

**RÉDACTEUR TERRITORIAL PRINCIPAL DE 2<sup>ème</sup> CLASSE  
CONCOURS EXTERNE**

**SESSION 2017**

**RÉPONSES À DES QUESTIONS  
DE DROIT PUBLIC ET DE FINANCES PUBLIQUES**

**ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :**

**Réponse à des questions de droit public et de finances publiques portant notamment sur le fonctionnement des collectivités territoriales.**

Durée : 3 heures  
Coefficient : 1

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

*Ce sujet comporte en tout 8 questions : 2 questions notées sur 4 points, 6 questions notées sur 2 points. Les questions à 4 points appellent des réponses structurées et développées.*

*Vous répondrez aux questions suivantes dans l'ordre qui vous convient, en indiquant impérativement leur numéro.*

**Question 1 (4 points)**

La limitation du cumul des mandats.

**Question 2 (2 points)**

Pourquoi un « couple intercommunalités-régions » ?

**Question 3 (2 points)**

Comment les critères sociaux et environnementaux peuvent-ils être pris en compte dans les marchés publics ?

**Question 4 (2 points)**

Les principaux apports de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

**Question 5 (4 points)**

Comment les collectivités territoriales peuvent-elles répondre à la baisse des dotations de l'État ?

**Question 6 (2 points)**

Les budgets locaux et le principe d'annualité.

**Question 7 (2 points)**

La procédure d'exécution des dépenses dans les collectivités territoriales.

**Question 8 (2 points)**

Pourquoi parle-t-on de péréquation financière « verticale » et « horizontale » ?

---

**CONCOURS EXTERNE DE RÉDACTEUR TERRITORIAL PRINCIPAL DE 2<sup>e</sup> CLASSE**

SESSION 2017

**RÉPONSES À DES QUESTIONS DE DROIT PUBLIC ET DE FINANCES  
PUBLIQUES**

---

**INDICATIONS DE CORRECTION**

Ce sujet contient 8 questions :

- 4 questions relèvent principalement du DROIT PUBLIC (sur 10 points)
- 4 questions relèvent principalement des FINANCES PUBLIQUES (sur 10 points)

2 questions sont notées sur 4 points et appellent logiquement des réponses développées et structurées. 6 questions sont notées sur 2 points et appellent des réponses plus brèves.

Les questions couvrent différents axes du programme transmis à titre indicatif dans la note de cadrage de l'épreuve :

**DROIT PUBLIC**

Axe 1 : l'organisation administrative (l'administration de l'Etat, les CT et leurs groupements, les établissements publics // l'organisation juridictionnelle)

Axe 2 : l'action administrative (la règle de droit et le principe de légalité // le pouvoir réglementaire, les actes unilatéraux // les contrats administratifs // la police administrative // le service public et ses modes de gestion // la responsabilité de l'administration // le contrôle de l'action administrative)

Axe 3 : la fonction publique (principes généraux : statut, recrutement, obligations et droits des fonctionnaires // la fonction publique territoriale : principales règles relatives au recrutement et à la carrière des fonctionnaires territoriaux // les acteurs de la FPT)

**FINANCES PUBLIQUES**

Axe 1 : notions budgétaires (les principes budgétaires // les budgets locaux : élaboration, exécution et contrôles // notions sur les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales // la séparation de l'ordonnateur et du comptable)

Axe 2 : les ressources des collectivités locales (les recettes fiscales // les dotations et subventions de l'Etat // les emprunts // les ressources domaniales)

Axe 3 : les dépenses des collectivités locales (dépenses obligatoires et dépenses facultatives // les différentes phases de la dépense)

Axe 4 : l'intervention économique des collectivités locales (les compétences des collectivités territoriales et leurs groupements dans le domaine économique // l'aspect économique des finances locales).

Un corrigé-type est proposé pour chaque question. Y sont **surlignés en gris** les éléments de réponse essentiels.

