

ÉCOLE NATIONALE DES SERVICES DU

---

**GESTION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS**  
**ET DES**  
**ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX**

par

M. Célestin MARTINE

Chef des Services Départementaux du Trésor

---

31 janvier 1982

ECOLE NATIONALE DES SERVICES DU TRESOR

GESTION FINANCIERE DES COLLECTIVITES  
ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

-----

Par Monsieur M A R T I N E

Chef des Services Départementaux du Trésor

-----

31 Janvier 1982

## T A B L E   D E S   M A T I E R E S

-:-:-:-:-

	<u>Pages</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>CARACTERES GENERAUX DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DE L'ORGANISATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX</u>	2
SECTION I - Caractères généraux de l'organisation administrative	3
§ 1 - Les collectivités locales	3
§ 2 - Les établissements publics locaux	6 6
SECTION II - Caractères généraux de l'organisation financière	
§ 1 - Les données historiques	7
§ 2 - Les structures administratives	7
§ 3 - L'identité d'intérêt	10
<u>PREMIERE PARTIE - LA COMMUNE ET LES ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX</u>	11
<u>TITRE I - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE</u>	12
<u>CHAPITRE I - L'organisation administrative de la commune</u>	12
SECTION I - Le conseil municipal	13
§ 1 - Formation du Conseil municipal	13
§ 2 - Fonctionnement du conseil municipal	14
§ 3 - Attributions du conseil municipal	15
SECTION II - Le maire et ses adjoints	16
§ 1 - Election et statut du maire et de ses adjoints	16
§ 2 - Attributions du maire et des adjoints	17
SECTION III - La tutelle du pouvoir central	20
§ 1 - La tutelle exercée sur le conseil municipal	20

	<u>Pages</u>
§ 2 - La tutelle exercée sur le maire	23
<u>CHAPITRE II</u> - Les fusions et regroupements de communes	25
SECTION I - Principes directeurs	25
SECTION II - La procédure de fusions et de regroupements de communes	25
SECTION III - Les dispositions tendant à faciliter les fusions de communes	27
<u>CHAPITRE III</u> - L'organisation financière de la commune	29
SECTION I - Le budget	30
§ 1 - Le budget, acte d'autorisation	30
§ 2 - Le budget, acte de prévision	30
SECTION II - Les agents chargés de l'exécution budgétaire	31
§ 1 - L'ordonnateur : le maire	31
§ 2 - Le comptable de la commune : le receveur municipal	31
SECTION III - Les organes de contrôle	33
§ 1 - Le contrôle des actes de l'ordonnateur	33
§ 2 - Le contrôle des actes du comptable	34
<u>TITRE II - LE BUDGET COMMUNAL</u>	37
<u>CHAPITRE I</u> - L'application des principes généraux du droit budgétaire	37
<u>CHAPITRE II</u> - La formation du budget communal	39
SECTION I - La préparation du budget communal	39
SECTION II - Le vote du budget communal	40
§ 1 - Procédure préalable au vote	40
§ 2 - Vote	40
§ 3 - Délais de vote	40

	<u>Pages</u>
SECTION III - L'approbation de l'autorité supérieure	40
§ 1 - Le principe du caractère exécutoire du budget	40
§ 2 - Les exceptions au principe du caractère exécutoire du budget : les cas d'approbation préalable	43
§ 3 - Procédures particulières	44
<u>CHAPITRE III</u> - Portée juridique de l'autorisation budgétaire	47
SECTION I - Garanties contre le caractère exécutoire du budget	47
SECTION II - Signification de l'autorisation budgétaire	47
<u>TITRE III - LES RESSOURCES COMMUNALES</u>	49
<u>CHAPITRE I</u> - Les ressources inhérentes à la commune	50
SECTION I - Les ressources fiscales	50
§ 1 - Les impôts directs et taxes assimilées	50
§ 2 - Les impôts indirects	58
§ 3 - Les taxes assimilées aux droits d'enregistrement	65
§ 4 - Autres taxes et contributions	69
SECTION II - Les ressources non fiscales	70
§ 1 - Les ressources à caractère domanial	70
§ 2 - Ressources provenant de libéralités : dons et legs	78
§ 3 - Ressources diverses à caractère non-fiscal	79
<u>CHAPITRE II</u> - Les ressources d'origine externe	82
SECTION I - Les subventions	82
§ 1 - Les subventions avec affectation spéciale	83
§ 2 - Subventions sans affectation spéciale	90

