

Politiques territoriales

PARTIE 3 : Les moyens des CT

I. Finances publiques locales

II. Les agents publics locaux

III. Les biens des CT : le domaine public local

IV. Le contrôle des actions des CT

Politiques territoriales

I. Finances publiques locales

A. Définitions

B. Principes budgétaires

C. Dépenses

D. Recettes

E. Exécution d'un budget local

Politiques territoriales

I. Finances publiques locales

A. Définitions

1. Le budget

Le budget = acte juridique de prévision et d'autorisation financières par lequel sont prévues et définies les recettes et les dépenses annuelles de l'État, d'une CT ou d'un EP.

Le budget se matérialise :

- Etat : lois de finances initiales et rectificatives votées par le Parlement,
- CT : budgets primitifs et supplémentaires votés par l'assemblée délibérante.

Politiques territoriales

1. Le budget

Le budget est un **document** :

- **D'anticipation** des recettes et des besoins financiers pour l'année suivante,
- **D'autorisation** juridique de mettre en œuvre ces recettes et ces besoins,
- D'autorisation d'engager la dépense publique,
- **Politique** : mise en œuvre d'un programme politique, le document où l'Etat et les CT priorisent leurs actions et les traduisent en moyens d'action,
- **Economique** : le solde prévisionnel de l'exercice comptable à venir permet de faire apparaître un besoin de financement couvert par l'emprunt. Le budget est ainsi un instrument de pilotage et de maîtrise des finances publiques

Différent de la comptabilité : qui retrace ce qui a été exécuté et intervient donc a posteriori, tandis que le budget est un document de prévision, en amont, a priori.

Politiques territoriales

2. Le budget local

Présentation d'un budget local

S'il n'existe qu'un seul budget, celui-ci peut se présenter en plusieurs documents :

- **Budget primitif** : premier document voté, généralement en n-1,
- **Budgets supplémentaires ou rectificatifs** : votés en cours d'année n, ils permettent d'ajuster les dépenses et recettes à la réalité de leur exécution,
- **(Budgets annexes** : recettes et dépenses de services particuliers, à part,)
- **Compte administratif** : voté en n+1, c'est le budget exécuté, réalisé.

Le budget se compose en deux parties : **section de fonctionnement et section d'investissement**. Chaque section est divisée en chapitres, eux-mêmes divisés en articles.

Politiques territoriales

2. Le budget local

Différence fonctionnement et investissement :

- **Fonctionnement :**

- Dépenses nécessaires au fonctionnement de la CT : charges de personnel, de gestion courante, intérêts de la dette, dotations aux amortissements, provisions,
- Recettes : prestations de services, dotations de l'Etat (DGF, DGD), impôts et taxes, etc.

- **Investissement :**

- Dépenses : dépenses d'équipement de la CT (travaux notamment), remboursement de la dette,
- Recettes : emprunts, dotations et subventions de l'Etat.

Politiques territoriales

2. Le budget local

Préparation d'un budget local

- Le budget d'une CT est préparé par son exécutif (Maire ou Président), assuré par les services financiers de la CT,
- L'Etat doit informer la CT sur : le montant des dotations, les bases d'imposition, etc. afin d'établir aux mieux les recettes de la CT,
- Les dépenses obligatoires doivent y être inscrites,
- Les dépenses, en général, font l'objet de discussions entre l'exécutif et les services de la CT.

Politiques territoriales

2. Le budget local

Vote du budget local = budget primitif

- Voté par l'assemblée délibérante de la CT,
- Obligation d'un « Débat d'orientation budgétaire » dans les deux mois précédant le vote du budget (présentation de la situation financière et des grandes orientations),
- Vote du budget primitif de l'année n avant le 31 mars de l'année n,
- Vote de la section de fonctionnement puis d'investissement,
- Vote par chapitres,
- Possibilité (pour les communes de +10 000 habitants) de procéder à un vote « fonctionnel » : le vote se fait par fonction, par exemple la culture, ou l'éducation.

Politiques territoriales

2. Le budget local

Modification d'un budget en cours d'année : BS et DM

- **Budget supplémentaire** : permet un ajustement en cours d'année, et le report du résultat (excédent ou déficit) du budget de l'année précédente. Le résultat du budget de l'année précédente est donné par le vote du Compte administratif (réalisé du budget de l'année n-1),
- **Décision modificative** : la DM a uniquement la fonction d'ajustement en cours d'année. Autrement dit, la DM modifie à la marge le budget initial, ou budget primitif,
- **Intervention du Préfet** : en cas de non-respect des principes budgétaires (exemple : non-respect de l'inscription des dépenses obligatoires), le Préfet peut saisir la Chambre régionale des comptes (CRC). La CRC va ensuite donner un avis. Si l'avis de la CRC est négatif, la CT doit s'y conformer. Si elle ne s'y conforme pas, le Préfet peut régler et exécuter lui-même le budget de la CT (rare).

Politiques territoriales

2. Le budget local

Le calendrier budgétaire

Le budget s'exécute sur l'année civile pour une CT, du 1^{er} janvier au 31 décembre :

- **la date limite d'adoption du budget : 31 mars** de l'année en cours, sachant que cela implique que le budget soit transmis en préfecture au plus tard le 15 avril. Sinon, le Préfet prend des mesures ;
- **(le 1^{er} juin** : date limite à laquelle le comptable doit transmettre le compte de gestion à l'assemblée délibérante);
- **le 30 juin** : date limite de l'adoption du compte administratif (équivalent de la loi de règlement pour l'État) par l'assemblée délibérante;
- **le 31 janvier de n+1** pour exécuter les mandats et les titres de recette au titre de l'année n.

Politiques territoriales

3. Focus rapide sur la LOLF

LOLF = Loi organique relative aux Lois de finances (sous-entendus, LF de l'Etat) :

- Adoptée en 2001, elle remplace l'ordonnance de 1959,
- La volonté était notamment une **meilleure information et un meilleur contrôle du Parlement** sur les finances publiques, mais également une adaptation, entre autres, à la décentralisation récente, et l'importance croissante des budgets des CT.

