



SESSION 2014

RAPPORT DU JURY



Rapport du jury du concours de
recrutement de conseillers de chambre
régionale des comptes

Janvier 2015



CONCOURS DE RECRUTEMENT DE CONSEILLERS
DE CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
SESSION 2014

Rapport du jury

Le présent rapport rend compte du déroulement du processus de recrutement direct de conseillers de chambre régionale des comptes, par la voie d'un concours, au titre de la session 2014.

Il vise à établir un bilan quantitatif et qualitatif de ce recrutement organisé pour la deuxième fois par la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article L.224-1 du code des juridictions financières, et à répondre aux interrogations des candidats qui ont présenté le concours ainsi qu'aux futurs candidats.

Le présent rapport rappelle d'abord le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrit le concours de recrutement de magistrats de CRC (I) puis présente les conditions générales d'organisation (II), les données statistiques sur les candidats, les admissibles et les lauréats (III) et enfin le déroulement même des épreuves avec les observations et conclusions du jury (IV).

Ce rapport comporte trois annexes.

I. Références législatives et réglementaires

- Code des juridictions financières (CJF), notamment son article L. 224-1 relatif au recrutement direct de conseillers de chambre régionale des comptes (créé par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012, (« relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique », loi dite « Sauvadet ») et ses articles R.228-1 à R.228-7 (décret n°2012-826 du 27 juin 2012 modifiant le code des juridictions financières et abrogeant le décret n°2011-1466 du 4 novembre 2011 relatif au recrutement complémentaire de conseillers de CRC) ;
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droit et obligations des fonctionnaires, notamment ses articles 5 et 5 bis, ensemble la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Textes publiés au *Journal officiel* du 15 février 2014 :

- Arrêté du 13 février 2014 fixant le programme des épreuves du concours organisé pour le recrutement de conseillers de chambre régionale des comptes ;
- Arrêté du Premier ministre du 13 février 2014 autorisant au titre de l'année 2014 l'ouverture d'un concours pour le recrutement de conseillers de chambre régionale des comptes ;
- Avis de concours pour le recrutement de conseillers de chambre régionale des comptes (modalités d'organisation) ;
- Liste des membres du jury publiée au *Journal officiel* de la République française du 13 mai 2014.



II. Présentation générale de l'organisation du concours au titre de la session 2014

Une première session du concours avait eu lieu en 2012. Initialement conçu comme un recrutement temporaire jusqu'en 2016, ce recrutement a été pérennisé par la loi du 12 mars 2012 qui en a codifié le principe à l'article L.224-1 du CJF.

Le retour d'expérience de la session 2012 a été riche d'enseignements pour le bon déroulement des opérations en 2014. L'attractivité de ce concours sélectif qui répond à une volonté de diversifier les voies d'accès au corps des magistrats de CRC a été confirmée par le nombre élevé des inscrits (613).

La session 2014 s'est déroulée sans incidents et dans d'excellentes conditions.

Les 12 nouveaux magistrats ont rejoint les juridictions financières le 1^{er} janvier 2015.

Éléments de calendrier

- **15 février 2014** : publication au *Journal officiel* des textes relatifs au concours (arrêté d'ouverture, programme des épreuves et avis relatif aux modalités d'organisation du concours) ;
- **13 mai 2014** : publication au *Journal officiel* de la liste des membres du jury ;
- **14 mars - 14 mai 2014** : recueil des candidatures ;
- **19 septembre 2014** : épreuves écrites d'admissibilité ;
- **6 novembre 2014** : réunion d'admissibilité ;
- **24 - 28 novembre 2014** : oraux d'admission ;
- **7 décembre 2014** : publication au *Journal officiel* de la liste des candidats déclarés admis ;
- **21 décembre 2014** : publication au *Journal officiel* du décret du Président de la République portant nomination des lauréats dans le corps des magistrats de CRC, à compter du **1^{er} janvier 2015**.

Conditions pour concourir

Peuvent se présenter à ce concours (article L. 224-1 du code des juridictions financières) :

- **les fonctionnaires et les autres agents publics civils et militaires** ayant sept ans de services publics effectifs (dont trois ans effectifs en catégorie A),
- **les magistrats de l'ordre judiciaire,**
- **les titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'École nationale d'administration.**

Conformément à l'article 9 du décret n°2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'École nationale d'administration, le concours externe est ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme national sanctionnant au moins trois années d'études supérieures ou d'un autre titre ou diplôme classé au moins au niveau II, ou d'une qualification reconnue au moins équivalente à l'un de ces titres ou diplômes dans les conditions fixées par le décret n° 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique.



Conformément aux articles 5 et 5 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :

- s'il ne possède la nationalité française ;
- s'il ne jouit de ses droits civiques ;
- le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n°2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ;
- s'il ne se trouve en position régulière au regard du service national ;
- s'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

Par ailleurs, les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France n'ont pas accès au corps de conseiller de chambre régionale des comptes dont les attributions de juge des comptes comportent une participation directe à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État et à la sauvegarde des intérêts de l'État et des autres collectivités publiques.

Nombre de postes offerts – Chiffres clés

Nombre de postes offerts au titre de l'année 2014 : **12**

Dossiers d'inscription déclarés recevables : **613**

Candidats effectivement présents aux épreuves écrites : **233**

Candidats ayant rendu l'intégralité des épreuves écrites : **216**

Candidats déclarés admissibles : **42**

Candidats déclarés admis : **12** sur liste principale et **7** sur liste complémentaire

Epreuves du concours 2014

Le programme des épreuves du concours organisé en 2012 pour le recrutement de conseillers de chambre régionale des comptes a été reconduit pour la session 2014 et fixé par un arrêté du Premier ministre en date du 13 février 2014, publié au *Journal officiel* du 15 février 2014.

Aucune formation spécifique n'est proposée dans le cadre de la préparation de ce concours.

Conformément à l'article R. 228-4 du code des juridictions financières, le concours comporte deux épreuves écrites d'admissibilité et une épreuve orale d'admission :

1° Épreuves écrites d'admissibilité :

a) Une épreuve consistant en l'étude d'un dossier de finances publiques
Durée : 4 heures / Coefficient : 2

b) Une composition portant sur le droit constitutionnel ou administratif
Durée : 4 heures / Coefficient : 1

2° Épreuve orale d'admission : une interrogation portant sur un sujet se rapportant à la gestion publique locale, dont le sujet est tiré au sort par le candidat, suivie d'une conversation d'ordre général (durée : quarante-cinq minutes précédées de trente minutes de préparation ; coefficient : 2).



Composition du jury

La liste des membres du jury, dont la présidence a été assurée par **M. Jean-Yves Bertucci**, conseiller maître, président de la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes, a été publiée au *Journal officiel* du 13 mai 2014.

Ont été nommés membres du jury :

- Mme Virginie Duhamel-Fouet**, désignée par le ministre chargé des collectivités territoriales ;
- M. Marc Estournet**, désigné par le ministre chargé du budget ;
- M. Patrick Fraisseix**, désigné par la ministre chargée de la fonction publique ;
- M. Xavier Cabannes**, professeur des universités titulaire ;
- M. Matthieu Conan**, professeur des universités titulaire ;
- Mme Maud Child**, présidente de section à la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, procureur financier dirigeant le ministère public, désignée par le procureur général près la Cour des comptes ;
- M. Jean Mottes**, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, suppléant du président du jury ;
- Mme Marie-Agnès Courcol**, présidente de section à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon ;
- Mme Virginie Pradeilles**, première conseillère à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Ont été nommés correcteurs adjoints :

- M. Benoît Boutin**, premier conseiller à la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes, procureur financier dirigeant le ministère public ;
- Mme Nathalie Gervais**, première conseillère à la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie ;
- M. Philippe Sire**, président de section à la chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire.

III. Eléments statistiques sur les candidats

Informations sur les 613 candidats inscrits au concours

Sur les 613 candidats inscrits au concours, **42 % sont des femmes et 58 % sont des hommes**. La moyenne d'âge des candidats est de 33 ans (médiane à 30 ans).

➤ Statut des candidats :

Statut du candidat	H	F	Total des candidats	%
Etudiant	113	100	213	35%
Fonctionnaire	64	39	103	17%
Employé dans le secteur privé	27	18	45	7%
Non précisé	154	98	252	41%
Total général	358	255	613	100%
	58,4%	41,6%	100%	

Dans la mesure où il était plus simple pour les candidats de produire leur diplôme qu'un état de leurs services publics, la répartition réelle entre le nombre de candidatures « internes » émanant d'agents ayant déjà exercé dans la fonction publique et de candidatures « externes » d'étudiants venant d'achever leurs études supérieures n'est pas connue.



➤ Type d'études :

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	Total des candidats	%
Droit	275	45%
IEP	126	21%
Non précisé	93	15%
Autre spécialité	57	9%
Sciences humaines	39	6%
Finances	12	2%
Gestion et Comptabilité	11	2%
Total général	613	100%

➤ Origine géographique :

Domiciliation	Total des candidats	%
Province	318	52%
Région parisienne	284	46%
Outre-mer et étranger	11	2%
Total général	613	100%

➤ Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	Nombre de candidats	%
Autres ministères	36	35%
Collectivités territoriales	22	21%
Ministère des finances	21	20%
Juridictions financières	8	8%
ENA (cycle préparatoire)	8	8%
Ministère de l'Intérieur	6	6%
Hôpitaux	2	2%
Total général	103	100%



Informations statistiques sur les 233 candidats présents aux épreuves écrites d'admissibilité

233 candidats sur 613 inscrits, soit 38 % des candidats convoqués, se sont présentés à l'épreuve de finances publiques le 19 septembre 2014. 17 d'entre eux ont renoncé au concours à l'issue de cette première épreuve écrite.

216 candidats ont participé à l'intégralité des épreuves, soit 35 % des inscrits.

➤ Statut des candidats :

Statut du candidat	H	F	Nombre de candidats	%
Etudiant	60	43	103	44%
Non précisé	50	22	72	31%
Fonctionnaire	28	14	42	18%
Employé dans le secteur privé	11	5	16	7%
Total général	149	84	233	100%
	64%	36%	100%	

➤ Type d'études :

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	Nombre de candidats	%
Droit	104	45%
IEP	55	24%
Non précisé	37	16%
Autre spécialité	21	9%
Sciences humaines	16	6%
Total général	233	100%

➤ Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	Nombre de candidats	%
Autres ministères	16	38%
Ministère des finances	14	33%
Collectivités territoriales	7	17%
Juridictions financières	2	5%
ENA (cycle préparatoire)	3	7%
Total général	42	100%



Informations statistiques sur les 42 candidats admissibles

42 candidats ont été déclarés admissibles, **soit 19,5 % des 216 candidats présents aux épreuves du concours** et 3,5 fois le nombre de postes offerts au concours.

38 % sont des femmes et 62 % des hommes.

La moyenne d'âge est de 28 ans (médiane à 25 ans).

76 % des candidats ont suivi des études de droit ou sont diplômés d'un Institut d'Etudes Politiques.

25 candidats résident en région parisienne (60 %), 17 en province (40 %).

➤ Statut des candidats :

Statut du candidat	H	F	Nombre de candidats	%
Etudiant	17	13	30	72%
Fonctionnaire	5	1	6	14%
Non précisé	3	2	5	12%
Employé dans le secteur privé	1	0	1	2%
Total général	26	16	42	100%
	62%	38%	100%	

➤ Type d'études :

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	Nombre de candidats	%
IEP	18	43%
Droit	14	33%
Autre spécialité	4	10%
Sciences humaines	3	7%
Non précisé	3	7%
Total général	42	100%

➤ Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	Nombre de candidats	%
Autres ministères	3	50%
Ministère des finances	2	33%
ENA (cycle préparatoire)	1	17%
Total général	6	100%



Informations statistiques sur les candidats déclarés admis

A l'issue de la délibération finale du jury du 1^{er} décembre 2014, 12 candidats ont été déclarés admis au concours sur liste principale. 7 autres ont été inscrits sur liste complémentaire.

La proportion de femmes sélectionnées pour l'admission augmente par rapport à la proportion de femmes parmi les admissibles (10 femmes déclarées admises sur 19 candidats, soit 53 %). En outre, l'équilibre hommes/femmes est observable tant pour la liste principale (7 femmes et 5 hommes) que pour la liste complémentaire (3 femmes et 4 hommes).

La moyenne d'âge est de 27 ans (médiane à 25 ans). Le candidat admis le plus jeune a 22 ans, le plus âgé 41 ans.

90 % des candidats admis ont suivi des études supérieures de droit ou sont diplômés d'un Institut d'études politiques.

La majorité des candidats admis résident en région parisienne (68 %).

➤ Statut des candidats :

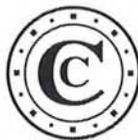
Statut du candidat	H	F	Nombre de candidats	%
Etudiant	5	8	13	68%
Fonctionnaire	2	1	3	16%
Non précisé	2	1	3	16%
Total général	9	10	19	100%
	47%	53%	100%	

➤ Type d'études :

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	H	F	Nombre de candidats	%
Droit	6	3	9	48%
IEP	3	5	8	42%
Sciences humaines	0	1	1	5%
Non précisé	0	1	1	5%
Total général	9	10	19	100%

➤ Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	H	F	Nombre de candidats	%
Autres ministères	2	0	2	67%
ENA (cycle préparatoire)	0	1	1	33%
Total général	2	1	3	100%



IV. Le déroulement des épreuves (observations et conclusions du jury)

Les épreuves écrites d'admissibilité

a) Le choix des sujets :

Le programme complet des épreuves d'admissibilité et d'admission, fixé par l'arrêté du 13 février 2014, figure en [ANNEXE 1](#) du présent rapport.

