

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cours, révisions, préparation
à l'entretien

Odile Meyer

Formatrice au CNFPT
et préparatrice aux concours internes et externes
de la fonction publique territoriale

Cet ouvrage est à jour des dernières lois,
à la date du 1^{er} novembre 2019.

Direction et conception graphique : Élisabeth Hébert

Mise en page : Belle Page

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2020

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-080671-3

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Partie 1 – L'État	5
1 L'organisation administrative de l'État.....	6
2 Les actes administratifs.....	11
3 La hiérarchie des normes.....	13
4 Le préfet de département et le préfet de région.....	19
5 La mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État.....	22
6 Les élections.....	24
7 La déconcentration et la décentralisation.....	37
Entraînement.....	42
Partie 2 – Les collectivités territoriales	51
8 Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ?.....	52
9 La commune.....	56
10 La coopération intercommunale.....	69
11 Le département.....	88
12 La région.....	94
13 Les compétences des collectivités territoriales.....	104
14 Quels sont les domaines d'intervention d'une commune ?	109
15 Quels sont les domaines d'intervention du département ?	113
16 Quels sont les domaines d'intervention de la région ?.....	116
17 La réforme des collectivités territoriales.....	120
18 Qu'est-ce qu'un service public ?.....	129
19 Les établissements publics.....	135
20 Les contrôles.....	138
21 L'Union européenne et la vie locale.....	145
Entraînement.....	163

Partie 3 – Les finances publiques	179
22 Le budget des collectivités territoriales	180
23 Les recettes et les dépenses	183
24 L'ordonnateur et le comptable	191
25 Les documents budgétaires.....	193
26 Le contrôle du budget.....	196
Entraînement	200
Partie 4 – La fonction publique	203
27 Le statut de la fonction publique	204
28 L'organisation des statuts	210
29 Les droits et obligations des fonctionnaires.....	213
30 La carrière du fonctionnaire	229
31 La rémunération	236
32 Les positions administratives.....	238
33 Les organismes participatifs de la fonction publique territoriale	241
34 La loi de transformation de la fonction publique (6 août 2019)	246
Entraînement	253
QCM d'autoévaluation	265
Partie 5 – L'oral des concours	279
35 Le jury de l'oral des concours.....	281
36 Les objectifs de l'oral	283
37 La préparation à l'oral	289
38 Le déroulement de l'entretien	295
39 Exemples de questions posées par des jurys.....	300
40 L'évaluation des jurys	303
41 Après l'épreuve orale.....	306
Annexes	309

INTRODUCTION

Tous les concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale, quel que soit le niveau, font appel à une culture spécifique : la culture territoriale. Il s'agit, pour le candidat, d'être capable de se situer dans une collectivité, mais aussi de situer cette dernière et ses activités dans le paysage administratif global.

Vous souhaitez intégrer un service municipal, un conseil départemental, un conseil régional ou un établissement public intercommunal. Ces personnes morales s'insèrent dans un contexte juridique complexe et sont régies par des lois et des textes multiples. Une commune, un département, une région ont en charge l'organisation de l'espace pour le bien-être de ses habitants. Elles doivent assurer leurs missions d'intérêt général avec l'aide d'agents territoriaux. Elles disposent d'un budget propre mais sont soumises à des contrôles.

Ces différents éléments constituent la trame de cet ouvrage. Chaque thème fait l'objet d'une présentation rapide des données de base, bagage essentiel que devrait posséder tout agent territorial. Des schémas et des tableaux complètent l'information. À la fin de chaque chapitre, des exercices vous aideront à conforter vos connaissances.

Tous les concours comportent une épreuve orale. Pour beaucoup il s'agit d'un entretien dont une partie porte sur ces notions. Vous trouverez un chapitre destiné à vous préparer tout spécialement à cette épreuve.

Cet ouvrage, au-delà de préparer aux concours, pourra également être utile à tout agent territorial soucieux de mieux maîtriser son environnement. Il s'agit en effet d'une culture de base, qui ne peut échapper à l'agent investi d'une mission de service public.

Enfin, dans un contexte de préparation à concours, des questionnaires à la fin de chaque chapitre et un questionnaire final vous permettra une auto-évaluation de l'acquisition de ces connaissances.