Innovations de la LOLF :

- Rôle plus important du Parlement en matière d'information et de contrôle (non développé),
- **Evolution de la gestion publique vers un modèle managérial, calqué sur le privé = gestion par la performance.** On passe d'une logique de moyens à une **logique de résultat**. Chaque politique qui se voit allouer des crédits, se voit également allouer des objectifs précis, et des indicateurs afin d'évaluer la réalisation de cette politique publique. **Le moindre euro public dépensé ou perçu doit pouvoir être justifié.**

Politiques territoriales

B. Principes budgétaires

1. Les principes budgétaires classiques

Annualité

Universalité

Antériorité

Unité

Spécialité

Politiques territoriales

1. Les principes budgétaires classiques

Annualité :

Le budget est adopté, autorisé et exécuté pour une année, du fait de la volonté de contrôler régulièrement l'exécutif. Des exceptions existent cependant :

- la journée complémentaire (on dépasse d'un mois l'exécution du budget en fonctionnement),
- modification du budget de manière infra-annuelle (BS, DM),
- Pour l'Etat : en investissement, les autorisations de programme, en fonctionnement, les autorisations d'engagement.

Politiques territoriales

1. Les principes budgétaires classiques

Universalité :

- **L'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, sans affectation des recettes aux dépenses** (principe de non-affectation),
- Principe de non-contraction des recettes et des dépenses = il faut enregistrer l'ensemble des crédits et dépenses au titre d'une opération,
- Toutes les opérations budgétaires se retrouvent dans un document unique.
- Exceptions :
 - affectation de recettes à des dépenses particulières,
 - existence de budgets annexes, cad des budgets qui ne rentrent pas dans le budget global. On a un budget annexe pour les SPIC (cantines scolaires,), les activités soumises à la TVA...

Politiques territoriales

1. Les principes budgétaires classiques

Antériorité : Pour les collectivités, le budget doit être adopté au 15 avril de l'année n. On leur laisse ainsi du temps concernant les subventions versées par l'État.

Unité : C'est un seul et unique document, avec les exceptions des budgets annexes.

Spécialité :

- Répartition précise des dépenses en chapitres et articles, et interdit d'utiliser une dépense utilisée dans un article/chapitre pour une nature différente,
- Il y a quelques exceptions, comme les dépenses imprévues,
- Le comptable sert à respecter ce principe.

Politiques territoriales

2. Les principes spécifiques aux CT

Hiérarchisation des dépenses : Dépenses obligatoires et facultatives,

- Dépenses obligatoires = dépenses déclarées obligatoires par la loi (listées dans le CGCT), comme la rémunération des fonctionnaires, ...
- Dépenses sont également obligatoires si elles sont nécessaires à l'acquittement de dettes exigibles (ex lors d'un contrat : si le fournisseur exécuté son obligation, la CT a le devoir de régler sa dette, et de prévoir cette dépense au budget ; autre ex : condamnation d'une juridiction à payer une amende donnée, dans le cas d'un dernier recours, et doit être prévue au budget).

Intérêt local des dépenses : pour les CT qui ont la CGC (commune)

- La commune doit s'intéresser à ce qui la concerne uniquement,
- Exemple : une commune décide de subventionner un syndicat, car dans la commune, ce syndicat organise des permanences juridiques sur le droit du travail. La dépense est donc d'intérêt local. En revanche, si la commune décide de subventionner ce syndicat pour une autre raison, cela n'est pas possible.

Politiques territoriales

2. Les principes spécifiques aux CT

Equilibre réel : Les CT sont soumises à l'obligation de voter un budget en équilibre réel :

- Le budget doit être évalué avec sincérité : pas de surestimation des recettes et sous-évaluation des dépenses,
- Les dépenses sont égales aux recettes. Cela ne pose pas de problèmes si les recettes sont supérieures aux dépenses, dû à la reprise de l'excédent de l'exercice précédent.
- Il faut que le remboursement de la dette en capital soit couvert par des ressources définitives. Quand on emprunte, les banques appliquent un taux d'intérêt. Quand les CT remboursent leur emprunt, une partie de remboursement en capital et une partie de paiement de la dette : paiement de la dette en fonctionnement, remboursement en capital en investissement,
- Une ressource définitive = ressource définitivement allouée à la collectivité (subvention, autofinancement), et interdit le remboursement de la dette en capital par des ressources non définitives (telles qu'un nouvel emprunt).

Politiques territoriales

Exercice pratique : analyse du budget du budget primitif 2019 de la Commune de Delle (90) – jusqu'à la p19 :

- 1, Lister et classer les dépenses de fonctionnement,
- 2, Lister et classer les dépenses d'investissement,
- 3, Lister et classer les recettes fiscales,
- 4, Lister et classer les autres recettes de la CT.

Politiques territoriales

C. Dépenses

1. Dépenses de fonctionnement

Représentent environ 73% des dépenses des CT. Elles sont de quatre types :

Dépenses de gestion : permettent aux CT de fonctionner. Elles sont de deux types :

- Dépenses de personnels : représentent environ 26% des dépenses des CT,
- Dépenses d'entretien et fourniture.

Dépenses d'intervention : actions des CT dans leurs domaines de compétence.

Charge de la dette : intérêts de la dette, c'est-à-dire les intérêts des emprunts. Représentent environ 2% des dépenses des CT.

Dépenses d'ordre.

Politiques territoriales

1. Dépenses de fonctionnement

Dépenses d'ordre = dépenses qui ne se traduisent pas par un mouvement de trésorerie. Normalement, quand la dépense est inscrite au budget, il faut payer physiquement le fournisseur : toute dépense se traduit par un mouvement de trésorerie. Elles retracent des réalités néanmoins économiques. Elles vont essentiellement permettre l'autofinancement de la collectivité.

Types de dépenses d'ordre :

- **Amortissement** : écriture comptable qui permet de retracer l'usure économique d'un bien. *Exemple* : les voitures d'une CT,
- **Provision** : permet pour une CT soit de répartir sur plusieurs exercices de grosses réparations, soit de se prémunir sur des risques financiers qui peuvent survenir.
- **Virement de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement** : l'investissement est en partie autofinancé.