L'article R.228-4 du code des juridictions financières définit les deux épreuves écrites d'admissibilité :

- une épreuve consistant en l'**étude d'un dossier de finances publiques** (durée 4 heures ; coefficient 2)
- une **composition portant sur le droit constitutionnel ou administratif** (durée 4 heures ; coefficient 1)

Le jury s'est attaché à retenir des sujets de finances publiques et de droit public qui soient de nature à faire ressortir non seulement les connaissances et l'aptitude au raisonnement des candidats dans chacun des domaines mais encore qui permettent de s'assurer de la complémentarité des savoirs et des aptitudes.

Pour l'épreuve de finances publiques, il est attendu du candidat la démonstration d'une capacité à saisir un problème de finances publiques à travers une documentation hétérogène sur laquelle il doit aussi faire appel à ses connaissances plus générales, extérieures au contenu même du dossier.

- Sujet retenu :

*« Conseiller de chambre régionale des comptes, votre expertise est sollicitée dans le cadre de la préparation de travaux communs entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur le thème de **la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics**. Sans vous limiter au fond documentaire qui vous est remis, vous êtes chargé de rédiger une note préparatoire. Cette note présentera l'état des lieux et surtout formulera les propositions opérationnelles les plus appropriées qui vous semblent envisageables pour permettre l'amélioration de la participation effective des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics. Votre analyse des leviers à actionner et de la faisabilité des propositions envisagées est particulièrement attendue »* (dossier de 51 pages).

Le dossier de finances publiques a présenté un caractère moins technique que lors du premier concours en 2012 où le sujet portait sur le nouveau mécanisme de péréquation horizontale des ressources communales.

Il permettait au candidat de traiter de questions transversales, c'est-à-dire non limitées aux seules finances publiques locales et mettant en jeu des problématiques nationales.

Pour ce sujet, il était proposé une mise en situation du candidat sans toutefois exiger de lui une approche déjà professionnelle.

Les éléments de corrigé qui ont servi de référence dans la correction des copies et la copie ayant reçu la meilleure note figurent en [ANNEXE 2](#).



Pour l'épreuve de droit public, le candidat doit montrer son aptitude à la synthèse sur un domaine où il est invité à mobiliser des connaissances complètes et actuelles et à dégager les problématiques essentielles.

- Sujet retenu :

« *L'autonomie contractuelle des personnes publiques* ».

Le sujet de droit public a revêtu un caractère plus technique et intéressant davantage les collectivités territoriales que celui de 2012 qui était un sujet classique de droit constitutionnel portant sur la place du Parlement sous la Vème République.

Les éléments de corrigé qui ont servi de référence dans la correction des copies et la copie ayant reçu la meilleure note figurent en [ANNEXE 3](#).

b) Le déroulement des épreuves écrites

Les deux épreuves écrites se sont déroulées le vendredi 19 septembre 2014 à la Maison des examens d'Arcueil-Cachan, en région parisienne. Le matin, de 8h à 12h, a eu lieu l'épreuve sur dossier de finances publiques et l'après-midi, de 14h à 18h, l'épreuve de composition de droit.

Les candidats étaient répartis dans 4 salles (A4 à D4). La surveillance de chaque salle a été assurée par des personnels de la Cour des comptes, désignés après appel à candidatures, et des surveillants mis à disposition par le Service intercadémique des examens et concours. Les convocations des candidats, adressées par voie postale et par message électronique début juillet, les invitait à se présenter une demi-heure avant les épreuves. Chaque table comportait une étiquette au nom et numéro d'inscription du candidat.

Les trois candidats « tiers temps » (reconnus avec un handicap et bénéficiant d'un matériel adapté et d'un temps supplémentaire pour composer) disposaient d'une salle spécifique. Ils ont participé aux deux épreuves.

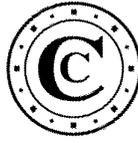
Le déroulement matériel des deux épreuves écrites s'est effectué sans aucun incident.

Les copies des candidats ont été transportées sous scellés et placées dans l'armoire forte de la DRHF le vendredi 19 septembre 2014 au soir.

c) Les résultats des épreuves écrites

Lors de la réunion du jury du 25 septembre, trois binômes de deux membres du jury ou correcteurs adjoints ont été constitués pour chacune des épreuves. Le jury a précisé les critères de correction des deux épreuves et estimé que les copies ne présentant pas un niveau formel convenable (orthographe, syntaxe) devaient être moins bien notées, toutes choses étant égales par ailleurs, en particulier parce que le métier de conseiller de chambre régionale des comptes exige des qualités rédactionnelles.

Dans sa séance du 6 novembre 2014, le jury s'est assuré de la cohérence d'ensemble de la notation de chaque épreuve entre les trois binômes, le président ayant lui-même revu les copies les mieux notées ou celles qui pouvaient susciter des hésitations. Les notes provisoires proposées par les correcteurs ont été validées.



Au final, les résultats s'établissent comme suit :

L'épreuve de dossier de finances publiques

Sur les 233 candidats présents, 5 ont rendu copie blanche et ne se sont pas présentés l'après-midi. 12 autres candidats ont composé l'épreuve de finances publiques mais n'ont pas participé à l'intégralité des épreuves du concours.

La moyenne générale des notes attribuées aux 216 copies est de **9,26/20** et la médiane s'établit à 9.

Les notes (hors copies blanches) s'échelonnent **de 1 à 19/20**.

100 candidats ont obtenu une note égale ou supérieure à la moyenne, dont 58 % une note égale ou supérieure à 12/20.

Dans l'ensemble, l'épreuve a donc été plutôt bien réussie. Il est vrai que le dossier permettait aux candidats de prendre la pleine mesure de la question grâce aux documents qui leur étaient fournis.

Les correcteurs se sont attachés à apprécier la capacité des candidats à ordonner leurs idées selon un plan clair et cohérent et à s'y tenir.

La qualité de l'introduction a été valorisée : les candidats devaient, en s'appuyant sur leurs connaissances et pas seulement sur le dossier, rappeler le cadre normatif dans lequel se situe le sujet et les principales données relatives à la situation des finances publiques françaises et, plus particulièrement, à celle des collectivités territoriales.

Les meilleures copies ont su jouer le jeu de la mise en situation proposée et adopter la forme d'une note et non d'une composition. Leurs auteurs ne bénéficiaient pourtant pas nécessairement d'une expérience administrative.

Elles comportaient un état des lieux précis et complet de la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics et débouchaient sur des propositions véritablement opérationnelles de nature, si elles étaient mises en œuvre, à accroître cette participation. Il appartenait donc aux candidats d'exercer leur esprit critique et de discerner, parmi les nombreuses pistes évoquées dans le dossier, celles qui paraîtraient les plus prometteuses pour développer des leviers efficaces de maîtrise des finances publiques locales. Ceci nécessitait au préalable une bonne compréhension globale du fonctionnement de ces leviers.

Il convenait donc d'être concret et réaliste et de bien analyser la faisabilité juridique des propositions et leur éventuel impact politique.

Dans les meilleures copies, il existait une conclusion. Celle-ci ne se limitait pas à un résumé des développements précédents et présentait une réelle plus-value dans la perspective de la mise en situation proposée : par exemple, une hiérarchisation des propositions ou la définition de pistes prioritaires.



L'épreuve de droit public :

Sur les 216 candidats présents, 5 ont rendu copie blanche.

La moyenne générale des notes attribuées aux 211 copies corrigées est de 7,30 et la médiane s'établit à 7.

Les notes (hors copies blanches) s'échelonnent **de 0,5 à 17/20**.

98 candidats ont obtenu une note égale ou supérieure à la moyenne, dont 24,49 % une note égale ou supérieure à 12/20.

Lors du concours de 2012, le sujet était classique et large mais le jury avait estimé, dans son rapport, que les résultats n'en étaient que plus décevants.

Plus technique et précis, le sujet du concours de 2014 a d'emblée découragé quelques candidats et a mis en difficulté nombre d'autres qui se sont efforcés de dissimuler leurs lacunes en élargissant le sujet à des champs qu'ils maîtrisaient mieux : les contrats administratifs en général ou l'autonomie des collectivités territoriales.

Un nombre significatif de candidats est toutefois parvenu à traiter le sujet de manière satisfaisante.

Les meilleures copies ont bien perçu les multiples dimensions du sujet, et notamment la dimension européenne. Elles ont bien analysé la notion d'autonomie contractuelle et souligné l'évolution de la jurisprudence comme celle des pratiques administratives. Leur plan est clair et centré sur l'autonomie contractuelle et ses limites.

L'admissibilité

Sur la base du classement général des épreuves écrites pondéré par les coefficients (soit 40 points maximum pour l'épreuve de finances publiques, coefficient 2, et 20 points maximum pour la composition de droit, coefficient 1), tel que calculé par la DRHF, le jury a défini la liste des candidats admissibles.

Pour décider du nombre d'admissibles, le jury a d'abord pris en considération le nombre de postes offerts à cette session 2014 qui est nettement supérieur à celui de la session 2012, soit 12 au lieu de 8, et la nécessité de prévoir, par précaution, une liste complémentaire suffisante pour tenir compte des risques de désistement de candidats qui se trouveraient reçus au même moment à d'autres concours de la haute fonction publique.

En second lieu, le jury s'est attaché à ne retenir que des candidats ayant fait preuve à l'écrit d'un niveau général satisfaisant et, pour cela, a entendu fixer la « barre » à un niveau sensiblement supérieur à la moyenne. Il a, en conséquence, décidé de retenir les candidats dont le nombre total de points était au moins égal à 35/60, soit près de 12/20.

Le jury a ainsi décidé de déclarer admissibles 42 candidats au lieu de 30 en 2012, compte tenu du nombre de postes offerts. Le premier d'entre eux a obtenu 50 points.



Classement des 216 candidats par nombre de points total obtenus après coefficients :

Rang après les écrits	Nombre de points maxi	Nombre de points mini	Nombre de candidats	% sur 216 candidats	Panel de notes de finances publiques	Panel des notes de droit
du 1er au 42ème	50 points	35 points	42	19,44 %	19 à 11	17 à 7,5
du 43 ^{ème} au 71 ^{ème}	34,5 points	30 points	29	13,43 %	14 à 9	13,5 à 5,5
du 72 ^{ème} au 170 ^{ème}	29 points	18 points	99	45,83 %	12,5 à 5	13 à 2
du 171 ^{ème} au 216 ^{ème}	17,5 points	0 point	46	21,30 %	7,5 à 1	11 à 0
			216	100 %		

Au terme de la délibération du jury du 6 novembre 2014, la DRHF de la Cour a procédé à la levée de l'anonymat des candidats afin de pouvoir établir la liste nominative des admissibles.

Le 7 novembre, la liste des 42 candidats déclarés admissibles a été mise en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et affichée dans ses locaux. Les candidats ont parallèlement reçu un message électronique de la DRHF les informant qu'ils recevraient une convocation à l'épreuve orale d'admission pendant la période du 24 au 28 novembre 2014.

Trois candidats admissibles se sont désistés avant l'épreuve orale en raison de leur admission à d'autres concours.

Au total, 10 % des 42 admissibles avaient également été déclarés admissibles (ou admis) à un autre concours de la fonction publique de niveau équivalent :

Rang après les écrits	Admissible ou admis au concours de :	Rang après les écrits	Admissible ou admis au concours de :
4	ENA interne	28	EN3S externe (admis)
5	ENA interne	33	ENA externe
6	ENA interne (admis)	34	ENA externe et Banque de France (admis)
9	ENA externe et directeur d'hôpital	38	ENA externe et Banque de France (admis)
17	ENA externe	42	ENA externe et CTA (admis)

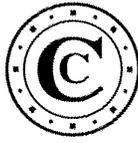
L'admission

Les oraux d'admission se sont déroulés à la Cour des comptes, dans la salle des conférences, du lundi 24 au vendredi 28 novembre 2014 inclus.

Le président du jury et les huit membres présents (un membre du jury a été empêché) ont auditionné 39 candidats.

Seule une fiche individuelle de présentation à caractère facultatif, remplie par chaque candidat, était à leur disposition, tous les candidats admissibles ayant bien voulu la renseigner.

Les résultats des épreuves écrites n'étaient pas connus des membres du jury lors des auditions et ne leur ont été communiqués qu'à la délibération finale du 1^{er} décembre.



L'épreuve orale d'admission

Conformément à l'article R.228-4 du code des juridictions financières, l'épreuve d'admission consiste en « une interrogation portant sur un sujet se rapportant à la gestion publique locale, dont le sujet est tiré au sort par le candidat, suivie d'une conversation d'ordre général (durée : 45 minutes), précédées de trente minutes de préparation (coefficient 2) ».

Le déroulement pratique de l'épreuve a été le suivant :

- Le candidat est invité à justifier de son identité et à présenter sa convocation. Il lui est demandé d'éteindre son téléphone portable et de déposer tous ses effets personnels ;
- Le candidat est invité à tirer au sort un numéro de sujet dans une urne qui lui est présentée ;
- Une pièce est mise à sa disposition pour le temps chronométré de préparation de l'épreuve (30 minutes), sans aucune documentation ni aucun accès électronique ;
- Il se présente devant le jury, muni de ses notes sur le papier brouillon fourni par l'administration ;
- Le candidat présente son exposé sur le sujet tiré au sort pendant les 10 premières minutes avant d'être interrogé par un membre du jury désigné au préalable en tant que rapporteur du sujet considéré pendant 10 minutes. Le reste du temps de l'épreuve (25 minutes) est consacré à une conversation d'ordre général. Ce séquençage est identique à celui retenu en 2012.

