

J'INTÈGRE
LA FONCTION PUBLIQUE

Cat. A, B, C
2018

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Odile Meyer

DUNOD

Cet ouvrage est à jour des dernières lois,
à la date du 2 novembre 2017.

Conception couverture : © Dominik Raboin
Photo : © iStock – Joegend

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, 2018

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-077615-3

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	10
3 La hiérarchie des normes	12
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	43
Partie 2 – Les collectivités territoriales	53
8 Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ?	54
9 La commune	58
10 La coopération intercommunale	72
11 Le département	91
12 La région	97
13 Les compétences des collectivités territoriales	107
14 Quels sont les domaines d'intervention d'une commune ?	112

15	Quels sont les domaines d'intervention du département ?	116
16	Quels sont les domaines d'intervention de la région ?.....	119
17	La réforme des collectivités territoriales	123
18	Qu'est-ce qu'un service public ?.....	132
19	Les établissements publics	138
20	Les contrôles	141
21	L'Union européenne et la vie locale.....	148
	Entraînement	166

Partie 3 – Les finances publiques 183

22	Le budget des collectivités territoriales	184
23	Les recettes et les dépenses	187
24	L'ordonnateur et le comptable	196
25	Les documents budgétaires.....	198
26	Le contrôle du budget.....	201
	Entraînement	205

Partie 4 – La fonction publique 209

27	Le statut de la fonction publique	210
28	L'organisation des statuts	216
29	Les droits et obligations des fonctionnaires.....	219
30	La carrière du fonctionnaire	234
31	La rémunération	241
32	Les positions administratives.....	243
33	Les organismes participatifs de la fonction publique territoriale	246

Entraînement	251
--------------------	-----

QCM d'autoévaluation	264
-----------------------------------	------------

Partie 5 – L'oral des concours	277
---	------------

34 Le jury de l'oral des concours	279
--	-----

35 Les objectifs de l'oral	281
---	-----

36 La préparation à l'oral	288
---	-----

37 Le déroulement de l'entretien	294
---	-----

38 Questions posées par des jurys	299
--	-----

39 L'évaluation des jurys	302
--	-----

40 Après l'épreuve orale	305
---------------------------------------	-----

Annexes	309
----------------------	------------

1 Informations complémentaires	310
---	-----

2 Lexique	316
------------------------	-----

Index	323
--------------------	------------

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 général, 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, 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 vous connaîtrez 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.

Par contre 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 région, 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 une information mais dans la méconnaissance du contexte local, en ne valorisant pas les informations du dossier qui répondent le mieux aux enjeux locaux.

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	10
3	La hiérarchie des normes.....	12
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	43

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 renouvelée 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.

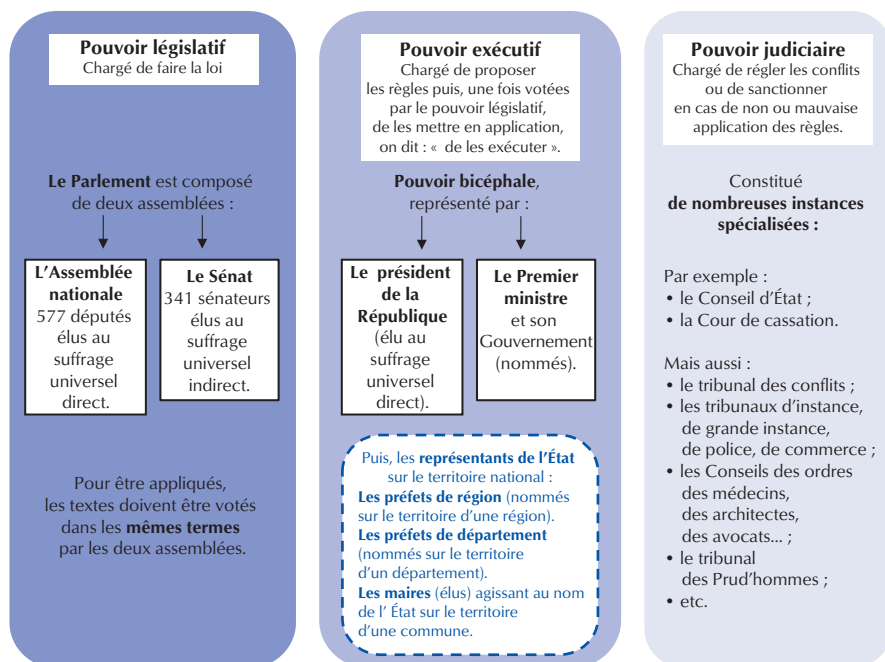
Remarque

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.