1 L'épreuve orale d'admission du concours

La durée de l'épreuve varie suivant les concours, mais est généralement d'environ 15 à 20 minutes. Le coefficient est de 2 ou 3. Ces éléments sont précisés dans le cadre d'emplois de chaque concours.

Toute note inférieure à 5/20 est éliminatoire.

Le but de l'épreuve est de permettre au jury de faire un choix parmi tous les candidats qui se sont présentés.

■ Important

L'audition du candidat doit permettre au jury de comprendre son parcours professionnel et les compétences et connaissances techniques et/ou administratives qu'il a acquises en vue d'exercer les fonctions qui pourront lui être proposées dans ce cadre d'emplois.

Il doit aussi comprendre les motivations du candidat à exercer ce métier dans un service public, autrement dit, au service de la population. Ce qui sous-entend qu'il en connaisse les règles de fonctionnement.

Le jury va tenter d'évaluer les aptitudes du candidat, en particulier ses capacités d'adaptation aux fonctions qui lui seraient confiées s'il était recruté, ses qualités professionnelles, de réflexion ou d'analyse et de compréhension de son environnement. Bien sûr, cette évaluation sera en fonction du niveau du concours : on ne demande pas la même chose à un agent de catégorie C (fonctions d'exécution) ou à un agent de catégorie A (fonctions d'encadrement).

Ne pas oublier que cette épreuve équivaut à un entretien de recrutement dans la fonction publique. Il s'agit de montrer (voire de prouver) au jury, tout à la fois :

- que vous êtes particulièrement motivé(e) pour les missions qui pourraient vous être confiées ;
- que votre éventuel recrutement apportera toutes les garanties de qualité et de sérieux attendues par votre futur employeur.

2 Comment entrer dans la fonction publique ?

On entend par « fonction publique » l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils travaillent dans un service public de l'État, dans une commune, un conseil départemental ou un établissement public.

La Constitution française a prévu l'égalité de tous les citoyens à l'accès à l'emploi public. Ainsi, le parcours normal d'entrée dans la fonction publique va passer par cette épreuve anonyme qui reste un des seuls moyens actuels de mettre tous les candidats à pied d'égalité : le concours.

La quasi-totalité des concours pour l'accès à la fonction publique territoriale (ou les examens professionnels dans le cadre de la promotion interne) comporte une épreuve orale d'admission consistant en un entretien avec le jury « permettant de préciser la motivation du candidat et son aptitude à exercer les missions incombant au cadre d'emplois ».

3 Un cadre d'emplois ?

C'est un ensemble de règles regroupant les conditions de recrutement, de rémunération, de déroulement de carrière... des fonctionnaires exerçant des missions similaires au sein d'une administration, comme les cadres d'emplois : des assistants socio-éducatifs, des adjoints administratifs, des animateurs, des techniciens... Il y a un concours spécifique pour chaque cadre d'emplois.

Il existe dans la fonction publique territoriale une cinquantaine de cadres d'emplois mais environ deux cent cinquante métiers. Un cadre d'emplois peut donc regrouper plusieurs métiers. Ainsi, celui des assistants socio-éducatifs regroupe les assistants de service social, les éducateurs spécialisés et les éducateurs en économie sociale et familiale. Le cadre d'emplois des rédacteurs regroupe tous les métiers liés à la gestion administrative. Un rédacteur peut exercer des missions de secrétariat, de comptabilité, de communication... dans des services aussi différents que le secteur juridique, l'urbanisme, la gestion de l'eau ou les ressources humaines, etc.

Afin de mieux vous préparer à cette épreuve, il est essentiel de disposer des éléments constituant le cadre d'emplois du concours que vous souhaitez passer. Vous obtiendrez ces données sur les sites du CNFPT ou des CDG ou CIG organisateurs des concours, dont les adresses figurent en fin d'ouvrage. Vous aurez ainsi, outre le contenu de chaque épreuve, des indications sur les missions qui peuvent être confiées à ce cadre d'emplois ainsi que les capacités attendues des candidats et sur lesquelles ils seront évalués.

4 Le concours

1. Les étapes du concours

La plupart des concours se passent en deux temps :

- L'admissibilité, consistant souvent en une ou plusieurs épreuves écrites.