Il est précisé que le jury avait établi une liste de sujets suffisamment longue pour que chaque candidat tire au sort un sujet différent dans le domaine la gestion publique locale.

Les objectifs des auditions peuvent se résumer ainsi :

En ce qui concerne la séquence « gestion publique locale », l'interrogation du candidat, après son exposé, a visé à s'assurer de l'étendue et de la solidité de ses raisonnements et de ses connaissances dans le domaine considéré. Il a été tenu compte du degré variable de complexité ou de technicité du sujet tant dans l'interrogation que dans l'appréciation faite par le jury de la prestation ;

En ce qui concerne la conversation sur des sujets d'ordre général, elle a été systématiquement introduite par une question ouverte du président du jury sur la motivation du candidat et les raisons de son intérêt pour les juridictions financières. Les réponses de la plupart des candidats ont été l'occasion de mettre en valeur leur formation supérieure, les stages suivis et, le cas échéant, leurs premières expériences professionnelles ; elles ont permis le plus souvent d'introduire utilement la suite de l'épreuve.

Enfin, le reste de l'épreuve a permis à l'ensemble des membres du jury d'interroger chaque candidat sur les sujets les plus divers d'ordre politique, économique, financier, social, culturel et international, dans l'objectif non pas de mesurer un savoir dont on n'attend pas qu'il soit encyclopédique mais d'apprécier sa capacité d'analyse et de raisonnement, sa curiosité, son aptitude à l'argumentation et son comportement dans l'échange.

En outre, il a été proposé le plus souvent possible une mise en situation professionnelle permettant de s'assurer non seulement des savoirs acquis, particulièrement dans le domaine des finances et de la gestion publique, mais surtout du bon sens et de la capacité de l'intéressé à travailler dans un univers marqué par la collégialité et le contradictoire.



Résultats de l'admission et délibération finale du jury

Au terme de la semaine des oraux, le jury a pu assez aisément classer les candidats entre ceux méritant assurément d'être retenus et les autres, l'épreuve orale remplissant bien sa fonction discriminante à partir de prestations plus homogènes de la part des admissibles à l'écrit.

Il faut souligner en effet de nettes différences dans les performances orales des candidats, certains s'étant manifestement mieux préparés que d'autres à cette épreuve et sachant se montrer convaincants au-delà de réponses même techniquement imparfaites ou incomplètes.

Le jury a regretté que certains candidats ne se soient pas mis en mesure d'être plus réactifs et de mieux mobiliser leurs savoirs, d'aucuns montrant en outre un manque regrettable de curiosité ou d'intérêt en dehors de leur domaine de compétence.

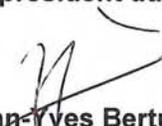
Il a également été frappant de constater que certains candidats admissibles n'avaient qu'une connaissance extrêmement superficielle des juridictions financières (particulièrement de leurs compétences proprement juridictionnelles). D'autres avaient, au contraire, pris le temps de se documenter, de lier des contacts avec les chambres régionales des comptes et de réfléchir aux caractéristiques du métier auquel donne accès le concours.

Le jury a ainsi été amené à retenir un large spectre de notes pour cette épreuve orale, allant de 2 à 19,5/20.

Au terme de ses délibérations et au vu de la notation cumulée des écrits et de l'épreuve orale, le jury a été en mesure d'établir une liste, par ordre de mérite, de 12 candidats reçus, assortie d'une liste complémentaire de 7 noms pour pallier les éventuels désistements.

**Fait à Paris,
à la Cour des comptes,
le 23 JAN 2015**

Le président du jury,


Jean-Yves Bertucci



TABLES DES ANNEXES

Annexe 1	Programme des épreuves
Annexe 2	Éléments de corrigé de l'épreuve sur dossier de finances publiques et copie ayant reçu la meilleure note
Annexe 3	Éléments de corrigé de l'épreuve de composition de droit et copie ayant reçu la meilleure note



ANNEXE 1

Programme des épreuves d'admissibilité et d'admission **(arrêté du 13 février 2014 publié au Journal officiel du 15 février)**

EPREUVES D'ADMISSIBILITE

Théorie générale du droit public français

A – Les sources du droit public

La constitution et le bloc de constitutionnalité

Les traités et les autres sources du droit international

Les traités et actes des institutions de l'Union européenne

Les incidences du droit international, du droit communautaire et du droit européen sur le droit public français

La loi et le principe de légalité

Le pouvoir réglementaire

La jurisprudence constitutionnelle et administrative

B – Organisation juridictionnelle

Le Conseil constitutionnel

Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires

Le Conseil d'Etat et les juridictions administratives (organisation, procédure, recours)

La Cour des comptes et les autres juridictions financières

Le juge civil et le juge pénal, juges de l'administration

L'application du droit international et du droit communautaire par le juge français

C – Droits fondamentaux et libertés publiques

Régime juridique

Protection interne et internationale

L'Etat de droit

Droit constitutionnel

A – Théorie constitutionnelle et institutions politiques comparées

La souveraineté et ses modes d'expression

Les régimes électoraux

Les institutions politiques de la démocratie libérale

B – Le régime politique français

Evolution des institutions politiques françaises depuis la III^e République

Le régime politique issu de la Constitution du 4 octobre 1958

Droit administratif

A – Structures et fonctionnement de l'administration

Les administrations centrales : structures, coordination interministérielle

Les autorités administratives indépendantes

L'administration déconcentrée

La décentralisation, les collectivités territoriales, la coopération locale

Les personnes de droit public et les organismes de droit privé

Les établissements publics, les groupements d'intérêt public, les agences

Les relations de l'administration avec les usagers et les citoyens



ANNEXE 1 (suite)

B – L'action de l'administration

Le service public

La police administrative

Les actes administratifs unilatéraux

Les contrats de l'administration

Le régime des biens : domaine public et domaine privé, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les interventions des collectivités publiques dans le domaine foncier

La responsabilité de l'administration

L'évaluation de l'action administrative

Problèmes juridiques posés par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les administrations

C – La fonction publique

Fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière

Problèmes généraux de la fonction publique : statut, recrutement, obligations et droits des fonctionnaires, responsabilité, procédures de participation et de consultation

Finances publiques

A – Le cadre général des finances publiques

1. Le cadre économique

Les finances publiques dans la comptabilité nationale : les administrations publiques, les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires (définition et masses financières en jeu).

Le cadre conceptuel : le libéralisme et le keynésianisme et leurs influences sur les finances publiques

Les sous-secteurs institutionnels (au sens de la comptabilité nationale) : Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales, administrations de sécurité sociale

Poids et évolution des dépenses publiques : l'évolution des dépenses publiques en France depuis 1945 et ses facteurs

Les grandes catégories de dépenses publiques : l'emploi public et les dépenses de personnel, la politique salariale, les facteurs d'évolution de la masse salariale (point fonction publique, glissement-vieillesse-technicité, etc.) ; les dépenses de transfert ; l'investissement public

Comparaisons internationales : le niveau des dépenses publiques dans les principaux pays de l'OCDE et dans l'Union européenne

2. Le cadre constitutionnel et européen

Le régime constitutionnel des finances publiques. Les règles constitutionnelles applicables aux finances de l'Etat, aux finances locales et aux finances sociales

Le principe du consentement à l'impôt, le principe d'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques

Les lois organiques relatives aux finances publiques (loi organique relative aux lois de finances, loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale)

Le traité de Maastricht, le pacte de stabilité et de croissance. Les programmes de stabilité : contenu, modalités d'examen.



ANNEXE 1 (suite)

B – Les prélèvements obligatoires et les autres ressources publiques

1. Les impôts et les autres prélèvements obligatoires

Les différentes notions : prélèvements obligatoires, impôts et taxes, redevances pour service rendu, cotisations sociales

La structure et l'évolution des prélèvements obligatoires depuis 1945 : comparaisons internationales sur le niveau des prélèvements obligatoires

Les grandes classifications fiscales : impôts directs / impôts indirects, impôts proportionnels / impôts progressifs, impôts sur la consommation / la production / le revenu / le patrimoine

Les théories fiscales ; la justification de l'impôt ; la neutralité de l'impôt.

2. Les autres ressources des administrations publiques

Les revenus patrimoniaux, les recettes de production, les revenus marchands, les prix et redevances pour service rendu.

3. La politique fiscale.

L'impôt, outil de politique économique : incidence des prélèvements obligatoires sur la croissance, l'emploi et le développement durable

Les dépenses fiscales.

C – Déficits et dette publics

Les notions d'équilibre et de déficit ; régimes juridiques applicables aux différentes collectivités publiques en matière de solde. La notion de déficit public au sens communautaire. Les soldes structurel et conjoncturel

Définition et structure de la dette publique, évolution sur longue période, comparaisons internationales

L'impact de la dette publique sur l'économie

L'émission et la gestion de la dette. Les différentes catégories de titres publics

La soutenabilité de la dette.

D – Les finances de l'Etat

1. La structure du budget de l'Etat et les principes budgétaires

Les ressources de l'Etat : impôts et autres ressources

Les dépenses de l'Etat : par destination, par nature

L'équilibre du budget, le tableau de financement

Les principes classiques : annualité, unité, spécialité, universalité

Les principes récents : équilibre, sincérité, performance.

2. Les lois de finances

Les catégories de lois de finances et le calendrier budgétaire : du projet de loi de finances initial à la loi de règlement

Domaines obligatoire, réservé, partagé, interdit des lois de finances

Les règles d'élaboration et d'adoption des lois de finances

Les modifications de la loi de finances en cours d'exécution.

3. Les acteurs des finances de l'Etat

L'exécutif : les autorités politiques (Premier ministre, ministre chargé du budget), le rôle consultatif du Conseil d'Etat, l'administration des finances publiques (direction du budget, direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques, direction générale des douanes et droits indirects), les services déconcentrés des administrations financières

Le Parlement : les commissions des finances, les rapporteurs généraux du budget, les rapporteurs spéciaux et pour avis.

Les instances de concertation entre acteurs des finances publiques : la Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques.



ANNEXE 1 (suite)

4. La nouvelle gestion publique issue de la LOLF

E – Les finances locales

1. Le cadre général

Les contours des finances locales : collectivités territoriales et établissements publics locaux ; régions, départements, intercommunalités et communes

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

Les grandes masses financières et la situation des finances locales

2. La structure des budgets des collectivités territoriales et la procédure budgétaire

La présentation des budgets : les nomenclatures, la règle d'équilibre

Les conditions d'élaboration et d'adoption des budgets locaux

3. Les ressources des collectivités territoriales

Impôts

Transferts : dotations versées par l'Etat, subventions, fonds européens

Prix des services publics et ressources domaniales

Ressources diverses, dont l'emprunt

4. Les principales dépenses des collectivités territoriales, les enjeux financiers afférents aux principales compétences ; la notion de dépense obligatoire

5. L'endettement des collectivités territoriales

F – Les règles comptables et le contrôle des finances publiques

1. Principes de base de la comptabilité générale et de l'analyse financière

Comptabilité générale et financière : objets et principes de la comptabilité, règles de comptabilisation et d'évaluation, normes comptables, documents de synthèse (bilan, compte de résultat, annexe, tableau de financement)

Comptabilité de gestion : système d'information et outils d'aide à la décision, bases conceptuelles du calcul des coûts (activité, processus, ressources, performances), méthodes de calcul des coûts (analyse en coûts partiels, coûts complets, coûts préétablis, imputation rationnelle)

Analyse financière : mesure de la rentabilité et du risque, soldes intermédiaires de gestion et ratios d'analyse financière

2. La comptabilité publique

Les principes de la comptabilité générale applicables à la sphère publique. La situation patrimoniale de l'Etat et des collectivités locales

La comptabilité budgétaire, comptabilité de caisse. La comptabilité des engagements

L'analyse des coûts

La séparation des ordonnateurs et des comptables

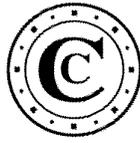
Catégories, fonctions et responsabilités des ordonnateurs et des comptables

L'unité de caisse

3. Le contrôle des finances publiques

Les contrôles politiques : le contrôle parlementaire

Les contrôles juridictionnels : le rôle du juge constitutionnel en matière de finances publiques, le juge administratif.