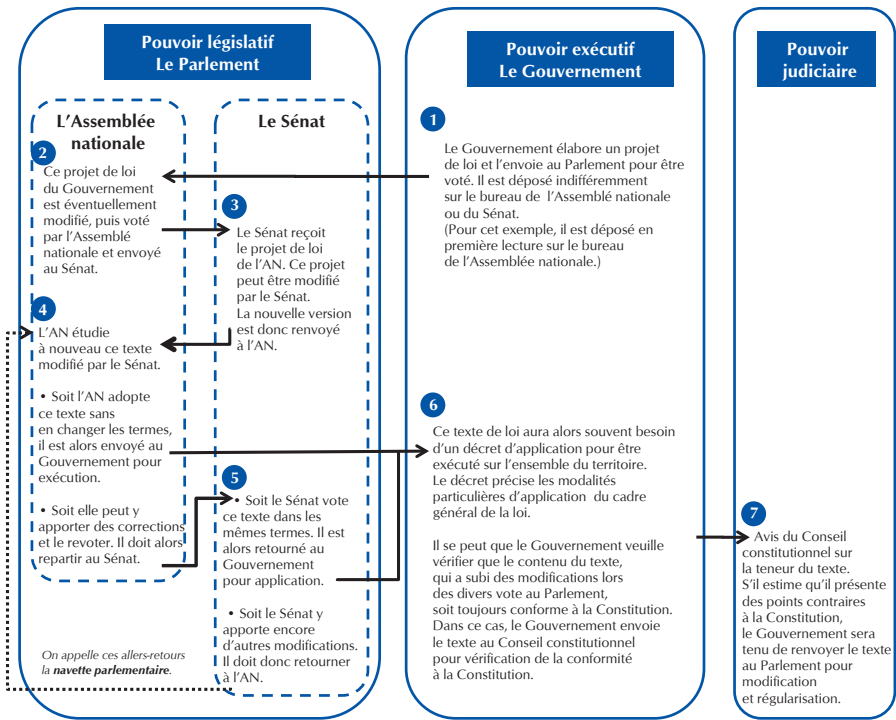
3. Un pouvoir judiciaire

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.

2 FICHE

Les actes administratifs

OBJECTIFS

Pour votre concours, vous devez être capable de :

- Définir la portée d'un acte administratif.
- Différencier les actes unilatéraux des contrats.

Assurer la gestion de missions de service public nécessite l'établissement de documents qui vont entériner et officialiser des décisions prises par une autorité publique. L'acte administratif est un acte juridique qui ne peut exister que dans le cadre de l'intérêt général. Il émane d'un organe cadre du pouvoir exécutif administratif d'État (ministère, établissement public national, préfecture) ou local (collectivité territoriale, établissement public local), contrairement aux actes des organes législatifs (Parlement) ou juridictionnels (tribunaux).

Le principe de « prérogative de puissance publique » permet à la personne publique de prendre des décisions de façon unilatérale ou contractuelle. Ces décisions peuvent concerner un ensemble de population ou un individu unique, autoriser ou sanctionner, résulter de l'obligation d'application de textes supérieurs ou être le reflet d'une décision autonome d'une collectivité. Suivant le domaine concerné, elles peuvent relever du régime du droit privé (comme le contrat de maintenance de la chaudière de la mairie) ou du régime du droit public (comme une délégation de service public).

On peut classer ces actes administratifs en deux grandes familles, les actes unilatéraux et les actes contractuels.

1 Les actes unilatéraux

Ce sont des actes élaborés par la personne publique qui vont s'imposer dans leur exécution puisqu'ils ne requièrent pas le consentement des administrés.

On les distingue en deux catégories :

- les **actes réglementaires** concernent une situation générale. Décrets, arrêtés, délibérations des assemblées des collectivités territoriales. Exemples :