Politiques territoriales

2. Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement des CT sont de trois ordres :

- **Travaux d'équipement** : importants besoins structurels, par exemple dans le secteur des transports publics urbains, du développement des nouvelles technologies, de la mise aux normes et de l'environnement,
- **Acquisition immobilières et mobilières,**
- **Remboursement de la dette en capital.**

Les CT sont le premier investisseur public (environ trois quarts), devant l'Etat.

Investissement et cycle électoral : investissement modulé en fonction du cycle électoral. En début de mandat, on décide d'investissements, qui vont démarrer par des études... et on va mettre en œuvre le programme décidé par l'assemblée délibérante, et se traduit par une dépense en investissement. Les investissements sont ensuite généralement réalisés dans l'année précédant les prochaines élections.

Politiques territoriales

D. Recettes

1. Autonomie financière

Article 72-2 de la Constitution donne les 4 dimensions de l'autonomie financières des CT :

- Les CT "bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement",
- Les CT "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",
- "tout transfert de compétences [...] s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice".

Politiques territoriales

2. Les recettes fiscales

Les impôts directs locaux (plus de la moitié des recettes fiscales des CT) :

- **Taxe d'habitation** : payée par les particuliers et les entreprises. La TH est supprimée progressivement pour les particuliers (totalement à partir de 2023),
- **Taxe foncière sur le bâti** : « Bâti » signifie qu'il faut que le terrain en question soit occupé par une construction qui ne puisse être démontée sans la détruire,
- **Taxe foncière sur le non-bâti**, pour les propriétaires d'un terrain non-construit,
- **Contribution économique territoriale** (qui a succédé à la Taxe professionnelle en 2010) : elle est notamment composée de la CFE (Contribution foncière des entreprises) et de la CVAE (Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises). Elle rapporte moins que la TP avant 2009, car les CT ne décident pas du taux de la CFE, remettant davantage en cause l'autonomie financière des CT.
- Pour aller plus loin sur la CET : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21921-quest-ce-que-la-contribution-economique-territoriale-la-cet>

Politiques territoriales

2. Les recettes fiscales

Des taxes locales :

- **Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**. Elle est facultative car les CT peuvent mettre en place une redevance des ordures ménagères. Cette redevance n'est pas un impôt : on paie le service rendu.
- **Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** : droits que l'on paie lorsqu'on achète un bien immobilier par exemple,
- Taxe sur les surfaces commerciales,
- Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE),
- Taxe sur les cartes grises,
- Etc...

Politiques territoriales

3. Les transferts de l'Etat aux CT

- **Dotation globale de fonctionnement (DGF)** : financement du fonctionnement des CT en fonction de leur taille, forme de péréquation entre CT. D'autres dotations de fonctionnement, moins importantes, existent,
- **Dotations d'équipement** :
 - Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour les communes,
 - Dotation globale d'équipement pour les Départements,
- **Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** compense la TVA payée par les CT sur leurs dépenses d'équipement réalisées il y a plus de deux ans,
- **Dotations de compensation** :
 - Compensent des transferts de compétences de l'Etat aux CT (exemple : dotation générale de décentralisation),
 - Compensent les exonérations et dégrèvements consentis par l'Etat sur la fiscalité locale.

Politiques territoriales

4. Les produits

- Recettes domaniales :
 - Loyers sur des biens du domaine privé, exploitation forestière, ...
 - Rémunération d'une convention d'occupation du domaine public : stationnement payant, visite d'un château public, ...
- Revenus des services publics locaux : exemple d'une piscine municipale, médiathèque,
- Fonds structurels européens.

5. L'emprunt

- La CT ne peuvent emprunter que pour des dépenses d'investissement,
- Emprunt = participation des générations futures à l'investissement présent de la CT.

Politiques territoriales

E. Exécution d'un budget local

1. Ordonnateurs et comptables

L'exécution d'un budget répond au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables :

- **Ordonnateur** : exécutif des collectivités (maire, président). Il donne l'ordre d'engager les dépenses et de recouvrer les recettes, mais il ne peut pas manipuler l'argent public (gestion de fait),
- **Comptable public** : chargé d'exécuter les dépenses et les recettes à la demande de l'ordonnateur, sans lui être subordonné. Le comptable public est responsable personnellement et sur son propre argent. C'est un fonctionnaire d'État.

L'exécution d'un budget est régie par des règles précises et des interventions de l'ordonnateur et du comptable, en dépenses comme en recettes.

Politiques territoriales

2. Dépenses : 4 opérations

- **Engagement** : l'ordonnateur décide d'effectuer une dépense. Il affecte les crédits nécessaires au règlement de la dépense,
- **Liquidation** : vérification de la réalité de la dette de la CT et fixation du montant de la dépense,
- **Ordonnancement** : mandat de paiement par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer,
- **Paiement par le comptable** : précédé de vérifications (régularité des opérations précédentes), le comptable procède au paiement de la dépense.

3. Recettes : 2 phases

- **Émission d'un ordre de recettes** : la CT constate qu'un administré doit s'acquitter d'une somme correspondant à un service qui lui a été rendu,
- **Contrôle** : contrôle de l'existence de l'autorisation de percevoir la recette, et son recouvrement.

Politiques territoriales

II. Les agents publics locaux

A. L'agent public

1. Définition

- Un agent public est employé par une personne publique
- Un agent qui participe à une activité de service public

Politiques territoriales

Un agent public est employé par une personne publique :

- Un agent public est un agent employé par une personne morale de droit public,
- Ce principe ne peut être écarté que par la loi. Cela a été le cas pour les personnels de France Telecom qui ont pu, du fait de la loi, conserver leur qualité d'agent public malgré la privatisation,
- Ce principe signifie qu'une personne employée par un organisme de droit privé, même chargé de l'exécution d'un SP, ne sera pas un agent public.

