente de biens ou de services aux usagers. Si les prix des services publics sont libres depuis 1987 (à l'exception des transports urbains et des cantines scolaires), ils ne couvrent cependant généralement pas le prix du service rendu. Les collectivités locales peuvent disposer également de revenus patrimoniaux (ex : communes forestières).

- § **Les fonds structurels européens** constituent l'apport le plus remarquable de l'Union européenne aux finances locales. La nouvelle génération de fonds (2000-2006) avait restreint le nombre de zones éligibles pour recevoir ces aides, mais un dispositif de soutien transitoire était mis en place pour celles qui en bénéficiaient jusque-là. La France a perdu au total pour cette période 16,145 milliards d'euros en prix 2004. Pour 2007-2013, 12,704 milliards d'euros sont prévus en prix 2004, soit 14,319 milliards d'euros en prix courants.

Autonomie financière

Déclinaison du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal. Employée dès les premiers débats portant sur la décentralisation elle n'a été juridiquement définie que par la loi organique du 29 juillet 2004, après avoir été introduite dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003.

L'article 72-2 de la Constitution renforce l'autonomie financière des collectivités :

- les collectivités "bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement" ;
- elles "peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures" et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ;
- "les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources" ;
- enfin, tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État.

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise en application de cet article, **définit leurs ressources propres** (produit de certaines impositions). De plus, elle fixe un plancher en deçà duquel le degré d'autonomie financière des collectivités (mesuré par le rapport ressources propres sur ressources totales) ne peut descendre. Ainsi la part des ressources propres ne peut-elle être inférieure au niveau atteint en 2003.

- La définition juridique et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités témoignent de la volonté de mettre un coup d'arrêt à la dépendance financière accrue des collectivités envers l'État. Cependant, les débats autour de cette notion ne sont pas clos.

DC du 30 juin 2011 : rejet des demandes formulées par plusieurs départements à propos de transferts de compétence en matière sociale jugées par ces derniers comme insuffisantes au regard du principe de libre administration et d'autonomie financière

La fonction publique territoriale

Le cadre juridique de la fonction publique territoriale

- § La réforme du droit de la fonction publique à la Libération est marquée par la loi du 19 octobre 1946, portant statut général des fonctionnaires de l'État. Le statut des fonctionnaires communaux date du 28 avril 1952. Mais ce n'est qu'en 1983 que la fonction publique comprend explicitement des catégories de fonctionnaires autres que ceux de l'État.
- § La **loi du 13 juillet 1983** portant droits et obligations des fonctionnaires constitue le titre I du statut général et s'applique à tous les agents.
- § La **loi du 26 janvier 1984** organise les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) et constitue le titre III du statut.
- § **Cette loi a été modifiée par celle du 19 février 2007**, afin d'adapter le statut à l'approfondissement de la décentralisation et aux évolutions des collectivités territoriales, du fait notamment de l'essor de l'intercommunalité

Les personnels de la fonction publique territoriale

1 825 000 agents

Le cadre d'emploi : "Ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaire d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois" (loi du 13 juillet 1987, modifiant celle de 1984).

Les cadres d'emploi regroupent les agents de trois catégories : A (8,1 % des effectifs de la FPT au 31 décembre 2008), B (13,6 %) et C (78,3 %).

Au 31 décembre 2008, la FPT regroupait 2 019 862 actifs, soit environ le tiers des effectifs des trois fonctions publiques, en incluant environ 48 603 contrats aidés, 55 796 assistantes maternelles et 9 136 apprentis.

- Par ailleurs, le taux de féminisation est élevé (60,6 %).

Les organismes communaux et intercommunaux emploient 73,7 % des agents (1 489 644 agents) ; dont 1 112 603 dans les communes, et 246 015 dans les structures intercommunales. Les organismes départementaux (départements + établissements publics départementaux) emploient, quant à eux, 383 739 agents, et les régions 73 843.