Si le candidat est déclaré admissible par le jury, il pourra accéder à la seconde étape :

- L'admission, qui consiste en une ou plusieurs épreuves, pour la plupart, orales. Sont déclarés admis les candidats qui ont obtenu les meilleures notes.

Certains concours ne comportent qu'une épreuve orale d'admission.

Sur les sites organisateurs des concours sont renseignés les conditions d'accès, le type d'épreuves et le contenu de ces épreuves, différents pour chaque concours. Vous y trouverez aussi les dates des prochains concours organisés dans votre département.

2. Concours ou examen, quelle différence ?

Pour réussir un examen, il suffit d'avoir la note moyenne, en général 10/20, mais le jury, étant souverain, peut éventuellement en décider autrement.

En revanche, pour un concours, s'il est déclaré deux cents postes vacants, il n'y aura que deux cents lauréats, et ce seront les deux cents meilleurs. Même si la note du 201^e est au-dessus de la moyenne, il ne sera pas reçu !

5 Qui sera votre futur employeur dans la fonction publique territoriale ?

Vous allez passer un concours de la fonction publique territoriale, vous serez donc amené(e) à travailler dans une collectivité territoriale ou un établissement public local. Vous pourrez effectuer vos missions au sein d'une commune comme personnel municipal, au sein d'un conseil départemental comme personnel départemental ou au sein de la collectivité régionale, et vous serez personnel régional. Mais vous pouvez aussi travailler dans un établissement public local comme un syndicat intercommunal ou un centre communal d'action sociale (CCAS), par exemple.

Votre futur employeur sera donc le maire, ou l'un des présidents de ces conseils. Le candidat qui souhaite être recruté doit au minimum connaître l'organisation et les missions prises en charge par son futur employeur. Ce sera l'objet d'une partie des questions du jury du concours qui devient de plus en plus exigeant dans ce domaine.

6 Avant l'épreuve orale, il y a l'épreuve écrite d'admissibilité

Il semble aux jurys que de nombreux candidats n'ont manifestement pas une connaissance suffisante des collectivités territoriales pour répondre de manière éclairante aux attentes du destinataire du rapport (la note de synthèse de beaucoup de concours). Ils synthétisent des informations mais dans la méconnaissance du contexte local, en ne valorisant pas les informations du dossier qui répondent le mieux aux enjeux locaux et la note s'en ressent !

C'est aussi l'objectif de cet ouvrage que de vous permettre de prendre connaissance de ces diverses structures publiques, de leurs organisations, de leurs pouvoirs respectifs et bien sûr de leurs missions destinées à répondre aux besoins de la population locale.

PARTIE 1

L'État

1 L'organisation administrative de l'État	6
2 Les actes administratifs	11
3 La hiérarchie des normes	13
4 Le préfet de département et le préfet de région.....	19
5 La mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État	22
6 Les élections	24
7 La déconcentration et la décentralisation	37
Entraînement	42

1 FICHE

L'organisation administrative de l'État

OBJECTIFS

Pour votre concours, vous devez être capable de :

- Définir les trois pouvoirs existants dans une société démocratique.
- De différencier les notions de personne physique, morale et de personnalité juridique.
- D'expliquer succinctement le cheminement du vote d'une loi.

L'État est une personne morale (juridiquement responsable), représentant la Nation et dont l'autorité souveraine s'exerce sur l'ensemble d'une population et d'un territoire déterminés. Il est le fruit de la volonté d'un peuple.

L'État est le résultat de la volonté d'une communauté d'hommes qui a un projet, une image de l'avenir attendu, une volonté d'affronter ensemble un destin commun. Pour cela la communauté va se doter d'outils susceptibles de donner force, cohésion et pérennité à ce projet.

1 La notion de personnalités morale et juridique

En droit, une **personne morale** est une entité, généralement un groupement d'individus. Une **personne physique** (un individu) ou une personne morale peut être dotée de la **personnalité juridique**, c'est-à-dire qu'elle est titulaire de droits et d'obligations et donc en capacité d'être responsable devant la société des actes qu'elle va poser. Les personnes morales de droit public sont investies d'une mission d'intérêt général. Elles comprennent l'État, les collectivités territoriales – communes, départements, régions, collectivités d'outre-mer et les établissements publics parmi lesquels il convient de citer les établissements d'assistance – hôpitaux, CCAS –, les établissements culturels – universités, lycées –, et certains établissements corporatifs – chambres de commerce et d'industrie, des métiers ou d'agriculture.

