

INT-0321

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

---

## DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

EXPERIENCE FRANCAISE EN MATIERE  
DE GESTION MUNICIPALE \*

Francis Pla \*\*

\* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes al **I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización**, ILPES, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

\*\* El presente documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.





**COURS INTERNATIONAL  
SUR LA GESTION MUNICIPALE**

à

**SANTIAGO DU CHILI**

**DU 21 Novembre au 7 DECEMBRE 1994**

**EXPERIENCE FRANCAISE  
EN MATIERE  
DE GESTION MUNICIPALE**



## I - INTRODUCTION

### A/ HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION p.1

1 - La décentralisation : une évolution depuis deux siècles p.1

2 - Les notions de déconcentration et décentralisation p.3

## II - LA COMMUNE DANS LE SYSTEME ADMINISTRATIF FRANCAIS

### A/ LA COMMUNE : un fait naturel et historique p.5

1 - Définition de la Commune p.5

2 - Les caractéristiques de la Commune p.6

### B/ LA SITUATION DE LA COMMUNE PAR RAPPORT AU SYSTEME GLOBAL D'ADMINISTRATION FRANCAIS p.8

1 - L' Etat p.8

2 - La Région p.13

3 - Le Département p.17

## III - LA COMMUNE : COMPETENCES ET MOYENS

### A/ LES COMPETENCES DES COMMUNES p.21

1 - Le Conseil Municipal p.21

2 - Le Maire p.24

### B/ LES MOYENS DES COMMUNES p.27

1 - Les moyens financiers p.27

2 - Les moyens organisationnels p.30

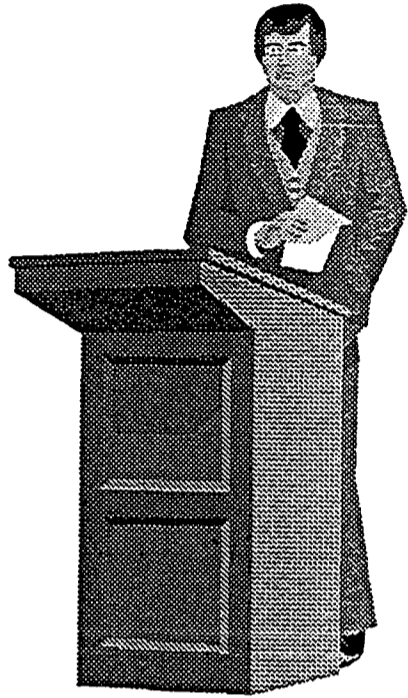
## IV - CONCLUSION p.35

1

2

3

4



# SOMMAIRE





# **I - INTRODUCTION**

## **A - HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION**

### **1 - LA DECENTRALISATION : une évolution depuis deux siècles**

Il est intéressant, d'une part, d'examiner l'évolution, dans le temps, du rôle des communes, d'autre part, de bien appréhender les notions de déconcentration et de décentralisation.

#### **1 : L'évolution du rôle des communes**

La commune, en tant qu'organisation juridique, est le miroir des mutations de la société. La commune a connu une série d'évolutions, au cours de l'histoire française, qui sont, en fait, de véritables "révolutions".

Ces "révolutions" sont au nombre de trois et correspondent aux périodes suivantes : XII<sup>e</sup> siècle, 1789 et 1982.

AU XII<sup>e</sup> siècle, la commune est une conquête de ses habitants, arrachés, y compris par la force, aux seigneurs tant laïques qu'ecclésiastiques. Elle apparaît ainsi comme le résultat d'une lutte sociale qui fait suite à des transformations fondamentales qui se sont produites au XI<sup>e</sup> siècle et qui consistent en la défaillance des autorités seigneuriales, de pair avec les progrès, certes timides, de la monarchie capétienne, ainsi qu'au divorce des mentalités entre les clercs et la bourgeoisie naissante. La commune des XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> siècles est fondée sur le serment mutuel que se prêtent les bourgeois même si l'on ne peut pas encore parler de démocratie.

En 1789, le pouvoir politique est pris par la bourgeoisie et déclenche, spontanément, dans toute la France, une seconde révolution municipale qui, cette fois, concerne l'ensemble du territoire, aboutissement de nombre de projets de réformes de l'institution communale qui, bien qu'élaborés, ne purent être mis en oeuvre par manque de volonté royale mais aussi des habitants.

En quelques jours, les insurrections accomplissent ce qu'on a pu nommer la municipalisation de la France, en substituant aux corps de ville officiels, des municipalités "sauvages" et avec elles une représentation ad hoc des forces révolutionnaires de la bourgeoisie.

La loi du 14 Décembre 1789 ne fait que sanctionner la nouvelle physionomie territoriale et que consacrer la démocratisation mise en place par les citoyens eux-mêmes et l'adoption des grands principes unité, uniformité et liberté.

Cependant la France demeure, au cours de siècles, fortement centralisée, à cause des facteurs suivants :

Le rôle de PARIS, c'est une hégémonie évidente qu'exerce la capitale. TOCQUEVILLE, écrivait, à ce propos, que "la centralisation du pouvoir politique dans PARIS augmentait

---

sans cesse l'importance de la Ville et sa grandeur croissante y facilitait, à son tour, la concentration du pouvoir : le roi attirait les affaires à PARIS et PARIS les affaires au roi".

**Le rôle du Département** qui, par la présence du Préfet, est le "grand secteur du centralisme" qui permet l'enregistrement des ordres.

**Le rôle du mythe de l'unité**, dans une nation unifiée par un état centralisé, l'unité fait figure de symbole essentiel

**Le rôle de l'évolution démographique**, l'exode rural ayant entraîné une perte de substance considérable des collectivités de base (22 500 communes en France ont moins de 500 habitants).

**Le rôle de l'extension du domaine d'intervention de l'Etat**, qui intervient dans tous les secteurs de la vie économique, sociale et culturelle, soit directement, soit par le biais des autorisations nécessaires à l'exercice des activités.

**Le rôle d'une forte fonction publique**, car la fonction publique française est animée par un puissant sentiment hiérarchique et l'attachement des français aux carrières administratives.

**Le rôle des rapports entre l'Etat et l'Administré**, les rapports étant conçus sur le mode hiérarchique et vertical, sans médiation autre que celle du Préfet ou du député.

**Le rôle du facteur psychologique**, c'est-à-dire le goût du recours hiérarchique, d'en appeler à une autorité supérieure, révélé par le rapport GUICHARD "Vivre ensemble" de 1976.

Ainsi, des siècles de centralisation ne pouvaient pas ne pas laisser des traces profondes dans les comportements tant ils ont développé les sentiments d'infériorité et de dépendance ainsi que le réflexe d'assisté.

**La centralisation n'est pas en réalité le fruit des mentalités, c'est au contraire elle qui les forge, qui y trouve ensuite sa justification et vient s'y régénérer.**

Pendant très longtemps, la forte aspiration à la décentralisation ne déboucha que sur des réformes de détail, sur des aménagements ponctuels. Il faut attendre les années 1975, avec la prise de conscience des limites de la seule déconcentration, pour voir apparaître des tentatives de réformes globales, matérialisées, notamment, par un projet de loi qui n'aboutira pas avant les élections présidentielles de 1981.

Le nouveau gouvernement engagera une politique de décentralisation qui trouvera son expression dans la loi du 2 Mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Jusqu'à cette date des aménagements progressifs avaient marqué le pas dans le sens de la décentralisation :

- l'allègement de la tutelle est prononcé par la loi du 31 Décembre 1970 (réduction des délais d'approbation des actes des communes)
- l'amélioration de la formation des personnels communaux avec la loi du 13 Juillet 1972 instituant le Centre de Formation des Personnels Communaux (C.F.P.C.) doté d'un statut d'établissement public.
- la création par la loi du 5 Juillet 1972 des Régions dotées du statut d'établissement public.
- la transformation, en 1977, du Code d'Administration Communale en Code des Communes, aujourd'hui en vigueur.

Mais la rupture est marquée par la loi de Mars 1982, loi-cadre instituant un train de réformes s'échelonnant sur une certaine période.

Synthétiquement, cette loi :

- crée une nouvelle collectivité locale : la Région, qui abandonnera le statut d'établissement public, avec des compétences cantonnées dans certains grands domaines.
- consacre la libre administration des collectivités locales, par la suppression des tutelles administrative et financière, remplacées par un contrôle à posteriori.
- transfère l'exécutif des collectivités locales à un organe élu, jusqu'alors détenu par les Préfets de région et de département, la fonction exécutive de ces collectivités appartenant, désormais, au Président du Conseil Régional et du Conseil Général.
- étend les possibilités d'intervention des collectivités locales dans le domaine économique, en permettant, bien que l'Etat conserve la conduite de la politique économique et sociale ainsi que la défense et l'emploi, aux collectivités locales, sous certaines réserves :

- \* d'accorder des aides directes ou indirectes pour favoriser le développement économique
- \* de prendre les mesures nécessaires au maintien des services nécessaires en milieu rural.

## **2 : Les notions de déconcentration et de décentralisation**

Cet historique de l'évolution du dispositif administratif de notre pays, marqué par des avancées et des stagnations, permet de définir, administrativement, les notions de décentralisation et de déconcentration sur lesquelles reposent l'administration territoriale de la République française, assurée, d'une part, par les services déconcentrés de l'Etat (représentants du pouvoir centralisé) et, d'autre part, par les collectivités territoriales (organes de décentralisation).

La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat. Ces dernières se composent, ainsi, d'administrations centrales et de services déconcentrés, sont placées sous l'autorité du Premier Ministre et de chacun des Ministres. Alors que les administrations centrales ont des missions représentant un caractère national ou dont

l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial, les services déconcentrés se voient confier des missions qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Pour exercer ces missions, les services déconcentrés sont organisés dans le cadre des circonscriptions territoriales (arrondissement, département, région). Chaque circonscription est dotée d'une mission particulière.