Cependant, ces effectifs connaissent de profondes évolutions :

- d'une part, du fait de la relance, en 2003-2004, de la décentralisation, qui a eu pour conséquence à partir de 2005 le transfert d'environ 130 000 agents de la fonction publique d'État (FPE) à la FPT ;
- d'autre part, du fait des départs massifs en retraite à prévoir à partir de 2012.

Le champ d'action du fonctionnaire territorial est extrêmement large et diversifié, à la mesure des services offerts à la population dans de très nombreux domaines. Le contact direct avec les usagers constitue une autre caractéristique. Cela se traduit par l'existence de 253 métiers différents (dénombrés par l'Observatoire de la fonction publique territoriale), répartis entre 67 cadres d'emplois et 8 filières.

La carrière, apport essentiel du nouveau statut, signifie concrètement, pour l'ensemble des agents territoriaux, la fin de la précarité. Contrairement à la FPE, la FPT était auparavant régie par le système de l'emploi (ou fonction publique ouverte), où le licenciement découlait directement de la suppression de l'emploi.

Les filières de la FPT

(données 2008)

- La **filière administrative** recouvre les tâches traditionnelles de l'administration, très comparable en cela à certains emplois de la FPE. Ses cadres d'emploi, publiés par décrets du 30 décembre 1987, ont été plusieurs fois modifiés depuis. Cette filière compte 22,7 % des effectifs totaux.
- La **filière technique** englobe des tâches très diverses : architecture et bâtiment, aménagement, environnement, informatique... Elle est numériquement la plus importante, puisqu'elle regroupe 47,1 % des effectifs totaux.
- La **filière culturelle**, créée par les décrets du 2 septembre 1991, est subdivisée entre gestion du patrimoine et enseignement artistique. Elle représente 4,1 % des effectifs totaux et plus d'un tiers des agents de cette filière sont des non-titulaires.
- La **filière sportive** est organisée par les décrets du 1er avril 1992. Ceux-ci rationalisent un secteur d'activité qui s'était développé fortement dans de nombreuses collectivités, revêtant souvent pour elles une grande importance en termes d'image. Cette filière compte 1,1 % des effectifs totaux et plus de 20 % sont des non-titulaires.
- Les **filières sociale, médico-sociale et médico-technique** (décrets des 28 août et 1er octobre 1992 et du 18 mars 1993) constituent un ensemble complexe, assez peu homogène. Elles représentent 13,6 % des effectifs totaux.
- La **filière animation** (décret du 1er juin 1997) réorganise un secteur qui avait largement eu recours aux contractuels. Elle compte 6 % des effectifs totaux, et près de la moitié sont des non-titulaires.
- La **filière de la police municipale**, créée de fait dès 1984, a dû attendre les décrets du 24 août 1994 et du 22 avril 1997 pour être dotée d'un statut particulier. Elle représente 1,1 % des effectifs totaux.
- La **filière incendie et secours** des sapeurs pompiers professionnels dont le statut a été fixé par les décrets du 26 septembre 1990, du 14 juin 1991 et du 2 février 1993. Cette filière compte 2,6 % des effectifs totaux et les agents de cette filière sont presque tous des titulaires.

L'accès à la fonction publique territoriale

Le recrutement

- § Le recrutement sur liste d'aptitude (nationale) après concours est le principal mode de recrutement. L'inscription sur liste d'aptitude ne vaut pas recrutement
- § Le recrutement direct sans concours existe pour certains cadres d'emplois de la catégorie C
- § Les collectivités peuvent aussi (sous certaines conditions) procéder au recrutement de non titulaires : contractuels (la durée totale des contrats successifs est limitée à 6 ans) et d'agents de droit privé : contrats uniques d'insertion (CUI), apprentis.

