



CONCOURS EXTERNE DE REDACTEUR PRINCIPAL DE 2^e CLASSE TERRITORIAL SESSION 2017

ÉPREUVE DE REPONSES A UNE SERIE DE QUESTIONS

NOTE OBTENUE : 13,25 / 20

Question 1 : L'acte III de la décentralisation est la juste continuité de l'acte I et de l'acte II de la décentralisation. L'acte I concerne les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et l'acte II est la révision constitutionnelle de 2003. L'acte III s'inscrit dans une logique de rationalisation de la carte intercommunale. Il est ainsi composé d'une pluralité de lois telles que la loi MAPTAM, loi NOTRE, la loi sur les communes nouvelles, la loi du 16 Décembre 2010... Lors de cette période est notamment apparue l'idée de supprimer les départements afin d'enlever un échelon territorial. Cependant, à l'issue de l'acte III de la décentralisation, les départements, accompagnés des Conseils départementaux sont conservés. Les compétences des départements ont tout de même été amoindries au profit de la région. La loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République a d'ailleurs joué un rôle prépondérant à ce propos. En outre, les lois initiées à l'acte III de la décentralisation ont mis en place de nouveaux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tels que la métropole. De plus en plus de compétences des départements sont ainsi transférées aux EPCI. Les départements conservent tout de même, à l'issue de l'acte III de la décentralisation, des compétences en matière de transports scolaire, de voirie départementale.

L'acte III de la décentralisation a aussi supprimé la clause générale de compétences des départements via la loi Notre le 7 août 2015. Celle-ci avait d'abord été supprimée par la loi du 16 Décembre 2010, puis réintégrée par la loi Maptam (Modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des Métropoles). Actuellement, seule la Commune conserve la clause générale de compétences. Cette dernière a été mise en place en 1884. Le département conserve tout de même des compétences obligatoires et optionnelles définies dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT).

A l'issue de l'acte III, le département bénéficie toujours de certaines ressources telles que la dotation départementale de l'équipement des collèges. Il doit toujours effectuer des dépenses concernant le fonctionnement de son organisme à l'instar des indemnités des élus.

A l'issue de l'acte III de la décentralisation, le mode d'élection des conseillers départementaux a aussi été modifié. En effet, depuis 2013, l'élection de ces derniers s'effectue au scrutin binominal mixte. Depuis le 17 mai 2013, une nécessité de parité a été mise en place. Les Conseils départementaux sont donc maintenus, l'autorité exécutive n'étant plus, depuis 1982, le préfet, mais le Président du Conseil départemental. L'acte III renforce aussi l'idée que le préfet du département est subordonné au préfet de région.

Enfin, la loi NOTRE a renforcé l'information des élus et des citoyens au sein des départements à l'image des autres collectivités territoriales.

Question 2 : Avant l'acte III de la décentralisation et au début des années 2000, le constat est qu'il y a trop de strates territoriales (communes, départements, régions, EPCI). On souhaite donc supprimer les départements et rationaliser la carte territoriale. La loi du 16 janvier 2015 a aussi participé à cela en réduisant le nombre de région de 22 à 13. Au sein des EPCI et donc de la carte intercommunale, le problème est le même. Il y a trop d'EPCI, ce qui engendre un enchevêtrement de compétences entre les différents organismes. Ainsi, la tendance est à la réduction du nombre d'EPCI et à la suppression de certains types d'EPCI à l'image des communautés de ville, des pays. Par une législation drastique quand à la création des syndicats mixtes, on souhaite les réduire. C'est le cas depuis 2010 car ils ne sont plus que 7000 aujourd'hui.