ANNEXE 1 (suite)

La juridiction financière : la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière ; organisation et rôle (jugement des gestionnaires et des comptes des comptables, évaluation des politiques publiques, contrôle de la gestion et certification des comptes)

Les mécanismes du contrôle budgétaire des collectivités territoriales (rôles des préfets et des chambres régionales des comptes)

Le rôle des corps d'inspection

EPREUVE D'ADMISSION /Gestion publique locale

A – L'organisation et les compétences des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et les grands problèmes de la décentralisation

L'organisation, les compétences et les missions des collectivités territoriales et de leurs groupements

Les élus locaux : conditions d'accès et d'exercice des mandats

Le maire, agent de l'Etat

Les organes des collectivités locales : élection, organisation et répartition des compétences

Typologie et règles d'organisation des établissements publics locaux

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales : contrôle de légalité et politiques partenariales

Les politiques publiques locales

B – Politique budgétaire et financière des collectivités territoriales

1. Les budgets locaux

Principes généraux

Préparation, vote, exécution et contrôles

Notions sur le plan comptable général et sur les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales

Les comptables publics

Les contrôles des budgets locaux

2. Les ressources locales :

Les recettes fiscales

Les dotations et subventions de l'Etat

Les emprunts

Les ressources domaniales

La tarification des services locaux

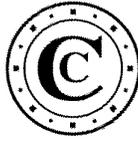
3. Les dépenses locales : dépenses obligatoires et dépenses facultatives

4. La trésorerie des collectivités locales ; la gestion de la dette

5. Les transferts de compétences et leur compensation financière

C – La gestion du personnel dans les collectivités territoriales

Le statut de la fonction publique territoriale : organisation, recrutement, carrière, protection sociale.



ANNEXE 1 (suite et fin)

D – Les services publics locaux

Gestion directe

Gestion déléguée

Partenariats public-privé

Les principales formes de gestion et de financement des établissements publics locaux

Les marchés publics

E – Les collectivités territoriales et les citoyens

Information et communication locales : obligations et moyens des collectivités locales

La concertation et la participation des citoyens

F – Le contrôle des comptes et de la gestion des organismes publics locaux et de leurs satellites

Le contrôle de la régularité et de la légalité : contrôle de légalité ; rôle du comptable public ; contrôle juridictionnel de la chambre régionale des comptes (champ, procédures ; gestion de fait)

Le contrôle de la gestion par la chambre régionale des comptes et la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs

Le contrôle politique par l'assemblée délibérante et les citoyens



ANNEXE 2

Éléments de correction **de l'épreuve sur dossier de finances publiques**

- **Sujet portant sur la participation des collectivités territoriales (CT) à la réduction des déficits publics**

Nota :

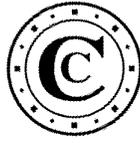
Cette fiche n'a pas vocation à être un corrigé-type ; elle recense les informations principales contenues dans le dossier et que les candidats doivent s'attacher à faire ressortir, selon un plan qui peut évidemment différer de la présentation retenue ci-dessous.

Lorsqu'un document est cité entre (), il ne s'agit nullement ici de construire une note de synthèse impliquant que les candidats renvoient expressément à ce document mais il s'agit seulement d'indiquer dans quel document les candidats peuvent trouver des informations/données à exploiter.

Tout comme les candidats doivent éviter de tomber dans une note de synthèse ils doivent absolument se garder de toute présentation politisée, au vue de l'actualité du sujet.

Bloc introductif

1. Les candidats rappellent le cadre normatif dans lequel doivent s'insérer les propositions formulées (même si cela ne figure pas dans le document distribué, il s'agit là de connaissances de base):
 - ✓ contraintes constitutionnelles qui existent, toutes propositions devant les respecter : article 34 (objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques) ; article 72-2 de la Constitution ;
 - ✓ TSCG (contraintes découlant de l'article 3) ;
 - ✓ programme de stabilité (2014-2017)
 - ✓ LO du 17.12.12 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : programmation des finances publiques (administrations publiques au sens de la comptabilité nationale) + modification de l'article 50 LOLF (le rapport joint au PLF présente « les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales (...) ») ;
 - ✓ loi de programmation 2012-2017 (dans l'idéal les candidats signalent que la LPFP 2014-2019 est sur le point d'être discutée).
2. Les candidats rappellent les principales données :
 - ✓ présentation macroéconomique (doc. 7) ;
 - ✓ trajectoire des finances publiques (données principales rappelées dans le RPA 2014, doc. 5)
 - ✓ hausse des dépenses locales (jaune Transferts financiers de l'Etat aux CT, PLF 2014, doc. 1 ; doc 10). Les candidats rappellent le poids des CT dans l'investissement public (info in docs. 6 et 10) ;



- ✓ volonté d'améliorer le solde des APUL (LPFP - objectif 2017 : + 0,1% ; données chiffrées dans le Jaune *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*, PLF 2014,...).

A l'issue de cette introduction, le lecteur doit avoir une idée précise du cadre normatif et des principales données concernant la situation financière globale et celle des CT.

I- Participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics : état des lieux

*Les candidats ont comme points d'appui le Panorama vu dans le Jaune *Transferts*, les alertes de la Cour des comptes, FIJ 2013, RPA 2014, Avis 1435 de 2013, Perspectives 2014 (publié le 17 juin, absent du dossier).*

A- Plusieurs étapes relatives à la réduction du poids des finances locales

1- Un effort engagé depuis plusieurs années

Les candidats soulignent le changement de logique dans la fixation du montant des concours de l'Etat aux CT, en particulier avec un passage d'un système d'indexation à un gel à compter de 2011. Les candidats peuvent ici exploiter les nombreuses informations figurant dans les docs. (1) -jaune budgétaire-, (3) -avis 1435 AN- et (4) -avis 162 Sénat.

- LPFP 2012-2017 : volonté affichée de baisser les concours de l'Etat aux CT (50,53 Mds en 2012 ; 49,03 Mds en 2015 ; données rappelées notamment dans l'avis AN 1435 ; l'idée en 2012 était donc une participation à l'effort de 750 millions en 2014 et 750 millions en 2015) ;
- Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les CT de juillet 2013 ; dégager quelques idées principales : 1) réaffirmation forte de la priorité de redressement des comptes publics et de la participation des CT à cet effort, cet effort passe par une baisse pérenne des dotations ; 2) phase de concertation et de dialogue au sein du CFL pour déterminer un scénario de répartition de cette baisse ; 3) montant pour 2014 et 2015 ; effort proportionnel imputé quasiment sur la DGF, avec une répartition de l'effort fixée à 56 % pour le bloc communal ; 32 % pour les département et 12 % pour les régions.

La participation des CT à l'effort financier passe donc par une réduction des concours financiers de l'Etat.

2- Le renforcement du mouvement d'économie

- Nouvelle annonce (avril 2014) : 50 Mds d'économie dont 11 pour les CT. Les candidats auront à l'esprit le rapport de la Cour des comptes de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques soulignant le caractère peu documenté des économies annoncées et le fait qu'elles sont loin d'être acquises. Questions de la mise en œuvre et de cohérence avec le pacte de confiance et de responsabilité. Ces mesures seront précisées en LF pour 2015.

Les candidats peuvent parfaitement souligner la continuité, si ce n'est quantitative du moins qualitative, des différentes étapes. Ce qui ne revient nullement à souligner un manque d'originalité mais la faible marge de manœuvre disponible au regard des solutions acceptables par les collectivités et de la nécessité de faire rapidement des économies.



B- Au-delà de tous les projets et programmes, les candidats doivent souligner l'existence d'écarts entre les prévisions et les réalisations (RPA 2014, doc. 5, en ce qui concerne la LPFP)

1- Le constat

Les candidats peuvent exploiter notamment le tableau n° 5 du RPA 2014 pour constater la cruelle différence entre ce qui prévu/escompté, notamment à travers la LPFP, et les réalisations.

2- L'analyse

Ce décalage entre prévision et réalisation traduit la nécessité de consentir à un effort financier supplémentaire afin d'atteindre les objectifs fixés tant en LPFP que dans le programme de stabilité de la France.

Ce décalage est aussi la marque de la difficulté de redresser les finances d'un Etat lorsque l'appareil productif (économie) ne joue plus son rôle de moteur ; l'adoption de textes fixant des objectifs ne fait pas tout.

II- Propositions opérationnelles envisageables pour permettre l'amélioration de la participation effective des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics et leviers à actionner

La formulation du sujet invite les candidats à ne présenter que les mesures « les plus appropriées » qui leur semblent permettre « l'amélioration de la participation effective des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics ». Ils ne doivent pas d'une part, étudier des mesures budgétaires ou comptables qui ne sont pas en lien direct avec l'objectif affiché et d'autre part étudier toutes les mesures possibles, mais celles qui leur semblent les plus pertinentes.

Les candidats peuvent ici utiliser la synthèse des recommandations du Rapport public thématique de la Cour des comptes, Les finances publiques locales, 2013 (doc. 2) et l'extrait du rapport Lambert-Malvy (doc. 8).

NDLR : le correcteur pourra juger de la capacité à trier les macro-propositions et associer les leviers

A- La nécessité de réduire les dépenses publiques locales

Le mouvement de réduction de la dépense publique locale peut passer par trois axes principaux.

1. Réduire le coût global de la décentralisation

Réduire les coûts passe ici par une réflexion plus poussée que la simple diminution des dotations.

- En 2015, le nouveau coup de rabot sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne devrait plus être de 1,5 milliard comme initialement prévu, mais de 3,7 milliards d'euros au total. En 2016 et 2017, deux baisses consécutives du même montant sont programmées pour parvenir à la réduction des dotations de 11 milliards d'euros. Ce qui ferait passer la DGF de 41,5 milliards en 2013 à 29 en 2017.



Les candidats peuvent relever les explications données dans le doc 4 (avis n° 162) : la baisse de la dotation globale de fonctionnement serait supportée par la dotation forfaitaire de celle-ci (et la dotation d'intercommunalité pour les EPCI à fiscalité propre) ou, à défaut, sur les compensations d'exonération de fiscalité directe locale au sein de l'enveloppe normée des concours financiers et sur les avances de fiscalité de chaque collectivité.

- La limitation des coûts de gestion : notamment, gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, développement des services achats afin d'optimiser la dépense, valorisation du domaine de la CT, rationalisation des investissements.
- La mutualisation/rationalisation (propositions 11, 22 et 24 Lambert-Malvy, par exemple ; le candidat peut exploiter la figure 3 du doc. n° 1/évolution des trois fonctions publiques). Cela passant par une mutualisation des services et des personnels.

Le candidat peut souligner que si cela est pertinent pour les services supports/centraux, c'est peut-être moins évident pour les services de proximité : école, crèche, service d'aide aux personnes âgées - services qui nécessitent le plus d'agents ; en outre, il peut souligner que l'augmentation des personnels locaux est aussi en partie le fait du cadre juridique (désengagement de l'Etat, renforcement de la réglementation qui peut entraîner une augmentation de certains personnels...) et démographique (augmentation de la population) dans lequel elles évoluent.

- La fusion de certaines collectivités, la rationalisation des structures locales (carte de l'intercommunalité, syndicats...) ; question du mille-feuille institutionnel (proposition 10 Lambert-Malvy par exemple ; projet actuel de redécoupage de la carte régionale) et de syndicat avec EPCI (proposition 31).
- La clarification de la répartition des compétences, question de la clause générale de compétence (proposition 15 Lambert-Malvy) et des compétences elles-mêmes (proposition 21 par exemple).
- La possibilité d'envisager, si les objectifs ne sont pas atteints, des marges de manœuvre supplémentaires en matière de dotations et de mécanismes de péréquation.

Le candidat peut noter que la Constitution (art. 72-2) permet de manœuvrer probablement plus facilement à partir des dotations (en diminuer la quantité ne diminue pas le ratio des ressources propres, bien au contraire) qu'à partir des mécanismes de péréquation.

Pour toutes ces mesures, les candidats peuvent néanmoins souligner une absence d'observation sur les économies réelles d'échelle... Argument suffisamment soulevé ces derniers temps pour ne pas le passer sous silence...

2. Maîtriser les dépenses de personnel (voir rapport Lambert-Malvy) ; nous sommes là sur des mesures ne portant pas leurs fruits immédiatement.

Cet aspect peut être traité à part, ou vu dans le 1^{er} point, on retrouve ici la gestion prévisionnelle des effectifs et l'idée de mutualisation/rationalisation des services et des personnels.

Le candidat peut souligner que si la mutualisation est pertinente pour les services supports/centraux, c'est peut-être moins évident pour les services de proximité : école, crèche, service d'aide aux personnes âgées. En outre, concernant la diminution des effectifs, il peut souligner que l'augmentation des personnels locaux n'est qu'en partie le fait du cadre juridique, la Cour a montré que ces dépenses avaient augmenté au-delà des seuls transferts de compétences.



3. La question de la réduction des investissements publics locaux.

Les candidats peuvent rappeler que le plan de relance de l'économie incitait les CT à investir davantage et de manière anticipée en 2009 et 2010 via une réforme des règles d'allocation du FCTVA.

Il faut néanmoins souligner que si les CT supportent l'investissement public (75 %), il est néanmoins plus facile de diminuer à brève échéance ce type de dépenses que les dépenses de fonctionnement dont les 2/3 sont des dépenses de personnel (les réductions portant ici plus sur le moyen terme).

Réduire les dépenses d'investissement entraîne une diminution des besoins de financement et entraîne donc une diminution du besoin d'autofinancement... Il y a là une véritable réflexion à mener sur la capacité d'autofinancement des CT et donc de l'utilisation de l'excédent dégagé par la section de fonctionnement. Cette réduction de besoin d'autofinancement permettrait-il d'absorber/de compenser (au sens commun du verbe) la baisse des dotations ?

B- La marge de manœuvre des collectivités territoriales en matière de recettes

Pour faire face à la réduction des dotations et pour trouver de nouvelles recettes, plusieurs pistes sont envisageables.