**La décentralisation**, contrairement à la déconcentration qui ne fait que déplacer le siège du pouvoir de décision au sein même des administrations de l'Etat, crée de nouveaux centres de décisions en transférant aux collectivités territoriales des compétences précédemment exercées par l'Etat.

Tout en affirmant l'indivisibilité de la République, la constitution de 1958 reconnaît l'existence de collectivités territoriales s'administrant librement par des conseils élus, et c'est justement la loi du 2 Mars 1982 qui a donné son plein sens à la Constitution sur ce point, d'une part en érigeant la région en collectivité territoriale et, d'autre part, en remplaçant les tutelles administratives, financières et techniques de l'Etat sur toutes les collectivités territoriales (communes, départements et régions) par un contrôle à posteriori comme nous l'avons vu précédemment.

La loi du 6 Février 1992, relative à l'administration territoriale de la République s'est en outre inscrite dans ce prolongement en ayant, notamment, pour objectifs :

- de renforcer l'exercice de la démocratie locale (plus de transparence, plus d'information des citoyens et vis-à-vis des minorités politiques des conseils élus).
- d'encourager le développement et la constitution de nouvelles formes d'intercommunalité (communautés de communes surtout)
- de compléter les mécanismes de solidarité entre les collectivités (réformes financières).

Pour être effective, la décentralisation doit répondre à quatre éléments fondamentaux : la présence d'affaires locales, la reconnaissance de la personnalité morale pour que les organes élus possèdent les moyens de les traiter et, enfin, l'existence d'un contrôle de l'Etat qui n'altère pas, pour autant l'autonomie.

\*

C'est dans ce contexte juridique que se positionne, aujourd'hui, la commune dans le système administratif français.

\*

## **II - LA COMMUNE DANS LE SYSTEME ADMINISTRATIF FRANCAIS**

Positionner la commune dans le système administratif actuel, nécessite, d'une part, une réflexion sur la réalité naturelle et historique qu'elle constitue et, d'autre part, sur le niveau où elle se situe par rapport au système global d'administration français.

### **A - LA COMMUNE : un fait naturel et historique**

#### **1 - Définition de la Commune**

Profondément diverses par leur étendue, leur population, leur patrimoine, les fonctions qu'elles accomplissent réellement, les communes répondent cependant à une même définition qui les englobe toutes et en résume leur essence

**La commune est un groupement naturel de citoyens formant, sur un territoire déterminé, une communauté soumise à une autorité supérieure, habilitée à exercer les compétences qui lui sont conférées par la loi.**

Cette définition met en évidence la notion de communauté humaine localisée géographiquement et située historiquement par rapport aux anciennes "cités" gallo-romaines, tout en insistant sur la population. C'est donc ce caractère naturel qui fonde la relation citoyen-commune.

Ainsi, la décentralisation actuelle se dédouble en deux types de décentralisation :

- une décentralisation administrative, octroyée par l'Etat, pour la gestion d'un certain nombre d'affaires de portée locale, au moyen de ressources propres.
- une décentralisation politique, qui intègre le citoyen, fondée sur la liberté de participation impliquant l'élection des autorités locales et la participation des citoyens.

**Du point de vue de sa définition administrative, la commune est une collectivité territoriale de base, administrée par un Conseil Municipal, un Maire et des Adjointes. Son existence est garantie par le l'article 72 de la Constitution de 1958. Partie intégrante de l'organisation administrative française, elle est aussi une partie du territoire national et une entité juridique à part entière.**

**Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire, la commune est investie de prérogatives de puissance publique qui l'autorisent à accomplir les actes de la vie publique.**

La commune joue aussi un rôle essentiel dans la vie politique du pays. Elle est le lieu privilégié où la proximité des institutions permet aux élus d'être en contact avec la population et aux citoyens de s'exprimer de la manière la plus directe.

La compétence des autorités municipales s'exerce non seulement sur les personnes domiciliées sur le territoire de la Commune, mais aussi sur toutes celles qui y circulent.

## **2 - Les caractéristiques de la Commune**

**Du point de vue de ses caractéristiques**, la structure communale est, de nos jours, caractérisée par trois traits essentiels :

- l'ancienneté : la plupart des agglomérations ont une origine romaine ou se sont formées au moyen âge.
- la multiplicité : la France comptant 36 664 communes en 1990, dont 113 dans les départements d'Outre-mer.
- l'exiguïté et le faible peuplement : 2 174 communes ont moins de 500 habitants et 4 082 en ont moins de 100.

Les territoires communaux correspondent en majeure partie aux paroisses de l' Ancien Régime . Les différences que l'on constate aujourd'hui entre départements en ce qui concerne la superficie et la population des communes s'expliquent par la diversité de l'organisation ecclésiastique d'un diocèse à l'autre.

Dans l'ensemble, on constate l'accroissement rapide des agglomérations urbaines et le déclin des communes rurales. On assiste parallèlement à l'élargissement du cadre communal par un développement croissant de la coopération intercommunale.

**Du point de vue des origines historiques**, les communes sont avant tout un phénomène dont on retrouve les racines dans l'histoire. Elle seule rend compte de leur diversité actuelle, de leur ascension à la réalité juridique et de la place qu'elles occupent dans l'organisation administrative française.

Apparu très tôt dans notre histoire, le phénomène communal répondit d'abord à un besoin d'inscrire l'univers social dans un cadre organisé s'accordant à la vie quotidienne et procurant à l'homme un sentiment de protection et la satisfaction de participer à la vie de la communauté à laquelle il appartient.

A partir de ce besoin, les communes se formèrent selon la topographie du territoire, leur rôle au sein de la société et les besoins de leurs habitants.: villes situées au carrefour de deux vallées ou cours d'eau pour faciliter les échanges, villages fortifiés et villes-garnisons, ports, lieux de foires et de marchés, ou simplement villages ou hameaux bâtis autour d'une ressource naturelle, d'un point d'eau ou de terres nouvellement défrichées produisant de nouvelles récoltes.

Tout au long de l'Ancien Régime, l'organisation administrative des communes se caractérisa par une grande diversité de structures. Alors qu'en milieu rural, les habitants, réunis en paroisses, restèrent pendant très longtemps soumis à l'autorité seigneuriale et à la direction du clergé, les villes, quant à elles, apparurent dès le XIIème siècle comme un contrepois à la puissance des féodaux et des ecclésiastiques.

C'est, en effet, à partir de cette époque que les bourgeois des grandes villes enlevèrent par force ou achetèrent au seigneur le droit de s'administrer eux-mêmes. Ainsi, émancipées, mais demeurant néanmoins soumises à l'autorité royale, les villes ne jouissaient pas toujours du même statut.

Possédant, parfois, des ressources propres, elles administraient généralement leurs biens et quelques unes d'entre elles détenaient certains privilèges accordés par le pouvoir royal en échange de services rendus notamment en temps de guerre.

**Du point de vue de l'évolution du régime juridique des Communes**, à la diversité des structures nées de l'histoire, la Révolution de 1789 substitue une rigoureuse uniformité avec la création de 44 000 communes, accédant à la vie juridique et toutes dotées du même statut.

Le régime de décentralisation timide instauré par les lois révolutionnaires des 14 et 22 Décembre 1789 et modifié à plusieurs reprises au cours de la Révolution laisse la place, avec le Consulat et l'Empire, à un régime très centralisé et autoritaire : aux termes de la Loi du 22 Pluviose an VIII, les organes de la Commune sont nommés par le pouvoir central et placés sous l'autorité du Préfet.

C'est seulement après la révolution de 1830, que s'engage à nouveau un processus de décentralisation encore timide : loi de 1831 rétablissant l'élection des conseils municipaux et loi de 1837 attribuant certains pouvoirs de décisions aux assemblées municipales.

En 1848, les membres du conseil municipal sont élus au suffrage universel et l'élection du Maire par l'Assemblée communale est rétablie en 1882.

Une étape décisive est franchie sous la Troisième République avec le vote de la grande loi du 5 Avril 1884, véritable charte des communes françaises codifiée en 1957, dans le Code de l'Administration Communale (aujourd'hui Code des Communes) et qui pose les grands principes du régime actuel :

- toutes les Communes ont la même organisation administrative et financière ;
- l'administration reste confiée aux deux organes créés en l'an VIII (Conseil Municipal et Maire)

Vers 1930, la tendance centralisatrice se réaffirme nettement, et ceci jusque pendant l'occupation, par le renforcement de la tutelle financière. Par la suite, et en réaction à ce mouvement, l'ordonnance du 5 Janvier 1959, et la Loi du 31 Décembre 1970 instaurent de nouveau un retour à la décentralisation, notamment par l'allègement des tutelles.

C'est la loi du 2 Mars 1982, relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions qui donne finalement son plein sens à l'article 72 de la Constitution avec le remplacement des tutelles administratives, financières et techniques de l'Etat par un contrôle a posteriori

Dans son prolongement, les Lois du 7 Janvier et du 22 Juillet 1983 modifiées relatives à la répartition des compétences entre les Communes, les Départements, les régions et l'Etat permettent de doter les communes de pouvoirs propres en matière d'urbanisme, d'enseignement, de culture, de ports et voies d'eau.

Enfin, la Loi d'Orientation du 6 Février 1992, relative à l'Administration Territoriale de la République, marque une nouvelle étape de la décentralisation avec, notamment, le renforcement de l'information des habitants sur les affaires de la Commune et leur participation à la vie locale et le développement de l'intercommunalité (mise en place de nouvelles formes de coopération et institution de commissions départementales de la coopération intercommunale chargées, notamment, d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale).

La Commune, au travers de l'évolution de son régime juridique, s'est positionnée, au fil du temps, par rapport au système administratif français.