Au delà de la suppression d'EPCI, rationaliser la carte intercommunale, c'est aussi créer des super - structures qui vont se substituer à plusieurs organismes dans l'exercice de certaines compétences. La loi du 16 Décembre 2010 et la loi Maptam ont mis en place les métropoles. Cet EPCI doit permettre le développement d'un projet sur un ensemble d'un seul tenant et sans enclave. Une métropole est créée sur un espace de 400 000 habitants dans une aire de 650 000 habitants. Les pôles métropolitains pourraient par exemple aussi être évoqués. La loi NOTRE a aussi contribué à cette idée de super - structure en élevant le seuil minimal pour la création d'un EPCI à 15 000 habitants.

Rationaliser la carte intercommunale, c'est aussi répondre à l'émiettement communal. Depuis 2010 le nombre de communes a été réduit avec la mise en place de communes nouvelles. Au premier janvier 2017 ont été recensées 35416 communes. La loi du 16 Mars 2015 a aussi contribué à cela. Cependant, il s'agit d'une nouvelle strate mise en place. Il y a donc désormais cinq strates ce qui peut parfois complexifier la situation. Il s'agit donc désormais de poursuivre cette idée et de continuer à réduire le nombre de communes. Huit - dixième des communes ont en effet, encore aujourd'hui moins de 2000 habitants.

Question n° 3 : Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire. Celui-ci est à lier à l'idée de libre – administration qui a été consacrée par la révision constitutionnelle de 2003. Elle avait déjà été confirmée par le Conseil Constitutionnel en 1979, le 23 Mai. Ainsi, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire. Cependant, celui-ci est résiduel. Il faut en effet tenir compte du pouvoir réglementaire du Président de la République et du Premier ministre (Article 21 de la Constitution). Elles ne disposent pas d'un pouvoir normatif autonome et ne peuvent mettre en place un impôt et recouvrer l'impôt. Le vote des taux est tout de même autorisé. Ainsi, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales se manifeste dans la prise d'un acte d'exécution. Ces actes administratifs peuvent subir un contrôle a posteriori du préfet. Le pouvoir réglementaire se manifeste aussi avec les pouvoirs de police du maire dans une commune (article L. 2212 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)). Dans une commune, le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la Commune, mais ce pouvoir réglementaire est bien un pouvoir d'attribution, un pouvoir résiduel. La liberté n'est pas totale et est limitée par le législateur. L'exécutif détient le pouvoir réglementaire en la personne du Maire, du Président du Conseil Départemental... Ce pouvoir pourra être délégué en cas d'absence.

Question n° 4 : Le comité technique dans une collectivité territoriale détient un rôle d'assistance, d'aide à la prise de décision du Conseil municipal, par exemple. Il peut avoir une fonction consultative, une fonction de conseiller en ce qui concerne certaines affaires techniques. Il peut avoir plusieurs spécificités en matière de finances, de développement du territoire, de développement durable. C'est aussi au sein du Comité technique que vont être élaborés certains projets pour le bon fonctionnement, le développement de la collectivité. Ce projet sera ensuite soumis à l'approbation de l'organe délibérant.

Par ailleurs, son avis, dans le cadre d'une consultation peut être conforme, c'est-à-dire qu'on doit consulter le comité technique et suivre son avis. Parfois, il sera simplement obligatoire ou facultatif. Il s'agit alors d'une simple aide à la prise de décision. Le comité technique s'inscrit dans l'idée de démocratie locale, de démocratie participative. La démocratie participative c'est l'idée de faire participer le citoyen à la prise de décision. Le comité technique permet donc, en théorie, de prendre la décision la plus efficace et la plus adaptée.