## Question 1) Le département à l'issue de l'acte III de la décentralisation (4 points)

L'acte III de la décentralisation désigne une série de textes de lois adoptés sous la présidence de François Hollande et destinés à « moderniser » l'action publique locale. Les principaux textes de l'acte III sont la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe). L'objectif affiché de la réforme est de clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités afin de rationaliser l'exercice de leurs compétences, réaliser des économies budgétaires et permettre aux collectivités territoriales de conduire des politiques plus efficaces en faveur du développement économique.

La mesure phare de l'acte III de la décentralisation, annoncée à l'époque par le Premier ministre Manuel Valls, était la suppression à terme des départements, perçus comme un niveau d'administration superflu face aux régions et aux intercommunalités. Quel sort l'Acte III de la décentralisation a-t-il finalement réservé au département ? Si celui-ci apparaît comme un échelon d'administration contesté (I), les lois MAPTAM et NOTRe ont réduit seulement en partie ses compétences, au profit des régions ou des intercommunalités (II). Par ailleurs, supprimer les départements ne conduirait pas à supprimer la nécessité des politiques qu'ils mettent en œuvre (III).

### I. Un échelon d'administration contesté

Le département, créé à la Révolution française, a été institué à l'origine comme circonscription administrative de l'État, avec la création des préfets par Napoléon en 1800. Ce n'est qu'avec la loi du 10 août 1871 que le département collectivité territoriale se voit consacré, mais de façon imparfaite. Il faudra en effet attendre la loi du 2 mars 1982 pour que l'exécutif départemental cesse d'être le préfet et devienne le président du conseil général élu et qu'une véritable clause générale de compétence dans la même formulation que celle retenue pour les communes depuis 1884 lui soit reconnue. Dès lors, les compétences départementales ne vont cesser de s'affirmer par les lois successives de transferts de compétences du 7 janvier et 22 juillet 1983 et du 13 août 2004. La vocation sociale assignée aux départements dès leur création s'affirme ainsi à l'égard de tous les âges et des personnes en difficulté, par leur compétence en matière d'aide sociale, revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH) notamment. La compétence à l'égard des collèges et des routes autrefois nationales atteste de l'importance de ces politiques dans la vie quotidienne. En outre, le département fournit aux communes des services mutualisés comme les services d'incendie et de secours et apparaît comme le principal partenaire des communes en particulier rurales dont il participe largement à l'équipement.

Néanmoins, les départements apparaissent, comme les communes, historiquement attachés à la France rurale, celle du XIX<sup>e</sup> siècle où ils sont nés. S'ils ont structuré le territoire, au niveau déconcentré comme décentralisé, le développement des régions comme celui des intercommunalités, remet en cause leur pertinence comme échelon stratégique d'administration locale. Ce changement d'échelle répond à l'intégration européenne mais aussi au « fait urbain » que la création des métropoles consacre institutionnellement. En raison de sa position de collectivité intermédiaire, le département est au cœur du débat sur le mille-feuille institutionnel français, débat qui se pose avec plus d'acuité dans un contexte de crise des finances publiques.

### II. Un champ de compétences en partie réduit

En dépit des intentions affichées initialement, l'acte III de la décentralisation a réduit seulement en partie le champ des compétences départementales.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014 a ainsi réaffirmé le rôle de chef de file du département en matière

sociale, en ce qu'il est chargé d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale et au développement social, l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires.

Mais la suppression de la clause générale de compétence des départements par la loi NOTRe de 2015 ainsi que les transferts opérés au profit d'autres niveaux en particulier les métropoles participent bien d'une réduction du champ des compétences départementales.

En effet, par la clause générale de compétence les collectivités territoriales peuvent exercer une compétence non prévue par la loi lorsqu'un intérêt public local le justifie et pour autant qu'une autre collectivité n'exerce pas cette compétence de façon exclusive en vertu d'une habilitation du législateur. La loi NOTRe du 7 août 2015 a supprimé la clause générale de compétence des départements et des régions en proposant que les conseils règlent par leurs délibérations les affaires uniquement dans les domaines de compétence que la loi leur attribue, limitant de fait la compétence de ces niveaux de collectivités à l'exercice des compétences précisément dévolues par la loi.

