Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS EXTERNE
DE RÉDACTEUR PRINCIPAL TERRITORIAL DE 2e CLASSE

SESSION 2021

RÉPONSES À DES QUESTIONS
DE DROIT PUBLIC ET DE FINANCES PUBLIQUES

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Réponses 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 8 questions au total. 2 questions sont notées sur 4 points, 6 questions sont notées sur 2 points. Les questions à 4 points appellent des réponses structurées et développées.

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

Question 1 (4 points)

Le recours aux contractuels par les collectivités territoriales.

Question 2 (4 points)

L'évolution de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Question 3 (2 points)

La notion d'ordre public.

Question 4 (2 points)

Le mode de désignation des élus communautaires.

Question 5 (2 points)

Comment est assurée l'égalité de traitement des candidats dans les marchés publics ?

Question 6 (2 points)

Quelles sont les conditions d'accès des collectivités territoriales à l'emprunt ?

Question 7 (2 points)

L'année budgétaire d'une collectivité territoriale.

Question 8 (2 points)

Le rôle de l'ordonnateur dans l'exécution des budgets locaux.

Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS EXTERNE
DE RÉDACTEUR PRINCIPAL TERRITORIAL DE 2e CLASSE

SESSION 2021

RÉPONSES À DES QUESTIONS
DE DROIT PUBLIC ET DE FINANCES PUBLIQUES

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

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

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

INDICATIONS DE CORRECTION

Ce sujet comporte 8 questions au total. 2 questions sont notées sur 4 points, 6 questions sont notées sur 2 points. Les questions à 4 points appellent des réponses structurées et développées.

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

Un corrigé détaillé est proposé pour chaque question. Les éléments de réponse essentiels sont surlignés en gris.

Question 1 (4 points)
Le recours aux contractuels par les collectivités territoriales.

Les statuts de la fonction publique (État, territoriale, hospitalière) affirment clairement que, par principe, l'Administration doit recruter des agents titulaires, même s'ils prévoient cependant des cas dérogatoires pour lesquels le recrutement par voie contractuelle est envisageable (I). La loi de « transformation de la fonction publique » (TFP) du 6 août 2019 a renforcé cette libéralisation du recours aux contractuels, en l'assortissant de certaines garanties (II).

I. Un principe de recrutement de titulaires… assorti d'exceptions

A. Le principe du recrutement de titulaires sur des emplois permanents

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose que le principe fondamental du statut de la fonction publique territoriale est que les emplois permanents des collectivités et établissements publics ont vocation à être pourvus par des fonctionnaires. Le recours aux agents contractuels est une dérogation encadrée par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui prévoit également le recrutement de contractuels sur des postes non permanents.

« Le recrutement d'agents non titulaires constitue une dérogation à ce principe, qui ne peut intervenir que dans des conditions strictement fixées par le législateur » (Rép. Min. n°5396, JOAN du 8 décembre 1997, p. 4528).

B. Les exceptions au principe

Dès l'origine, le statut de la fonction publique territoriale a prévu en effet un certain nombre de dérogations au principe.

Aux termes de l'article 3 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 13 juillet 1987, les collectivités locales peuvent ainsi recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents :

- pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental ;
- 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 la loi.

Les collectivités territoriales peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour faire face à :

- un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel,
- un besoin occasionnel, en application de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi précitée (par exemple pour les besoins d'un service en voie d'extinction : TA de LYON, 29 novembre 2000, Mlle DOULACHE, n° 9701219, AJFP 2001, p. 46).

Les dérogations admises pour la fonction d'État ont, par ailleurs, été étendues à la fonction publique territoriale avec l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, à savoir :

- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes,
- lorsque, pour les emplois de catégorie A, la nature des fonctions (connaissances techniques) ou les besoins du service (urgence, besoins précis et absence de candidat, profil d'un agent pour des tâches précises) le justifient.

Enfin, l'article 3 alinéa 6 de la loi de 1984 prévoit que « dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, des contrats peuvent être conclus pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet pour lesquels la durée de travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet ou pour pourvoir l'emploi de secrétaire de mairie quelle que soit la durée du temps de travail.

Dans les communes de moins de 2 000 habitants et dans les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, lorsque la création ou la suppression d'un emploi dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public, la collectivité peut pourvoir à cet emploi par un agent non titulaire ».