Les concours

- § Les concours permettent de respecter le principe de l'égalité de l'accès de tous les citoyens à l'emploi public
- § Le concours externe est ouvert aux candidats remplissant certaines conditions (diplômes...)
- § Le concours interne est ouvert aux agents en poste justifiant de certaines conditions d'exercice (différentes selon les cadres d'emploi)
- § Le concours troisième voie est ouvert sous certaines conditions (élus locaux, responsables d'association, agents du secteur privé dont anciens emplois-jeunes)
- § Les concours peuvent être sur titres (diplômes) ou sur épreuves
- § Les candidats reçus sont inscrits sur une liste d'aptitude (par ordre alphabétique) pour une durée maximale de 3 ans. Être reçu ne garantit pas la nomination (libre choix de l'autorité territoriale)

Le stage

- période probatoire destinée à vérifier les qualités professionnelles de l'agent. A l'issue, titularisation, prolongation exceptionnelle ou non titularisation.
- Obligatoire lors du 1^{er} recrutement ou lors de l'accès à un cadre d'emploi supérieur (après concours ou promotion interne)

La titularisation

- prononcée par l'autorité territoriale, elle intervient après la période de stage si l'agent a donné satisfaction. Elle est conditionnée par la participation aux formations d'intégration

Le recrutement sans concours

Emplois supérieurs et discrétionnaires

- Directeur général et DGA des services des départements et des régions, des communes de plus de 80 000 habitants et des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient
- Collaborateurs de cabinet

Remplacement momentané de titulaires

- autorisés à exercer leur fonction à temps partiel
- ou indisponibles en raison d'un congé maladie, de maternité ou parental
- ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par le statut

Emplois permanents de catégorie A lorsqu'il n'existe pas de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient

Emplois réservés (handicap) : recrutement après avis de la CAP

Un CDD ne peut excéder 3 ans. Il est renouvelable par reconduction expresse sans pouvoir excéder 6 ans

Possibilité de titularisation et de contrats à durée indéterminée

- en application des législations relatives à la résorption de l'emploi précaire
- A l'issue des 6 années de CDD, nécessité d'une décision expresse
- Les contractuels sont des quasi-fonctionnaires (CE 2008 Caravallo) : rapprochement des situations avec les titulaires

La carrière

Les positions statutaires

- § **Position d'activité (la plus courante)** : elle concerne l'agent qui exerce à temps plein ou à temps partiel, ses fonctions dans la collectivité. Elle est composée : du temps de travail, des congés, de la mise à disposition, des autorisations spéciales d'absence
- § **Le détachement** : permet de travailler dans un autre organisme public, tout en continuant à bénéficier de ses droits à avancement dans la collectivité d'origine
- § **Le congé parental** : il est accordé de plein droit pour se consacrer à l'éducation d'un enfant de moins de 3 ans. Il garantit de retrouver un emploi dans sa collectivité
- § **La disponibilité** : permet à l'agent, pour des raisons personnelles et pour une certaine période, de suspendre son activité professionnelle. Elle est accordée de plein droit pour raisons familiales et sous réserve des nécessités de service pour convenance personnelle

Le déroulement de la carrière

- § La notation et évaluation
- § L'avancement, le changement de cadre d'emplois
- § La formation professionnelle et continue
- § La mobilité

Droits du fonctionnaire

La liberté d'opinion

- § Se traduit par le principe de non discrimination
- § Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe, de leur état de santé, apparence physique, handicap ou de leur apparence ethnique

Le droit syndical : les fonctionnaires peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats

Le droit de grève : les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent

Le droit à la protection et à la santé : des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail

Le droit de participation : les fonctionnaires, par l'intermédiaire de leurs délégués, participent à l'organisation des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles concernant leur carrière (CAP, CTP, CHS...)