Par ailleurs, les lois MAPTAM et NOTRe de 2014 et 2015, prolongeant la loi de réforme de collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (loi RCT), organisent un transfert progressif de certaines compétences départementales à d'autres niveaux de collectivités : régions mais surtout intercommunalités. Le cas le plus significatif est celui de la création des métropoles par la loi RCT. Ces dernières, qui sont aujourd'hui au nombre de 22, sont désormais obligatoirement créées sous la forme d'un EPCI regroupant plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants (hors Ile-de-France et Lyon). L'article L.5217-2 IV du CGCT, dans sa version issue de la loi Notre n° 2015-991 du 7 août 2015, dispose que : « par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants... ». Si les départements et les métropoles ne s'accordaient pas avant le 1er janvier 2017 sur le transfert ou la délégation d'au moins trois groupes de compétences, 8 des 9 groupes de compétences visés à l'article L.5217-2 IV du CGCT étaient alors transférés de plein droit aux métropoles du département. Les compétences visées sont les compétences en matière d'attribution des aides du fonds de solidarité pour le logement, les missions confiées au service public départemental d'action sociale; l'adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion; l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté et l'aide non légale aux personnes âgées, le tourisme, la culture et la construction, l'exploitation et l'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ; la construction, la reconstruction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des collèges, la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires.

Plus avant encore, la métropole lyonnaise, créée sous la forme *sui generis* d'une collectivité locale à statut particulier, exerce de plein droit selon le nouvel article L. 3641-2. CGCT les compétences que les lois attribuent au département.

### III. Des compétences qui restent indispensables à la solidarité et au vivre-ensemble

La volonté de supprimer le département, affirmée à l'origine de l'acte III de la décentralisation, repose sur un souci de simplification mais surtout sur la volonté de réaliser des économies de dépenses publiques. Pour autant, et c'est peut-être une des raisons de l'abandon de l'objectif initial, il faut souligner que supprimer le département aurait peu de conséquences sur le coût des aides sociales qui touchent tous les âges et les populations les plus en difficulté. En réalité il est très difficile de faire la part des choses entre le coût de ces politiques et l'efficacité des départements à les mettre en œuvre. Plus avant, il est nécessaire de s'interroger sur le rôle de l'État dans les domaines touchant à la solidarité nationale. Car, en fin de compte, il s'agit bien d'une solidarité nationale et non pas locale ou territoriale comme la compétence départementale tendrait à le faire penser. C'est l'État qui a décidé de confier au département la mise en œuvre de ces politiques. Or il ne serait pas si iconoclaste de considérer que l'État doit réinvestir cette politique directement par ses propres services territoriaux et ce d'autant plus qu'elle est décidée et régie par lui. Pour des raisons d'égalité de traitement, ces compétences font l'objet d'un fort encadrement législatif et réglementaire par l'État réduisant les départements à un rôle d'exécutant de la politique gouvernementale. Supprimer les départements ne conduira pas à supprimer la nécessité des politiques qu'ils mettent en œuvre. On peut en effet craindre que la disparition des départements ne prélude à l'affaiblissement de l'intervention publique dans les domaines de l'assistance et de la solidarité.

#### **Question 2) La rationalisation de la carte intercommunale (2 points)**

Le succès quantitatif des EPCI à compter de la « loi Chevènement » du 12 juillet 1999 est sans précédent. Mais qualitativement, des critiques voient le jour suite au rapport de la Cour des Comptes sur l'Intercommunalité en France publié en 2005 qui souligne le trop grand nombre de communautés de petite taille, la persistance d'enclaves et de discontinuités territoriales, la fragmentation institutionnelle des « aires urbaines », le manque de pertinence de certains périmètres pour conduire un véritable projet de développement. En réponse, les pouvoirs publics ont enclenché une rationalisation de la carte des EPCI.

Le cadre de la rationalisation intercommunale a été fixé par loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) qui prescrit une couverture intégrale du territoire par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), accompagnée de l'obligation de l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma de coopération intercommunale (SDCI), élaboré en concertation entre les élus et le préfet au sein d'une commission départementale de coopération intercommunale. Les SDCI, susceptibles de recours mais sans portée réglementaire (C.E. 21 octobre 2016 Communauté de communes du Val-de-Drôme) doivent permettre de redessiner la carte des EPCI au vu des objectifs fixés par la loi. La mise en œuvre du SDCI est assurée par le préfet, qui dispose de la procédure dite du passer outre.