## **B - LA SITUATION DE LA COMMUNE PAR RAPPORT AU SYSTEME GLOBAL D'ADMINISTRATION FRANCAIS.**

Situer la Commune dans le système administratif français, nécessite une identification des compétences réparties par la Loi aux trois autres niveaux administratifs que sont l'Etat, la Région et le Département.

### **1 - L'Etat**

Pour ce qui est de l'Etat, les compétences de ce dernier sont celles qui lui sont classiquement attribuées dans la plupart des pays.

Aboutissement d'une longue histoire constitutionnelle, la Constitution de 1958 a instauré en France un régime politique de type parlementaire fortement empreint de présidentialisme, notamment depuis l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

Ce régime se caractérise essentiellement par la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif, et judiciaire, avec des moyens de contrôle réciproques), et l'exercice de la souveraineté nationale par le peuple, soit par l'intermédiaire de ses représentants, soit directement (le cas est rare dans la pratique) par voie du référendum.

Ainsi, le pouvoir législatif, ou pouvoir de légiférer, s'exerce à partir du Parlement qui comprend deux Chambres : l'Assemblée Nationale, composée de Députés et le Sénat, respectivement élus au suffrage universel direct et indirect.

Le pouvoir exécutif est partagé entre le Président de la République et le Gouvernement composé du Premier Ministre et des Ministres, le premier étant élu et les autres nommés.

Le pouvoir judiciaire, dans le système juridictionnel français, se caractérise par l'existence de juridictions administratives (Tribunaux Administratifs et, au sommet, Conseil d'Etat) et judiciaires.



Pour exercer son pouvoir et son contrôle, l'Etat dispose de représentants dans le département et la région qui portent, respectivement, les titres de Préfet et de Préfet de Région.

Nommés par décret en Conseil des Ministres, ils sont, dans leurs circonscriptions territoriales respectives, les délégués du Gouvernement et les représentants directs du Premier Ministre et de chacun des Ministres.

Le Préfet de Région, qui est également Préfet du Département où se trouve le chef-lieu de la région, exerce ses prérogatives sous réserve de celles dévolues aux Préfets de Département.

Il n'existe pas de lien de subordination entre le Préfet de Région et le Préfet.

Le Préfet est assisté, dans l'exécution de ses tâches, d'un Secrétaire Général et de sous Préfets, à raison d'un par arrondissement, et des services de la Préfecture.

Il dispose, également, d'un Directeur de Cabinet et, le cas échéant, d'un ou plusieurs Chargés de mission pouvant recevoir les mêmes délégations que le Secrétaire Général.

Le Secrétaire Général est chargé de l'administration de la Préfecture. Il peut être appelé à suppléer le Préfet en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci et peut recevoir délégation de signature.

Le Sous-Préfet d'arrondissement, aidé d'un Cabinet ou d'un Secrétaire particulier et d'un Secrétaire en Chef de la Sous-Préfecture, assiste le Préfet pour les affaires relevant de son arrondissement.

Il est chargé, sous l'autorité de celui-ci :

- de veiller au respect des lois et règlements, notamment pour le concours qu'il apporte au contrôle de légalité des actes des collectivités locales (Régions, Départements, et Communes)
- de coordonner l'action des services de l'Etat dans l'arrondissement ;
- de contribuer au développement local.

Pour l'exécution de ses tâches, le Préfet est également assisté des chefs de services déconcentrés de l'Etat dans le département et assure la direction de ces services sous l'autorité des Ministres concernés.

**Le Préfet n'exerce aucun contrôle sur les organismes à caractère juridictionnel et sur les autorités militaires.**

**Dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, le Préfet est, à ce titre, chargé de veiller au respect des lois, de l'ordre public et des intérêts nationaux.**

Le Préfet et les Sous-Préfets assurent le contrôle des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Le contrôle est exercé à postériori, et ne peut porter que sur la légalité des actes et, en aucun cas, sur leur opportunité.

S'il estime qu'un acte d'une collectivité territoriale est entâché d'illégalité, le Préfet est chargé, après information de l'autorité locale, de saisir le Tribunal Administratif.

La procédure ainsi engagée peut aboutir, soit sur une annulation de l'acte, soit sur un sursis à exécution.

Dans la pratique, le Préfet doit d'abord s'efforcer d'obtenir de cette autorité qu'elle réforme ou retire l'acte dont la validité paraît contestable afin d'éviter, autant que possible, le recours à la procédure contentieuse.

Cette démarche de concertation et de recherche d'une solution conciliatrice, a le caractère d'un recours gracieux et prolonge le délai dans lequel le Préfet peut saisir la juridiction.

**En matière budgétaire, le Préfet peut, dans un certain nombre de cas, saisir la Chambre Régionale des Comptes et procéder à des règlements d'office.**

Dans ses relations avec les collectivités locales, outre le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, le Préfet exerce un pouvoir hiérarchique sur le Maire, lorsque ce dernier, dans l'exercice de ses compétences que nous verrons après, agit au nom de l'Etat (pouvoir de donner des ordres, annulation ou réforme des actes du Maire, pouvoir de substitution lorsque le Maire refuse ou néglige de faire un acte prescrit par la Loi).

Dans le cadre de son pouvoir de substitution, le Préfet peut prendre, pour toutes les Communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé à l'égard d'une seule commune qu'après mise en demeure au Maire restée sans résultat.

**Quand le maintien de l'ordre est menacé sur deux ou plusieurs communes limitrophes, le Préfet peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés.**

Le Préfet peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le Président du Conseil Général, (autorité départementale que nous étudierons plus loin) et après mise en demeure restée sans résultat, exercer les pouvoirs de police dévolus au Président du Conseil Général en matière de gestion du domaine public départemental.

Le Préfet peut, en outre, intervenir dans le fonctionnement des Assemblées Locales, en saisissant, pour avis, le Conseil Municipal. Il peut, également, demander au Maire de convoquer le Conseil Municipal dans un délai de trente jours au maximum. Le Préfet doit être informé par le Maire des démissions des membres du Conseil Municipal. Il peut, en cas d'urgence, suspendre, par arrêté motivé, le Conseil Municipal pour une durée n'excédant pas un mois.

**En cas de dissolution du Conseil Municipal, d'annulation définitive des élections ou de démission de tous les membres du Conseil, le Préfet nomme une délégation spéciale dans les huit jours.**

Le Préfet est seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le Conseil Général. Il doit être avisé immédiatement par le Président du Conseil Général des démissions des Conseillers Généraux.

Chaque année, le Préfet informe le Conseil Général, par un rapport spécial, des activités des services de l'Etat dans le département et assiste au débat qui peut éventuellement avoir lieu à ce sujet.

Dans le cadre de ses relations avec les Collectivités Locales, le Préfet exerce de nombreux autres pouvoirs, notamment dans les domaines suivants :

- modification des structures communales : changements de nom des Communes consécutif à une modification de leur circonscription territoriale, arbitrage sur les contestations entre communes d'un même département portant sur la délimitation de leurs territoires respectifs, fusions de communes, scissions de communes, modifications des circonscriptions communales :

- structures de coopération intercommunales (syndicats mistes ou non, communauté de communes...)

- concours financiers de l'Etat.

**En matière de défense et de sécurité civile**, le Préfet exerce une compétence générale en matière non militaire. Il est responsable de l'ordre public et de la protection des personnes, il prépare et fait exécuter les plans généraux de protection, les plans de secours et l'ensemble des plans civils intéressant la défense.

**En matière de sécurité civile**, le Préfet exerce également un certain nombre d'attributions : prévention des risques, organisation, préparation et mise en oeuvre des services et des moyens de secours.

**En matière de police**, les pouvoirs du Préfet sont très étendus et s'exercent, notamment, dans les domaines suivants :

- armes et munitions, explosifs et artifices ;
- cercles, casinos, jeux et loteries, débits de boissons ;
- circulation routière (immatriculation des véhicules, permis de conduire, épreuves et compétitions sportives, sur la voie publique et sur circuit).
- documents d'identité et de voyage (cartes nationales d'identité, passeports, laissez-passer)
- étrangers : titres de séjour, visas de sorties et retour, sauf-conduits, expulsions, reconduites à la frontière, assignations à résidence, acquisition de la nationalité française).
- protection des libertés publiques : droit de réunion et de manifestation, liberté de la presse, liberté d'associations, spectacles.
- professions réglementées : agents immobiliers, agents privés de recherche, coiffeurs, entreprises de transport de fonds, de gardes particuliers, brocanteurs, auto-écoles, taxis, conducteurs routiers, location de véhicules automobiles sans chauffeur, entrepreneurs de spectacles cinématographiques, réglementation du ball-trap, magasins généraux.
- autres attributions de police administrative : manifestations aériennes, travail aérien, police des aérodromes, activités ambulantes, interdictions de séjour, appels à la générosité publique, recherches dans l'intérêt des familles, inhumations dans les propriétés privées ou édifices cultuels, autorisation de transport de corps vers l'étranger, autorisation d'inhumation ou de crémation par dérogation aux délais réglementaires

**En matière financière, économique et sociale**, sous réserve des pouvoirs confiés au Préfet de région (que nous étudierons ensuite), le Préfet met en oeuvre les mesures prises par l'Etat dans le cadre du plan national de développement économique et social et en matière d'aménagement du territoire.

Il préside un Comité Départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises, ainsi que les différentes commissions financières chargées d'étudier les modalités des concours aux entreprises.

Le Préfet est, obligatoirement, consulté sur toute demande d'aide instruite par les Services de l'Etat et destinée à faciliter toute opération d'investissement, de développement ou de restructuration d'une entreprise, touchant un établissement situé dans le département. De même, il est consulté sur toutes les décisions administratives, prises au nom de l'Etat à l'égard des entreprises du département dont la situation est de nature à affecter l'équilibre du marché local de l'emploi, et notamment sur les demandes d'octroi de délais et de remises en matière fiscale formulées par ces entreprises.