II. Une libéralisation du recours au contrat avec la loi du 6 aout 2019

A. Les dispositions prévues par la loi TFP

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, poursuivant l'objectif de rendre la fonction publique « à la fois plus ouverte et plus efficace », a élargi les facultés de recruter des agents sous contrat. Le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires demeure dans le statut général, mais le champ des dérogations est sensiblement élargi en ouvrant la possibilité de recrutement contractuel :

- aux emplois de direction, à savoir les emplois de directeur général des services, directeur général adjoint des services des départements et des régions ou des collectivités exerçant les compétences des départements ou des régions, ainsi que des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants (art. 15 et 16). Les candidats sont recrutés pour une

durée déterminée ne pouvant ni être transformée en un contrat à durée indéterminée, ni faire l'objet d'une titularisation.

- au contrat de projet, à savoir un contrat de droit public d'une durée minimale d'un an renouvelable le temps du projet, dans la limite de six ans, qui permet aux administrations d'embaucher des agents pour mener à bien un projet ou une opération identifiée. Il concerne toutes les catégories hiérarchiques (A, B et C).
  À l'issue du contrat, l'agent ne peut être ni prolongé en CDI, ni titularisé. Une indemnité spécifique est prévue en cas de rupture anticipée du contrat.

Un décret n° 2020-172 du 27 février 2020 précise les conditions de mise en œuvre du contrat de projet. Il doit notamment comporter un certain nombre de clauses obligatoires telles que :
- description du projet ou de l'opération,
- définition des tâches à accomplir,
- durée du contrat correspondant à la durée prévisible du projet ou de l'opération.

B. Les garanties prévues en matière de transparence des recrutements

L'élargissement du recours aux non-titulaires est encadré par certaines règles visant à garantir les conditions d'un recrutement objectif. La procédure de recrutement, dont les modalités sont définies par le décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, vise à assurer la transparence dans le cadre des recrutements de contractuels (égal accès, non-discrimination, recrutement fondé sur les compétences et aptitudes). La procédure de recrutement est adaptée en fonction de la nature l'emploi, de la durée du contrat et, pour les collectivités locales, de leur taille.
Une procédure spécifique existe pour les emplois de direction dits emplois fonctionnels (décret n° 2020-257 du 13 mars 2020 relatif au recrutement direct dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale). Ces agents doivent suivre «une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics».
Au total, les solutions dégagées se veulent un compromis entre la volonté d'offrir aux employeurs locaux des marges de manœuvre importantes pour recruter les collaborateurs de leur choix et/ou faire face aux difficultés de recrutement d'une part, et d'autre part le respect de la transparence dans les recrutements effectués ainsi que le respect d'un socle minimal de compétences pour les agents recrutés.

Question 2 (4 points)
L'évolution de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales renvoie à la question du pouvoir fiscal dont elles disposent et de leur indépendance à l'égard de l'Etat en ce domaine. Si la libre administration des collectivités et l'autonomie financière des collectivités sont des principes aujourd'hui reconnus par la Constitution, l'autonomie fiscale dont disposent les collectivités territoriales demeure limitée (I). Cette autonomie est également mise à mal par les évolutions de la politique fiscale de l'Etat (II).

I. En dépit de l'affirmation du principe constitutionnel d'autonomie financière, un pouvoir fiscal très limité

A. L'affirmation d'un principe d'autonomie financière…

Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'introduction de l'article 72-2 dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, l'autonomie financière des collectivités est un principe constitutionnel. Cette autonomie financière se définit autour de quatre composantes :
- Les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » ;
- 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.

B. ...qui n'implique pas de véritable autonomie fiscale

En pratique, le principe d'autonomie financière se rapproche plus d'un principe de garantie de non déséquilibrage du budget des collectivités par des décisions du pouvoir central que d'un principe d'autonomie fiscale impliquant une libre détermination des recettes et de leur usage. Comme l'affirmait le Conseil constitutionnel dans une décision du 29 décembre 2009, il « ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ». Les collectivités n'ont en effet en matière fiscale qu'une compétence dérivée : elles ne sont que les bénéficiaires d'impôts créés par l'État. C'est la loi, et non les collectivités elles-mêmes, qui fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts locaux. Les collectivités ne peuvent ni créer l'impôt ni le supprimer. Les collectivités n'ont pas davantage la maîtrise du cadre général de l'assiette. Les collectivités sont également soumises aux règles encadrant la fixation des taux. Elles fixent, depuis 1980, les taux d'imposition des taxes qu'elles perçoivent dans les limites fixées par la loi en matière de plafond et de liaison des taux des différents impôts entre eux. Les collectivités n'assurent pas, par ailleurs, le recouvrement des impositions qui relèvent exclusivement de la compétence de l'État.