La loi RCT vise aussi, avec la création des métropoles, un objectif de rationalisation de la carte spécifique des EPCI en milieu urbain en répondant également à la création de communautés « défensives » autour des grandes agglomérations. Cet objectif sera confirmé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014 qui institue le régime obligatoire de métropole de droit commun et prévoit la création d'un statut particulier pour les métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.

La loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 poursuit le processus de rationalisation intercommunale mais durcit aussi ses objectifs en exigeant, pour la création des communautés de communes, un seuil minimum de 15 000 habitants (5 000 dans les zones de montagnes et les territoires peu denses). Un tel objectif se traduit concrètement par une diminution de moitié du nombre de communautés, au nombre de 1 266 au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en

comptant les métropoles. Les intercommunalités dites XXL à plus de 50 ou même 100 communes et le phénomène inédit des communautés urbano-rurales sont les deux points saillants de cette nouvelle carte intercommunale. Reste la question des syndicats, non réglée à ce jour, leur nombre diminuant lentement. La réorganisation syndicale est, en effet, liée à l'installation des nouvelles communautés et aux transferts à celles-ci, en cours, des compétences exercées par les syndicats (par exemple l'eau et l'assainissement).

On peut préciser enfin que les modalités de la rationalisation intercommunale sont diverses. Les procédures de création, modification et fusion d'EPCI prévues par le CGCT peuvent être utilisées. Mais ce sont davantage les fusions entre communautés bloc à bloc qui ont été favorisées alors que les dissolutions ou démembrements des communautés existantes ont été évitées.

### **Question 3) Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales (2 points)**

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire du pouvoir de prendre des mesures à caractère général et impersonnel.

Avant la révision constitutionnelle de 2003, elles disposaient déjà d'un pouvoir réglementaire local dans quelques domaines, du fait de lois et de la jurisprudence. La loi de 1884 disposait, en effet, que le "conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune". Elle prévoyait aussi l'édiction par le maire de mesures de police administrative destinées à prévenir les troubles à l'ordre public ; la création par les assemblées délibérantes, des services publics locaux et de leurs modalités de gestion, la fixation dans certaines limites des taux des impôts directs locaux.

Dans tous ces cas, le pouvoir réglementaire local est exercé sur habilitation du législateur qui en fixe les conditions.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré l'existence d'un pouvoir réglementaire local (art. 72 al. 3). Le pouvoir réglementaire est secondaire et résiduel :

- il est soumis au règlement national du Premier ministre et du président de la République (art. 21 et 13) ;
- il s'exerce "dans les conditions prévues par la loi" (principe de légalité) ;
- il se justifie pour "l'exercice de leurs compétences" (art. 72 al. 3).

Toutefois, ce pouvoir réglementaire local peut être étendu par le biais de l'expérimentation (art. 72 al. et 37-1). Les collectivités disposent par ailleurs d'un pouvoir très encadré en matière législative. La Constitution prévoit ainsi :

- les lois du pays de Nouvelle-Calédonie (art. 77) ;
- l'expérimentation législative, avec l'interdiction de mettre en cause une liberté constitutionnelle ;
- un pouvoir réglementaire et législatif en certaines matières pour les collectivités territoriales d'outre-mer (art. 73 et 74-1).

#### **Question 4) Le rôle du comité technique (CT) (2 points)**

Le Comité Technique est une instance consultative destinée à favoriser le dialogue social au sein des collectivités territoriales et établissements publics locaux. Il a pour rôle d'éclairer la prise de décision dans les domaines relevant de sa compétence, notamment en matière de conditions de travail.

Le CT est composé de représentants du personnel et de représentants de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local, sans obligation désormais de paritarisme comme c'était le cas avant la réforme de 2010 entrée en vigueur après les dernières élections professionnelles de 2014.