Un agent qui participe à une activité de service public :

- Les agents qui concourent à des activités des personnes publiques, qui ne sont pas constitutives de SP, n'ont pas la qualité d'agent public,
- Cela fait référence aux personnes qui collaborent à la gestion du domaine privé des personnes publiques, car la gestion du domaine privé n'est pas un SP : les personnes recrutées pour assurer l'entretien de gardiennage et d'entretien du domaine privé sont des agents de droit privé.

Politiques territoriales

Particularité des SPIC (SP à caractère industriel et commercial) :

- En principe, les personnels des SPIC relèvent du droit privé, leur personnel relèvent également du droit commun du travail,
- Par exception ont la qualité d'agent public le directeur de l'ensemble des services de l'établissement, et le chef de la comptabilité, s'il a la qualité de comptable du Trésor.

Politiques territoriales

2. Les agents titulaires : les fonctionnaires

Fonctionnaires = personnes qui ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet (ou partiel) et titularisées dans un grade (Etat) ou cadre d'emploi (FPT). Quatre éléments de définition :

- Le fonctionnaire est recruté par voie de nomination : acte unilatéral de l'administration par opposition à un contrat. Elle intervient généralement après un concours ;
- L'emploi du fonctionnaire est un emploi permanent à temps complet (ce qui n'exclue pas que cet emploi permanent soit occupé pour une période donnée par un fonctionnaire travaillant à temps partiel) ;
- Le fonctionnaire est titularisé dans un grade de la hiérarchie. Cela signifie qu'on lui attribue un rang dans l'administration ;
- Il est en principe nécessaire que le fonctionnaire participe à un SP ou l'activité d'un établissement public mais à un SP administratif et non un SP industriel et commercial sauf en ce qui concerne le directeur et le comptable ayant la qualité de comptable public.

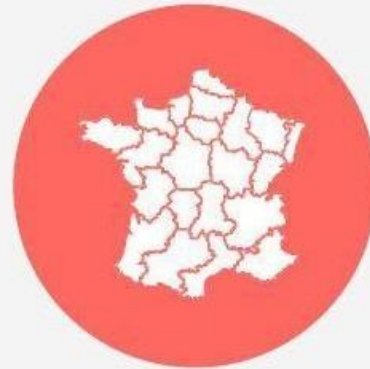
Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

C'est un agent public titulaire qui travaille dans l'une des trois fonctions publiques.



**Fonction
publique
d'État**

2,4 millions
d'agents



**Fonction
publique
territoriale**

1,9 million
d'agents



**Fonction
publique
hospitalière**

1,1 million
d'agents

Politiques territoriales

3. Les agents non-titulaires

Les fonctionnaires-stagiaires :

- Personnes recrutées pour devenir fonctionnaire mais qui subissent une période de formation et/ou de probation avant de recevoir la titularisation qui en fera des fonctionnaires à part entière,
- Stagiaire = agent nommé à un emploi mais pas encore titularisé,
- Il s'agit en quelque sorte de « pré-fonctionnaires ». Mais ils n'ont aucun droit à titularisation. Leur titularisation dépendra de l'appréciation portée par l'autorité compétente sur leur aptitude à exercer leurs fonctions. Les stagiaires qui ne sont pas titularisés en fin de stage peuvent soit : voir la durée de leur stage prolongée, soit être licenciés.

Politiques territoriales

3. Les agents non-titulaires

Les contractuels :

- Les emplois de la FPT sont normalement occupés par des fonctionnaires titulaires,
- Dans certains cas, les CT et leurs EP peuvent recruter des agents contractuels : besoins du service, remplacement temporaire, accroissement d'activité, réalisation d'un projet, d'une opération, collaborateur de cabinet et d'élus, ...
- Type de contrat : CDD de 3 ans maximum, renouvelable dans la limite de 6 ans,
 - Après 6 ans, le contrat ne peut être renouvelé qu'en CDI.

L'intérim :

- Loi du 3 août 2009 autorise l'administration à faire appel dans certains au travail temporaire (doit satisfaire un besoin non durable, etc.).

Politiques territoriales

B. Les statuts de la FP

1. Les statuts généraux

Les fonctionnaires sont dans une situation statutaire, ou dans une situation légale et réglementaire. Le terme de « statut » désigne à la fois :

- l'ensemble des règles juridiques qui s'appliquent à la vie professionnelle du fonctionnaire (le droit),
- le texte dans lequel se retrouve les règles applicables à l'ensemble des fonctionnaires (statut général),
- un groupe de fonctionnaire, corps ou cadre d'emploi (statut particulier).

Une des conséquences du caractère statutaire de la condition du fonctionnaire est que tous les agents se trouvant dans la même catégorie doivent être traités de façon égale. La loi du 19/10/1946 pose le vrai premier statut.

SON STATUT EST ENCADRÉ PAR PLUSIEURS LOIS

1983

sur les **droits et obligations** des fonctionnaires.

1984 et 1986

sur les trois fonctions publiques.

2016

sur la **déontologie** et les droits des fonctionnaires.

2019

sur la transformation de la fonction publique.

Politiques territoriales

B. Les statuts de la FP

1. Les statuts généraux

Le statut général de la fonction publique est organisé en 4 titres :

- Le premier, le titre général : constitué par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et comprend 51 articles qui s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires.
- Les trois autres sont propres à chaque versant de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière).

Politiques territoriales

2. Le statut de la FPT

Longtemps, les personnels municipaux n'ont pas eu d'autres statuts que celui qui leur était éventuellement donné par les Conseils municipaux et généraux. Les régions, qui étaient avant 1983 des établissements publics, bénéficiaient d'agents de l'État.

Leurs statuts ont été unifiés par l'application de la loi du 13/07/1983 portant droit et obligation du fonctionnaire (titre I), et par la loi du 26/01/1984 portant disposition statutaire relative à la fonction publique territoriale (titre III).

Ce statut général de la fonction publique territoriale s'applique aux personnes régies par l'article 1^o du statut général et qui ont été nommées dans un emploi permanent, et titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative des régions, des départements, des communes, et de leurs EP, à l'exception des personnels hospitaliers.

