

<b>La gestion publique locale</b>		Fiche <b>1</b>
<b>Objectif</b>	Savoir décrire en quelques mots les caractéristiques de la gestion publique locale.	
<b>Prérequis</b>	Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.	
<b>Mots-clefs</b>	Gestion ; collectivités locales ; efficience ; service public ; EPIC	

La gestion est la discipline qui permet d'organiser au mieux les moyens d'une organisation pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Il existe un ensemble d'outils qui permettent une mise en œuvre optimale de cette gestion. Ils seront étudiés au travers des différentes fiches de cet ouvrage.

Appliquée au secteur public local, qui regroupe les collectivités territoriales mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale (EPIC), la gestion publique a pour objectif la recherche de l'efficience dans la conduite des missions de service public, par la mise en place du meilleur service au moindre coût.

Il existe quatre grands facteurs qui permettent de différencier la gestion publique locale de la gestion privée.

---

## 1. La finalité des missions

---

Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux ont pour essence même d'assurer des missions de service public. Selon l'article 72 de la Constitution française, « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Ces missions leur ont été confiées dans le cadre de lois précisant leurs champs d'intervention. C'est là une des différences fondamentales entre la gestion publique et la gestion privée. Les

EPIC ont quant à eux des compétences d'attribution, comme tous les établissements publics.

Dans le secteur privé, la gestion est tournée vers la rentabilité et le profit, alors que dans le secteur public, celle-ci vise l'optimisation des moyens existants pour assurer le meilleur service au public. Parmi les compétences exercées par chaque niveau de collectivité, on trouvera par exemple (ces listes n'étant pas exhaustives) :

Pour les communes :

- les transports urbains de personnes et les transports scolaires ;
- les écoles maternelles et primaires ;
- l'état civil ;
- la police municipale ;
- le logement ;
- l'urbanisme ;
- les bibliothèques et les musées municipaux ;
- les ports de plaisance ;
- la voirie municipale.

Pour les départements :

- l'action sociale et médico-sociale, en faveur des personnes âgées, l'aide à l'enfance, aux personnes handicapées ;
- l'équipement rural ;
- les transports scolaires hors périmètre des transports urbains ;
- les collèges ;
- les ports maritimes de commerce et de pêche ;
- la voirie départementale ;
- les bibliothèques et musées départementaux.

Pour les régions :

- la planification économique ;
- les aides économiques directes (la Région est chef de file dans ce domaine) ;
- la formation professionnelle et la politique d'apprentissage ;

- les lycées et établissements d'enseignement spécial ;
- les transports régionaux ;
- les ports et voies d'eau ;
- l'aménagement du territoire.

C'est cette différence de finalité qui oriente toute l'organisation du système de gestion des collectivités territoriales, à la fois dans la nature du système d'information à déployer mais aussi dans celle des indicateurs à mettre en place pour témoigner de cette bonne allocation des ressources.

---

## 2. La présence de fonds publics

---

Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux vivent de ressources qui proviennent essentiellement des impôts et des dotations de l'État.

En 2009, le rapport de l'Observatoire des finances locales indiquait un montant de recettes de fonctionnement des collectivités estimé à 171 milliards d'euros. Au sein de ces recettes, les recettes fiscales sont les plus importantes avec 102 milliards d'euros, soit 60 % du total des recettes de fonctionnement, total décomposé en fiscalité directe et autres impôts et taxes.

Le deuxième poste de recette correspond aux concours financiers de l'État avec 47 milliards d'euros dont principalement la DGF (dotation globale de fonctionnement), qui à elle seule correspond à près de 41 milliards d'euros. Enfin, le solde est constitué par le poste « autres recettes de fonctionnement », pour un montant de 22 milliards d'euros.

À ce titre, les règles qui président à la dépense ou à l'encaissement de ces fonds publics seront plus strictes que celles relatives au secteur privé. C'est pourquoi il existe une comptabilité publique spécifique, qui répond à un cadre prédéfini (cf. fiche n° 2).