	<u>Pages</u>
SECTION II - Les emprunts	91
§ 1 - La décision d'emprunter	91
§ 2 - Modalités de réalisation des emprunts	93
§ 3 - Caractéristiques des emprunts locaux	96
§ 4 - Rôle du Receveur municipal en matière d'emprunts	98
<u>TITRE IV - LES CHARGES COMMUNALES</u>	<b>100</b>
<u>CHAPITRE I - Inventaire des principales charges communales</u>	<b>101</b>
SECTION I - Les charges d'administration <b>générale</b>	<b>102</b>
§ 1 - Frais de personnel	
§ 2 - Frais pour relations publiques	<b>108</b>
§ 3 - Justice	<b>108</b>
§ 4 - Police de sécurité	<b>108</b>
§ 5 - Services d'hygiène et de protection sanitaire	<b>109</b>
§ 6 - Assurance de la responsabilité civile	<b>109</b>
§ 7 - Assurance obligatoire des travaux de bâtiment	<b>109</b>
SECTION II - Les charges à caractère domanial	<b>109</b>
§ 1 - Frais mobiliers et immobiliers	<b>109</b>
§ 2 - Les charges de la voirie communale	<b>110</b>
§ 3 - Les charges d'exploitation du domaine communal	<b>111</b>
SECTION III - Les charges à caractère éducatif, culturel et sportif	<b>111</b>
§ 1 - Charges pour enseignement scolaire	<b>111</b>
§ 2 - Charges pour action culturelle et sportive	<b>113</b>
SECTION IV - Les charges à caractère social	<b>113</b>
§ 1 - L'aide sociale	<b>113</b>
§ 2 - Frais de gestion des centres médico-scolaires	<b>113</b>
§ 3 - Subventions au bureau d'aide sociale	<b>114</b>
§ 4 - Aide financière allouée à certains établissements publics locaux	<b>114</b>

	<u>Pages</u>
SECTION V - Charges à caractère financier et fiscal	114
§ 1 - Les charges financières	114
§ 2 - Les charges fiscales	115
§ 3 - Les dépenses imprévues	117
SECTION VI - Charges à caractère économique et social	117
<u>CHAPITRE II</u> - Les procédures particulières instituées en matière de dépenses communales	118
<u>SOUS-CHAPITRE I</u> - Les locations et les acquisitions d'immeubles	118
SECTION I - Baux ayant pour objet la prise en location d'immeubles par les communes	119
§ 1 - La promesse de bail	119
§ 2 - L'intervention de l'autorité supérieure	119
§ 3 - Intervention de l'Administration des Domaines et des commissions de contrôle des opérations immobilières	119
§ 4 - Publication des baux	120
SECTION II - Les acquisitions immobilières	120
§ 1 - Les acquisitions d'immeubles par voie amiable	120
§ 2 - Les acquisitions par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique	124
§ 3 - Procédures particulières d'acquisitions immobilières	124
<u>SOUS-CHAPITRE II</u> - La rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture	126
SECTION I - Principaux inconvénients du système antérieur	126
§ 1 - Les principaux inconvénients	126
§ 2 - L'origine des inconvénients	
SECTION II - Le champ d'application du nouveau système	127
§ 1 - Les maîtres d'ouvrages ou clients publics	127
§ 2 - Les maîtres d'oeuvres ou concepteurs privés	128
§ 3 - Les ouvrages concernés	128
SECTION III - Principes directeurs du nouveau système	128
§ 1 - Préciser le rôle et la responsabilité du maître d'ouvrage, du maître d'oeuvre et de l'entrepreneur	128