Question n°5 : Pour analyser la marge de manœuvre des collectivités territoriales, il convient de se rapporter à de grands principes, de grandes notions. En effet, la France est un Etat unitaire où l'idée de nation, d'unicité prédomine. Ernest Rénan est notamment un des grands penseurs de cette idée. L'unicité est alors à lier à l'idée d'égalité. Le principe d'égalité est d'ailleurs un des fondements du service public. Les lois de Rolland de 1938 ont effectivement mis en place les principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité du service public. Le principe d'égalité a été consacré constitutionnellement en 1979. Ce principe a des répercussions quant à la tarification des services publics locaux. Cela engendre une égale accessibilité aux services et des tarifs égaux pour tous. Depuis 1970, la jurisprudence tolère une différenciation des tarifications des services publics locaux selon l'âge... Des personnes dans des situations différentes peuvent être soumises à des tarifications différentes. Il s'agit alors d'indiquer l'objet de la différenciation. L'objet doit être réel et in ne faut pas aller à l'encontre de la réglementation. Dans certaines situations, une tarification sociale pourra être mise en place. En effet, toute personne a le droit à un service minimum. Une politique de droit au logement a ainsi été mise en place il y a quelques années.

Cette tarification des services publics locaux est influencée par le droit européen. En effet, depuis les années 1990, plusieurs types de services ont été mis en plus et influencent le modèle français. Les services d'intérêt économique et général en sont l'exemple. Aujourd'hui, la Commission européenne tolère la différenciation, mais celle-ci doit être symétrique. Il faudra traiter de manière semblable des personnes dans des situations semblables et inversement. Par ailleurs, le service universel serait un service européen qui tendrait à se rapprocher de la tarification sociale en France. La marge de manœuvre des collectivités territoriales est donc plus ou moins limitée et doit respecter certains principes.

Elle est aussi dépendante de la nature des services publics locaux. En effet, il faut distinguer les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC). Les SPIC se comportent comme des personnes privées. Ils sont mis en place par la décision Société commerciale de l'ouest africain en 1923. En ce qui concerne les SPA, le principe est normalement la gratuité des services tels que la police par exemple. Une tarification peut être mise en place, mais celle-ci ne devra couvrir qu'une petite partie des ressources du SPA. La tarification est dite résiduelle. En ce qui concerne les SPIC, la redevance pour service rendu auprès de l'utilisateur est possible. Toute redevance perçue doit être accompagnée d'une prestation de service. Les SPIC sont tout de même soumis au principe de l'équilibre budgétaire. Les dépenses et les recettes doivent être équilibrées. Les collectivités territoriales ont donc une marge de manœuvre plus ou moins conséquente, celles-ci doivent se conformer au respect de certains principes sous peine de sanctions, de litiges.

Question n°6 : Depuis l'acte III et la loi NOTRE, les citoyens ont un droit à l'information plus conséquent. L'objectif est de démocratiser ce droit à l'information. Ainsi les citoyens peuvent avoir des informations financières sur leur collectivité en consultant le bulletin municipal, mais aussi le document budgétaire de la collectivité territoriale. Au sein du budget, on y trouvera le tableau de l'équilibre financier, les sections de fonctionnement et d'investissement, des annexes budgétaires. Au sein des annexes budgétaires, le citoyen pourra y trouver des informations générales sur les finances de la collectivité territoriale. Par ailleurs, dans les communes de plus de 3500 habitants, les informations financières de la collectivité territoriale sont disponibles sur le site internet de la CT. Pour les communes de moins de 3500 habitants, cette dématérialisation est recommandée. En ce qui concerne le Débat d'orientation budgétaire, certains EPCI devront communiquer des informations à leurs communes membres. Le rapport d'orientation budgétaire est communiqué.

Les citoyens sont aussi les élus. Leur droit d'information s'est aussi accru avec la loi NOTRE. Dans certaines CT, une note synthétique doit être envoyée aux élus à l'approche du Débat d'orientation budgétaire préparant le vote du budget. Les élus ont par principe le droit d'être informé sur toute affaire de la collectivité.