Lorsque les règlements prévoient une représentation de l'Etat auprès de sociétés, entreprises et organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat et dont l'action ne dépasse pas les limites du département, cette représentation est assurée par le Préfet ou son délégué.

Le Préfet exerce d'autres attributions dans les domaines suivants :

- **agriculture et forêt** : aides aux agriculteurs, aménagement foncier, calamités agricoles, équipement rural, exercice de la chasse, mise en valeur des terres incultes, pêche et gestion des ressources piscicoles, police et préservation des cours d'eau non domaniaux, police sanitaire des animaux et des végétaux, protection des animaux, gestion de la forêt notamment.

- **habitat et construction** : présidence d'un Conseil Départemental de l'Habitat, mise en oeuvre du droit au logement, intervention dans l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes locaux de l'habitat, attribution de logements locatifs sociaux, contrôle des Offices Publics d'Habitations à Loyer Modéré, octroi des aides au logement, résorption de l'habitat insalubre, droit de réquisition en matière de logement, etc...

- **vie associative** : acquisition de la capacité juridique, octroi d'avantages fiscaux, etc...

- **enseignement** : planification scolaire, arbitrage en matière de financement, désaffectation des biens utilisés par les établissements, ouverture des établissements d'enseignement privés et contrats d'association entre l'Etat et ces Etablissements.

- **organisation administrative de divers scrutins**

- **justice** : représentation de l'Etat, exécution des décisions de justice, rapports avec l'Administration pénitentiaire, constitution des jurys d'assises, etc...

- **conservation et gestion du domaine public national et du domaine public de l'Etat**

Quant au Préfet de Région, il est aussi Préfet du Département où se trouve le chef-lieu de la Région.

De la même façon, la structure de la Préfecture de région est celle de la Préfecture du département, à laquelle s'ajoutent un **Secrétaire Général pour les Affaires Régionales** et des **Chargés de missions** placés auprès de celui-ci.

Le Préfet de région est également assisté d'une conférence administrative régionale placée sous sa présidence et composée, notamment, des **Préfets de département** et des **Chefs des services déconcentrés de l'Etat** dans la région.

Cette conférence, instance de consultation, de prospective et d'évaluation, se prononce, notamment, sur les orientations de l'action de l'Etat dans la région, particulièrement en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire.

En plus de ses fonctions de Préfet de département évoquées précédemment, le Préfet de région exerce, au niveau de sa circonscription, des attributions propres :

- il assure le contrôle administratif de la région, de ses établissements publics et des établissements publics interrégionaux qui ont leur siège dans la région ;

- il dirige, sous l'autorité de chacun des Ministres concernés, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région ;

- il négocie et conclut, au nom de l'Etat, toute convention que ce dernier passe avec la région ou l'un de ses établissements publics. Lorsqu'une convention a un champ d'application limité à un seul département, le Préfet de région donne délégation au Préfet Départemental pour la négocier et la conclure au nom de l'Etat ;

- il fixe, après consultation de la conférence administrative régionale, les orientations nécessaires à la mise en oeuvre des politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Il les notifie aux Préfets de département qui s'assurent de la conformité des décisions qu'ils prennent avec ces orientations et lui en rendent compte.

- il a un rôle déterminant en ce qui concerne l'élaboration du plan national et son application à la région. Il conclut, au nom de l'Etat, les conventions passées entre l'Etat et la région pour l'élaboration et l'exécution de ce plan.

- il anime et coordonne, dans la région, les politiques de l'Etat en matière culturelle, d'environnement, ainsi que celles relatives à la ville et à l'espace rural.

- il est le seul habilité à s'exprimer, au nom de l'Etat, devant le Conseil Régional.

L'Etat, comme nous venons de le voir dans le cadre juridique des compétences qui s'exercent aux divers niveaux de la vie administrative de la France, joue un rôle en matière de défense nationale, de justice, de police, d'orientation en matière économique et sociale, d'environnement et d'éducation, ainsi que de **contrôle souple mais efficace** sur la légalité des actes des collectivités locales, au travers de deux acteurs principaux investis de pouvoirs : **le Préfet de Département et le Préfet de Région, chefs hiérarchiques des administrations déconcentrées de l'Etat dans le département et la région.**

Ces deux acteurs jouent un rôle de relais et de régulation, à la fois entre l'Etat et les Collectivités Territoriales et entre les Collectivités Locales elles-mêmes que sont la Région, le Département et la Commune dont nous allons analyser les rôles, les compétences et leurs positionnements dans le dispositif administratif français par la suite.

## **2 - La Région**

Pour ce qui est de la région, cette dernière est une collectivité territoriale au même titre que le département et la commune.

Du point de vue structurel, chaque région est administrée par un **Conseil Régional** formé de membres élus pour six ans au suffrage universel direct et dont le nombre varie selon l'importance de la population.

Il existe, au sein du Conseil Régional, une **Commission permanente**, agissant par délégation du conseil, et composée du **Président du Conseil Régional, de Vice-Présidents** et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres. Le **Président du Conseil Régional, les Vice-Présidents et les autres membres de la Commission permanente** sont élus par le Conseil Régional lors de sa première réunion.

**Le Conseil Régional proprement dit et la Commission permanente constituent les organes délibérants de la région. Le Président en est l'organe exécutif.**

---

**Du point de vue de ses pouvoirs, le Conseil Régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il décide de la création des services régionaux.**

**Le Conseil Régional vote le budget de la région. Il délibère également sur le compte administratif présenté par le Président du Conseil Régional, procédant ainsi à l'arrêté des comptes régionaux.**

**Il détermine les conditions dans lesquelles certaines subventions peuvent être accordées par la région.**

**Le Conseil Régional statue sur les objets suivants relatifs aux biens régionaux : acquisitions, aliénation, échange, mode de gestion, baux, changement de destination, acceptation de dons et legs.**

**Le Conseil Régional est informé, chaque année, par un rapport spécial de son Président, de la situation de la région, de l'état d'exécution du plan régional ainsi que de l'activité et du financement des différents services de la région et des organismes qui dépendent de celle-ci. Ce rapport précise aussi l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et la situation financière de la région.**

**De même, chaque année, le Préfet informe le conseil régional, par un rapport spécial, de l'activité des services de l'Etat dans la région. Ce rapport donne lieu, éventuellement, à un débat en présence du Préfet de région.**

**Du point de vue de son fonctionnement, le conseil régional a son siège à l'Hôtel de la région et se réunit, à l'initiative de son président au moins une fois par trimestre.**

**Il se réunit également à la demande :**

- soit de la Commission permanente ;

- soit du tiers des membres du Conseil Régional, sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours.

**Les séances sont publiques et peuvent être retransmises par tous moyens de communication audiovisuelle. Néanmoins, sur demande de cinq membres ou du président, le conseil régional peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, de se réunir à huis-clos.**

**Douze jours au moins avant la réunion du conseil, le président adresse aux conseillers régionaux un rapport sur les affaires qui doivent lui être soumises.**

**La Commission permanente est un organe délibératif qui peut se voir attribuer d'importantes compétences par délégation de l'assemblée plénière, à l'exception du vote des budgets, de l'arrêté des comptes et de l'inscription au budget des dépenses obligatoires sur mise en demeure de la Chambre Régionale des Comptes. Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région, il prépare et exécute les délibérations du conseil. Il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes.**

**Il gère le domaine de la région et exerce à ce titre ses pouvoirs de police afférents à cette région. Il intente les actions au nom de la région en vertu de la décision du conseil régional et peut, sur avis conforme de la commission permanente, défendre à toute action intentée contre la région.**

**Le président du conseil régional est le chef des services de la région. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux chefs de service.**

Le président du conseil régional est seul chargé de l'administration. Il peut, toutefois, déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et , en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, à d'autres membre du conseil régional.

Du point de vue de ses rapports avec les services déconcentrés de l'Etat, le président du conseil régional, pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional peut disposer de ces derniers.

La coordination entre l'action des services régionaux et celles des services de l'Etat dans la région est assurée conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région.

Quant aux compétences, la région est une collectivité territoriale à vocation spécialisée

D'un point de vue général, le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel, et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Dans le respect de ces principes, la région a pour mission, le cas échéant en collaboration avec les départements, les communes et avec l'Etat, de contribuer à son développement économique, social et culturel par :

- toutes études intéressant le développement économique ;
- toutes dispositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques.
- la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct.
- toute participation à ses dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct.

La région est associée à l'élaboration du plan de la nation et adopte le plan régional. Ce dernier détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel et prévoit les programmes d'exécution mis en oeuvre par la région soit directement, soit par la voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale.

La région peut accorder des aides directes, sous forme de primes régionales, à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi et de prêts, d'avances ou de bonifications d'intérêts.

La région peut également accorder des aides indirectes aux entreprises en difficulté, pour assurer le maintien de services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural lorsque l'initiative privée est défailante ou absente.

La région peut également attribuer, pour le compte des l'Etat, des aides financières que celui-ci accorde aux investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi. Elle peut participer au capital des sociétés de financement régionales ou interrégionales, des sociétés de développement régionales et des sociétés d'économie mixte.

---

La région finance et attribue les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de cultures marines.

En matière d'enseignement public, la région a la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale. Elle en assure la construction, l'entretien, l'équipement et le fonctionnement, à l'exclusion des dépenses pédagogiques expressément mises à la charge de l'Etat et des dépenses de personnel.

La région est également compétente pour :

- l'établissement du schéma prévisionnel des formations et collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquacole et des établissements d'enseignement agricole, ainsi que du programme prévisionnel des investissements relatifs à ces mêmes établissements. (à l'exception des collèges) ;

- la définition des plans régionaux de développement des formations de l'enseignement supérieur et la détermination de programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche

- la création d'établissements d'enseignement public de la musique, de la danse, de l'art dramatique et des arts plastiques ;

Enfin, la région exerce également d'autres compétences dans les domaines suivants :

- apprentissage et formation continue (mise en oeuvre d'actions, schéma prévisionnel de l'apprentissage, programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue) ;

- création de canaux et de ports fluviaux ;

- définition d'une politique de logement et de l'habitat et mise en oeuvre des programmes d'aide à l'habitat ;

- définition et développement de pôles technologiques régionaux ;

- établissement d'un plan régional de transports.