Le Comité Technique est placé auprès du Centre de gestion pour toutes les collectivités employant moins de 50 agents. Il exerce également les missions du Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) pour ces mêmes collectivités.

Dans les collectivités employant plus de 50 agents, la création d'un Comité Technique local et d'un CHSCT local est obligatoire.

Le Comité Technique émet des avis et a connaissance de certains rapports. Pour certains domaines, la saisine du Comité Technique est une formalité obligatoire et préalable à toute décision de l'autorité territoriale. L'autorité territoriale n'est pas liée par cet avis mais est tenue de le recueillir à chaque fois que les textes le prévoient. Le Comité Technique est obligatoirement saisi pour avis, préalablement à toute décision relative à l'un des domaines suivants :

- l'organisation et le fonctionnement des services ;
- les évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ;
- les grandes orientations en matière de politique indemnitaire et les critères de répartition y afférents.
- L'action sociale et participation à la protection sociale complémentaire des agents.
- la formation, l'insertion et la promotion de l'égalité professionnelle.
- les sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail.

#### **Question 5) Quelles marges de manœuvre pour les collectivités territoriales en matière de tarification des services publics locaux ? (4 points)**

Dans un contexte financier contraint et face notamment à la baisse des dotations de l'État, les collectivités territoriales ont plusieurs outils financiers à leur disposition. Elles peuvent d'une part limiter les dépenses de fonctionnement ou d'investissement et d'autre part augmenter les recettes, par exemple en réévaluant les taux d'imposition pour ceux qu'elles maîtrisent, en recherchant de nouveaux financements (mécénat ; subvention...) ou encore en révisant les tarifs des services publics locaux.

Sur ce dernier point, de quelles marges de manœuvre les collectivités territoriales disposent-elles ?

La tarification des services publics locaux s'inscrit dans un cadre juridique et doit également prendre en compte au plan économique le coût de revient du service mis en œuvre (I). Les modulations tarifaires répondent également à des choix politiques qui doivent être clairement identifiés (II).

##### I- Le cadre juridique et économique de la tarification des services publics locaux

Les services publics locaux sont régis par les « lois de Rolland » fondés sur le triptyque égalité / continuité / adaptabilité. Le principe d'égalité n'impose pas à l'administration d'établir une tarification identique pour chaque usager. La jurisprudence a en effet déterminé que le tarif pouvait être

différent si la situation des usagers est elle-même différente rétablissant ainsi le principe d'équité (décision du Conseil Constitutionnel du 12 juillet 1979).

Sur le plan économique, un service public peut être gratuit. Toutefois, cela implique que la collectivité prend en charge seule ce service en se rémunérant sur la fiscalité. Or le contribuable n'est pas forcément l'utilisateur. La gratuité comporte également un risque important de gaspillage ou de surconsommation.

En effet, un service quel qu'il soit a forcément un coût pour la collectivité qu'il convient de déterminer de manière la plus précise possible, afin d'ajuster ensuite le tarif au plus près de ce coût. Pour cela, il convient de prendre en compte les coûts d'achat des produits ou matières premières nécessaires à la réalisation du service mais également les charges liées à la rémunération de l'ensemble des personnels affectés à la réalisation du service ainsi que le coût d'amortissement des matériels et bâtiments. Par exemple pour un repas de restauration scolaire, il conviendra de calculer le coût de revient en prenant en compte le coût d'achat des denrées alimentaires, le salaire des agents cuisiniers, livreurs...ainsi que le coût d'amortissement des matériels de cuisine, véhicules de livraison, etc. Enfin cette analyse doit également être confrontée à la réalité des tarifs des services publics des collectivités voisines. Ce « benchmark » est nécessaire afin d'éviter toute concurrence qui serait néfaste, tout particulièrement pour des services « de loisirs » qui ne sont pas exclusifs à une collectivité territoriale (piscine ou médiathèque par exemple).

## II. Des choix politiques à opérer

La définition d'une tarification relève avant tout d'un choix politique.