Politiques territoriales

3. L'organisation en cadre d'emploi pour la FPT

Pour l'ensemble des fonctionnaires hors-FPT, les fonctionnaires sont répartis en corps (A, B ou C), groupés en catégories soumises à des règles communes. Chaque corps est divisé en grade, et les fonctionnaires sont affectés à des emplois.

La FPT est organisée en cadres d'emploi :

- **Les cadres d'emplois regroupent les fonctionnaires territoriaux soumis au même statut particulier** : les attachés territoriaux, les techniciens territoriaux, les conservateurs territoriaux du patrimoine, les agents sociaux territoriaux, les éducateurs territoriaux de jeunes enfants, les animateurs territoriaux...
- **Le cadre d'emploi est l'équivalent du « corps » dans le reste de la FP,**
- Les cadres d'emplois sont répartis dans des **catégories hiérarchiques** : A (fonctions de direction et de conception), B (fonctions d'application), et C (fonctions d'exécution),
- **Chaque cadre d'emploi comprend plusieurs grades** : un grade initial et un (ou des) grade(s) d'avancement. Exemple : attaché territorial, attaché territorial principal, directeur territorial.
- **Les cadres d'emploi sont regroupés en "filière"** : filières désignent le secteur d'activité commun à plusieurs d'entre eux, filières administrative, technique, culturelle, sportive...
- FPT = 53 cadres d'emplois répartis en 10 filières.

Politiques territoriales

C. L'entrée dans la FP

1. Principe de l'égle admissibilité aux emplois publics

Principe de la déclaration DDHC de 1789 = tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois publics sans autres distinctions que celles de leurs capacités et de leurs talents (art.6). La valeur constitutionnelle de ce principe a été rappelée par le conseil constitutionnel en 1983.

Ce principe est applicable au recrutement comme à la carrière de l'agent public :

- **Aucune distinction directe ou indirecte ne peut être faite entre les fonctionnaires** en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur handicap, ou de leur appartenance ou non et vraie ou supposée à une ethnie ou à une race,
- Pour intégrer la FP, le principe d'égle admissibilité **interdit donc toute discrimination**,
- Cependant, il est possible d'écarter celle qui aura manifesté ses opinions qui paraissent incompatibles avec l'exercice des fonctions administratives qu'elle brigue.

Politiques territoriales

2. Le principe du recrutement par concours

Si un agent public peut être contractuel ou intérimaire, le principe reste le recrutement par concours.

Concours = organisation d'une compétition entre candidats aux emplois à pourvoir dans un corps déterminé. Sont admis les meilleurs candidats dans la limite des postes à pourvoir. 3 types de concours :

- **Concours externe** : permet d'intégrer des personnes étrangères à la fonction publique,
- **Concours interne** : permet au fonctionnaire d'intégrer d'autres corps que les leurs ; permet donc à la fois le recrutement de fonctionnaires et la promotion interne, en donnant de nouvelles chances aux agents qui n'ont pas pu faire d'études, et en leur permettant d'accéder à des emplois supérieurs. Ce mode de recrutement permet à l'administration de faire appel à des agents ayant déjà une expérience administrative, et donc une capacité d'adaptation importante.
- Sauf exceptions, chaque fois que l'administration veut procéder à un recrutement, elle doit organiser non seulement un concours externe, mais également un concours interne,
- **Concours de « troisième voie » ou troisième concours** : réservés aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, soit d'une ou de plusieurs activités professionnelles, soit d'un ou de plusieurs mandats de membres d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale, soit d'une activité de responsable bénévole ou non d'une association.



Pour garantir l'égal accès à la fonction publique,
il est recruté par **concours** (sauf exceptions).



Après une période de stage, il est **titularisé**
dans un grade (A, B ou C) et devient fonctionnaire.



Il occupe un emploi **permanent** (selon son grade)
au sein de l'administration.

Politiques territoriales

D. Droits et obligations du fonctionnaire

1. Droits

Les droits et obligations du fonctionnaire sont essentiellement listés dans la loi de 1983, auxquels certains se sont rajoutés via la loi du 20 avril 2016.

- **Droit à rémunération et à pension de retraite** : rémunération après service fait, composée d'un traitement, de primes et indemnités. Ce droit est prolongé à la retraite par le versement d'une pension,
- **Droit à l'avancement,**
- **Droit à des congés** : congés annuels, de formation, maternité, parental ou maladie,
- **Droit à la formation professionnelle.** Depuis le 1er janvier 2017, le compte personnel de formation (CPF) a succédé au droit individuel à la formation (DIF),
- **Droit à la participation (dialogue social)** : via leurs délégués, ils participent à l'organisation et au fonctionnement des SP, à l'élaboration des règles statutaires, à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et à l'examen de décisions individuelles,

Politiques territoriales

D. Droits et obligations du fonctionnaire

1. Droits

- **Droit à la protection de l'administration** : quand un fonctionnaire est mis en cause pour des faits liés à l'exercice de ses fonctions, ou s'il est victime d'attaques à raison de ses fonctions ou en sa qualité de fonctionnaire (menaces, injures, violences, harcèlement, diffamations, etc.), l'administration doit lui accorder sa protection (frais d'avocat, de procédure),
- **Droit à la protection du "lanceur d'alerte"** : l'agent qui témoigne d'un délit, crime, situation de conflit d'intérêts, est protégé contre toute sanction ou discrimination (relatif à sa rémunération, sa promotion). C'est le cas également pour un agent qui dénonce des agissements contraires au principe de non-discrimination, sexistes ou relevant d'un harcèlement moral ou sexuel,
- **Droit syndical** : Les fonctionnaires peuvent librement créer des syndicats, y adhérer et y exercer des mandats. Le fonctionnaire syndiqué bénéficie d'autorisations spéciales d'absence, de congés pour formation syndicale et de décharges d'activité de service.