1. Transfert de nouvelles recettes fiscales vers les CT ?

2. Renforcement de la péréquation autour du Pacte de confiance (voir le Jaune) : poursuivant la logique de solidarité entre les collectivités du PLF 2013, il est prévu une montée en puissance et une amélioration des mécanismes de péréquation. Ainsi, comme en 2013, la péréquation verticale augmentera au minimum de 119 M€, dont 10 M€ pour les départements et 109 M€ pour les communes. Les différents fonds de péréquation horizontale progresseront conformément au rythme prévu pour chacun d'eux, soit une augmentation de 210 M€ du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) – qui atteindra 570 M€ – et de 20 M€ du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) – qui atteindra 250 M€. Les critères de prélèvement et de reversement seront adaptés, conformément aux préconisations du Comité des finances locales, notamment par une meilleure prise en compte du critère de revenu par habitant.

3. L'augmentation des recettes propres ? Cela pose la question de l'augmentation des impôts et de l'hétéronéité du potentiel fiscal des CT, des redevances (possible mais sera largement insuffisant). La question de la tarification des services publics locaux mérite d'être abordée.

4. La question de l'autonomie fiscale des collectivités. *Les candidats peuvent évoquer pour l'affirmer ou l'écarter – en montrer les avantages et les limites. La connaissance de ces questions outre-mer pourra être valorisée.*

C- Les leviers transversaux

La séparation entre propositions et leviers ne doit pas se faire de manière artificielle car chaque proposition comporte en elle-même son/ses propre(s) levier(s), mais des leviers plus généraux, plus transversaux peuvent être envisagés. Ils sont ici isolés pour être plus facilement identifiés.

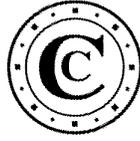


- 1- L'importance de la gouvernance** : une instance (type Haut conseil des territoires, aujourd'hui abandonné...) chargée d'une part d'élaborer un pacte de gouvernance des finances locales et d'autre part d'arrêter des engagements entre l'État et les collectivités territoriales portant sur les objectifs de maîtrise des évolutions de la dépense afférente à la fonction publique territoriale (doc. 2). Nécessité d'une instance de dialogue national des territoires (Communiqué FVM, (doc. 9) ; proposition 1 Lambert-Malvy, (doc. 8)). Cette idée de dialogue et de concertation Etat-CT-Association d'élus est aussi présente dans la mise en œuvre de la mutualisation (proposition 27 Lambert-Malvy). Dans le prolongement de la réforme de la gouvernance, les questions de l'implication réelle des CT dans la définition des grandes orientations en matière de politiques publiques ; de la mise en place d'une évaluation des politiques publiques au niveau local se posent.
Cela nécessite une réelle compréhension et appréhension des rôles respectifs du Gouvernement / Parlement / CFL / associations d'élus par le candidat.
- 2- La réforme territoriale**
Cet aspect a déjà été traité ci-dessus (A) ; le correcteur sera particulièrement attentif au fait qu'au regard de la commande, les différentes propositions de réforme institutionnelle sont ici des leviers et non une proposition principale.
- 3- La trajectoire de mise à niveau du système financier et comptable public local** par référence à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.
- 4- La contractualisation** (propositions 11, 13, 49, 50, Lambert-Malvy) :
 - pacte volontaire individualisé, notamment afin de proposer à certaines collectivités (départements - ?- grandes agglomérations, etc., un pacte avec l'Etat fixant l'évolution de la DGF, l'évolution des dépenses, de l'endettement, ; le tout étant assorti d'incitations financières ;
 - associer dans un cadre conventionnel les principales entités publiques partenaires à une logique de maîtrise forte des prestations qu'elles facturent aux collectivités territoriales ;
 - nouveau mode de contractualisation entre les CT (on retrouve ici l'idée de mutualisation, celle-ci passant par une contractualisation)

L'attention est attirée sur les prérequis nécessaires pour répondre à la commande.

Connaissance du cadre institutionnel :

- Constitution (article 72 et autres) – architecture des finances locales – étapes de décentralisation
- Rôles et responsabilités des acteurs (gouvernement – portefeuilles ministériels, directions impliquées, Parlement, comité des finances locales, associations d'élus, comité des prélèvements obligatoires, Cour des comptes, chambres régionales des comptes, ...)
- TSCG de 2012 et Loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques
- Loi de programmation 2012-2017
- Engagements / UE (programme de stabilité, PNR notamment)
- Mécanisme des concours financiers de l'état aux collectivités territoriales
- Mécanismes de péréquation
- Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales conclu le 16 juillet 2013.



Compréhension globale des leviers de maîtrise des finances publiques :

- Compréhension des phénomènes de dette et déficits
- Connaissance des taux de prélèvements obligatoires
- Compréhension générale des leviers à actionner, en dépenses et en recettes
- Capacité à apprécier les propositions :
 - la faisabilité (aisée, complexe, difficile ; conditions de succès, risques associés) ;
 - la rapidité à produire des effets budgétaires réels (infra annuel, 2 à 3 ans, plus de 3 ans...) ;
 - le quantum d'économie potentiel (en ETP, en M€)
 - les conséquences sur le fonctionnement des services et sur le service rendu

Connaissance de rapports publics :

La connaissance des rapports P Richard (2006) ; G Carrez – M Thénault (2010) seront des points d'appui solides pour les candidats.

Actualisation du thème de la réduction des déficits publics

- Agenda gouvernemental des réformes / négociation avec les associations d'élus
 - Cf maîtrise des textes adoptés / projets (exemple : échec de la création du HCT)
- Cycle de lois de finances (LRgt : DOSFP, PLF)
- Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances, publié le 17 juin 2014.

Pour mémoire, liste des documents remis aux candidats (dossier de 51 pages) :

Document n° 1 : Extraits du projet de loi de finances (PLF) pour 2014 – Jaune *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*, juillet 2013, pp 6-14 et 17-18 (11 pages) ; **page 2**

Document n° 2 : Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2013, pp. 47-50 (2 pages) ; **page 13**

Document n° 3 : Extrait de l'avis n°1435 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1395) de finances pour 2014, Assemblée nationale, 10 octobre 2013, pp 9-13 (5 pages) ; **page 15**

Document n° 4 : Extrait de l'avis n° 162 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, Sénat, 21 novembre 2013, pp25-30 (6 pages) ; **page 20**

Document n° 5 : Extrait du Rapport public annuel 2014, Cour des comptes, 11 février 2014, pp 46-51 (6 pages) ; **page 26**

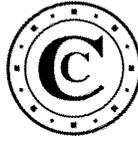
Document n° 6 : Réponse de la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique à la Question n° 42009, Assemblée nationale, 25 février 2014 (4 pages) ; **page 32**

Document n° 7 : Extrait de la Note de conjoncture *Les Finances locales – Tendances 2014*, la banque postale, avril 2014, pp 4-5 (2 pages) ; **page 36**

Document n° 8 : Extraits du rapport Lambert-Malvy, *Pour un redressement des finances publiques*, 16 avril 2014, pp 1-4 et annexe IV pp 9-14 (10 pages) ; **page 38**

Document n° 9 : Communiqué de la Fédération des villes moyennes suite à la remise du rapport Lambert-Malvy *Pour un redressement des finances publiques*, 23 avril 2014 (2 pages) ; **page 48**

Document n° 10 : Extrait de *Les collectivités locales en chiffres 2014*, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, 15 mai 2014 (3 pages) ; **page 50**



- **Meilleure copie de finances publiques (37/40 points)**

« Note préparatoire

Objet : Participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics

Dans son dernier rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a indiqué que le retour à un déficit de 3 %, correspondant aux engagements européens de la France dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, était repoussé à 2017. Le déficit public devrait être encore supérieur à 4 % en 2014 et 2015. Partant, la Cour des comptes a souligné la nécessité de faire participer les collectivités territoriales à la réduction du déficit de façon plus poussée. Celles-ci doivent réduire leurs dépenses de façon importante afin de participer à hauteur de 11 Md€ aux 50 Md€ d'économies prévues par le gouvernement pour réduire le déficit.

Dans ce contexte et en vue de travaux communs entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur le thème de la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics, la présente note :

1° établit un état des lieux de la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits, soulignant le poids de celles-ci dans les déficits et mentionnant les réformes récentes pour les faire participer à l'effort général ;

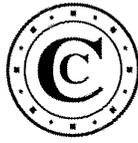
2° formule des propositions en vue de renforcer la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits, en particulier en renforçant l'encadrement et la transparence de leurs finances et en encourageant une réduction et une mutualisation de leurs dépenses de fonctionnement et surtout de personnel.

1 – Du fait de l'importance croissante des collectivités territoriales dans les finances publiques et de la nécessité d'efforts supplémentaires pour réduire les déficits publics, des mesures ont été prises pour faire participer les collectivités territoriales à cette réduction.

1.1. L'importance croissante des collectivités territoriales dans les finances publiques justifie leur participation aux efforts nécessaires de réduction des déficits publics

1.1.1. Les dépenses des collectivités territoriales ont fortement augmenté depuis 30 ans

- Leurs dépenses sont passées de 8,7 points de PIB en 1983 à 11,9 points de PIB en 2012, soit une augmentation de près de 3 % en volume en moyenne par an, au cours des 30 dernières années. Ceci représente 12 % du total des dépenses publiques en 2012, contre 9 % en 1983. La hausse des dépenses des collectivités territoriales a donc été plus importante que la hausse totale des dépenses publiques.
- Cette augmentation des dépenses a deux origines :
 - Une augmentation liée à la décentralisation entreprise par les lois Defferre de 1982 et 1983 et relancée par l'acte II de la décentralisation avec la révision constitutionnelle de 2003. Cette augmentation des dépenses, liée à des transferts de compétences, a fait l'objet d'une compensation par l'Etat.
 - Une augmentation liée à des dépenses hors décentralisation. Ainsi, le secteur communal, moins concerné par la décentralisation, a contribué pour moitié à l'évolution totale des dépenses sur les 10 dernières années.



La hausse des dépenses des collectivités territoriales est donc principalement le fait de choix budgétaires de celles-ci, et non d'une pression extérieure liée à la décentralisation.

- Cette hausse des dépenses s'est accompagnée d'une modification de leur composition, qui se décompose en trois sous-ensembles :
 - Dépenses de fonctionnement : passées de 39 % des dépenses en 1983 à 53 % en 2012, avec une multiplication par trois en volume ;
 - Dépenses d'investissement ;
 - Prestations et autres transferts.

80 % de la hausse des dépenses hors décentralisation est liée à la hausse des dépenses de fonctionnement, qui doivent donc constituer un levier d'action privilégié pour une maîtrise des dépenses.

- La hausse des dépenses de personnel est particulièrement significative, celles-ci représentant 57 % des dépenses de fonctionnement en 2012. La fonction publique territoriale – corrigée des transferts au titre de la décentralisation – a progressé de près de 20 % entre 2002 et 2011 tandis que la fonction publique d'Etat reculait de 4 %.

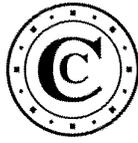
1.1.2. Le dynamisme des recettes des collectivités territoriales n'a pas été suffisant pour compenser la hausse des dépenses et le creusement des déficits

- Les recettes des collectivités territoriales ont été multipliées par 2,6 entre 1983 et 2012. Les collectivités territoriales ont ainsi connu des soldes excédentaires dans les années 1990.
- Cependant, depuis les années 2000 les recettes augmentent à un rythme de 3,5 % par an, similaire au rythme antérieur de la période 1995-2000, tandis que les dépenses augmentent de 4,5 % par an contre un rythme antérieur de 2,5 %.
- Le solde des collectivités territoriales s'est donc dégradé et est négatif depuis le milieu des années 2000. Il est de - 0,2 % en 2012, représentant 3 % de l'ensemble des déficits publics.
- Le déficit des collectivités territoriales est néanmoins soutenu par une règle d'or en vertu de laquelle elles ne peuvent pas financer leurs dépenses de fonctionnement par l'emprunt et doivent donc être à l'équilibre au titre de la section de fonctionnement. L'encadrement du recours à l'emprunt a été encore renforcé par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui restreint les conditions d'emprunt, et par la loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM qui prévoit un examen de la stratégie de gestion de la dette pour les plus grandes collectivités.

Alors que la croissance est très faible depuis la crise, et proche de 0 actuellement, et que le redressement des comptes publics doit être poursuivi, tandis qu'un retard a été pris par rapport à la trajectoire de la loi de programmation, l'importance prise par les collectivités territoriales dans les finances publiques justifie leur participation à l'effort supplémentaire nécessaire pour réduire les déficits publics, d'autant plus que la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) exige une maîtrise accrue des dépenses.

- #### 1.2. Depuis 2012, des mesures ont été prises pour faire participer les collectivités territoriales à la baisse des déficits, via une diminution des concours de l'Etat, tout en veillant à apporter des solutions à leurs difficultés financières.

1.2.1. Les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de réduction des déficits à travers une diminution des concours de l'Etat.



- La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que soit fixé chaque année un cadre à l'évolution des concours financiers de l'Etat au sein d'une enveloppe normée. Cela a été fait dans la loi de programmation pour 2012-2017.
- Lors de la conférence nationale des finances publiques de 2013, le Gouvernement a annoncé une réduction des dotations de l'Etat de 1,5 Md€ en 2014 et de 1,5 Md€ en 2015.
- Ces dispositions ont été acceptées dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013 et reprises dans la loi de finances pour 2014. Elles correspondent au double de la réduction prévue dans la loi de programmation pour 2012-2017.
- Cette réduction des dotations passe principalement à travers une réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF).
- La répartition de la baisse -56 % incombant aux communes et à leurs groupements, 32 % aux départements et 12 % aux régions- s'est faite dans le respect du principe de péréquation et au prorata de leurs recettes totales, conformément aux préconisations du Comité des finances publiques.