A côté de la région, existe un certain nombre d'institutions à vocation régionale, à savoir :

- \* **Le Conseil Economique et Social** : assemblée consultative, qui doit être obligatoirement consultée avant leur examen par le conseil régional, sur :

- la préparation et l'exécution du plan de la nation dans la région ;

- le projet de plan de la région et son bilan annuel d'exécution, tout document de planification, ainsi que les schémas directeurs intéressant la région

- les documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ;

- les orientations générales dans les domaines de compétences transférés aux régions, les différents schémas et programmes prévisionnels, ainsi que le bilan des actions menées dans ces domaines.

Il peut, en outre, être saisi par le président du conseil régional de demandes d'avis et d'études sur tout projet économique, social ou culturel et, de sa propre initiative, émettre des avis sur toute question pour laquelle la région est compétente.



\* **La Chambre Régionale des Comptes** : chargée de juger, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclaré comptables de fait. La Cour des Comptes statue en appel.

\* **Le Comité Régional des Prêts** : qui détermine les orientations générales des prêts à consentir par la Caisse des Dépôts et Consignations et par le Crédit Local de France pour les équipements publics des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Dans la strate administrative française vient, après la région, le département.

### **3- Le Département**

Créé par la Révolution Française, le département est une collectivité territoriale à part entière.

Du point de vue structurel, chaque département est administré par un conseil général formé de membres élus pour six ans au suffrage universel direct.

Il existe, au sein du conseil général, une commission permanente, agissant par délégation du conseil, et composée du président du conseil général et de vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres.

Le conseil général proprement dit et la commission permanente constituent les organes délibérants du département.

**Le Président du Conseil Général est l'exécutif du département.**

**Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Il décide de la création des services départementaux.**

Le conseil général vote le budget du département. Il délibère également sur le compte administratif présenté par le président du conseil général, procédant ainsi à l'arrêté des comptes départementaux.

Il détermine les conditions dans lesquelles certaines subventions peuvent être accordées par le département.

Le conseil général statue sur les objets suivants relatifs aux biens départementaux : acquisition, aliénation, échange, mode de gestion, baux, changement de destination, acceptation de dons et legs.

Le conseil général est informé, chaque année, par un rapport spécial de son président, de la situation du département, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci. Ce rapport, qui précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil général et la situation financière du département, donne lieu à un débat.

De même, chaque année, le préfet informe le conseil général, par rapport spécial, de l'activité des services de l'Etat dans le département. Ce rapport donne lieu, éventuellement, à un débat en présence du préfet.

---

**Du point de vue du fonctionnement**, le conseil général siège à l'Hôtel du Département, et se réunit, à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre en un lieu choisi par la commission permanente.

Il se réunit, également, à la demande :

- soit de la commission permanente ;
- soit du tiers des membres du conseil général, sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours.

**Les séances sont publiques** et peuvent éventuellement être retransmises par tous moyens de communication audiovisuelle.

Le vote des délibérations a lieu dans les conditions suivantes : douze jours avant la réunion du conseil général, le président adresse aux conseillers généraux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

Le conseil général ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres en exercice est présente.

**La commission permanente est constituée de la même façon que pour la région. Elle a les mêmes fonctions que pour la région.**

Le président du conseil général est élu à la majorité absolue des membres du conseil général pour une durée de six ans, comme pour la région.

Comme pour la région, le président du conseil général exerce les mêmes fonctions (**chef des services du département, exécutif du département, possibilité de donner délégation aux chefs des services pour signature et aux vice-présidents pour les fonctions**).

Dans les rapports du président du conseil général avec les services déconcentrés de l'Etat, ceux-ci se déroulent de la même façon que pour la région, mais, naturellement, au niveau départemental.

**Du point de vue des compétences**, celles-ci sont très étendues et ne peuvent être énoncées limitativement. Le département est libre de décider, de créer ou d'intervenir dans tel ou tel domaine ou service d'intérêt départemental dès lors qu'il n'empiète pas sur les compétences expressément attribuées à l'Etat ou aux autres collectivités territoriales et qu'il ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, au principe de l'égalité des citoyens devant la Loi, ainsi qu'aux règles de l'aménagement du territoire.

Les compétences sont exercées par le département soit par une gestion directe, soit au travers de l'aide aux autres collectivités publiques. On peut les résumer de la façon suivante :

**Action sanitaire et sociale** : les compétences sont très importantes. En effet, le Département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale, à l'exception de celles limitativement énumérées relevant de la compétence de l'Etat et sous réserve de la participation financière des communes.

Le conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles d'attribution des prestations relevant du département. Il peut décider de conditions et de montants plus favorables ; dans ce cas, il assure la charge financière de ses décisions.

C'est le président du conseil général qui est compétent pour attribuer les prestations relevant du département, autoriser la création des établissements et services dont les prestations relèvent du département, habilitier les établissements sociaux et médico-sociaux à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale, et arrêter chaque année la tarification des prestations relevant de sa compétence.

Relèvent de la compétence du département et sont financés par lui :

- le service départemental d'action sociale ;
- le service de l'aide sociale à l'enfance
- la protection sanitaire de la famille et de l'enfance
- la lutte contre les fléaux sociaux
- le dépistage précoce des affections cancéreuses.

**Enseignement public :** Le département a la charge des collèges. Il en assure la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement ; à l'exception des dépenses correspondant à l'Etat. Il participe à l'élaboration du schéma prévisionnel des formations et établit le programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges.

**Culture :** Le département est responsable des archives départementales. Relèvent également de la compétence du département les musées départementaux ainsi que les bibliothèques centrales de prêt.

Le département peut, éventuellement, créer des établissements d'enseignement des arts plastiques, de la musique, de la danse et des arts dramatiques.

**Transports :** Le département est responsable de l'organisation des transports collectifs de personnes. Il établit le plan départemental des transports et approuve le plan départemental des services réguliers de transports routiers voyageurs non urbains.

Le département est également compétent en ce qui concerne l'organisation et le financement des transports scolaires non urbains exploités en services spéciaux.

**Voirie :** Le département est compétent en matière de voirie départementale (classement et déclassement des routes départementales, investissements routiers, création et entretien des bancs, passages d'eau et ouvrages d'art sur les routes départementales)

Il établit, après avis des communes intéressées, un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée.

**Ports maritimes de commerce et de pêche :** le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche. Cette compétence comprend, notamment, l'exercice des pouvoirs de police en matière portuaire par le président du conseil général et la faculté de percevoir les droits de port.

Demeurent de la compétence de l'Etat les ports maritimes d'intérêt national, les ports autonomes et les ports maritimes contigus aux ports militaires.

---

**Aménagement rural :** le département dispose d'une compétence générale en matière d'aménagement rural. Il établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes. Il assure le financement du remembrement et de l'équipement rural, utilisant notamment, à cet effet, les crédits reçus au titre de la seconde part de la dotation globale d'équipement.

Le département intervient également dans les domaines de l'alimentation en eau et l'électrification en milieu rural.

Il répartit, pour cela entre les communes les aides versées par le fonds national des adductions d'eau (F.N.D.E.) et la dotation qu'il perçoit au titre du fonds d'amortissement des charges d'électrification (F.A.C.E.). Coordonnateur des politiques d'aménagement rural, le département dispose aussi d'autres moyens d'agir sur l'aménagement de l'espace: il est ainsi, par exemple, associé à l'élaboration par les communes ou leurs établissements publics de leurs plans d'occupation des sols et de leurs schémas directeurs.

**Lutte contre l'incendie :** le département exerce certaines responsabilités en matière de lutte contre l'incendie par l'intermédiaire du service départemental d'incendie et de secours placé sous l'autorité du président du conseil général : aide aux collectivités locales pour l'acquisition de nouveaux matériels, proposition de création d'un corps départemental de sapeurs pompiers notamment.

**Interventions économiques :** lorsque son intervention a pour objet de favoriser le développement économique, le département peut accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises . Les aides directes ne peuvent venir qu'en complément de celles attribuées par la région (prime régionale à la création d'entreprises, prime régionale à l'emploi, prêts, avances et bonifications d'intérêts à des conditions plus favorables que celles du marché).

En dehors de celles prévues par la loi (garanties d'emprunt, fourniture de bâtiments avec rabais, exonération temporaire de la taxe professionnelle notamment), les aides indirectes sont librement accordées par le département qui en définit la nature et les modalités (vente ou location de terrains, aide à la promotion ou à la commercialisation de produits, etc...).

Le département peut accorder des aides pour la mise en oeuvre de mesures de redressement des entreprises en difficulté. Il peut également intervenir pour assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, dans le cas où l'initiative privée est défailante ou absente.

Le département est compétent pour financer et attribuer des aides aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines.

**Aide aux Communes :** le département apporte, aux communes qui le demandent, son soutien à l'exercice de leurs compétences : subventions d'investissement, garanties d'emprunts, participation à des syndicats mixtes, à des sociétés d'économie mixte, par exemple.

Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer, entre eux, un établissement public nommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics

intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financière.

La commune, définie à juste titre par la Constitution comme une unité administrative de base et comme une partie du territoire national, se trouve au bas de cette pyramide du système administratif français.

### **III - LA COMMUNE : COMPETENCES ET MOYENS**

La Commune, réalité historique immuable dans le système administratif français depuis 1789, exerce un rôle primordial dans la vie sociale et administrative de notre pays.

Il convient d'analyser, tour à tour, ses compétences et les moyens dont elle dispose.