À titre d'exemple les dépenses des collectivités territoriales ne sont pas effectuées directement par elles. Elles le sont par un comptable public, fonctionnaire d'État, qui vérifie les droits de la collectivité à engager cette dépense, aux vues des pièces justificatives et des

crédits ouverts à son budget. C'est ce qui est appelé la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, l'ordonnateur représentant la collectivité.

Un autre élément permet de réaliser que la présence de fonds publics nécessite une vigilance particulière, il s'agit de la commande publique. Pour pouvoir effectuer des achats, les collectivités territoriales sont soumises aux règles des marchés publics. Celles-ci demandent de respecter des obligations en termes de publicité, de transparence et de concurrence. En cas de non-respect de ces obligations, les personnels des collectivités s'exposent à des délits spécifiques au maniement d'argent public, relevant du code pénal. On peut citer les délits de concussion, favoritisme ou encore de prise illégale d'intérêt.

---

### 3. La présence d'élus

---

Si les conseils d'administration qui dirigent les entreprises sont composés de membres élus, ces derniers ne sont pas élus au suffrage universel, tels que le sont les élus des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce critère est aussi un élément fort à prendre en compte dans la gestion publique locale. Les décideurs, les dirigeants sont élus par la population, qui leur confie un mandat pour une durée limitée. La durée des mandats aura un impact dans la gestion des collectivités, les objectifs assignés aux collectivités étant généralement fixés par rapport à la durée de ces mandats.

Par ailleurs, pour permettre aux élus de rendre des comptes à la population sur l'exercice de leurs mandats, il est nécessaire de disposer d'outils de gestion qui produisent des informations fiables et suffisamment explicites. Le jeu politique entre majorité et opposition intervient comme garant de cette pertinence des chiffres, qu'il faudra sans cesse expliquer et démontrer. C'est le jeu de la démocratie locale.

Enfin, les collectivités locales étant au cœur de la vie politique française, l'exercice de la gestion publique locale est très médiatisé et donc très exposé. Ce dernier facteur est aussi à prendre en compte dans la communication financière des collectivités locales.

---

#### 4. Le statut de la fonction publique

---

La dernière grande particularité de la gestion publique locale réside dans le statut de ses salariés. Majoritairement fonctionnaires territoriaux, les agents publics territoriaux bénéficient d'un statut particulier pour exercer leurs missions de service public. Celui-ci est encadré par des droits et des devoirs qui leur sont imposés. Ces garanties sont énoncées dans le chapitre II de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Elles sont classées en libertés publiques et en droits résultant de l'appartenance à la fonction publique. Dans les premières, on retrouve la liberté d'opinion, le droit au recours juridictionnel, le droit syndical et le droit de grève. Dans les seconds, on retrouve le droit à la protection, le droit à la rémunération et les droits sociaux.

Cependant, ce statut réputé protecteur pour les agents, conduit à une gestion des ressources humaines différente de celle du secteur privé. Si l'on reprend le souci d'allocation optimale des moyens avec les missions, des solutions d'optimisation ne seront pas recherchées, par exemple, dans le licenciement d'agents. En revanche, si le constat d'un sureffectif voit le jour, cela conduira plutôt à une réflexion d'ensemble sur la gestion des emplois et des compétences, au pilotage de l'activité, ou encore à la veille sur les départs en retraite.

La gestion publique locale intègre donc dans ses spécificités une gestion des ressources humaines sous contrainte.

Cas pratique
<p>Vous êtes agent d'une collectivité territoriale à la direction des finances. Vous recevez, lors d'un colloque annuel, des entreprises. Un chef d'entreprise discute avec vous et vous explique qu'il n'y a pas de différence entre gérer une entreprise et gérer une collectivité locale. Que lui répondez-vous ?</p>

**Réponse :** *Si, il y a bien des différences. Ces différences sont liées aux quatre principaux facteurs de différenciation que sont la finalité des missions, les fonds publics, les élus et les agents publics.*

<b>Notions de comptabilité publique</b>	<b>Fiche 2</b>
<b>Objectifs</b> Découverte de la comptabilité publique.	
<b>Prérequis</b> Aucun.	
<b>Mots-clefs</b> Ordonnateur ; comptable ; instruction budgétaire ; budget primitif ; compte administratif ; compte de gestion.	