1.2.2. La participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits s'accompagne de la mise en place de solutions à leurs difficultés financières.

- Pour compenser la réduction de leurs dotations, l'Etat a transféré
 - aux départements des ressources pérennes tenant compte de leurs dépenses sociales contraintes qui correspondent à 60 % de leurs dépenses de fonctionnement courantes ;
 - aux régions de nouvelles recettes fiscales.
- Les moyens en faveur de la péréquation ont été accrus.
- Les marges de manœuvre sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont été élargies : les départements peuvent pour une période de deux ans porter le plafond maximal du taux de DMTO de 3,80 % à 4,50 %, permettant aux départements de recueillir des recettes supplémentaires.
- L'objectif de ces mesures est de faire participer les collectivités territoriales à la réduction des déficits sans pour autant aggraver leurs difficultés financières, l'objectif étant de les inciter à maîtriser leurs dépenses.

Si des mesures ont déjà été prises pour diminuer les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et ainsi les faire participer à la réduction des déficits, des leviers supplémentaires subsistent.

2 – La participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits peut être renforcée à travers une amélioration de la transparence sur les finances locales et une réduction et une mutualisation des dépenses de fonctionnement.

2.1. Les principaux leviers d'action résident dans les dépenses de fonctionnement et plus particulièrement les dépenses de personnel.

2.1.1. Les moyens des collectivités territoriales doivent être davantage mutualisés et coordonnés pour permettre une réduction des dépenses et donc des déficits.



- La coordination des moyens des collectivités territoriales suppose une meilleure répartition de leurs compétences, la suppression définitive de la clause générale de compétence et la définition de règles plus claires régissant l'intervention commune des collectivités territoriales et les dispositifs de co-financement. Une telle clarification devrait être réalisée dans le cadre de la réforme territoriale prévue par le Gouvernement et examinée en deuxième lecture au Parlement à l'automne 2014.
- Les moyens de fonctionnement des collectivités territoriales doivent être mutualisés. Plusieurs mesures sont envisageables :
 - mettre en place une incitation financière dans l'enveloppe des concours financiers, afin d'encourager une mutualisation effective et durable ;
 - utiliser le critère du coefficient de mutualisation -introduit par la loi MAPTAM de 2014- pour déterminer la répartition de la DGF ;
 - développer l'information sur la contractualisation.La réussite de l'expérience lyonnaise de fusion des compétences entre le département et l'agglomération témoigne de la faisabilité de telles mesures.

2.1.2. Les dépenses de personnel doivent être réduites.

- Les dépenses de personnel étant les principales responsables de la hausse des dépenses des collectivités territoriales hors décentralisation, elles doivent constituer un levier d'action privilégié.
- La gestion prévisionnelle des emplois et compétences doit être améliorée. Dans cette optique, le fonctionnement des instances paritaires consultées en matière de ressources humaines devrait être revu afin de mieux prendre en compte l'impact financier. Il serait possible de s'inspirer de l'exemple du Danemark où des négociations ont lieu tous les 2 ou 3 ans sur l'évolution des rémunérations. L'avancement à la durée minimale doit en particulier être supprimé.
- Des mesures doivent également être prises concernant la durée de travail. L'augmentation de cette durée, pour atteindre le niveau légal, doit s'accompagner d'une réflexion sur l'absentéisme et la répartition des effectifs, qui pourra faire l'objet d'un axe de travail de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

2.2. L'adoption de mesures supplémentaires de maîtrise des dépenses des collectivités territoriales suppose une meilleure transparence sur les finances locales.

2.2.1. Un pacte de gouvernance des finances locales pourrait être adopté.

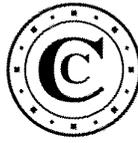
- Un pacte de gouvernance des finances locales permettrait de fixer des règles d'encadrement des dépenses, des recettes et du solde des collectivités territoriales, correspond aux engagements de redressement des finances publiques.
- Cependant, le principe de libre administration des collectivités territoriales, posé à l'article 72 de la Constitution, s'oppose à tout encadrement trop strict de leurs dépenses et de leurs recettes.
- De plus, la concertation avec les collectivités territoriales et les organisations les représentant, au-delà des trois plus grandes, doit être privilégiée.
- L'adaptation d'un tel pacte doit donc permettre de négocier et de formaliser certaines règles et de prévoir une évolution des dotations de l'Etat mais ne saurait avoir une valeur contraignante.



2.2.2. Il convient d'améliorer la clarté et la transparence des informations financières et comptables, afin d'identifier les leviers de réduction de la dépense.

- Les données des finances locales pourraient être centralisées, incluant notamment des statistiques sur la dette.
- Une certification des comptes publics locaux pourrait être envisagé.
- Le chantier de construction d'un compte financier unique pourrait être ouvert en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités.
- Cependant, tous ces dispositifs nécessitent d'adapter les systèmes d'information, ce qui peut être une procédure lourde.
- De plus, ils supposent une coopération des collectivités territoriales et donc une concertation avec celles-ci.

Si les collectivités territoriales participent d'ores et déjà à la réduction des déficits publics du fait d'une réduction des dotations de l'Etat, d'autres leviers d'action peuvent être exploités. Le principal levier, sur lequel devront s'axer les travaux communs, concerne la réduction et l'harmonisation des dépenses de personnel».



ANNEXE 3

Éléments de correction de l'épreuve de composition de droit

- **Sujet : « L'autonomie contractuelle des personnes publiques »**

Le sujet est un sujet de droit administratif avec une dimension communautaire. La principale difficulté pour le candidat est de bien cerner l'étendue du sujet et de traiter tout le sujet mais rien que le sujet. Les candidats doivent éviter de trop s'attarder sur la définition théorique des contrats en droit public, de traiter le sujet uniquement sous l'angle des marchés publics et/ou des modes de gestion déléguée de service public, de se noyer dans un inventaire trop long des différents contrats que peuvent conclure les personnes publiques ou de limiter le sujet à une analyse fastidieuse de la jurisprudence.

L'objectif est de pouvoir apprécier les capacités du candidat à synthétiser dans un plan dynamique tous les aspects d'un sujet vaste et transversal. Le candidat doit être en mesure de problématiser ses connaissances et d'analyser les difficultés que soulèvent le sujet.

La bonne compréhension de l'énoncé du sujet est en conséquence primordiale :

Personnes publiques : toutes personnes morales de droit public ce qui regroupe l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics.

Autonomie contractuelle : le mot autonomie est entendu comme un synonyme du mot liberté, le principe de l'autonomie de la volonté induisant le principe de liberté contractuelle. La liberté contractuelle appliquée aux personnes publiques n'est pas de même nature que la liberté contractuelle des personnes privées (cf. infra). Cette liberté doit s'exercer dans un but conforme à l'intérêt général, ainsi que dans le respect des principes et des textes qui encadrent l'action de l'administration. En ce sens, le mot « autonomie » est préféré au mot « liberté ». Cette autonomie contractuelle des personnes publique est donc modelée par des règles spécifiques qui s'imposent à elles.

Problématique : Les personnes publiques, en tant que sujet de droit, sont habilitées à contracter. Quels sont les contours de leur autonomie contractuelle ? Ont-elles la faculté de contracter en se donnant se fixant leurs propres règles ? Peuvent-elles contracter avec qui elles veulent et dans quelles conditions ?

Divers plans sont possibles et il ne s'agit pas ici de proposer un plan type mais de présenter les différents éléments qui permettront aux correcteurs d'apprécier si le candidat a vu et compris les différents aspects du sujet.



1^{ère} Idée force : La reconnaissance progressive de l'autonomie contractuelle des personnes publiques

La notion de liberté contractuelle appliquée aux personnes publiques a été reconnue dans les années 1980, le mouvement jurisprudentiel s'est confirmé dans les années 2000.

1° Reconnaissance par le Conseil constitutionnel

→ Pendant longtemps le Conseil Constitutionnel s'est refusé d'admettre la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle, rejetant par voie de conséquence tout moyen tiré de la violation de la liberté contractuelle (Décision du 3 août 1994, n° 94-348 DC « considérant qu'aucune disposition de la Constitution ne garantit le principe de liberté contractuelle »).

→ Avant de consacrer le principe d'autonomie contractuelle des personnes publiques, le Conseil constitutionnel avait simplement rappelé dans **une décision du 19 juillet 1983** (n° 83-160 - Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances), qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'opposait à ce que l'État passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales de la République, afin d'harmoniser l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi.

→ Pour les personnes publiques¹, le revirement s'est produit avec la **décision du 30 novembre 2006** (*Loi relative au secteur de l'énergie*) par une reconnaissance implicite de leur liberté contractuelle. En effet, le Conseil Constitutionnel a précisé que seuls des motifs d'intérêt général pouvaient justifier une atteinte par le législateur à la liberté contractuelle (en l'espèce, pour assurer la cohérence du réseau et le maintien de la péréquation des tarifs d'utilisation, ceci constituant un motif d'intérêt général).

« Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; »

2° Reconnaissance par le Conseil d'Etat

→ Le Conseil d'Etat a tout d'abord précisé que la liberté contractuelle constituait une des composantes de la libre administration des collectivités locales (CE 2 février 1983, Union des transports publics urbains et régionaux).

→ La personne publique est libre de recourir -ou non- à l'instrument contractuel pour mener à bien son action. Ex : le Conseil d'Etat reconnaît à une commune la liberté d'opter ou non pour une délégation de service public (arrêt M Loupias et autres 18 mars 1988).

¹ Pour les personnes privées, c'est au détour d'un considérant d'espèce que le Conseil a reconnu explicitement la valeur constitutionnelle du principe : *« la liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Déclaration »* (décision du 19 décembre 2000 -loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 n°2000-437 DC).



→ Le Conseil d'Etat a confirmé que la liberté contractuelle constituait un principe général du droit pour les personnes publiques (CE 29 janvier 1998, Sté Borg Warner) en précisant qu'une loi qui « dérogeait au principe de la liberté contractuelle » devait être interprétée strictement.

2ème Idée force : Enjeux de cette autonomie et conditions de son épanouissement

→ Le contrat bénéficie en lui-même d'une valeur symbolique souvent préférée aux actes unilatéraux pour régler les rapports économiques, sociaux et politiques. Le mouvement de contractualisation est indissociable des conditions nouvelles dans lesquelles se déploie l'action publique dans les sociétés contemporaines. Il correspond à un nouveau style de rapports fondé sur le dialogue et la recherche de consensus, plutôt que sur l'autorité. L'adhésion et la négociation remplacent la décision réglementaire.

→ La technique contractuelle s'applique non seulement aux rapports entre entités administratives, mais elle devenue aussi un vecteur privilégié d'externalisation de certaines missions de service public. L'autonomie contractuelle des personnes publiques tend à être plus grande dans la première catégorie de contrats que dans la seconde.

- **1° Contractualisation des rapports entre entités administratives : Développement d'une administration contractuelle :** « le contrat devient non seulement un processus privilégié pour régir les rapports entre l'Etat et les autres collectivités ou les collectivités territoriales entre elles, mais aussi un mode de gestion interne à l'administration de l'Etat » (R. Denoix de Saint Marc, l'administration contractuelle AJDA 2003).

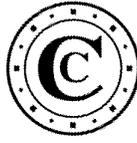
→ Les personnes publiques organisent leur coopération dans le cadre de conventions afin d'harmoniser leurs actions sur le territoire. La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales s'est ainsi imposée avec la décentralisation pour contrebalancer les effets du partage des compétences.

→ Le procédé contractuel est également utilisé pour régir les rapports au sein d'une même personne publique. Le contrat est alors un instrument de pilotage de l'action administrative. Développement des contrats de performance ou d'objectifs et de moyens et des délégations de gestion (Instituées par le décret du 14 oct. 2004).

→ Les contrats conclus entre les personnes publiques dans le cadre d'une relation soit « verticale » impliquant un contrôle de l'une sur l'autre (in house), soit « horizontale » (coopération public-public) n'entrent pas dans le champ d'application des directives européennes sur les marchés publics.

- **2° Développement et multiplicité des contrats conclus avec des prestataires externes.**

→ Le mouvement de contractualisation déborde largement le domaine économique et s'étend aux différents champs d'intervention publique (action sociale, environnement, culture, etc.) Les personnes publiques ont ainsi recours au procédé contractuel pour la satisfaction de leurs besoins (achats sur marchés en investissement et fonctionnement, réalisation de travaux publics, emprunts, recrutements d'agents, etc.), pour la gestion ou l'occupation du domaine public, pour l'externalisation de certaines missions de services publics (délégation de service public) ainsi que pour l'organisation de divers partenariats (partenariat public-privé, partenariat avec des SEM, des associations, etc.)



→ L'autonomie contractuelle des personnes publiques doit se concilier avec les nécessités d'une gestion financière au meilleur coût, respecter les principes d'égalité et de libre concurrence, garantir la transparence de l'action publique.

3^{ème} idée force : Les limites à l'autonomie contractuelle des personnes publiques : spécificités et évolution

La contractualisation ne se déploie pas en marge de la légalité : c'est la loi qui fixe à l'administration le cadre, les formes et les limites de son action.