	<u>Pages</u>
§ 2 - Arrêter la définition et le contenu des diverses missions d'ingénierie et d'architecture	129
§ 3 - Déterminer la consistance des documents d'études et des dossiers d'appel à la concurrence	130
§ 4 - Permettre la mise en compétition des concepteurs privés	131
§ 5 - Instituer les modalités de rémunération plus rationnelles	131
<u>SECTION IV</u> - Prestataires auxquels peuvent faire appel les collectivités et établissements publics locaux pour la réalisation de leurs travaux d'ingénierie et d'architecture.	133
§ 1 - Les prestataires	133
§ 2 - Nécessité d'une convention	133
§ 3 - La rémunération	133
<u>SOUS-CHAPITRE IV</u> - Les marchés des collectivités et établissements publics locaux	134
SECTION - I - Principes fondamentaux de la réglementation des marchés publics locaux	135
§ 1 - Détermination préalable de l'objet des marchés	135
§ 2 - Nécessité de la mise en concurrence	136
§ 3 - Formes des marchés	136
§ 4 - Conditions requises des entrepreneurs et fournisseurs	138
§ 5 - Le prix des marchés	139
§ 6 - Nécessité d'une conclusion du marché avant tout commencement d'exécution	142
§ 7 - Régime fiscal des marchés locaux	143
SECTION - II - Les modes de conclusion des marchés publics locaux	143
§ 1 - L'adjudication	143
§ 2 - L'appel d'offres	147
§ 3 - Les exceptions aux procédures de l'adjudication et de l'appel d'offres	148

	<u>Pages</u>
SECTION - III - Garanties exigées des titulaires des marchés	154
§ 1 - Le cautionnement	154
§ 2 - Garanties autres que le cautionnement	155
§ 3 - Dérogations au régime des garanties	155
SECTION - IV - Principes essentiels qui commandent l'exécution des marchés	156
§ 1 - Le principe de l'exécution personnelle et la procédure de sous-traitance	156
§ 2 - Le rôle de la collectivité ou de l'éta- blissement contractant	159
§ 3 - Les sanctions qu'encourt le titulaire du marché en cas d'exécution défectueuse	159
SECTION - V - Règlement et financement des marchés publics locaux	160
§ 1 - Les avances et les acomptes	160
§ 2 - Le règlement du solde	162
§ 3 - Délais de règlement	162
§ 4 - Procédure de constatation	167
§ 5 - Le financement bancaire des marchés publics locaux	167
§ 6 - Le contentieux des marchés publics locaux	167
SECTION - VI - Les avenants aux marchés publics locaux	168
§ 1 - Définition d'un avenant	168
§ 2 - Divers cas de modifications pouvant affecter un marché public	168
§ 3 - Problèmes posés par les avenants de trans- fert	171
<u>TITRE V - L'EXECUTION DU BUDGET COMMUNAL</u>	172
<u>CHAPITRE I - La trésorerie communale</u>	173
SECTION - I - Dispositions permettant d'alimenter la trésorerie communale	173
§ 1 - Les procédures d'encaissement des ressources fiscales	173
§ 2 - Les recouvrements opérés par les régisseurs de recettes	174
§ 3 - Les avances consenties aux communes	174

	<u>Pages</u>
SECTION II - Le rôle du receveur municipal dans la gestion de la trésorerie communale	176
§ 1 - La mise en oeuvre des moyens de recouvrement	176
§ 2 - Le respect du principe de la non affectation de la trésorerie	176
§ 3 - Le receveur municipal, informateur et con- seiller de l'ordonnateur, en matière de tré- sorerie communale	177
 <u>CHAPITRE II - L'exécution des recettes communales</u>	 180
SECTION I - Les modalités d'émission et de prise en charge des titres de recettes	181
§ 1 - L'émission et la prise en charge des titres de recettes préalablement au recouvrement	181
§ 2 - L'émission et la prise en charge des titres de recettes postérieurement au recouvrement	183
SECTION II - Réductions ou annulations de titres de recettes	185
SECTION III - Les modalités de recouvrement des pro- duits communaux	185
§ 1 - Recouvrements effectués par les administra- tions de l'Etat	185
§ 2 - Recouvrements effectués par le receveur municipal "es qualité"	185
SECTION IV - L'apurement des titres de recettes	192-3
§ 1 - Les restes à recouvrer	192-3
§ 2 - Les créances irrécouvrables	192-3
 <u>CHAPITRE III - L'EXECUTION DES DEPENSES COMMUNALES</u>	 193
SECTION I - Le rôle de l'ordonnateur	193
§ 1 - L'engagement des dépenses	193
§ 2 - La liquidation	195
§ 3 - Le mandatement	195