L'information du citoyen en matière financière est donc importante et peut être effective via plusieurs moyens. Cela s'inscrit dans une logique de transparence administrative depuis 1970 et la loi de 1979 concernant l'accès aux documents administratifs. Les citoyens ont dès lors le droit de consulter les documents relatifs aux finances de leur CT sauf exception. En cas de litige, ils pourront saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Question n°7 : Les recettes non-fiscales des collectivités territoriales peuvent se diviser en deux domaines à savoir les ressources internes et externes. Les ressources internes non-fiscales d'une collectivité territoriale peuvent être les produits domaniaux. Il faut distinguer le domaine privé et le domaine public de la collectivité territoriale. Le domaine privé est par définition imprescriptible. Le domaine public est en principe gratuit mais la collectivité peut instaurer une accessibilité payante dans certains cas à l'image de l'accès aux pistes de ski, le stationnement. La tarification des services publics est aussi une source de revenu. Elle sera différente selon que l'utilisateur soit face à un SPA ou un SPIC (cf question 5).

En second lieu, il faut évoquer les ressources externes non fiscales. Les aides financières sont une ressource avec les différentes dotations affectées par l'Etat. La dotation de fonctionnement est une des plus importantes. La construction du budget dans une collectivité dépend notamment de celle-ci. La dotation de développement urbain peut aussi être citée ainsi que la dotation globale d'équipement. L'Etat intervient aussi en matière de péréquation avec des dotations de péréquation telles que la dotation de solidarité urbaine, ainsi que par des politiques de redistribution fiscale. Cette dernière politique ne fait pas partie des recettes fiscales. Avec la péréquation financière et les dotations de compensation, l'objectif est de maintenir une certaine égalité des richesses entre les collectivités. L'Etat souhaite éviter une trop grande disparité de richesses. L'emprunt est une autre ressource externe. La révision constitutionnelle de 2003 a interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre à l'article 72 de la Constitution. Cependant, l'emprunt reste envisageable dans la mesure où l'objet de l'emprunt confère un intérêt au prêteur. Le prêt ne doit pas dépasser certains seuils.

Les recettes non-fiscales des collectivités sont donc multiples bien que les recettes fiscales constituent une ressource importante pour les collectivités territoriales. Les recettes fiscales constituent, en effet, près de neuf dixième des ressources internes. Par recette fiscale s'entend l'impôt (direct et indirect).

Question n°8 : Les dépenses locales d'investissement sont plurielles. Dans l'élaboration du budget, celles-ci sont affectées à la section d'investissement. Elles sont le pendant des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses locales d'investissement sont moins linéaires que les dépenses de fonctionnement. Le remboursement de la dette de l'emprunt est une dépense d'investissement obligatoire. Un emprunt ne pourra rembourser un emprunt. Les dépenses d'investissement local sont aussi l'achat de biens meubles ou immeubles, certains travaux dont le montant dépasse un certain seuil, l'achat de matériel peu courant. Les dépenses locales sont effectuées dans un cadre budgétaire. Elles ont été prévues dans le budget et elles sont soumises au principe de spécialité. Les dépenses doivent suivre un objet précis. Dans une limite de 7,5 % des dépenses d'investissement, l'ordonnateur pourra effectuer des dépenses imprévues, sans l'accord de l'organe délibérant. Elles sont aussi liées au principe d'équilibre budgétaire. L'ensemble des dépenses et des recettes doivent être équilibrées. Les dépenses d'investissement local doivent donc être sincères et réelles. Par ailleurs, aucune dépense d'investissement local ne peut être affectée à une recette en particulier. L'ensemble des dépenses est affectée à l'ensemble des recettes. En outre, des dépenses d'investissement local peuvent être engagées par l'ordonnateur avec accord de l'organe délibérant dans le quart des dépenses d'investissement de l'année précédente. Ce cas de figure se produit lorsque le budget de l'année en cours n'a pas encore été voté.

Par ailleurs, l'ordonnateur est chargé de mandater les dépenses d'investissement local. Le comptable public est chargé de payer factuellement ces dépenses. En cas de litige au cours de ces procédures budgétaires et financières, plusieurs juridictions pourront être saisies à l'instar de la Cour des Comptes, de la Chambre régionale des comptes, des juridictions de droit commun.