Le législateur bénéficie d'une importante possibilité d'immixtion dans les contrats passés par des personnes publiques : il peut, pour des motifs d'intérêt général, modifier des contrats en cours d'exécution, imposer des règles de droit avec effet rétroactif, valider des contrats passés par des personnes publiques, restreindre voire imposer le choix d'un cocontractant...

1° La liberté contractuelle des personnes publiques n'est pas totalement assimilable à celle des personnes privées. L'article 1134 du code civil qui prévoit que les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites, et qu'elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel ne trouve pas son équivalent en droit administratif.

→ Les règles de procédure qu'une personne publique est contrainte de respecter sont plus complexes et strictement contrôlées. La construction interne de la volonté de l'administration diffère profondément de celle d'une personne privée, et le juge administratif en assure un contrôle bien plus strict que le juge judiciaire.

Ex : Arrêt CE du 23 avril 1997 (*ville de Caen contre M. Paysant*) : les personnes publiques doivent respecter les dispositions législatives relatives à la passation des contrats notamment, en l'espèce, le droit à l'information des conseillers municipaux.

- Arrêt CE du 8 avril 2009 *compagnie générale des eaux et commune d'Olivet* : « *les clauses d'une convention de délégation de service public qui auraient pour effet de permettre son exécution pour une durée restant à courir, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1995, excédant la durée maximale autorisée par cette loi, ne peuvent plus être régulièrement mises en oeuvre au-delà de la date à laquelle cette durée maximale est atteinte*² ».

2° Les limites tenant au domaine du contrat

→ Les personnes publiques ne peuvent pas contracter dans les matières qui touchent aux pouvoirs régaliens de l'Etat (sécurité, défense, impôt, justice...). Elles peuvent être aussi privées de leur liberté de contracter pour des raisons d'intérêt général ou par détermination de la loi.

² Article 40 de la loi de 1993 (dite « loi Sapin »), complété par la loi du 2 février 1995 qui impose une remise en concurrence périodique des délégations de service public et limite leur durée à 20 ans.



Par exemple, concernant les missions de police, l'exercice de la police administrative ne peut être délégué (CE, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary). Ainsi, la constatation des infractions (CE, 1er avril 1994, commune de Menton) ou les missions de surveillance de la voie publique (CE, 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt) ou encore le stationnement payant sur la voie publique (CE, 1er avril 1994, Ville de Menton contre Sté Scetauparc) ne peuvent pas être délégués

→ Toutefois, la contractualisation tend à gagner la sphère des activités régaliennes (ex : place croissante réservée au consentement dans le procès pénal, à travers le renoncement à certaines garanties procédurales ou l'acquiescement à des mesures alternatives).

3° Limites tenant à la nature du contrat et au choix du cocontractant

→ L'autonomie contractuelle est variable selon la nature du contrat et selon les prestations dont il est l'objet. En matière de marchés publics (contrats les plus souvent passés par l'administration), le Code des marchés publics impose une publicité et une mise en concurrence préalable des candidats ainsi que le respect du principe d'égalité des concurrents.

→ La personne publique doit se conformer à différents types de procédures, déterminés en fonction du montant, de la nature du marché (travaux, fourniture ou services).

→ Le contenu de nombreux contrats conclus par les personnes publiques n'est pas défini librement (exemple : la durée limitée des DSP, exigence d'une évaluation préalable pour les PPP, pièces obligatoires pour les marchés et les DSP etc.)

4^{ème} idée force : L'étendue de l'autonomie contractuelle des personnes publiques reste dépendante du droit communautaires.

→ Le droit communautaire régit les procédures de passation des contrats publics pour l'établissement effectif d'un marché intérieur à l'UE.

- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) du 7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH* : la liberté contractuelle ne peut justifier que les entités adjudicatrices s'affranchissent du principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Les règles fondamentales du traité en général doivent être respectées nonobstant la liberté contractuelle dont bénéficient les personnes publiques.
- Arrêt de la CJCE *Unitron Scandinavia* du 18 novembre 1999 : « le principe de non-discrimination implique le respect du principe de transparence dans les modalités de passation des contrats par des personnes publiques. Celles-ci doivent garantir un degré de publicité adéquat permettant l'ouverture du marché des services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication ».
- Tous les marchés même inférieurs aux seuils communautaires restent sous l'autorité du traité leur imposant le respect des principes fondamentaux du marché intérieur tel que la non discrimination sur la nationalité, la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement, et la libre prestation des services (ordonnance de la CJCE, 3 décembre 2001, affaire C-59/00, Ben Moustén Vestergaard).

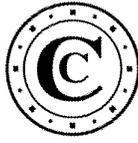


→ Le Code des marchés publics a peu à peu transposé les directives européennes. Ses versions de 2004 (décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004), de 2006 (décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006) et de 2011 (décret n° 2011-1000 du 25 août 2011) vont dans le sens d'une plus grande liberté procédurale notamment les seuils à partir desquels la réglementation communautaire s'applique ont été réévalués à la hausse³ laissant une marge de liberté plus importante aux personnes publiques.

→ Cette tendance semble se confirmer : trois nouvelles directives destinées à moderniser le cadre normatif européen de l'achat public ont été publiées le 28 mars 2014 au Journal officiel de l'Union européenne. Deux d'entre elles concernent les marchés publics ; la troisième encadre l'attribution des contrats de concession (les Etats membres ont jusqu'au 18 avril 2016 pour les transposer).

L'objectif est d'accroître l'efficacité de la dépense publique en procédant à une simplification de la réglementation en vigueur, de permettre aux acheteurs d'utiliser l'instrument des marchés publics comme levier de politique publique et de favoriser l'accès des PME à la commande publique. Les cas dans lesquels la procédure négociée (désormais appelée « procédure concurrentielle avec négociation ») et le dialogue compétitif peuvent être mis en oeuvre sont ainsi considérablement accrus.

³ Jusqu'à 134 000 € pour les marchés de fournitures et de services de l'État et 207 000 € pour ceux des collectivités territoriales, les personnes publiques peuvent passer des marchés à procédure adaptée (nouveaux seuils fixés par le [décret n° 2013-1259 du 27 décembre 2013](#)). De même, en dessous de 15 000 €, la personne publique peut simplifier la mise en concurrence et le contrat n'est pas obligatoirement écrit.



• **Meilleure copie de droit public (17/20 points)**

« En 2008, le Conseil d'Etat intitulait son étude annuelle « le contrat, mode d'action publique et de production de normes ». Il témoignait ainsi de la place croissante acquise par le procédé contractuel au sein des différentes formes d'action publique, en raison des relations plus consensuelles, moins autoritaires et moins unilatérales qu'il permet de développer avec les citoyens.

Pourtant le contrat est historiquement essentiellement le fait des personnes privées, et peu usité par les personnes publiques, comprenant l'Etat, mais aussi les collectivités territoriales ou encore les établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux. Reconnaître à ces personnes publiques une autonomie contractuelle suppose à la fois d'admettre leur libre choix de contracter ou non, et leur octroyer des prérogatives particulières, dérogoires du droit commun, dans la gestion de leurs relations contractuelles.

Cette double reconnaissance semble avoir peu à peu été réalisée au fil des années. En effet, la liberté contractuelle des personnes publiques a été admise, pendant que se multipliaient les contrats qu'elles passaient, tant dans leur nombre que dans les formes que ceux-ci pouvaient revêtir.

Dans le même temps, des prérogatives nombreuses, fortement dérogoires à celles figurant dans le code civil, ont été octroyées aux personnes publiques, de la conclusion à la résiliation des contrats. Toutefois, l'autonomie contractuelle des personnes publiques n'est à ce jour ni générale ni absolue. Ainsi, certaines matières ne peuvent faire l'objet d'un contrat, tandis que le recours à certains formes particulières de contrats, risqués, paraît plus strictement encadré. De plus, l'autonomie contractuelle ne peut signifier ni irresponsabilité ni absence de contrôle : les personnes publiques sont contraintes de respecter certaines obligations, sous le contrôle des juges administratifs et judiciaires dont la jurisprudence s'est précisée. Enfin le contexte européen modifie aujourd'hui profondément le cadre d'exercice de la liberté contractuelle des personnes publiques. Toutefois, s'il encadre l'autonomie contractuelle dans le respect strict des règles de l'égalité concurrence, au travers des obligations de publicité ou de mise en concurrence, il tolère encore certaines dérogoires propres à préserver, pour l'avenir, l'autonomie contractuelle des personnes publiques.

Dès lors, dans quelle mesure l'autonomie contractuelle des personnes publiques, peu à peu consacrée et développée, n'est-elle toutefois ni générale ni absolue et doit être reconsidérée dans le contexte européen ?

L'autonomie contractuelle des personnes publiques a été progressivement admise et garantie par la reconnaissance de leur liberté contractuelle et par l'octroi de prérogatives particulières dans la gestion de leurs relations contractuelles (1). Toutefois, cette autonomie contractuelle n'est ni générale ni absolue, particulièrement face aux exigences du droit européen qui, sans l'obérer complètement, la soumettent à des obligations plus strictes (2).

*
* *



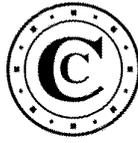
L'autonomie contractuelle des personnes publiques a été progressivement admise et garantie par la reconnaissance de leur liberté contractuelle et par l'octroi de prérogatives dérogatoires importantes dans la gestion de leurs relations contractuelles (I).

L'autonomie contractuelle des personnes publiques s'est tout d'abord développée par la reconnaissance de leur liberté contractuelle et par la multiplication des possibilités de contracter (A).

En effet, la liberté de contracter a été progressivement reconnue aux personnes publiques, sous leurs différentes formes. Si cette liberté était reconnue aux personnes privées dès 1804, à l'article 1134 du Code civil, les textes étaient en revanche silencieux à l'égard des personnes publiques. La reconnaissance explicite intervient tardivement, dans le prétoire des juges administratif et constitutionnel, bien que l'administration ait, en pratique, eu recours au procédé contractuel auparavant. Ce n'est ainsi qu'en 1993 que la liberté de contracter est reconnue aux collectivités territoriales, dans le cadre de la modification de la loi dite « Sapin » (CC, 1993, loi Sapin). Cette liberté est étendue en 1998 par le Conseil d'Etat à l'ensemble des personnes publiques (CC, 1998, Société Wagner). En outre, les établissements publics, qui disposent des caractéristiques des personnes publiques, bénéficient eux aussi de la liberté contractuelle. Enfin, le Conseil constitutionnel donne à la liberté contractuelle, notamment des personnes publiques, une valeur constitutionnelle en 2000 (CC, 2000, Loi relative à la réduction du temps de travail), parachevant ainsi le mouvement engagé. Les personnes publiques deviennent alors libres de conclure des contrats, pouvant être premièrement de droit privé, particulièrement lorsqu'ils sont conclus par des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) dans un but commercial (CE, 1961, Société Companon-Rey).

Elles peuvent aussi plus régulièrement conclure des contrats administratifs, ou contrats de droit public, lorsqu'ils font intervenir deux personnes publiques (TC, 1985, UAP) ou lorsque, faisant intervenir une personne publique et une personne privée, ils ont pour objet le service public (CE, 1956, Bertin) ou contiennent des clauses dérogatoires au droit commun traduisant l'exercice de prérogatives de puissance publiques (CE, 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges).

De plus, cette liberté contractuelle s'est exprimée de plus en plus fréquemment grâce à la multiplication des formes et types de contrats dont peuvent user les personnes publiques. Au côté des contrats « traditionnels », anciens, par lesquels les personnes publiques requéraient les fournitures ou services leur permettant d'accomplir leur mission, d'autres formes se sont développées. Ainsi, l'administration peut contracter pour déléguer à un gestionnaire public ou privé tout ou partie de la réalisation d'une mission de service public, au travers des contrats de « délégations de service public ». Ces contrats sont caractérisés par le fait que le délégataire est rémunéré substantiellement en fonction des résultats de l'exploitation du service (CE, 1996, préfet des Bouches-du-Rhône) bien que la part « substantielle » puisse être limitée à 30 % (CE, 1999, SMITOM). Un critère supplémentaire d'identification de ces contrats particuliers peut aussi être l'association du délégataire au risque économique lié au service (CE, 2008, département de Vendée). De plus, d'autres contrats, les « contrats de partenariat », permettent depuis 2003 à l'administration de confier l'intégralité d'une tâche, de l'étude préalable de faisabilité à la levée de fonds puis à la réalisation des travaux et à l'exploitation du service à un délégataire public ou privé. Ces contrats d'un type nouveau, peu usuels dans l'administration ou les collectivités territoriales, représentent aujourd'hui 12 milliards d'euros et ont notamment permis la construction du stade de la ville de Lille. Par ailleurs, le procédé contractuel s'est aussi multiplié entre les différentes personnes publiques, notamment au travers des contrats de plan Etat-région, reconnus comme contrats administratifs (CE, 1988, Communauté urbaine de Strasbourg).



Le recours au contrat est enfin de plus en plus utilisé dans la fonction publique, d'Etat ou territoriale, où les agents contractuels représentent aujourd'hui plus de 17 % des effectifs.

Ainsi, la liberté contractuelle progressivement reconnue aux personnes publiques a été largement exploitée à la faveur du développement de nouvelles formes de contrats et constitue un premier pas de l'affirmation de l'autonomie contractuelle des personnes publiques.