	<u>Pages</u>
SECTION II - Le rôle du receveur municipal	197
§ 1 - Le contrôle de la régularité du mandatement	197
§ 2 - L'exécution matérielle du paiement	202
SECTION III - Situations à établir en fin de gestion	206
§ 1 - Etat des crédits à reporter	206
§ 2 - Etat des restes à payer	206
§ 3 - Mandats atteints par la déchéance ou annulés après la fin de gestion	207
SECTION IV - Les dépenses payées avant ordonnancement	207
§ 1 - Nature de ces dépenses	207
§ 2 - Procédure de paiement	208
<u>CHAPITRE IV</u> - MODALITES PARTICULIERES D'EXECUTION DES BUDGETS LOCAUX : LES REGIES D'AVANCES ET LES REGIES DE RECETTES	209
SECTION I - Institution des régies	210
§ 1 - Autorité qualifiée pour créer la régie	210
§ 2 - Acte constitutif de la régie	210
SECTION II - Nomination du régisseur	215
§ 1 - Autorité qualifiée pour nommer le régisseur	215
§ 2 - Choix du régisseur	215
§ 3 - Cautionnement	215
§ 4 - Indemnité de responsabilité	216
§ 5 - Désignation d'un suppléant	216
§ 6 - Signatures de l'acte de nomination	217
§ 7 - Installation du régisseur	217

	<u>Pages</u>
SECTION III - Fonctionnement des régies de recettes	218
§ 1 - Principes généraux	218
§ 2 - Modalités de perception des recettes	218
§ 3 - Moyens de paiements utilisés dans les régies de recettes	219
§ 4 - Versements de recettes au compta- ble assignataire	221
§ 5 - Rôle centralisateur du comptable assignataire	221
SECTION IV - Fonctionnement des régies d'avances	221
§ 1 - Principes généraux	221
§ 2 - Règles de paiement des dépenses par les régisseurs	223
§ 3 - Modes de paiement des dépenses par les régisseurs	224
§ 4 - Rôle de centralisateur du compta- ble assignataire	224
SECTION V - Surveillance des régies	225
§ 1 - Contrôle administratif	225
§ 2 - Contrôle comptable	225
SECTION VI - Responsabilité des régisseurs	229
§ 1 - Les différents types de responsa- bilité	229
§ 2 - Etendue de la responsabilité per- sonnelle et pécuniaire	230
§ 3 - Garanties de la responsabilité personnelle et pécuniaire	231
§ 4 - Mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire	232

	<u>Pages</u>
SECTION VII - Changement de régisseur, fin de régie	234
§ 1 - Changement du régisseur	234
§ 2 - Fin de régie	234
<b>TITRE VI - <u>LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET</u></b> <b>COMMUNAL</b>	<b>235</b>
<b><u>CHAPITRE I</u> - Les procédures de contrôle des actes de l'ordonnateur</b>	<b>235</b>
SECTION I - Les contrôles contemporains	235
§ 1 - Le contrôle du Conseil municipal	235
§ 2 - Le contrôle de l'autorité supérieure	236
§ 3 - Le contrôle du Receveur municipal	237
SECTION II - Le contrôle après la clôture de l'exercice	237
§ 1 - L'obligation de rendre compte	237
§ 2 - La contexture du compte administratif	237
§ 3 - L'examen du compte administratif	238
<b><u>CHAPITRE II</u> - Les procédures de contrôle des opérations du comptable</b>	<b>239</b>
SECTION I - Les contrôles contemporains	239
§ 1 - Le contrôle du conseil municipal	239
§ 2 - Le contrôle de l'ordonnateur	239
§ 3 - Le contrôle hiérarchique du Ministère des Finances	240
SECTION II - Le contrôle après la clôture de l'exercice	241
§ 1 - L'obligation de rendre compte	241
§ 2 - Etablissement du compte de gestion	241

	<u>Pages</u>
§ 3 - Contexture du compte de gestion	242
§ 4 - Vérification sur chiffres par le comptable supérieur	243
§ 5 - Examen du compte de gestion par le Conseil municipal	243
§ 6 - Présentation des comptes au Juge des comptes	244
§ 7 - L'apurement des comptes de gestion	244