Une collectivité peut ainsi décider de faire appliquer une tarification unique ou dégressive. La tarification dégressive peut s'effectuer soit en fonction des revenus, soit en fonction du coefficient familial prenant ainsi en compte la situation familiale. La tarification dégressive peut également faire bénéficier aux familles des remises tarifaires en fonction du nombre d'enfants inscrits (restauration scolaire, inscription au centre de loisirs...). La tarification peut également prendre en compte la situation de handicap, de chômage ou de très bas revenu mais également l'âge notamment pour les retraités. Il est également possible de distinguer un tarif sur la base d'un justificatif de domicile en privilégiant ainsi les habitants de la commune ou de l'intercommunalité (si l'équipement est financé par la structure intercommunale) par rapport aux habitants extérieurs au territoire concerné. En revanche, la distinction d'un tarif sur le critère de la nationalité est illégal.

Enfin, certains services peuvent fonctionner par abonnement en proposant des rabais au nombre d'entrées notamment pour les piscines par exemple. L'objectif est que le tarif reste cohérent par rapport au coût de revient et adapté aux moyens et ressources des usagers afin d'éviter leur fuite vers d'autres services.

La révision de la politique tarifaire doit nécessairement être validée par une décision prise en assemblée délibérante. Il est préférable de réviser régulièrement les tarifs afin d'éviter toute hausse trop abrupte risquant ainsi de mettre en péril le fonctionnement du service faute d'utilisateurs en nombre suffisant.

Enfin, une fois adopté, la nouvelle délibération tarifaire doit faire l'objet d'une communication auprès des usagers.

### **Question 6) Comment les citoyens peuvent-ils accéder aux informations sur les finances de leur collectivité ? (2 points)**

Un citoyen peut accéder aux informations financières de sa collectivité de plusieurs façons.

Il peut tout d'abord assister aux séances des assemblées locales qui sont publiques et se tenir ainsi

informé des délibérations qui y sont prises.

Il peut également consulter les documents financiers en mairie, ou par voie électronique ou postale, en faisant une demande auprès de l'exécutif local qui a un mois pour lui répondre. À défaut de réponse positive, le demandeur peut dans les deux mois saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Ce droit citoyen à la transparence financière repose sur plusieurs fondements juridiques. Tout d'abord, l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs s'applique "quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support", aux "documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales... Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions". Par ailleurs l'article L2141-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), en vigueur depuis 1992, indique que "le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale."

La loi NOTRe du 7 août 2015 vise également à renforcer l'information financière des citoyens, dans l'objectif notamment d'une meilleure maîtrise de l'évolution de la dépense, en organisant un meilleur accès aux documents budgétaires. Ainsi l'article L.2313-1 CGCT (et L3313-1, 4313-1, pour les départements et régions) vient désormais préciser que « les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ». Pour l'ensemble des communes, « les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La présentation ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ».

Par ailleurs, la loi NOTRe améliore également l'information des habitants sur la mise en œuvre des contrôles financiers menés par les Chambres régionales des comptes puisqu'est désormais imposée la publicité immédiate de tous les avis budgétaires et arrêtés préfectoraux (art L.1612-19 CGCT). Concernant le contrôle de gestion, l'accent est mis sur la communication par l'exécutif local des actions correctrices entreprises suite aux rapports d'observations définitives formulés par les chambres.

De façon plus générale, dans le cadre de la politique d'ouverture des données publiques, la loi pour une République numérique du 27 janvier 2017 (article L.1112-23 du CGCT) impose aux collectivités territoriales de plus de 3500 habitants de rendre accessibles en ligne les informations publiques...lorsque ces informations se rapportent à leur territoire et sont disponibles sous forme électronique.

### **Question 7) Les recettes non fiscales des collectivités territoriales (2 points)**

Si la fiscalité représente une recette essentielle des collectivités territoriales (plus de 50% de leurs ressources), il existe également des recettes non fiscales. Certaines de ces recettes constituent, comme les recettes fiscales, des ressources propres au sens de l'article 72-2 de la Constitution et

de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (a) alors que d'autres, à l'instar des dotations et de l'emprunt, ne possèdent pas cette qualité (b).

a) Les recettes propres non fiscales des collectivités territoriales

Les recettes propres non fiscales des collectivités territoriales sont, aux termes de l'article L0.1114-2 du CGCT issu de la loi organique susvisée, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs.