L'État, personne morale, est représenté par des personnes physiques (président de la République, préfet...) qui exercent une autorité au nom de l'État.

Quant à la notion de Nation, de nos jours souvent synonyme d'État, on pourrait la définir comme étant une communauté humaine caractérisée par la conscience de son identité commune historique et/ou culturelle et formant une entité politique, une histoire commune, une langue commune. Un État peut être constitué de plusieurs nations ayant chacune leur langue : la Suisse, l'ex Yougoslavie. Le terme « politique », qui vient du grec *politikos*, est utilisé dans cet ouvrage dans son sens premier : art ou science des affaires de la cité, c'est-à-dire l'organisation du pouvoir dans la cité.

Dans toutes les sociétés humaines, des règles existent qui établissent, de façon plus ou moins contraignante, les rôles et les pouvoirs des uns et des autres. Les règles qui fixent les rapports entre les individus, les personnes privées entre elles constituent ce que nous appelons le **droit privé**. Mais à côté, voire au-dessus de ce droit, s'est développé un droit qui, lui, prend en compte la structure sociale dans son ensemble : ce droit est le **droit public** qui organise le pouvoir politique et administratif aux divers échelons de la société.

Pour pérenniser ces règles, il est nécessaire de mettre en place des écrits. Ainsi, un texte fondateur définit les rôles et pouvoirs de chacun, c'est la **Constitution**. Des lois et bien d'autres textes vont compléter, préciser et adapter le droit français en fonction de différents facteurs comme l'évolution de la société ou du droit international. L'État va ainsi créer du droit, droit qui s'impose aux individus. Ces « individus » sont considérés à la fois comme des « hommes » titulaires de droits fondamentaux et comme des « citoyens » titulaires de droits politiques ou civiques.

D'autre part, il faut installer des structures de gestion de ce pouvoir, de cette souveraineté. Ainsi la Constitution de 1958, qui fonde la V^e République, prévoit *la mise en place des différents éléments du pouvoir, leurs liens entre eux, leurs attributions, leurs limites, leurs responsabilités...*

La souveraineté nationale (le pouvoir) appartient au peuple français et est exercée par les représentants qu'il a élus. Et afin d'éviter que tous les pouvoirs ne soient concentrés dans les mains d'un seul homme ou d'un seul groupe (ce serait une dictature), le principe de la *séparation des pouvoirs* a été institué. Nous sommes bien dans un système démocratique.

Il coexiste ainsi trois pouvoirs.

1. Un pouvoir législatif composé de deux assemblées

- L' **Assemblée nationale**, élue au suffrage universel direct. Les députés qui y siègent sont élus par la population pour cinq ans.
- Le **Sénat**, élu au suffrage universel indirect. Les sénateurs sont élus pour six ans et l'assemblée renouvelés par moitié tous les trois ans.

Ces deux assemblées constituent le **Parlement**. Il est chargé de voter les lois.

Si le Parlement est chargé de contrôler l'action du gouvernement (Constitution, art. 24), seule l'Assemblée nationale a pouvoir de le renverser par le vote d'une motion de censure (Constitution, art. 49.2).

2. Un pouvoir exécutif, bicéphale

Comme dans tout régime parlementaire, l'exécutif est bicéphale (à deux têtes), représenté par un président de la République, élu au suffrage universel direct, pour cinq ans et un gouvernement dirigé par un Premier ministre.

Le président de la République nomme le Premier ministre, puis, sur proposition de celui-ci, nomme les autres membres du gouvernement.