II. Un pouvoir fiscal mis à mal par les évolutions de la politique fiscale de l'État

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales se trouve également considérablement entravée du fait de la politique fiscale de l'État. Les collectivités territoriales ont ainsi subi une succession d'allègements fiscaux votés par le législateur à propos des quatre grands impôts directs locaux (on parlait des « quatre vieilles » : taxe sur le foncier non bâti, taxe sur le foncier bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle), comme l'illustre le remplacement en 2010 de la taxe professionnelle par la Contribution économique territoriale (CET) et plus récemment la suppression progressive de la taxe d'habitation.

A. Le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET)

Impôt crée dans les années 1970 et critiqué pour ses effets négatifs sur la compétitivité économique, la taxe professionnelle a été supprimée par la loi de finances pour 2010 et remplacée par la Contribution économique territoriale (CET) qui se décompose en cotisation foncière des entreprises (CFE) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (Tascom). On y ajoute un certain nombre d'autres prélèvements fiscaux, directs ou indirects. La suppression de la TP a signifié, concrètement, une baisse globale de la fiscalité économique locale, passant de plus de 31 Mds€ en 2010 à un peu moins de 23 Mds€ en 2011.
Par ailleurs, cette évolution n'a pas eu les mêmes conséquences selon les échelons territoriaux : ainsi la fiscalité économique du bloc communal est passée de 18,8 Mds€ en 2010 à 11,3 Mds€ l'année suivante ; par contre, l'échelon régional a vu son produit fiscal économique progresser de 3 Mds€ à 4,3 Mds€.

B. La suppression de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation est depuis longtemps critiquée comme un impôt injuste, frappant les contribuables indépendamment de leurs facultés contributives, contrairement aux autres taxes directes locales. La suppression de la taxe d'habitation, initiée par la loi de finances pour 2018 et actée définitivement par la loi de finances pour 2020, s'inscrit dans ce contexte. Cette suppression n'est pas totale puisque les résidences secondaires restent assujetties. Elle est en outre, progressive et répartie dans le temps en fonction du revenu fiscal de référence des ménages.

Cette suppression est, par ailleurs, compensée par l'État selon les modalités fixées par la loi de finances pour 2020. Le produit total de la part de fiscalité transférée est cependant inférieur au produit de la taxe d'habitation supprimée, l'État complétant par un versement.
La suppression de la taxe d'habitation a été contestée par les élus qui ont, à deux reprises, saisis le Conseil constitutionnel aux fins de constatation d'une violation de leur libre administration financière. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2018 a estimé que le dégrèvement mis en place n'était pas contraire à l'article 72-2 de la Constitution soulignant, en particulier sa prise en charge intégrale par l'État. Dans sa décision relative à la loi de finances pour 2020, il a rejeté les griefs communaux comme départementaux contre cette réforme au regard de ce même article 72-2 validant notamment le remplacement, pour les départements, de la part de taxe foncière transférée aux communes, par une fraction de la TVA.
Ces réformes fiscales tendent à remettre en cause les « quatre vieilles» et contribuent à réduire progressivement l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Dans ce cadre, l'autonomie financière des collectivités territoriales tend à devenir une autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale limitée.

Question 3 (2 points)
La notion d'ordre public.

Certaines composantes de l'ordre public sont classiques, tandis que d'autres peuvent être qualifiées de nouvelles.
L'ordre public, en tant que de finalité de la police administrative, recouvre « le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique » (article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales).
Le CGCT cite notamment parmi les missions associées au maintien de l'ordre public :

- la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques
- la répression des atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;
- Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;
- Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;
- Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;
- Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Les composantes nouvelles de l'ordre public
Le respect de la moralité peut être considéré comme une dimension de l'ordre public et une finalité de la police administrative. En effet, le respect de la moralité peut justifier une mesure de police, en présence de circonstances locales particulières. Par exemple, la projection d'un film au contenu immoral peut être interdite en présence de circonstances locales particulières laissant présager des risques de troubles à l'ordre public (CE, 18 décembre 1959, Société Les Films Lutetia). En l'espèce, la projection du film avait été interdite à Nice. Dans cette ville, l'irrespect de la moralité

publique entraîné par le film était en effet plus important du fait de circonstances locales particulières.

Le respect de la dignité de la personne humaine peut également être considéré comme une dimension de l'ordre public. Ainsi, même en l'absence de circonstances locales particulières, le titulaire du pouvoir de police administrative peut interdire une activité qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine (en l'espèce, un lancer de nain) (CE, Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge).