Présente le caractère d'une redevance pour service rendu (C.E. 21 novembre 1958 Syndicat national des transporteurs aériens) : « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ». Les produits du domaine peuvent être ceux du domaine privé de la collectivité qui peut être propriétaire de certains biens et qui a à l'égard de ceux-ci la capacité juridique de tout propriétaire et le bénéficie, à ce titre, de revenus d'exploitation ou d'aliénation. Ces produits peuvent être aussi ceux tirés du domaine public mais constituent exclusivement des produits d'exploitation, le domaine public étant inaliénable. Ces recettes découlent soit d'autorisations d'occupation du domaine public soit de permissions de voirie. S'agissant des participations d'urbanisme, il s'agit après la réforme de la fiscalité de l'urbanisme de 2012, du projet urbain partenarial (PUP), de la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels, de la participation en zone d'aménagement concerté (ZAC) et du versement pour sous-densité.

b) Les autres recettes non fiscales des collectivités territoriales

Les collectivités bénéficient du versement par l'Etat de dotations dont le montant est voté chaque année en loi de finances. Elles n'en maîtrisent donc pas l'évolution ainsi que l'illustre leur baisse depuis 2008. La compensation et la péréquation sont les objectifs principaux de ces dotations mais elles peuvent aussi viser à orienter l'action des collectivités. Ces dotations représentent 30% des ressources des collectivités territoriales, dont près de 23% pour les dotations de fonctionnement dont la plus emblématique est la Dotation générale de fonctionnement (DGF). On peut citer aussi le Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA), la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR), la Dotation politique de la ville (DPV), etc.

Les collectivités peuvent aussi, depuis 1982, faire librement appel à l'emprunt aux taux et conditions qu'elles auront négociés auprès de tout prêteur public ou privé de leur choix. Le contentieux des emprunts toxiques a révélé néanmoins la portée parfois hasardeuse de tels choix et la nécessité d'un encadrement, opéré par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. L'emprunt est une recette particulière, de nature temporaire, qui devra donc être remboursée et qui générera des coûts, des frais financiers devant être payés durant toute la durée du prêt. L'endettement croissant des collectivités est ainsi de nature à déséquilibrer les budgets locaux.

### Question 8) Les dépenses locales d'investissement (2 points)

Les dépenses d'investissement concernent des opérations en capital. Elles comprennent :

- les dépenses directes d'investissement (acquisitions mobilières et immobilières, travaux neufs, grosses réparations) ;

- les subventions d'équipements versées ;

- les remboursements d'emprunts ;

- les prêts et avances accordés par la collectivité.

Dès lors que les dépenses sont considérées comme des dépenses d'investissement, elles peuvent faire l'objet d'une attribution du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) sous réserve des autres conditions d'éligibilité.

Les dépenses d'investissement peuvent être financées par l'emprunt, sauf le remboursement de l'annuité en capital de la dette qui ne peut être effectué que par des recettes propres.

Enfin, les dépenses d'investissement des communes, des départements et des régions peuvent faire l'objet d'autorisations de programme qui permettent de gérer dans le temps les opérations pluriannuelles. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements.

La plus grande partie (59%) des dépenses d'investissement est supportée par le bloc communal, et en particulier par les communes (42%), essentiellement sous forme de dépenses d'équipement. Les dépenses d'investissement des régions représentent 19% de l'ensemble et sont en revanche surtout constituées de subventions.

Les dépenses d'investissement des collectivités locales atteignent 48,7 milliards d'euros en 2016, hors remboursement de dette. La volonté de L'État d'associer les collectivités territoriales à l'effort national de maîtrise de dépenses se perçoit très nettement par le mouvement de contraction de leurs dépenses d'investissement qui a connu trois années consécutives de baisse : -3% en 2016, après -7,7% en 2014 et -8,4% en 2015. L'amélioration relative de la situation des finances locales en 2017 devrait permettre une légère relance de l'investissement local pour cette année.