Le droit à l'accès à son dossier individuel

Le droit à la protection fonctionnelle : la collectivité est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, outrages ou harcèlement dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leur fonction

Le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie : droit individuel à la formation (DIF) mis en œuvre à l'initiative de l'agent, en accord avec son employeur

Le droit à congés et décharge de services : congés annuels, de maladie, de maternité, parental, de formations professionnelle et syndicale, VAE, bilan de compétences

Obligations du fonctionnaire

L'interdiction de cumul

- § Les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées
- § Interdiction d'exercer une activité privée lucrative (sauf cas particuliers prévus par la loi)

La discrétion professionnelle

- § Le fonctionnaire ne doit dévoiler aucune information ni communiquer aucun document ou fait dont il a pris connaissance en raison de ses fonctions et ayant trait au service. Ce sont les informations de l'administration qui sont protégées

Le secret professionnel

- § Le fonctionnaire ne doit pas révéler les secrets qui lui ont été confiés dans le cadre de son métier, sauf en cas d'obligation légale. Le secret professionnel a pour but la protection des usagers

L'obligation de réserve

- § Le principe de neutralité du SP interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande
- § La réserve ne concerne pas seulement l'expression d'une opinion : elle impose d'éviter en toute circonstance les comportements portant atteinte à la considération du service public par les usagers

L'obligation d'information du public : dans le respect des règles relatives au secret professionnel, à l'accès aux documents administratifs et à l'obligation de discrétion professionnelle

L'obligation d'obéissance hiérarchique :

- § obligation de se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public

La sanction du manquement aux obligations

Mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire

- § Le statut ne donne pas de définition de la faute disciplinaire à jurisprudence
- § La faute disciplinaire a un caractère direct ou indirect avec l'exercice des fonctions.
- § Autorité compétente à celle investie du pouvoir de nomination

Quatre groupes de sanction :

- § **1^{er} groupe** : avertissement, blâme, exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours

Après avis du conseil de discipline :

- § **2^{ème} groupe** : abaissement d'échelon, exclusion temporaire des fonctions pour une durée de 4 à 15 jours
- § **3^{ème} groupe** : rétrogradation, exclusion temporaire des fonctions pour une durée de 16 jours à 16 mois
- § **4^{ème} groupe** : mise à la retraite d'office, révocation (perte de la qualité de fonctionnaire)
- § Droit à communication du dossier et principe du respect des droits de la défense (CE 1945 Aramu)
- § Recours gracieux ou hiérarchique et recours contentieux devant le JA qui contrôle l'erreur manifeste d'appréciation dans la sanction infligée (adaptation de la sanction à la faute)

Mise en œuvre de la responsabilité pénale ou civile

- § Responsabilité civile : devant le juge judiciaire à l'égard d'un tiers en raison d'une faute personnelle (sauf faute de service)
- § Responsabilité pénale : devant le juge pénal en cas de prise illégale d'intérêts, de corruption et trafic d'influence, de concussion, de soustraction et de détournement de biens et d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les DSP

Les institutions de la fonction publique territoriale

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

§ Organisme paritaire composé de 40 membres (20 représentants des collectivités territoriales et 20 des organisations syndicales de fonctionnaires), il est l'instance représentative de la FPT, d'après la loi du 19 février 2007 modifiant celle du 26 janvier 1984. La loi de 2007 élargit ses compétences.

Le CSFPT :

- § est consulté par le Gouvernement sur la politique salariale et l'emploi public ;
- § donne son avis sur les projets d'ordonnances relatifs à la FPT ;
- § remplit une mission d'étude et de traitement statistique relatifs à la FPT.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

§ un établissement public unique, paritaire et déconcentré, doté de la personnalité morale et d'organes de représentation propres, ainsi que de l'autonomie financière.

D'après la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 19 février 2007, le CNFPT remplit plusieurs missions dont :

- § la gestion de la formation professionnelle des agents ;
- § la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle ;
- § l'organisation de certains concours (ex : catégorie A) et examens de la FPT.