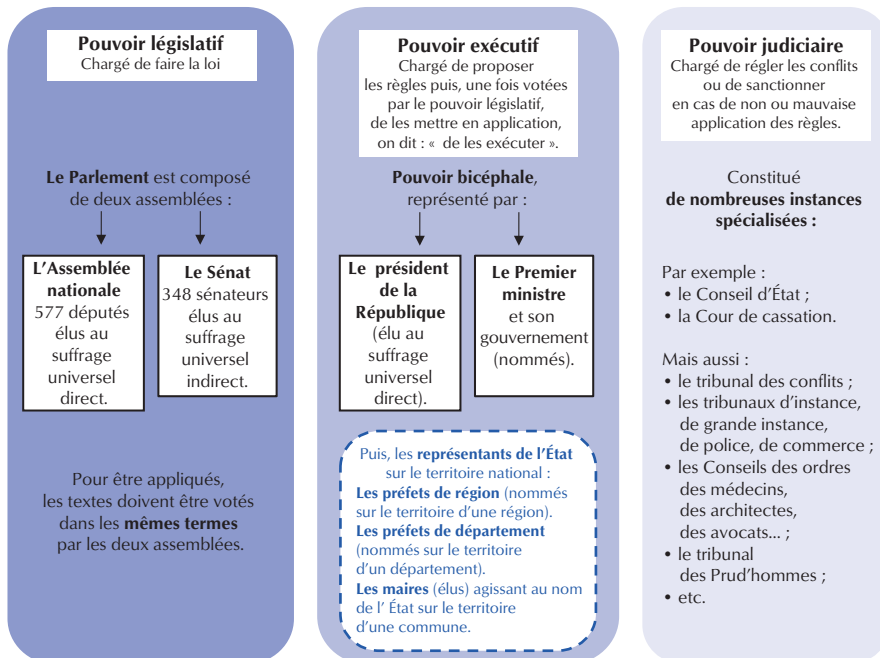
Remarque

Les ministres ne sont ni des élus, ni des fonctionnaires. Ils ont une mission ponctuelle pour laquelle ils ne perçoivent pas un salaire, mais une indemnité.

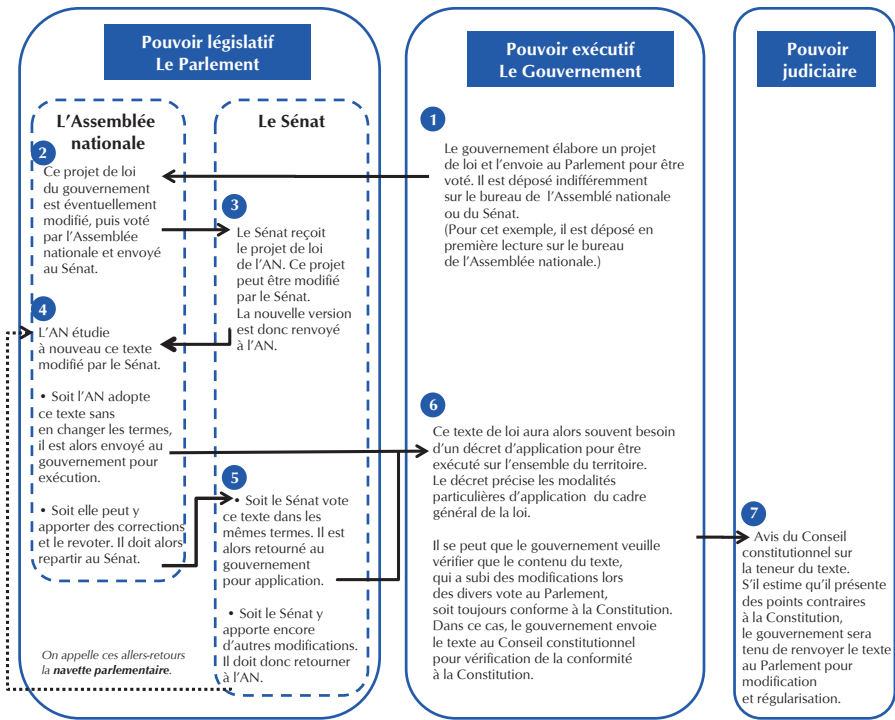
3. Un pouvoir judiciaire

Il est chargé de régler les conflits des particuliers entre eux ou avec l'État, ou une autre personne morale. L'indépendance de ce pouvoir judiciaire par rapport aux deux autres pouvoirs est inscrite dans la Constitution. Ce pouvoir judiciaire est constitué d'un grand nombre d'instances spécialisées dans des domaines précis du droit, par exemple : le Conseil d'État ou la Cour de cassation, le tribunal d'instance, le tribunal de commerce, de police, les Prud'hommes, etc.