Question 4 (2 points)
Le mode de désignation des élus communautaires.

Les conseillers communautaires siègent au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soit, par tailles et niveaux d'intégration croissants : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.
Le mode de désignation actuel des conseillers communautaires, auparavant désignés par les conseillers municipaux, résulte de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013. Cette loi avait pour objet de consolider l'ancrage des établissements publics de coopération intercommunale dans la démocratie locale en assurant l'élection de leurs membres au suffrage universel. Il s'agissait de conférer une plus grande légitimité démocratique à des structures de plus en plus présentes dans la gouvernance territoriale et de prendre en compte le développement de leurs compétences. Pour autant, cette loi vise en même temps au respect de l'identité communale, en couplant les deux élections municipales et communautaire, et en faisant dépendre le résultat des élections communautaires de celui des élections municipales.
La loi établit une différence entre les communes de moins de 1 000 et de plus 1 000 habitants.
Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les délégués communautaires sont des conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau (soit le maire et, le cas échéant, d'autres conseillers municipaux).
Dans les communes 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel, en même temps et dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux. Ils figurent sur deux listes distinctes sur le même bulletin de vote. Les conseillers communautaires sont nécessairement issus de la liste des conseillers municipaux.
Afin de renforcer la parité, les listes de candidats au conseil intercommunal doivent respecter l'alternance homme / femme dans les communes de plus de 1 000 habitants. Cependant, des obstacles à la parité demeurent, notamment lorsque la commune ne dispose que d'un siège au sein du conseil communautaire, qui est en général occupé par le ou la maire – or plus de 80% des maires sont des hommes – ou encore lorsque la commune dispose d'un nombre de sièges impair.
Les conseillers sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux, à savoir six ans.

Question 5 (2 points)
Comment est assurée l'égalité de traitement des candidats dans les marchés publics ?

La commande publique obéit à des principes fondamentaux permettant d'assurer l'efficacité des achats publics et la bonne utilisation des deniers publics : égalité de traitement, liberté d'accès et transparence des procédures.

Le principe d'égalité de traitement est affirmé dans le Code de la commande publique qui dispose dans son article 3 que « les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions

définies dans le présent code ». Cette nouvelle rédaction donne donc une priorité au principe d'égalité de traitement des candidats sur les deux autres.

L'égalité de traitement de candidats signifie que des règles claires doivent être fixées dans l'avis de publicité et dans le règlement de consultation afin de garantir la libre concurrence et le même niveau d'information sur les conditions du marché pour tous les candidats. C'est l'application du principe d'impartialité. L'acheteur doit par exemple annoncer aux candidats les critères d'attribution du marché. Il doit également porter à la connaissance des candidats la pondération des sous-critères dès lors que ces sous-critères sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection.

Une inégalité de traitement peut être considérée comme constitutive d'un délit de favoritisme et générer des sanctions pénales.

Question 6 (2 points)
Quelles sont les conditions d'accès des collectivités territoriales à l'emprunt ?

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les communes, les départements, les régions et les EPCI à recourir à l'emprunt. Le recours à l'emprunt permet de compléter des investissements lorsque les ressources provenant de l'épargne sont insuffisantes : l'emprunt permet de faire supporter la charge des investissements sur les usagers actuels mais aussi futurs.

L'emprunt est exclusivement destiné à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables. Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat. Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement prévu au budget.

Le contrôle des emprunts des collectivités locales s'exerce à travers le principe d'équilibre budgétaire. En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette. En outre, les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement du budget ne peuvent être financées par l'emprunt. Sous cette réserve, le produit des emprunts prévu au budget primitif peut assurer l'équilibre de la section d'investissement.

L'exécutif de la collectivité peut, entre le 1er janvier de l'exercice et la date d'adoption du budget, « mettre en recouvrement les recettes », ce qui autorise le tirage des emprunts contractés avant le 31 décembre. Cette disposition ne permet cependant pas de passer un nouveau contrat d'emprunt sur la base de prévisions de recettes du budget précédent, ce qui constituerait un engagement nouveau et non la simple mise en recouvrement de recettes précédemment engagées juridiquement.

Dans le cadre du contrôle budgétaire (articles L .1612-1 à L.1612-20 du CGCT), le préfet assure le respect des règles de recours à l'emprunt. L'autorité préfectorale ou toute personne ayant un intérêt pour agir peut contester la légalité des actes relatifs à l'emprunt devant le juge administratif.