Les centres de gestion (CDG)

§ Établissements publics à caractère administratif et gérés par des élus des collectivités, ces centres sont départementaux, à l'exception de la région parisienne où deux centres interdépartementaux gèrent, l'un la Petite Couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et leurs établissements publics), l'autre la Grande Couronne (Val-d'Oise, Essonne, Yvelines, et leurs établissements publics).

§ Les CDG ont pour spécialité la gestion du personnel territorial et regroupent obligatoirement les collectivités et leurs établissements employant moins de 350 agents et, de façon facultative, toute autre collectivité qui le souhaite.

Les organes locaux de participation

Les commissions administratives paritaires (CAP),

- régies par les articles 28 et suivants de la loi de 1984, et par les décrets du 17 avril 1989 et du 14 septembre 1995 modifiés ;
- Obligatoirement consultée pour ce qui concerne la carrière des agents à titre individuel (avancement, promotion interne, notation, sanctions, refus de titularisation...), le détachement, la disponibilité
- Présidée soit par le président du centre de gestion (pour les collectivités affiliées), soit par l'autorité territoriale

Les comités techniques paritaires (CTP),

- régis par les articles 32 et suivants de la loi de 1984, et par les décrets du 30 mai 1985, 17 avril 1989 et 14 septembre 1995.
- Un CTP est obligatoirement constitué dans chaque collectivité ou établissement public employant au moins cinquante agents et, sous certaines conditions, dans les centres de gestion et dans les services dont la nature ou l'importance le justifie ;
- Consulté sur les questions d'ordre général et collectif concernant l'organisation et le fonctionnement des services, le plan de formation, les conditions de travail, la durée du travail, les problèmes d'hygiène et de sécurité

Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS),

- régis par l'article 33 de la loi de 1984 et le décret du 10 juin 1985, modifiés par les décrets du 16 juin 2000 et du 13 septembre 2005. Le CHS émet des avis obligatoires sur les règlements et consignes en matière d'hygiène et de sécurité, la médecine préventive, sur le programme annuel de prévision des risques professionnels.
- Créé par l'organe délibérant après avis du CTP. Le CTP assure cette fonction lorsqu'il n'y a pas de CHS

Partie 7

**Le contrôle de l'action
des collectivités territoriales**

Le contrôle de légalité

5 à 7 000 000 d'actes transmis chaque année à 60 000 font l'objet d'un recours gracieux sous la forme de lettre d'observation : 1000 déferés (fonction publique, urbanisme, commande publique)

Obligation de transmission des actes locaux

§ Deux principes essentiels : **un contrôle a posteriori** et **une énumération limitative des actes soumis au contrôle**

§ **Liste limitative (article L. 2131-2 CGCT) réduite à plusieurs reprises** : conventions de DSP, PPP, marchés et accords-cadre, permis de construire, délibérations de l'assemblée délibérante, décisions prises par délégation de l'assemblée, décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police

§ **Les actes qui n'ont pas à être transmis** : actes de droit privé, actes pris au nom de l'Etat, actes de gestion courante, actes d'administration interne, autres conventions...mais le préfet peut en demander communication

Un contrôle a posteriori

§ Le contrôle ne suspend plus l'application de l'acte : les actes sont exécutoires de plein droit dès publication ou notification, ou transmission au préfet pour ceux soumis au contrôle de légalité

Un contrôle recentré en préfecture autour de thèmes fondamentaux (urbanisme, développement durable, commande publique, intercommunalité...) sur la base d'un programme annuel. La télétransmission des actes est encouragée

Le défaut de transmission n'affecte en rien la régularité de l'acte. En revanche, l'acte n'est pas exécutoire tant qu'il n'a pas été transmis.