Politiques territoriales

2. Limitations d'exercice de certaines libertés publiques

- **Liberté d'opinion** : garantie pour le fonctionnaire, elle se traduit par le principe de non-discrimination entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques, religieuses ou de leur orientation sexuelle.
 - Limitation : La liberté d'opinion doit cependant se concilier avec le respect du principe de laïcité et avec l'obligation de neutralité, qui interdit aux agents de manifester à l'égard des administrés leurs préférences politiques, religieuses ou philosophiques,
- **Liberté d'expression** : également un droit du fonctionnaire.
 - Limitation : elle ne doit pas contrevenir à leur devoir de réserve.
- **Droit de grève** : Reconnu en 1946 pour les fonctionnaires.
 - Limitation : certains fonctionnaires en sont privés (ex : policiers, militaires, magistrats judiciaires) ou voient son exercice limité (ex : contrôleurs aériens) pour des raisons liées à la nature de leurs fonctions.

Politiques territoriales

3. Obligations

- **Effectuer les tâches confiées,**
- **Obéissance hiérarchique** : se conformer aux ordres de ses supérieurs, sauf lorsque "l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public".
- **Se consacrer entièrement à ses fonctions** : en principe, un fonctionnaire ne peut pas cumuler ses fonctions avec une autre activité, privée ou publique. Il existe néanmoins des exceptions et dérogations, par exemple pour les activités d'enseignement ou d'écriture ou pour la création ou la reprise à temps partiel d'une entreprise,
- **Dignité** : ne doit pas, par son comportement, porter atteinte à la réputation de son administration (dénonciation calomnieuse, scandale public en état d'ébriété...),
- **Impartialité** : absence de tout préjugé d'ordre personnel, attitude impartiale dans ses fonctions,
- **Probité** : ne pas utiliser ses fonctions pour en tirer un profit personnel. Le principe d'intégrité est proche de celui de probité. Il exerce ses fonctions de manière désintéressée,

Politiques territoriales

3. Obligations

- **Neutralité et respect du principe de laïcité** : doit traiter de façon égale tous les usagers, indépendamment de leurs origines, leur sexe, leurs convictions politiques ou religieuses, et respecter leur liberté de conscience et leur dignité. Il lui est interdit de manifester ses opinions religieuses durant son service. Depuis 2007 existe une Charte de la laïcité dans les SP,
- **Faire cesser ou prévenir les situations de conflit d'intérêts** : conflit d'intérêts = "toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions",
- **Secret professionnel et discrétion professionnelle** : discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions,
- **Devoir d'information** : satisfaire aux demandes d'information du public, traduction statutaire du principe de libre accès aux documents administratifs. Le devoir d'information est limité par le secret professionnel et la discrétion professionnelle,
- **Devoir de réserve** : observer une retenue dans l'expression de ses opinions, notamment politiques.

Politiques territoriales

III. Les biens des CT : le domaine public (/!\ partie III. non-traitée en cours)

Le domaine des personnes publiques = l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers qui constituent leur patrimoine. Les personnes publiques acquièrent ces biens soit :

- à l'amiable en application des règles du droit civil (privé), que ce soit par le biais de l'achat, de l'échange, ou de la dation en paiement (le fait de donner des biens en paiement de droits de succession),
- par des procédés de droit public, comme la nationalisation, l'expropriation (obligation de vendre le bien), le droit de préemption (au même prix, la personne publique a la priorité).

Une fois dans le patrimoine des personnes publiques, ces biens se répartissent en deux catégories (régies par des règles différentes) : le **domaine public** et le **domaine privé**.

L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier **2006** d'un nouveau code : **le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)** a en partie transformé le régime applicable aux biens des personnes publiques, lui donnant une valeur désormais législative et réglementaire.

Politiques territoriales

A. Le domaine public

1. Le domaine public immobilier

Article L2111-1 du CGPPP = « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique, mentionnée à l'article L1, est constitué des biens lui appartenant qui sont, soit affectés l'usage direct du public, soit affectés à un SP, pourvu qu'en ce cas, il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce SP ».

Le domaine public remplit donc les critères suivants :

- **L'appartenance à une personne publique** : État, CT, mais aussi un EP,
- **L'affectation à l'usage direct du public** : domaine affecté à l'usage direct du public, choses pour lesquelles l'usage direct du public est la raison d'être du bien en question, comme une route,
- **L'affectation à un service public** : domaine affecté à un SP. S'il s'agit du domaine public immobilier artificiel (créé par l'homme), la condition de l'aménagement spécial est exigée. Il n'est pas nécessaire que les aménagements soient achevés, c'est la constatation matérielle, concrète, que les aménagements sont en train de se réaliser, qui permet de définir avec certitude si l'affectation est réalisée. *Exemple* : lors de la création d'un musée, le bâtiment va faire partie du domaine public à partir du moment où il commence à être aménagé.

Politiques territoriales

1. Le domaine public immobilier

Le domaine public est inaliénable et imprescriptible, car il doit absolument conserver son affectation.

Exemples : un parc, une route, un cimetière. Le contenu du domaine public immobilier :

- Le domaine public naturel :
 - Le domaine public maritime,
 - Le domaine public fluvial.
- Le domaine public artificiel immobilier : ensemble du domaine public immobilier qui n'est pas naturel.
Exemple : appartient au domaine public fluvial artificiel le canal du Midi. C'est au domaine public artificiel que s'applique la définition précédente : avec l'affectation du bien au service public, où à l'usage direct du public.
- Le CGPPP énumère un certain nombre de biens particuliers appartenant au domaine public :
 - Domaine routier,
 - Domaine ferroviaire,
 - Domaine aéronautique,
 - Fréquences radioélectriques.

Politiques territoriales

1. Le domaine public immobilier

Au niveau des CT :

- Commune : voies communales, églises, cimetières, halles et marchés, équipements sportifs et scolaires, bibliothèques municipales, etc.
- Département : routes départementales, voies ferrées en dehors des agglomérations, hôtel du Département, musée départemental, bibliothèque départementale de prêt, collèges, etc...
- Région : lycées, domaine public fluvial, domaine public maritime régional, aérodromes civils

L'accessoire du domaine public : font également partie du domaine public les biens des personnes publiques qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable. Il faut un lien physique ET fonctionnel. *Exemple* : un réverbère en bord de route.