DEUXIEME PARTIE - LE DEPARTEMENT

TITRE I - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DU DEPARTEMENT 255

CHAPITRE I - L'organisation administrative du département 255

SECTION I - Définition juridique 255

SECTION II - Le Conseil Général 256

§ 1 - Formation du Conseil Général 256

§ 2 - Fonctionnement du Conseil Général 256

§ 3 - Attributions du Conseil Général 258

SECTION III - La Commission départementale 261

§ 1 - Formation de la Commission départementale 261

§ 2 - Fonctionnement de la Commission départementale 261

§ 3 - Attributions de la Commission départementale 261

SECTION IV - Le Préfet 262

	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE II</u> - L'organisation financière du département	263
SECTION I - Le budget	263
§ 1 - Le budget, acte d'autorisation	263
§ 2 - Le budget, acte de prévision	263
SECTION II - Les agents chargés de l'exécution budgétaire	263
§ 1 - L'ordonnateur : le Préfet	263
§ 2 - Le comptable du département : le Trésorier-Payeur Général	264
SECTION III - Les organes de contrôle	264
§ 1 - Le contrôle des actes de l'ordonnateur	265
§ 2 - Le contrôle des actes du comptable	265
 <u>TITRE II - LE BUDGET DEPARTEMENTAL</u>	 268
<u>CHAPITRE I</u> - La formation du budget départemental	268
SECTION I - La préparation du budget départemental	268
SECTION II - Le vote du budget départemental	268
SECTION III - L'approbation de l'autorité supérieure	269
§ 1 - Le principe	269
§ 2 - Les exceptions au principe	269
§ 3 - Budget non réglé à l'ouverture de l'exercice	270
<u>CHAPITRE II</u> - Portée juridique de l'autorisation budgétaire	270
SECTION I - Garanties contre le caractère exécutoire du budget	270
SECTION II - Signification de l'autorisation budgétaire	270
§ 1. - Recettes	270
§ 2 - Dépenses	270

	<u>Pages</u>
<b><u>TITRE III - LES RESSOURCES DEPARTEMENTALES</u></b>	271
<b><u>CHAPITRE I - Les ressources inhérentes au département</u></b>	271
SECTION I - Les ressources fiscales	271
§ 1 - Les impôts directs et taxes assimilées	271
§ 2 - Les impôts indirects	271
§ 3 - Les taxes assimilées aux droits d'enregistrement	272
SECTION II - Les ressources non fiscales	272
§ 1 - Les ressources à caractère domanial	272
§ 2 - Ressources provenant de libéralités : dons et legs	272
§ 3 - Ressources diverses à caractère non fiscal	273
<b><u>CHAPITRE II - Les ressources d'origine externe</u></b>	273
SECTION I - Les subventions	273
§ 1 - Les subventions d'équipement	273
§ 2 - Les subventions de fonctionnement	273
SECTION II - Les participations et contingents	273
§ 1 - Les participations de l'Etat	273
§ 2 - Les contingents des communes	274
§ 3 - Les participations d'autres collectivités ou organismes divers	274
SECTION III - Les emprunts	274
<b><u>TITRE IV - LES CHARGES DEPARTEMENTALES</u></b>	275
SECTION I - Les charges d'administration générale	275
§ 1 - Frais de personnel	275
§ 2 - Frais de gestion générale	277
§ 3 - Justice	277
§ 4 - Sécurité et police	277

	<u>Pages</u>
§ 5 - Service d'hygiène et de protection sanitaire	277
§ 6 - Assurance de la responsabilité civile	277
SECTION II - Les charges à caractère domanial	277
§ 1 - Frais mobiliers et immobiliers	277
§ 2 - Les charges de la voirie départementale	277
SECTION III - Les charges à caractère éducatif, culturel et sportif	277
SECTION IV - Les charges à caractère social	278
§ 1 - L'aide sociale	278
§ 2 - Autres aides sociales	278
SECTION V - Charges à caractère financier et fiscal	278
<b><u>TITRE V - L'EXECUTION DU BUDGET DEPARTEMENTAL</u></b>	<b>279</b>
<b><u>CHAPITRE I - L'exécution des recettes départementales</u></b>	<b>279</b>
SECTION I - Les modalités d'émission et de prise en charge des titres de recettes	279
§ 1 - L'émission et la prise en charge des titres de recettes préalablement au recouvrement	279
§ 2 - L'émission et la prise en charge des titres de recettes postérieurement au recouvrement	281
SECTION II - Les modalités de recouvrement des produits départementaux	281
§ 1 - La mise en recouvrement des produits départementaux	281
§ 2 - Le recouvrement des produits départementaux	283
SECTION III - Réductions ou annulations de titres de recettes	284
SECTION IV - L'apurement des titres de recettes	284