La transmission doit est complète : le préfet peut demander à l'autorité territoriale, dans un délai de 2 mois suivant la réception de l'acte transmis, de compléter sa transmission par celle des documents annexes qu'il juge nécessaires à l'exercice de son contrôle

Le préfet peut émettre des observations (équivalent à un recours gracieux qui proroge le délai de recours contentieux)

La sanction du contrôle de légalité : le déféré préfectoral

§ Loi de 1982 ont supprimé la tutelle de l'Etat

Champ d'application

§ Article 72 de la Constitution : le préfet est chargé dans son département « des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

§ Article L 2131-6 CGCT: **le préfet défère au TA les actes soumis au contrôle de légalité qu'il estime contraires à la légalité dans les 2 mois suivant leur transmission**

§ Déféré = **équivalent du recours pour excès de pouvoir qui peut conduire à l'annulation de l'acte mais, aussi, à l'annulation de contrats**

§ **Tous les actes des collectivités territoriales, même non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité, peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral** (CE 1994 Département de la Sarthe). Il a même été admis qu'une décision implicite peut faire l'objet d'un déféré (CE 1997, Commune de Port)

Un recours facultatif

§ Le préfet n'a pas l'obligation de déférer quand bien même il estime l'acte douteux

§ Article L. 2131-8 CGCT : toute personne physique ou morale lésée par un acte soumis au contrôle de légalité ou non, peut dans un délai de 2 mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire demander au préfet d'exercer son déféré à Le préfet n'est pas tenu d'y faire droit (un refus est insusceptible de recours) mais la responsabilité de l'Etat peut être engagée si le refus est constitutif d'une faute lourde.

Les procédures d'urgence devant le juge administratif

Le référé précontractuel

- § Objectif : vérifier le respect des obligations de concurrence et de publicité
- § Domaine : contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, livraison de fournitures avec pour contrepartie économique un prix ou un droit d'exploitation, prestations de services, DSP
- § Un recours subjectif
- § Seules les conditions de passation des contrats peuvent faire l'objet d'une recours
- § Les requérants doivent ester en justice avant la signature du contrat
- § Le juge du référé sanctionne uniquement les mesures portant atteintes aux règles de publicité et de mise en concurrence

Les autres procédures d'urgence

Le référé liberté

- § en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, le juge peut demander toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de cette liberté (délai : 48 heures)

Suspensions sur déféré préfectoral

- § le préfet peut assortir son déféré d'un référé suspension. Le juge est tenu d'y faire droit dans le délai d'1 mois dès lors qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'acte, sans que l'urgence soit à démontrer
- § En matière d'urbanisme et de marchés publics ou de DSP : suspension automatique de l'acte jusqu'à ce que le juge se prononce si le préfet a formulé une demande dans les 10 jours à compter de la réception de l'acte

Référé-suspension

- lorsqu'une décision fait l'objet d'un recours en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision ou de certains de ses effets lorsque l'urgence le justifie et qu'il existe un doute sérieux sur la légalité

La chambre régionale des comptes

Loi du 2 mars 1982 (article L 210 du Code des juridictions financières et suivants)

L'organisation des chambres régionales des comptes

- § Les formations de délibéré
- § Le ministère public
- § Les services administratifs
- § Les principaux membres constituent un corps de magistrats (président de section, premier conseiller et conseiller). Le président est conseiller maître ou conseiller référendaire à la Cour des comptes.
- § Indépendance : les magistrats sont inamovibles
- § Recrutement : ENA, tour extérieur

Fonctionnement des chambres régionales des comptes

Quatre catégories de fonctions :

- § Conseiller rapporteur
- § Commissaire du gouvernement
- § Président de section
- § Président de la chambre