Les collectivités disposaient depuis le début des années 80 d'une grande liberté dans la gestion de leur dette. Or, la crise financière de 2008, qui a affecté l'ensemble de l'économie mondiale, a eu pour effet de révéler la dangerosité de produits structurés à risque ayant été souscrits par des collectivités territoriales et les organismes publics. En réponse à cet événement, plusieurs mesures ont été prises afin de renforcer l'information et la transparence relatives aux emprunts souscrits et prévenir d'éventuels risques futurs pour les collectivités, notamment dans le cadre des lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015.

Question 7 (2 points)
L'année budgétaire d'une collectivité territoriale.

Selon le principe d'annualité budgétaire, le budget des collectivités territoriales doit être voté chaque année, sur une année civile du 1er janvier au 31 décembre. Cette période correspond à la durée d'autorisation de collecte des recettes publiques et de mise en œuvre les dépenses accordée à l'organe exécutif par l'organe délibérant.

Conformément à ce principe, le vote du budget primitif de l'année N doit intervenir en principe au plus tard le 1er janvier de l'exercice budgétaire. Toutefois, la préparation des budgets locaux par l'exécutif est tributaire de données transmises par les services de l'État (montant prévisionnel des quatre taxes directes locales et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères imposables au bénéfice de la commune, éléments de calcul de la DGF, informations sur l'évolution du contexte économique national et donc éléments de calcul pour prévoir les recettes). La date limite de vote des budgets locaux a donc été fixée au 15 avril de l'exercice budgétaire. L'année de renouvellement des organes délibérants, cette date limite est reportée au 30 avril.

Le vote du budget primitif est précédé d'un débat d'orientation budgétaire. Dans les régions, les départements, dans les communes de 3 500 habitants et plus et dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) est obligatoire dans les deux mois (10 semaines pour les régions) précédant le vote du budget. Le DOB s'inscrit dans la logique du droit à l'information et du renforcement de la démocratie locale. L'absence de tenue du débat entache d'illégalité l'adoption du budget d'une collectivité.

S'agissant du vote du budget primitif, l'organe délibérant est seul compétent pour se prononcer sur le budget présenté par l'exécutif de la collectivité : conseil municipal, conseil communautaire, conseil départemental, conseil régional. Les membres des assemblées délibérantes ont le droit de se faire communiquer par le maire ou le président tous les documents budgétaires dont disposent les services. De plus une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante.

Dans l'hypothèse où le budget n'est pas voté le 1er janvier, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et, s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager et les liquider dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement, elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante (article L.1612-1 CGCT).

Un budget supplémentaire est voté si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente.

Des décisions modificatives peuvent être votées à tout moment au cours de l'année N après le vote du budget primitif.

Les décisions modificatives sont possibles jusqu'au 21 janvier de l'année N+1 – date de clôture de l'exercice comptable de l'année N - pour ajuster les crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagées et à l'exécution des opérations d'ordre.

Question 8 (2 points)
Le rôle de l'ordonnateur dans l'exécution des budgets locaux.

L'exécution du budget votée par l'assemblée délibérante met en jeu l'ordonnateur et le comptable pour le paiement des dépenses comme pour l'encaissement des recettes. L'ordonnateur « ordonnance » les dépenses et constate les créances de la collectivité. Il peut seul délivrer les mandats des dépenses après les avoir engagées, liquidées et ordonnancées. De même, il émet les titres des recettes relatifs aux créances de la collectivité.

L'exécution des dépenses comprend deux phases :

- une phase administrative (engagement, liquidation, ordonnancement), du ressort de l'ordonnateur
- une phase comptable (paiement), effectuée par le comptable public.

L'engagement de la dépense est l'acte par lequel un organisme public créé ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge. L'autorité qualifiée pour engager une dépense est le chef de l'exécutif de la collectivité.
La liquidation de la dépense consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. La liquidation n'intervient qu'après service fait : l'ordonnateur doit constater que le créancier a réellement exécuté les prestations qui lui incombaient.
Le mandatement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer.

La perception des recettes se décompose elle-aussi deux phases :

- une phase administrative qui consiste en l'émission d'un titre de recette,
- une phase comptable (paiement), effectuée par le comptable public.

L'ordonnancement de la recette par l'ordonnateur prend la forme de l'émission d'un titre de recette qui constate le droit d'ordonnancer la recette, fixe le montant et identifie le débiteur.