#### **A - LES COMPETENCES DES COMMUNES**

Parler des compétences sans identifier les agents qui les exercent serait incomplet.

Par conséquent, nous analyserons les mécanismes des compétences et les autorités qui les mettent en oeuvre ensemble.

La Commune exerce un certain nombre d'attributions qui lui ont été dévolues par la Loi, mettant en jeu le **Conseil Municipal et le Maire**.

##### **1- Le Conseil Municipal**

Chaque commune, quelle qu'en soit l'importance, est administrée par un corps municipal composé, d'une part, du conseil municipal et, d'autre part, du Maire et d'un ou plusieurs adjoints élus par le conseil municipal en son sein.

Les conseillers municipaux sont élus pour 6 ans au suffrage universel direct par les électeurs inscrits dans la commune.

Le nombre de conseillers municipaux varie selon l'importance démographique des communes (il va de 9 pour les communes de moins de 100 habitants, à 69 pour les communes de 300 000 habitants et au-dessus).

##### **Attributions du Conseil Municipal :**

Le conseil municipal a un pouvoir de décision car, au terme du Code des Communes, il règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Il délibère sur le compte administratif que le Maire lui présente chaque année.

Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf à règlement définitif.

Il dresse, chaque année, la liste des contribuables susceptibles d'être désignés comme membres de la Commission communale des impôts directs.

Le conseil municipal a un rôle consultatif. Il donne un avis chaque fois que le Préfet le lui demande. Les lois et règlements peuvent également requérir l'avis du conseil municipal, notamment sur les objets suivants :

- les projets d'alignement et de nivellement des routes nationales et départementales dans l'intérieur des communes ;
- les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics, à l'exception des hôpitaux ;

- la création de centres communaux d'action sociale ;
- les délibérations des centres communaux d'action sociale sur les emprunts et les changements d'affectation des locaux ou objets mobiliers ou immobiliers leur appartenant.
- les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance, autres que les centres communaux d'action sociale, les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'échanger, de plaider ou de transiger demandées par lesdits établissements, l'acceptation des dons et legs qui leurs sont faits. ;
- les demandes d'admission au bénéfice de l'aide sociale dans les conditions prévues par le Code de la Famille et de l'Aide Sociale (compilation des textes législatifs et réglementaires concernant ces matières) ;
- le classement des stations touristiques (c'est le cas d'AGDE qui bénéficie, ainsi, de dotations très importantes en D.G.F. et du droit de percevoir une taxe de séjour)
- les créations d'agglomérations nouvelles.

Le conseil municipal émet, aussi, des vœux et des réclamations, sur tous les objets d'intérêt local.

Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Le conseil municipal désigne les délégués au sein d'organismes extérieurs, lorsque les textes lui en confient la responsabilité.

En matière d'organisation de services communaux, le pouvoir du conseil municipal porte sur la décision de créer des services municipaux autres que ceux rendus obligatoires par la Loi.

Ce sont des services dits "facultatifs" tels que les sports, la culture, etc...

En matière de personnel communal, le conseil municipal définit le nombre des employés communaux et la liste des employés par grade ou par fonction, sous réserve de l'ouverture des crédits nécessaires au budget communal qu'il vote aussi.

En matière de gestion du domaine communal, le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la Commune (acquisitions, aliénations, contrats avec des personnes privées ou des personnes morales de droit public).

En matière d'urbanisme, (c'est dans ce domaine que l'effet est le plus marquant). En effet, la loi du 7 Janvier 1983 a confié à la commune la maîtrise des sols, ainsi que la planification des opérations d'urbanisme.

Cette compétence porte, essentiellement, sur quatre domaines :

\* **les schémas directeurs**, ou schémas de secteurs qui ont pour objet de fixer des orientations fondamentales d'aménagement, compte tenu de l'équilibre qu'il faut préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités économiques (notamment agricoles) et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains. Ils prennent en compte l'existence des risques naturels prévisibles (inondations, etc...) et des risques technologiques (pollutions, catastrophes artificielles...)

\* les plans d'occupation des sols qui fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols qui peuvent, notamment, comporter l'interdiction de construire.

Les documents d'urbanisme doivent :

- délimiter les zones urbaines ou à urbaniser
- définir les règles relatives à l'implantation, à la nature et à la destination des constructions.

Ils peuvent, en outre, ;

- définir les règles d'aspects extérieurs et les dimensions des constructions et l'aménagement de leurs abords,
- fixer, pour chaque zone ou partie de zone, des coefficients d'occupation du sol déterminant la densité de la construction ;
- délimiter les zones où la reconstruction sur place ou l'aménagement de bâtiments existants pourra, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle initialement bâtie ;
- délimiter les quartiers, rues, monuments, sites à protéger ou à aménager ;
- préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation ;
- fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts ;
- localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles.
- délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée.

\* les permis de construire, qui , lorsque le P.O.S. est opposable aux tiers, sont délivrés par le Maire au nom de la Commune. Dans le cas contraire, ils sont délivrés par ce dernier au nom de l'Etat.

\* la sauvegarde du patrimoine et des sites, objet sur lequel le conseil municipal doit donner son accord à chaque fois qu'une zone de patrimoine architectural (avec ses contraintes) et urbain doit être créée par arrêté du Préfet de région.

Le conseil municipal exerce aussi des compétences financières qui, outre le vote du budget et du compte administratif, concerne le vote des taux des impôts locaux et les taxes indirectes (ramassage des ordures ménagères, la publicité sur les constructions nouvelles...).

En matière d'interventionnisme économique, le conseil municipal est compétent pour :

- les aides au développement économique, qui peuvent être directes (en complément de celles attribuées par la région) et indirectes (garanties d'emprunts ou cautionnement dans certaines limites, rabais sur des prix de vente ou de location de terrains ou bâtiments à usage économique, exonération de la taxe professionnelle temporairement, aides aux entreprises en difficulté, développement du tourisme).

\*\*\*\*\*

### **Le fonctionnement du Conseil Municipal :**

Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre, même si aucune affaire n'est à mettre en délibération.

Les communes de 3 500 habitants et plus doivent disposer d'un règlement intérieur, fixé librement par le conseil municipal, dont les règles sont destinées à faciliter son fonctionnement.

Le conseil municipal peut créer des **commissions municipales** chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises par l'administration, soit à l'initiative d'un de ces membres.

Depuis la loi du 6 FEVRIER 1992, le conseil municipal peut créer des **comités consultatifs** pour associer et faire participer les habitants aux affaires communales.

Le conseil municipal est convoqué par le Maire (cinq jours francs dans les communes de 3 500 habitants et plus, et trois jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants. En cas d'urgence, ces délais peuvent être ramenés à un jour franc au plus).

Le conseil municipal se réunit avec un ordre du jour fixé par le Maire. Il est présidé par le Maire ou, en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, par un adjoint ou un conseiller municipal, dans l'ordre du tableau.

Les séances du conseil municipal sont publiques. Mais le conseil municipal peut se réunir, exceptionnellement à huis clos, à la demande de trois ou du Maire, mais cette décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal Administratif.

Pour se réunir valablement, le **quorum** doit être atteint (majorité des membres présents). Dans le cas où ce quorum n'est pas atteint, malgré une première convocation, ce dernier n'est pas requis pour la deuxième réunion, qui doit intervenir dans un délai de trois jours francs au moins.

Au début de chaque séance, un secrétaire est désigné parmi les membres présents.

Toutes les délibérations du conseil municipal sont :

- transcrites sur un registre des délibérations ;
- publiées (sur un recueil des actes administratifs dans les communes de 3 500 habitants et plus, et affichées) et, le cas échéant, notifiées aux intéressés.
- **rendues exécutoires** par la transmission au contrôle de légalité à posteriori (Préfet ou Sous-Préfet).

Enfin, **en matière d'éducation**, le conseil municipal est compétent pour la construction et le fonctionnement des établissements scolaires élémentaires et pré-élémentaires.

Tels sont, schématiquement, les éléments juridiques qui permettent aux conseils municipaux d'exercer leur action, **en relation avec le Maire.**

### **2 - Le Maire**

**Le Maire est chargé de préparer et d'exécuter les décisions du conseil municipal.**

Mais, en outre, il est investi par la Loi de pouvoirs propres et, éventuellement, de pouvoirs délégués par le conseil municipal.



**Les pouvoirs propres du Maire consistent en :**

\* **un pouvoir de représentation** (après autorisation du conseil municipal, pouvoir de représenter la commune en justice) ;

\* **un pouvoir en matière financière** (préparation et exécution du budget, ordonnancement des dépenses et réalisation des recettes, présentation au conseil municipal du compte administratif) ;

\* **un pouvoir de gestion du domaine communal** (conservation et administration des propriétés communales)

\* **un pouvoir en matière de voirie** (il pourvoit aux mesures relatives à la voirie communale)

\* **un pouvoir en matière d'urbanisme** (le maire est compétent pour octroyer ou refuser les permis de construire dans les communes où un P.O.S. a été approuvé par le conseil municipal)

\* **un pouvoir hiérarchique sur le personnel communal** (le maire a compétence pour nommer, noter, faire avancer et sanctionner les agents communaux ; il est donc en position de chef hiérarchique)

\* **un pouvoir en matière d'animaux nuisibles** (il veille à la destruction des animaux nuisibles)

\* **Le Maire peut, en outre, exercer des pouvoirs délégués par le conseil municipal pour :**

- arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux ;

- fixer divers tarifs dans les limites déterminées par le conseil municipal (droits de voirie...)

- procéder, dans la limite fixée par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts ;

- prendre toute disposition concernant les marchés de travaux, de fournitures et de services.

- décider de la conclusion et de la révision du louage des choses pour une durée n'excédant pas douze ans.

- passer des contrats d'assurances.

- créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

- prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières

- accepter dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges.

- aliéner de gré à gré des biens mobiliers jusqu'à 30 000 F.