Rôle du conseil supérieur des chambres régionales

Le contrôle budgétaire

- § La CRC concourt, par ses avis, au contrôle des actes budgétaires qui lui sont transmis par les préfets (budget non voté ou en déséquilibre, déficit important du compte administratif. Elle se prononce sur les demandes d'inscription d'une dépense obligatoire au budget d'une collectivité.
- § **Contrôle des actes :** Conséquence de la liberté accordée aux collectivités en 1982 aux collectivités locales, les décisions budgétaires ne sont plus soumises à un contrôle préalable de l'autorité préfectorale. Toutefois lorsqu'il constate des situations budgétaires ou comptables anormales, le préfet peut saisir la chambre qui exerce un contrôle aboutissant à des recommandations formulées dans un avis public.
- § **Contrôle des dépenses exigibles:** La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en vue de l'acquittement d'une dépense si les crédits n'ont pas été inscrits au budget de l'organisme. La chambre se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense et adresse, le cas échéant, une mise en demeure à la collectivité ou à l'organisme concerné d'inscrire les crédits nécessaires à son budget.
- § **Contrôle de l'économie de certaines conventions:** Par ailleurs, le préfet peut demander un avis sur l'équilibre économique d'un marché ou d'un contrat de délégation de service public; de même, la chambre peut être saisie par le préfet à propos des conséquences des délibérations des sociétés d'économie mixte sur la situation financière des collectivités.

L'examen de la gestion

- § **Il revient aux chambres régionales des comptes d'examiner la gestion des collectivités publiques de leur ressort.** Elles peuvent également vérifier la gestion de leurs satellites de droit privé (SEM) et les associations bénéficiant d'un concours financier supérieur à un seuil de 1 500 euros.
- § **Cet examen porte sur la régularité mais également sur la qualité de la gestion.** Les chambres n'ont pas à apprécier l'opportunité des choix politiques des élus. En revanche, elles examinent la sincérité des comptes, l'équilibre financier des opérations, l'économie des moyens mis en œuvre et leur efficacité. Elles peuvent ainsi être conduites à procéder à une évaluation des politiques publiques locales. Leur rôle dans ce domaine est surtout préventif, en veillant à la régularité et à la transparence de la gestion publique.
- § Les contrôles se déroulent sur place et sur pièce, sur base d'un programme déterminé par le président de la chambre régionale. Les observations résultant de cet examen font l'objet d'un **rapport d'observation provisoire qui fait l'objet d'une délibération de la Chambre et est adressé à l'organisme contrôlé.** Pour rendre la procédure contradictoire, l'ordonnateur adresse ses réponses à la chambre qui doit les publier en annexe de ses observations.
- § **Les observations deviennent ensuite définitives et sont portées à la connaissance des assemblées délibérantes et rendues publiques.** Le rapport d'observation fait obligatoirement l'objet d'un débat devant l'assemblée délibérante. Aucun rapport n'est publié dans les 3 mois précédant les élections. Les observations de la Chambre régionale des comptes dans le cadre du contrôle de gestion ne font pas grief et ne sont donc pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir.
- § **Les contrôles peuvent également donner lieu à des suites juridictionnelles** (Cour de discipline budgétaire et financière) L'examen des comptes et de la gestion peut également conduire les chambres à relever des faits susceptibles d'une qualification pénale.

Le contrôle juridictionnel des comptes

La chambre régionale des comptes juge dans son ressort les comptes de sa compétence produits par les comptables publics. Elle juge également les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.

Gestion de fait

- § Maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public.
- § Violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables
- § Effet : La constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public; il doit donc rendre compte de sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable patent et peut dès lors être sanctionné selon une procédure spécifique par la CRC

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables peut être mise en jeu par la CRC lorsque :

- § un déficit ou un manquement a été constaté,
- § une recette n'a pas été recouvrée,
- § une dépense a été irrégulièrement payée,
- § l'organisme public a dû indemniser un tiers du fait du comptable public.

Au terme de la procédure de contrôle sont rendus :

- § des jugements qui sanctionnent par des débet le défaut de recouvrement des recettes et les dépenses irrégulières
- § ou des ordonnances lorsque les comptables ont satisfait à leurs obligations, la chambre les décharge de leur gestion et leur donne quitus lorsqu'ils ont quitté leurs fonctions.
- § Les ordonnances et jugements sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes. Les arrêts rendus en appel par la Cour des comptes peuvent donner lieu à pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Vos questions ?