2 Schéma simplifié de l'organisation des trois pouvoirs en France



3 Le parcours d'une loi, du projet au décret d'application



La Commission mixte paritaire (CMP)

Dans le cas où le gouvernement veut faire passer la loi plus rapidement, sans attendre de multiples allers-retours, la Constitution a prévu une solution : le gouvernement peut demander la mise en place d'une commission mixte paritaire (CMP).

La CMP est composée de 7 députés et 7 sénateurs. Ces 14 représentants vont tenter d'élaborer un texte commun. Ce texte est envoyé dans les deux assemblées pour vote.

- Si les deux assemblées votent cette version du texte, il est enfin adopté définitivement et retourne au gouvernement pour application.
- En cas de nouveau désaccord entre les deux assemblées, la Constitution a prévu que la version du texte qui sera votée par l'Assemblée nationale sera la version qui sera retenue par le gouvernement pour application. Autrement dit l'Assemblée nationale a le dernier mot.

Ainsi s'applique la démocratie pour le bénéfice individuel et collectif des citoyens.

ENCART

Le projet de révision constitutionnelle de 2019-2020 ?

Treize points sont abordés dans le projet du texte qui modifierait notre Constitution.

Concernant le Parlement :

- 1 - Réduction du nombre des parlementaires. À l'Assemblée Nationale, les députés passeraient au nombre de 404 et au Sénat il n'y aurait plus que 244 sénateurs. Ils seraient élus sur des circonscriptions électorales remaniées et 15 % des députés seraient élus à la proportionnelle. Ces dispositions seraient applicables dès les prochaines élections parlementaires.
- 2 - Instauration d'une limite dans le temps au cumul des mandats. Désormais les parlementaires et les présidents d'exécutifs locaux ne pourraient pas cumuler plus de trois mandats consécutifs (ce dispositif ne concerne pas les maires de communes de moins de 9 000 habitants).
- 3 - Rationalisation des procédures parlementaires afin d'éclaircir et accélérer le vote des lois.
- 4 - Mise en place d'un contrôle et d'une évaluation de la mise en œuvre, de l'application concrète et des effets réels des lois sur l'état du pays et la situation des citoyens. C'est un principe renforcé de responsabilité des acteurs publics.
- 5 - Les anciens présidents de la République ne siègeraient plus au Conseil Constitutionnel (suppression de l'art. 56 de la Constitution).
- 6 - Le nombre de parlementaires diminuant, le seuil de 60 députés ou 60 sénateurs réunis pour saisir le Conseil constitutionnel passerait à 40 députés ou 40 sénateurs.

Concernant la Justice :

- 7 - Le Conseil supérieur de la magistrature verrait son pouvoir renforcé pour la nomination et l'exercice du pouvoir disciplinaire des magistrats du parquet (ceux-ci sont chargés de défendre les intérêts de la Société et l'application de la loi).
- 8 - Suppression de la Cour de justice de la République. Elle était chargée de juger les ministres et les membres du gouvernement. Désormais ceux-ci seront jugés par la Cour d'appel de Paris.

Concernant le Conseil économique, social et environnemental (CÉSE) :

- 9 - Il deviendrait la Chambre de la société civile, chargée d'organiser des consultations de citoyens et d'experts sur les projets d'avenir et évaluer les incidences des projets sur les générations à venir ; diminution de moitié du nombre de ses membres, qui passeraient de 233 à 117.

Concernant les collectivités territoriales :

- 10 - L'expérimentation et un droit à la différenciation seraient inscrits dans la Constitution. Reconnaissance aux collectivités de la possibilité de déroger à la loi pour mettre en place des compétences que les autres collectivités de même catégorie n'ont pas afin de tenir compte des spécificités locales. Quant à l'expérimentation, elle pourrait se pérenniser sans pour autant se généraliser à l'ensemble des collectivités de même catégorie du territoire comme c'était le cas précédemment.
- 11 - Reconnaissance d'une spécificité à la Corse qui permettrait à cette région d'édicter des règles adaptées aux particularités liées à l'insularité et à ses caractéristiques géographiques, économiques et sociales.
- 12 - Les collectivités d'outremer pourraient adapter les règles qui régissent leur domaine de compétences à la réalité de leur territoire.

Concernant le climat :

- 13 - L'obligation de lutte contre le changement climatique serait inscrite dans la Constitution.