- fixer les rémunérations et régler les frais et honoraires d'avocats, notaires, huissiers de justice, experts ;

- fixer, dans la limite de l'estimation des services fiscaux, le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et répondre à leur demande.

- décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement.

- fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme

- exercer, au nom de la commune, les droits de préemption;

- intenter, au nom de la commune, les actions ou les défenses en justice.

---

En outre, en tant qu'agent de l'Etat, le Maire est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département (le Préfet).

Il exerce, à cet effet, des fonctions de nature judiciaire au nom de l'Etat et sous le contrôle de l'autorité judiciaire (Procureur de la République), en matière :

- d'état civil (registres d'état civil, mariages, etc...)
- de police judiciaire (constatations d'infractions, identification des auteurs, flagrants délits...)
- de jury d'assises (il dresse la liste préparatoire, chaque année, pour les jurés d'assises).

Toujours en tant qu'agent de l'Etat, le Maire exerce des fonctions d'administration générale, telles que :

- l'établissement de titres, certificats et attestations relatifs à la situation des administrés ;
- la délivrance de certificats d'hérédité (permettant le paiement jusqu'à 35 000 F)
- la légalisation de signatures (apposées en sa présence)
- la défense nationale (dressage des tableaux de recensement des appelés au service national)
- le recensement général de la population (le maire est chargé, en collaboration avec l'I.N.S.E.E., d'effectuer, tous les sept ou dix ans, le recensement de la population sur le territoire de sa commune).
- l'organisation des élections (préparation et déroulement des opérations électorales, notamment);

**Le Maire peut donner délégation de fonction à un ou plusieurs adjoints.**

Enfin, en matière de police municipale, le maire exerce un pouvoir de police administrative générale qui consiste à prendre et à faire respecter toutes les mesures nécessaires au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Il ne faut pas englober, dans le terme de police municipale, les pouvoirs que le maire et les adjoints détiennent en leur qualité d'officiers de police judiciaire.

Pour la mise en oeuvre de l'ensemble de ces compétences, les communes ont besoin de moyens.

## **B - LES MOYENS DES COMMUNES**

Nous verrons, d'une part, les moyens financiers et, d'autre part, les moyens organisationnels qui permettent aux communes de faire face à leurs obligations.

### **1 - LES MOYENS FINANCIERS**

Parler des moyens financiers implique un bref rappel, en préalable, du mécanisme budgétaire communal français.

#### **Le budget communal :**

Il est proposé par le Maire et voté par le Conseil Municipal. C'est un acte par lequel cette assemblée prévoit et autorise les recettes et les dépenses d'un exercice budgétaire.

Les documents budgétaires prévisionnels comprennent :

- le budget primitif (principal budget de l'année),
- le budget supplémentaire (budget correctif),
- éventuellement une ou plusieurs décisions modificatives,
- un ou plusieurs budgets annexes, pour les services dotés de l'autonomie financière mais non dotés de la personnalité morale (services de l'eau et de l'assainissement, notamment).

L'exercice budgétaire va du 1er Janvier au 31 Décembre.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat d'orientation budgétaire doit avoir lieu, en Conseil Municipal, dans les deux mois qui précèdent le vote du budget, au plus tard le 31 Mars de l'année concernée.

Au moment du vote du budget, on vote les taux d'impôts.

Le budget communal comporte deux sections, à savoir :

- la section de fonctionnement (recettes et dépenses courantes),
- la section d'investissement (recettes et dépenses d'investissement telles que la Dotation Globale d'Equipement, subventions spécifiques, fonds de compensation de la T.V.A., etc...).

La règle de l'équilibre réel du budget s'applique juridiquement aux communes, au contraire de l'Etat qui, lui, peut combler son déficit par l'inflation ("planche à billets").

## **Les ressources :**

On note, parmi les moyens financiers essentiels des communes :

- **les impôts directs**, qui représentent environ 79 % de l'ensemble de la fiscalité locale. 92 % de leur produit provient des quatre principales taxes directes que sont la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation.

Les taux de ces impôts sont fixés chaque année par le Conseil Municipal.

Sont assujeties à **la taxe foncière sur les propriétés bâties**, les propriétés bâties ainsi que les installations fixes.

Sont assujetis à **la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, les propriétés non bâties de toute nature, sauf celles qui sont exonérées de façon permanente (routes, voies, rivières, établissements publics scientifiques, d'enseignement ou d'assistance s'ils sont improductifs et affectés à un service public) ou temporaire (terrainsensemencés, plantés en bois, pendant les 30 premières années, ainsi que les terrains nouvellement plantés en noyers pendant 8 ans et plus et les terrains plantés en arbres truffiers durant les 15 années suivant leur plantation).

Sont assujeties à **la taxe professionnelle** les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité revêtant un caractère professionnel et ne donnant pas lieu à la perception d'un salaire. Ne sont donc pas imposables les opérations isolées ou à but non lucratif. La taxe est assise sur la valeur locative des immobilisations corporelles (terrains, constructions, aménagements, installations techniques, matériel et outillage industriel, de transport, mobilier...) et les salaires ou recettes.

Sont assujeties à **la taxe d'habitation**, les personnes physiques ou morales qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance de locaux meublés affectés à l'habitation.

Sont ainsi imposés les locaux meublés affectés à l'habitation et leurs dépendances, les locaux meublés à usage privatif des sociétés, associations ou organismes privés non soumis à la taxe professionnelle, les locaux privés, sans caractère industriel ou commercial, des organismes de l'Etat, des régions, des départements, des communes ou certains établissements publics.

- les impôts indirects qui sont destinés à faire face aux dépenses entraînées par l'élimination des ordures ménagères (taxe d'enlèvement des ordures ménagères), le nettoyage des voies publiques (taxe de balayage), la construction de trottoirs (taxe de trottoirs) lorsque ceux-ci concernent des rues et places figurant sur les plans d'alignement et ont été reconnus d'utilité publique, sur les concessions de mines lorsqu'elles existent (redevance communale des mines), sur les lignes électriques (imposition forfaitaire sur les pylones), sur les droits d'enregistrement ou la publicité foncière (taxe additionnelle aux droits de mutation), sur les spectacles, jeux et divertissements (impôts sur les spectacles) et auprès des débitants de boissons (droit de licence sur les débits de boissons). Dans les communes touristiques, peut être, en outre, instituée une taxe de séjour qui est prélevée par nuitée selon les modes d'hébergement.

De plus, existent la taxe sur les bowlings, sur les eaux minérales (dans les communes où il y a des sources), la taxe locale d'équipement (qui concerne les constructions, la reconstruction et l'agrandissement de bâtiments), des taxes d'urbanisme (versement pour dépassement du plafond légal de densité, participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols).

- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, qui se substitue, le cas échéant, à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui est destinée à financer les dépenses entraînées par l'élimination des ordures, déchets et résidus.

- les emprunts (pour les investissements exclusivement).

- les concours financiers de l'Etat tels que :

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, pour aider les communes à faible revenu fiscal (en principe moins riches), la dotation globale de fonctionnement qui a pour but d'assurer aux communes les ressources nécessaires au financement de leurs charges de fonctionnement (ce sont des recettes provenant de la T.V.A., donc du progrès économique), le fonds de compensation de la T.V.A., payé pour permettre le remboursement de la T.V.A. payée par les collectivités locales sur leurs investissements, ce qui constitue la principale aide de l'Etat à l'investissement des collectivités, la dotation globale d'équipement qui remplace les subventions spécifiques d'équipement autrefois versées par l'Etat aux communes.

Il faut souligner que l'autonomie des collectivités locales a été accrue par la globalisation des concours de l'Etat, sous forme de dotations inconditionnelles dont chaque collectivité est libre de faire usage.

Outre ces moyens financiers, les communes disposent de moyens organisationnels pour faire face à leurs contraintes.

## **2 - LES MOYENS ORGANISATIONNELS**

Parler de ces moyens implique d'une part, la prise en compte d'un organigramme structurel et fonctionnel adapté aux services découlant des compétences exercées par les communes et, d'autre part, la prise en compte de moyens humains dans le cadre du statut de la Fonction Publique Territoriale.

### **L'organigramme**

L'organigramme des communes varie d'une commune à l'autre, en fonction des préoccupations et de la volonté politique des élus.

Globalement, une Mairie comporte, outre les élus :

- un secrétariat général avec un secrétaire général, principal collaborateur du Maire, un ou plusieurs secrétaires généraux adjoints (chargés des finances, du personnel, de la réglementation...) Le secrétaire général est le principal collaborateur du Maire,

- un directeur ou un directeur général des services techniques avec des directeurs adjoints ou des chefs de service par secteurs (voirie et réseaux, bâtiments, environnement et cadre de vie, espaces verts, urbanisme...).

Il est bon de signaler que les services publics communaux peuvent être créés et organisés soit dans le cadre de la commune, soit dans le cadre d'un groupement intercommunal (syndicat spécialisé ou à vocation multiple, district, communauté urbaine, syndicat mixte).

Outre les services classiques rendus par la commune dans le cadre des compétences qu'elle exerce, les services créés facultativement sont, en dehors des sports et de la culture, des services à caractère industriel et commercial, dont les domaines d'actions peuvent être très divers : distribution d'eau, de gaz et d'électricité, chauffage urbain, assainissement, réseaux câblés, transports en commun, stationnement, abattoirs, ordures ménagères, pompes funèbres, activités thermales, restauration, par exemple.

Les différents modes de gestion de ces services publics industriels et commerciaux sont :

- la gestion directe (exploitation en régie) par la commune,
- la gestion indirecte ou déléguée (concession, affermage, régie intéressée, gérance).

A titre d'exemple, nous présentons l'organigramme de la ville d'Agde, dont trois de ses services sont délégués : l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères.

Cette organisation ne peut cependant pas fonctionner sans les hommes, sans les moyens humains qu'il convient de considérer dans le cadre du statut de la Fonction Publique Territoriale.