Il existe une comptabilité spécifique au secteur public, il s'agit de la comptabilité publique.

C'est le décret n° 62-1587 portant règlement général sur la comptabilité publique et signé le 29 décembre 1962 qui fonde ses principes. Il est toujours en vigueur à l'heure actuelle dans sa version consolidée, même si il est néanmoins en cours de refonte. Ce règlement est applicable à l'État, aux établissements publics et aux collectivités locales.

### 1. Des règles communes aux différentes collectivités

Il existe plusieurs grands principes relatifs à la comptabilité publique appliqués aux collectivités locales. Mais comme tout principe, ceux-ci peuvent connaître des exceptions dans la pratique.

- **L'universalité**

Ce principe consacre le fait que l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses. Il précise cependant que la compensation des recettes et des dépenses est interdite. De la même façon, il existe une règle de non-affectation des recettes à des dépenses déterminées.

- **L'unité**

Ce principe permet de retracer toutes les opérations d'une collectivité qui doivent être inscrites dans le budget et regroupées dans un document unique. Dans les faits, cette unité doit avoir une acception large car il existe un budget principal mais aussi des budgets annexes, ainsi que des budgets supplémentaires votés en cours d'année.

- **L'annualité**

Le budget des collectivités locales doit être adopté pour une année civile, c'est-à-dire du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. De plus, pour les dépenses de fonctionnement, les collectivités peuvent bénéficier d'un mois supplémentaire pour mandater ces dépenses : c'est ce qu'on appelle la journée complémentaire. Ce qu'il faut cependant retenir dans ce principe d'annualité budgétaire, c'est l'obligation de rattacher les produits et charges à l'exercice auquel ils se rapportent. On rattache très souvent ce principe à celui d'antériorité. Le budget doit être adopté avant le début de l'exercice : en pratique, ce n'est pas le cas. On attend les informations fiscales et les dotations de l'État, qui ne sont fournies qu'entre janvier et mars. C'est pour cela que le Code général des collectivités territoriales fixe comme date ultime de vote le 31 mars ou le 15 avril en cas de renouvellement des organes délibérants.

- **L'équilibre**

Le budget doit être équilibré globalement et par section. Pour garantir cet équilibre budgétaire, l'évaluation des recettes et dépenses doit être sincère. Par « sincérité » on entend une évaluation pertinente et vérifiée de chaque recette et dépense. Enfin, le remboursement du capital de la dette doit être assuré par des ressources propres, à l'exclusion de toute ressource d'emprunt. L'emprunt ne peut financer que des opérations d'investissement.

- **Le principe de spécialité**

Ce principe considère que l'autorisation de dépenser doit être faite de manière très précise. Cette spécialisation est visible au travers des nombreuses familles d'imputations budgétaires.

---

## **2. Des instructions budgétaires et comptables différenciées**

---

Pour permettre la construction des budgets locaux, il existe des instructions budgétaires différentes en fonction des types de collectivités. Ces instructions budgétaires cherchent toutes à s'approcher progressivement du plan comptable général utilisé en comptabilité privée.

Pour les communes et leurs services publics administratifs, pour les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, pour les caisses des écoles et les établissements publics de coopération intercommunale, la nomenclature budgétaire et comptable utilisée est la M14.

Pour les départements, l'instruction budgétaire et comptable est la M52. Pour les régions, l'instruction budgétaire et comptable utilisée est la M71.

On retrouve plusieurs types de documents budgétaires dans les collectivités territoriales :

- **Le budget primitif**

Il s'agit du budget voté par la collectivité. Il retrace l'ensemble des dépenses et recettes prévisionnelles d'une collectivité, organisé en deux sections : une section dite de fonctionnement, et une section dite d'investissement.

En fonction de la taille de la collectivité, ce budget peut être présenté par nature et par fonction. Cette dernière présentation permet une plus grande transparence car elle est plus lisible pour le citoyen, puisqu'elle ventile le budget en fonction de différentes catégories, faisant ressortir la destination des dépenses. Par exemple, la voirie, la culture ou encore le logement.