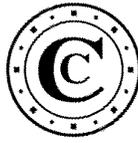
Par ailleurs, l'autonomie contractuelle des personnes publiques a été développée par la reconnaissance de prérogatives particulières, dérogoires du droit commun, dans la gestion de leurs relations contractuelles, plus particulièrement dans le cas des contrats administratifs (B).

En effet, l'autonomie contractuelle des personnes semble incarnée par l'application de normes particulières, dérogoires au droit commun, que les personnes publiques se donnent à elles-mêmes, dans l'acception étymologique du terme « auto-nomie ». Ces règles, qui leur confèrent sous le contrôle du juge des prérogatives exorbitantes, sont ainsi particulièrement en contradiction avec celles du droit civil pour lequel le contrat suppose l'égalité des parties. Dans le cas des contrats administratifs en particulier, les personnes publiques disposent ainsi d'un droit de contrôle sur leur cocontractant (CE, 1932, Léonard) mais aussi d'un droit de direction, d'instruction quant aux modalités selon lesquelles l'exécution du contrat devrait être envisagée (CE, 1952, Société des procédés Ingrand). Elles disposent en outre, plus fondamentalement, d'un droit de modification unilatérale du contrat, conformément au principe de rentabilité, afin par exemple de s'adapter à l'émergence de nouvelles technologies (CE, 1902, Compagnie du Gaz de Deville-lès-Rouen) ou pour permettre la desserte par les transports en commun sous contrat de quartiers nouvellement créés (CE, 1932, Compagnie des tramways de Cherbourg).

La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales admet en outre cette modification unilatérale des contrats nécessaires à l'efficacité de l'action publique, et contribue ainsi à renforcer et à légitimer l'autonomie contractuelle des personnes publiques (CEDH, 1994, Raffineries grecques). De plus, les personnes publiques, contrairement aux personnes privées, peuvent sanctionner les cocontractants qui ne respecteraient pas leurs obligations contractuelles (CE, 1907, Delplanque) voire prononcer une résiliation unilatérale (CE, 1957, Distillerie Magac-Laval). Elles peuvent enfin attendre du cocontractant qu'il ne cesse pas d'exécuter ses obligations contractuelles, y compris lorsqu'elles sont elles-mêmes en tort ou dans l'impossibilité d'accomplir les leurs (CE, 1976, ville d'Amiens).

Par ailleurs, l'autonomie contractuelle des personnes publiques, qui leur ouvre la possibilité de contracter, leur confère aussi le droit de ne pas contracter. L'administration a ainsi toujours la possibilité de subvenir par elle-même à ses propres besoins (CE, 1930, Bourrageas). Elle peut par exemple faire usage du service de boulangerie d'une caserne militaire pour répondre aux besoins d'un centre pénitentiaire voisin plutôt que de faire appel, par le biais d'un contrat, aux services d'une boulangerie locale (CE, 1970, Unipain). De même, le contrat où la convention par lequel l'administration autorise l'occupation du domaine public ne constitue qu'une faculté, qu'elle peut toujours refuser d'octroyer (CE, 2002, RATP).

Ainsi, l'autonomie contractuelle des personnes publiques a été doublement consacrée dans la mesure où, d'une part, une liberté contractuelle leur est reconnue et peut largement être exercée au travers des multiples formes de contrats existantes, et où d'autre part, elles disposent de prérogatives dérogoires particulièrement importantes tout au long de la procédure contractuelle et peuvent, en tout état de cause, se réserver le droit de ne pas contracter.



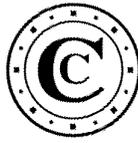
Toutefois, l'autonomie contractuelle des personnes publiques n'est ni générale ni absolue, particulièrement face aux exigences du droit européen qui, sans l'obérer complètement, la soumettent à des obligations plus strictes (II).

L'autonomie contractuelle des personnes publiques n'est ni générale ni absolue dans la mesure où elle ne s'applique pas à tous les domaines et reste fortement encadrée et contrôlée par les juges administratifs et judiciaires (A).

La liberté contractuelle des personnes publiques n'est tout d'abord pas générale : elle ne s'applique pas à toutes les matières et certains textes nouveaux tendent à limiter plus fortement le recours à certains types de contrat, de partenariat ou dans la fonction publique. Ainsi, certaines politiques considérées comme « sensibles » ou risquées ne peuvent depuis longtemps pas être déléguées à un cocontractant, ni dans leur conception, ni dans leur exécution. Il en va par exemple ainsi des missions de police (CE, 1932, ville de Castelnaudary), des missions de surveillance de la voie publique (CE, 1997, Commune d'Olivet), ou encore de la surveillance des détenus (CC, 2002, loi d'orientation et de programmation pour la justice), bien qu'il soit en revanche possible de contracter pour la fabrication des bracelets électroniques, cette fonction ne participant pas à la surveillance directe des détenus. Le Conseil constitutionnel a étendu le champ des matières exclues de l'application du principe de liberté contractuelle, car ne pouvant être déléguées, à l'ensemble des missions de souveraineté (CC, 2003, loi de simplification), accentuant ainsi le caractère non général de ce principe.

De plus, le Conseil constitutionnel encadre désormais plus fermement le recours aux contrats de partenariat qui, s'ils sont attractifs, présentent toutefois des risques financiers importants en échelonnant le paiement sur longue période et en rendant le coût total de l'opération moins visible. Ceux-ci ne seront désormais possibles qu'en cas de complexité technique du projet ou d'urgence (CC, 2003, loi de simplification) ou de retard préjudiciable à l'exécution du service public (CC, 2008, loi relative aux contrats de partenariat). Enfin, des rapports de plus en plus nombreux, notamment le rapport sur l'avenir de la fonction publique, dit « rapport Silicani » de 2008 ou le rapport sur l'avenir de la fonction publique, dit « rapport Pêcheur » de 2013, préconisent de limiter le recours aux contrats dans la fonction publique aux seules fonctions nécessitant une expertise spécifique non disponible au sein des corps : la liberté contractuelle pourrait alors à nouveau voir son champ réduit.

De plus, l'autonomie contractuelle des personnes publiques n'est pas absolue dans la mesure où elle est encadrée par des règles de droit dont le respect est fortement contrôlé par les juges. En particulier, les prérogatives dont sont dotées les personnes publiques dans le cadre des contrats administratifs se doublent d'obligations lourdes qui ne permettent pas de parler d'autonomie complète. Ainsi, les personnes publiques doivent en permanence veiller à l'équilibre financier du contrat en indemnisant les charges nouvelles issues d'une décision administrative, en vertu de la théorie du fait du prince (CE, 1983, Union des transports urbains et régionaux). Elles doivent de plus prendre, au moins partiellement, en charge le surcroît des dépenses résultant de « sujétions imprévues » et menaçant l'équilibre du contrat (CE, 1916, Compagnie d'électricité de Bordeaux). Ces obligations particulières, ainsi que celles auxquelles sont soumises les personnes publiques dans l'ensemble de leur action, notamment le respect du principe de l'égalité, sont fortement garanties par le contrôle du juge administratif et judiciaire, ne permettant pas, une nouvelle fois, d'envisager une totale autonomie contractuelle. Ainsi, le juge judiciaire est compétent pour les contrats de droit privé, en particulier ceux conclus par les établissements publics industriels et commerciaux avec leurs usagers (TC, 1961, Société Companon-Rey) ou avec leurs agents (CT, 1994, Barlaud). Le juge administratif est compétent pour le contrôle des contrats de droit public. Ses pouvoirs, de même que l'ouverture du prétoire, ont été considérablement renforcés ces dernières années et atténuent l'autonomie contractuelle des personnes publiques.



Ainsi, le juge du contrat statuant en plein contentieux peut désormais ordonner une reprise des relations contractuelles après une résiliation unilatérale prononcée par la personne publique (CE, 2011, commune de Béziers II). Il peut en outre être saisi par toute personne dont un intérêt avait été lésé par la passation du contrat (CE, 2011, département du Tarn-et-Garonne) et non uniquement par un tiers évincé (CE, 2007, Société Tropic travaux signalisation).

Il n'y a donc pas d'autonomie contractuelle intégrale des personnes dans la mesure où la liberté contractuelle est limitée en certaines matières et s'accompagne en toutes les autres d'obligations strictes et d'un contrôle étroit des juges administratifs et judiciaires pouvant aboutir à revenir sur les décisions des personnes publiques concernées.

De plus, le contexte européen modifie le cadre d'expression de l'autonomie contractuelle et la soumet à davantage d'impératifs sans l'obérer intégralement toutefois (B).

L'autonomie contractuelle des personnes publiques doit désormais s'opérer dans le strict respect de l'égalité de concurrence et des normes posées par l'Union européenne. En effet, les contrats conclus par les personnes publiques doivent désormais traduire le fait qu'elles sont considérées, en droit européen, comme des agents économiques à part entière, soumis à ce titre au respect des règles du marché. Ils doivent ainsi respecter des règles de publicité, de transparence et de mise en concurrence stricte, pouvant en apparence porter atteinte à l'application d'une autonomie contractuelle totale.

La France avait déjà partiellement intégré ces conditions au droit national, en introduisant dès 1988 un référé précontractuel permettant à toute personne intéressée de saisir le juge du contrat, entre la notification du candidat retenu et la signature effective du contrat, sur le fondement d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence : il s'agissait alors de prévenir en amont tout motif d'annulation ultérieur. Conformément aux obligations posées dans la directive « Recours » par l'Union européenne en 2008, l'Etat français instaure un nouveau recours, le référé contractuel, pour étendre la possibilité de saisir le juge sous ces deux mêmes griefs pendant deux mois après la conclusion du contrat. Elle traduit ainsi en droit national les obligations européennes posant un cadre plus strict à l'exercice de l'autonomie contractuelle. Le Conseil constitutionnel a fait de même en 2003 en ajoutant au corpus des principes à valeur constitutionnelle ceux d'égal accès, d'égal traitement et de transparence de la commande publique (CC, 2003, loi de simplification). Au-delà de ces principes fondateurs, dont l'Union européenne impose qu'ils s'appliquent à tout contrat passé par une personne publique (CJCE, 2000, Telaustria), la Cour de justice de l'Union européenne a aussi posé d'autres obligations enserrant l'autonomie contractuelle des personnes publiques. En particulier, elle impose que le choix final du contractant soit effectué, sauf exception, sur le critère du mieux-disant économique (CJCE, 2001, Concordia Bus Finland), et restreint ainsi fortement la liberté de choix et le recours à la notion de « confiance » ou « intuitu personae », dans le souci d'assurer un choix objectif. De plus, elle interdit à un établissement public de tirer avantage de son statut public, qui sous-entend notamment une garantie implicite de l'Etat en cas de faillite, y compris dans le cadre de la conclusion de ses contrats (CJCE, 2014, La Poste). Le droit de l'Union européenne pose donc désormais un cadre strict qui semble limiter l'autonomie contractuelle en la soumettant à des exigences croissantes.



Toutefois, cette application des exigences de l'Union européenne n'obère pas intégralement l'autonomie contractuelle des personnes publiques dans la mesure où des dérogations et aménagements sont prévus afin de garantir une action publique efficace. Ainsi, la cour de justice de l'Union européenne admet la possibilité pour les personnes publiques d'être exemptées des obligations de publicité et de mise en concurrence lorsqu'elles contractent en leur sein, ou d'une façon équivalente dite « in house », identifiée lorsque deux conditions sont réunies : le contractant doit exercer l'essentiel de son activité avec la personne publique concernée, laquelle doit exercer sur lui un contrôle équivalent à celui qu'elle exercerait sur ses propres services (CJCE, 1999, Teckal). De plus, les personnes publiques conservent une liberté de choix en matière d'autorisation d'occupation du domaine public, qui restent soumises à ce jour au principe de *l'intuitu personae*. Dans les autres types de contrat, cette liberté de choix est partiellement préservée dans la mesure où des aménagements peuvent être apportés au critère du mieux-disant économique : peuvent ainsi être retenus de façon certes dérogatoire et uniquement lorsqu'ils sont en lien avec l'objet du marché, les critères du mieux-disant social ou du mieux-disant environnemental (CE, 2001, commune de Gravelines). L'Union européenne fait ainsi preuve de pragmatisme dans le cadre qu'elle pose à l'autonomie contractuelle des personnes publiques, afin de concilier une action publique efficace à même d'atteindre les missions qui lui sont assignées avec le respect d'un marché concurrentiel.

Ainsi, l'autonomie contractuelle des personnes publiques n'est ni générale ni absolue et a été profondément modifiée par l'intégration européenne et l'application du droit de la concurrence, sans pour autant être complètement annihilée.

*
* *

L'autonomie contractuelle des personnes publiques, qui s'est traduite à la fois par la reconnaissance de la liberté contractuelle et par l'octroi de prérogatives importantes et dérogatoires au droit commun, a ainsi connu un essor important, s'illustrant à travers la réalisation de projets d'infrastructure de grande envergure ou la modification de la structure de la fonction publique. Cette autonomie contractuelle n'est toutefois ni générale ni absolue : elle ne s'applique pas à toutes les matières, en particulier aux domaines de souveraineté, et doit respecter des obligations importantes dont l'Union européenne a augmenté le nombre, sous un contrôle étroit des juges nationaux, administratif et judiciaire, et européen. Elle n'en reste pas moins un principe fondamental du droit public, qui devrait prospérer en ce qu'il est en mesure de concilier l'efficacité de l'action publique avec les exigences du marché et de la concurrence.