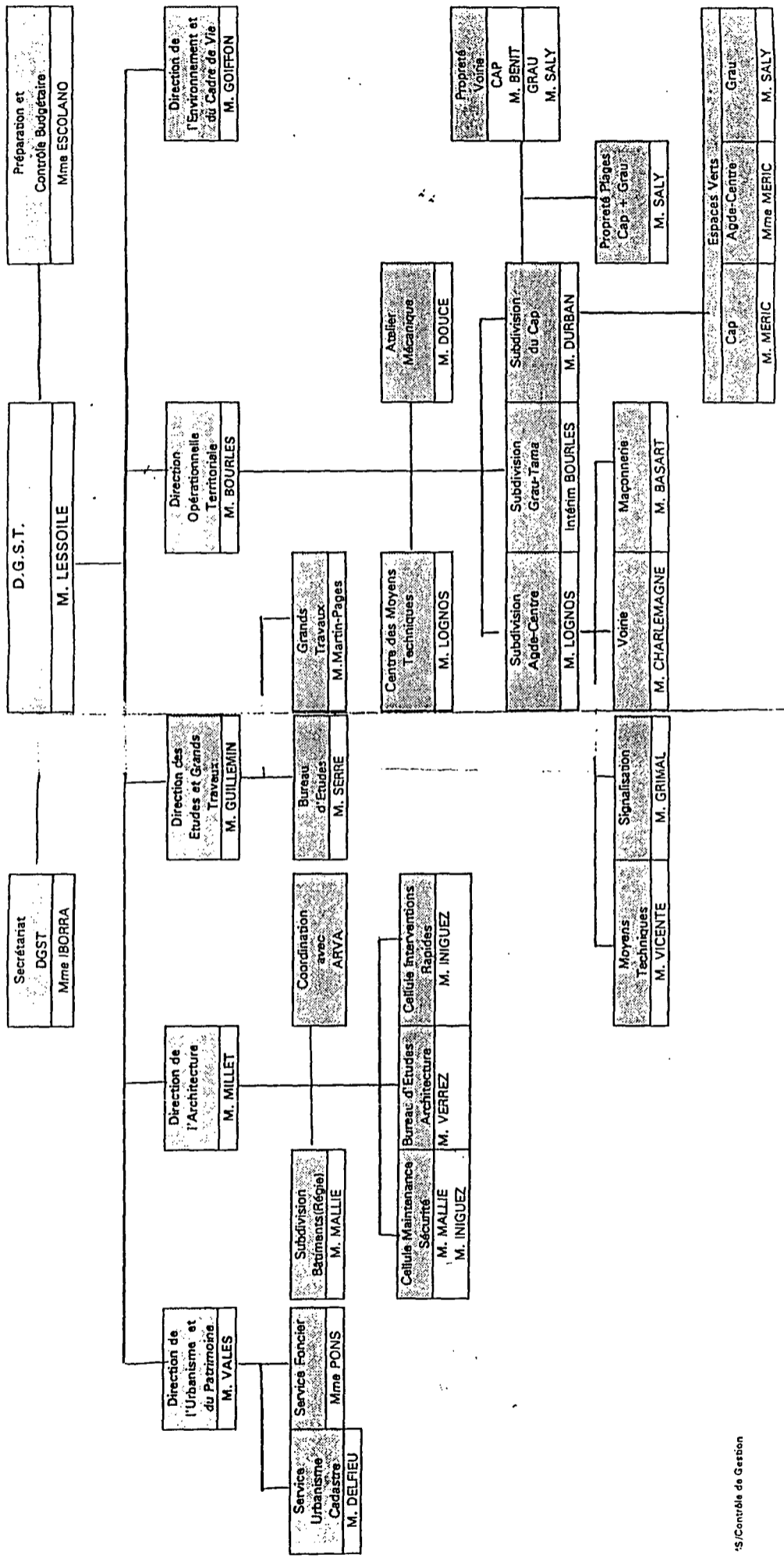
•

•

•

•





15/Contrôle de Gestion



## **Les moyens humains dans le cadre du statut de la Fonction Publique Territoriale**

La Fonction Publique Territoriale englobe les agents des communes, des départements, des régions et des établissements publics ou relevant.

**Le statut des fonctionnaires territoriaux** résulte de la combinaison de la loi du 13 Juillet 1983 portant **droits et obligations des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales** et de la loi du 26 Janvier 1984 portant **dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale**.

Il repose sur trois principes fondamentaux :

- **. L'unité de la Fonction Publique Territoriale**, des agents des collectivités territoriales soumis au même statut législatif et appartenant à des corps dont le statut est défini au niveau national.

La création d'un **conseil supérieur de la Fonction Publique Territoriale** garantit cette unité.

- **. La parité avec la Fonction Publique de l'Etat.**

**Les droits** (formation, protection par la collectivité locale, égalité, liberté d'opinion, droit syndical) et **obligations** (responsabilité professionnelle, secret professionnel et discrétion professionnelle, non cumul avec une activité privée lucrative) sont identiques et font l'objet d'une loi commune.

Par la séparation du grade et de l'emploi, la Fonction Publique Territoriale constitue une fonction publique de carrière.

- **. Le respect de la libre administration des collectivités locales**, des pouvoirs d'initiative statutaire étant confiés au conseil supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

Une gestion simple et décentralisée, mise en oeuvre par les **Centres de Gestion**, établissements publics administrés exclusivement par les élus, permet de concilier la liberté des élus et le droit à une carrière reconnue aux agents des collectivités locales.

- Les élus conservent le droit de prendre directement les décisions essentielles affectant la carrière des agents : nomination éventuelle, notation, avancement, sanction. Ils peuvent aussi procéder à des recrutements directs pour pourvoir les emplois supérieurs.

Ce statut concilie les aspirations légitimes des personnels des collectivités locales (continuité de carrière, parité avec les fonctionnaires de l'Etat, droit à la formation) et la liberté des élus (liberté de choix des proches collaborateurs, quelle que soit la taille de la collectivité, responsabilité à l'égard des décisions concernant la carrière des agents placés sous leur autorité).

Enfin, un mot sur le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et des autres centres départementaux ou inter-départementaux de gestion.

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (C.N.F.P.T.) est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a essentiellement pour mission la gestion des fonctionnaires de catégorie A et B (cadres supérieurs et moyens) et la formation de l'ensemble des agents de la Fonction Publique Territoriale.

Dirigé par un conseil d'administration paritaire (composé d'élus et d'organisations syndicales des fonctionnaires territoriaux), le C.N.F.P.T. est, en outre, doté d'un conseil d'orientation (qui assiste le conseil d'administration en matière de formation et élabore, chaque année, à son attention, un projet de programme de formation) et dispose, par ailleurs, pour la mise en oeuvre de ses missions, de délégations interdépartementales ou régionales, elles-mêmes dotées d'un conseil d'orientation.

Les Centres de Gestion sont, aussi, des établissements publics à caractère administratif ayant pour mission essentielle la gestion des carrières de certaines catégories de personnel (fonctionnaires de catégorie ne relevant pas du C.N.F.P.T. et fonctionnaires d'exécution de catégorie C et D), le fonctionnement de Commissions Administratives Paritaires (organismes de concertation au sein desquels sont examinées et débattues les principales questions d'ordre individuel relatives à la carrière des fonctionnaires territoriaux) et des conseils de discipline et la mise en place de divers services en faveur de collectivités et établissements affiliés.

Ils sont dirigés par un conseil d'administration composé de représentants élus des collectivités territoriales.

Enfin, il existe aussi des Comités Techniques Paritaires qui sont des organes consultatifs placés soit auprès des centres de gestion, soit auprès des collectivités. Ils sont composés de représentants de ces collectivités et du personnel. Ils ont pour attribution les questions relatives :

- à l'organisation des administrations intéressées,
- aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations,
- à l'élaboration des plans de formation,
- aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail,
- à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée,
- aux suppressions d'emploi,
- aux problèmes d'hygiène et de sécurité.

## **IV - CONCLUSION**

La décentralisation est un moyen de renforcer la démocratie, un processus de gestion administrative dynamique et en constante évolution qui n'en finit pas de s'adapter aux réalités économiques, sociales, culturelles du pays dans le respect de ses diversités territoriales.

Mais cette forme d'administration moderne a un coût, le coût de la démocratie en général et de la démocratie locale en particulier.

Cependant, elle n'a pas pallié aux déséquilibres entre communes riches et communes pauvres, entre régions et entre départements.

Le développement local est donc devenu une conséquence et un besoin ressenti en corollaire de la décentralisation.

En effet, le risque de la décentralisation et de ses conséquences sur le développement local est de créer un pays où le développement pourrait se faire à deux vitesses, avec les inégalités qui en découlaient.

L'intercommunalité est, par conséquent, un moyen de limiter ces inégalités entre les communes et de voir se développer un pays à plusieurs vitesses. Cette forme de coopération permettrait de promouvoir l'égalité entre les communes (notamment en matière économique), les plus petites n'étant pas inféodées aux plus grandes (grâce à des règles du jeu précisées à l'avance) et pouvant, au travers d'espaces de solidarité, disposer de réels moyens de choisir leurs propres stratégies de développement économique que, seules, elles n'auraient jamais pu entreprendre, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires ou de fiscalité spécifiques.

Il ne peut y avoir de réelle démocratie sans développement, car le développement conditionne l'autonomie et est une opération à long terme, qui dépasse, par conséquent, largement, le cadre purement électoral qui meut la vie des communes et des autres collectivités territoriales.

L'aménagement du territoire ne pourra pas se faire et se vivre sans tenir compte des déséquilibres qu'il faut corriger. Le vieil adage (aide toi et le ciel t'aidera) prend ici tout son sens.

•  
•  
•

•  
•

•  
•  
•

•  
•  
•