Politiques territoriales

2. Le domaine public mobilier

- **Les biens meubles sont les choses matérielles qui peuvent être déplacées.**
Exemple : les biens mobiliers à vocation culturelle. Il s'agit des objets qui présentent un intérêt public du point de vue de l'Histoire, de l'Art, de l'archéologie, de la science ou de la technique,
- Le CGPPP énumère ensuite **11 catégories de biens relevant du domaine public mobilier** : des archives publiques, des objets mobiliers classés ou situés dans un immeuble classé et concourant à la présentation au public de parties classées dudit immeuble, les collections des musées, ou les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques.
- Les biens culturels sont protégés par un régime de domanialité publique, afin de mieux garantir leur préservation.

Politiques territoriales

3. Utilisation du domaine public (non développé)

La protection constitutionnelle du droit de propriété, consacrée par l'article 17 de la DDHC de 1789, concerne également la propriété des personnes publiques. Pour autant, **la PP propriétaire d'un bien ne peut pas user en toute liberté de son domaine public, qui par définition doit contribuer à servir un SP ou être à l'usage direct du public.**



Le DP peut faire l'objet de diverses utilisations mais les PP sont tenues de faire en sorte, que l'utilisation des biens corresponde à leur affectation.

Politiques territoriales

4. Protection du domaine public

= garantir que les dépendances du DP répondront le plus longtemps possible aux besoins auxquels elles sont affectées. Il -s'agit à la fois de garantir l'affectation et la conservation du domaine. La protection du DP répond à plusieurs principes :

- **Le principe de l'inaliénabilité du domaine public** : le DP ne peut être cédé, vendu. Indissociable de la notion même de domaine public dont il est la justification,
- **Le principe d'imprescriptibilité** : le DP est par conséquent imprescriptible. L'Etat ou les CT ne peuvent pas être dépossédés de leur DP,
- **L'impossibilité d'exproprier le domaine public** : L'expropriation consiste en une aliénation forcée d'un bien au profit d'une personne publique. Elle reste inapplicable aux biens appartenant au DP.
- **Le principe de l'insaisissabilité du domaine public** : Elle concerne également les biens du domaine privé des personnes publiques. Les biens des personnes publiques sont insaisissables.

Politiques territoriales

B. Le domaine privé

Ce sont les biens appartenant aux personnes publiques, mais qui ne sont ni affectés à l'usage direct du public, ni affectés à un SP. Les biens du domaine privé ne sont donc pas protégés par le statut de la domanialité publique, ils ne sont ni inaliénables ni imprescriptibles.

Politiques territoriales

1. Les biens appartenant au domaine privé, listés par la loi (CGPPP)

- **Les réserves foncières** : réserve stratégique dont on ne connaît pas encore l'utilisation, même si in fine elle sera soit affectée à un SP ou à l'usage du public, soit cédée à une personne privée. Non encore affectées, les réserves foncières appartiennent au domaine privé,
- **Les immeubles de bureau** : tous les immeubles de bureau de toutes les collectivités publiques font partie de leur domaine privé,
- **Les chemins ruraux** : les voies publiques font partie du domaine public communal, tandis que les chemins ruraux n'ont pas été classés comme voies communales et font partie du domaine privé de la commune,
- **Les forêts** : il ne faut pas confondre ouverture au public et affectation à l'usage direct du public. La destination première des forêts reste la production de bois. Ce n'est que de façon accessoire que les forêts sont ouvertes au public. Si les bois de Boulogne et de Vincennes sont regardés par la jurisprudence comme appartenant au domaine public, c'est car ils sont regardés comme des promenades publiques affectées à l'usage public, et aménagées à cette fin.

Politiques territoriales

2. Les autres biens du domaine privé

Outre les biens listés par la loi, le CGPPP prévoit que le domaine privé est **constitué par tous les biens appartenant aux collectivités publiques, et pour lesquelles les critères du domaine public ne trouvent pas à s'appliquer.**

Le domaine privé apparaît alors comme une catégorie résiduelle qui regroupe cependant une part très importante de propriétés publiques.

Politiques territoriales

IV. Le contrôle des CT

A. Le contrôle de légalité des actes administratifs

Loi du 22 juillet 1982 : mécanisme de transmission obligatoire de certains actes des CT au représentant de l'Etat. Cette transmission obligatoire est la condition du caractère exécutoire des actes des CT.

1. Obligation de transmission de certains actes, condition de leur entrée en vigueur

Règle : les actes les plus importants pris par les CT, par l'assemblée délibérante ou l'exécutif, doivent être transmis aux services des préfectures ou des sous-préfectures.

Politiques territoriales

1. Obligation de transmission de certains actes, condition de leur entrée en vigueur

Si la liste des actes concernés a été réduite avec le temps, il en reste un certain nombre :

- Délibérations de l'assemblée délibérante,
- Décisions réglementaires, arrêtés réglementaires des exécutifs locaux via leur pouvoir de police,
- Décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, au licenciement,
- Conventions relatives aux emprunts,
- Conventions de concession de SP locaux,
- Contrats de partenariat,
- Permis de construire et autres autorisations d'utilisation des sols, certificats d'urbanisme, ...

La transmission aux services de l'Etat est la première des deux conditions pour donner à l'acte d'une CT son caractère exécutoire. La seconde est sa « publicité » : les actes sont affichés, publiés, afin de les rendre publics (information des administrés).

La transmission rend également les actes des CT opposables aux tiers (l'acte produit ses effets).

Politiques territoriales

2. Le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat

Les actes des CT qui doivent être transmis aux services de l'Etat, sont soumis à un **contrôle de légalité** par le Préfet et ses services. Ce contrôle doit être effectué dans les deux mois suivant la transmission.

A la suite de ce contrôle, si les services de l'Etat estiment que l'acte de la CT n'est pas légal, ils doivent :

- D'abord, en informer la CT concernée. La CT a ainsi la possibilité de revenir sur sa décision et.ou de corriger les illégalités constatées,
- Ensuite, si la CT ne revient pas sur sa décision et ne corrige pas les illégalités constatées, le Préfet peut saisir le Juge Administratif (tribunal administratif), par le biais du **déféré préfectoral**.

Politiques territoriales

2. Le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat

- Dans le cas d'un déferé préfectoral, le **but du recours est l'annulation de l'acte concerné par le juge administratif**. Avant 1982, c'était directement le Préfet qui annulait les actes sur ce motif. Depuis, le Préfet n'a qu'un rôle de contrôle et de transmission au JA en cas d'illégalité, et c'est ensuite au JA de procéder, ou non, à l'annulation de l'acte.
- Moins de 2 000 déférés par an, soit environ 2 pour 10 000 actes,
- Domaines les plus souvent concernés : urbanisme et les marchés publics = contrôle accru,
- Parallèlement à ce rôle de contrôle de légalité, **les services du Préfet jouent également un rôle de conseil** auprès des CT : cela permet de réduire le nombre de déférés.
- Depuis la loi du 27 décembre 2019, une possibilité est offerte aux CT : elles ont la **capacité de saisir elles-mêmes le représentant de l'Etat**, d'une demande de position formelle en vue de s'assurer au préalable de la légalité d'un projet d'acte. Si le projet d'acte est jugé conforme, le représentant de l'Etat ne pourra plus le déférer au tribunal administratif.

Politiques territoriales

B. Les pouvoirs de substitution d'action et d'approbation préalable du représentant de l'Etat

- Dans certains cas précis prévus par la loi, **le Préfet peut avoir un pouvoir de substitution** d'action vis-à-vis d'une CT, en cas d'inaction ou de négligence de la CT,
- **Le Préfet peut prendre toute mesure relative au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques**, dans le cas où la CT concernée n'a pas agi ou a été négligente.
- *Exemple* : interdiction de certaines voies à la circulation pour motif de tranquillité, la protection d'espèces végétales ou animales, etc.
- Loi NOTRe de 2015 : pouvoir donné au Préfet d'approuver préalablement le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Politiques territoriales

C. Le contrôle financier

- Les actes budgétaires ou financiers sont avant tout également des actes administratifs = même régime de contrôle que les actes des CT que nous venons d'évoquer (contrôle de légalité).
- Mais s'ajoute un **contrôle spécifique** (car argent public),
- Ce contrôle fait notamment intervenir une institution créée en 1982 avec la première vague de décentralisation : la **Chambre régionale des Comptes (CRC)**.
- Les CRC sont des institutions financières, soumises à la Cour des Comptes, qui interviennent par des avis, des recommandations et des mises en demeure. Les CRC contrôlent les CT et les EPCI, les SEM, les EP, et parfois certaines associations. On compte 13 CRC en métropole, et 5 en outre-mer.
- Les CRC effectuent trois types de contrôle :
 - Budgétaire,
 - Juridictionnel,
 - De gestion.

Politiques territoriales

1. Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire est prévu dans 4 cas :

- Quand le budget d'une CT n'a pas été adopté à la date légalement prescrite (31 mars de l'année n, ou 15 avril les années d'élection),
- Quand le budget primitif n'est pas adopté en équilibre réel,
- Quand il existe un déficit de l'arrêté des comptes (déficit équivalent à au moins 10% des recettes de fonctionnement pour les communes de -20K habitants, 5% pour les autres),
- En cas d'omission ou d'insuffisance de crédits inscrits pour des dépenses obligatoires.

Dans l'un de ces 4 cas, la CRC peut être saisie par :

- Le Préfet,
- Le comptable public de la CT,
- Un tiers ayant un intérêt (exemple : un créancier impayé par la CT).

Politiques territoriales

La CRC émet alors, dans un délai d'un mois :

- Un avis,
- Une proposition,
- Ou une mise en demeure.

L'assemblée délibérante de la CT est informée de la prise de position de la CRC, et doit réagir. Le refus de réagit de la CT provoque l'intervention du Préfet :

- *En cas d'absence d'équilibre réel* : le Préfet peut inscrire d'office au budget de la CT des recettes supplémentaires ou des dépenses en moins, afin de faire respecter le principe de l'équilibre réel,
- *En cas de budget non adopté dans les temps* : le Préfet « règle » le budget, il l'adopte lui-même et le rend exécutoire au nom et pour le compte de la CT.

Moins de 1 000 saisines des CRC/an, soit moins de 1% des actes budgétaires soumis au contrôle.

Politiques territoriales

2. Le contrôle juridictionnel des comptes

- Le contrôle juridictionnel des comptes porte sur la **régularité juridique des comptes des comptables publics** (rappel : séparation entre ordonnateur et comptable, seul le comptable est habilité à manier les fonds publics).
- En cas de non-respect des procédures légales relatives au maniement des fonds publics, **les comptables publics peuvent voir leur responsabilité personnelle et pécuniaire engagée** s'il y a préjudice financier (le jugement conduit à une « mise en débet »).
- Par ailleurs, si un ordonnateur a manié des fonds publics (manquement à la règle de séparation ordonnateur/comptable), il peut être déclaré « comptable de fait », autrement dit il va endosser les mêmes responsabilités personnelles et pécuniaires que le comptable public en cas de faute.

Politiques territoriales

3. Le contrôle de gestion

- Institué avec la Loi du 2 mars 1982 relative à la décentralisation : **les CRC peuvent présenter, a posteriori, des observations sur la qualité et la régularité de la gestion financière des CT et de leurs EP.**
- Ce contrôle porte sur l'équilibre financier, le choix des moyens mis en œuvre, les résultats obtenus en comparaison des moyens et résultats des actions conduites.
- Loi NOTRe : nouvelle disposition visant à obliger les exécutifs des CT concernées par un contrôle de gestion, de présenter un rapport à l'assemblée délibérante, dans un délai d'un an, montrant les actions entreprises par la CT pour corriger les remarques soulevées par le contrôle de gestion de la CRC.