Association des maires de France
et des présidents d'intercommunalité
& Associations départementales de maires

LES CAHIERS DU RÉSEAU
N°27



Le guide du maire
2026

LES MAIRES DE FRANCE
#MaCommuneHeureusement

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

COLLECTIVITÉS LOCALES



A VOS CÔTÉS DANS VOTRE ENGAGEMENT LOCAL

LE CRÉDIT AGRICOLE VOUS ACCOMPAGNE DANS VOS INVESTISSEMENTS ET VOS PROJETS DE TERRITOIRE

AGIR CHAQUE JOUR DANS VOTRE INTÉRÊT
ET CELUI DE LA SOCIÉTÉ

Renseignez-vous auprès de votre Caisse régionale de Crédit Agricole pour connaître les solutions d'accompagnement réservées aux collectivités locales.

01/2026 – Édité par Crédit Agricole S.A. agréé en tant qu'établissement de crédit. Siège social : 12 place des États-Unis 92127 Montrouge Cedex. Capital social 9 077 707 050€ - 784 608 416 RCS Nanterre. Crédit photo : Shutterstock

Association des maires de France
et des présidents d'intercommunalité
& Associations départementales de maires
LES CAHIERS DU RÉSEAU
N° 27



Le guide du maire 2026

Date de rédaction : février 2026



Ensemble, construisons l'avenir de nos territoires.

Choisissez l'accompagnement d'une banque qui agit localement et durablement.

CAISSE D'EPARGNE

Vous être utile.

BPCE - Société anonyme à directoire et conseil de surveillance au capital de 207 603 030 euros - Siège social : 7, promenade Germaine Sablon 75013 PARIS - RCS Paris N° 493 455 042.
Crédit photo : Getty Images.

AVANT PROPOS

Le Guide du maire 2026, réalisé par les services de l'AMF, est un outil dont le premier objectif est de vous informer le plus largement possible et ainsi vous aider dans la prise de décisions.

Il embrasse la plupart des sujets que les communes et leurs élus ont à appréhender et prend en compte l'actualité législative et réglementaire récente. En revanche, il ne peut être parfaitement exhaustif et l'AMF vous invite, chaque fois que cela peut vous être utile dans l'exercice quotidien de vos responsabilités, à prendre connaissance des notes, guides thématiques, brochures, vidéos, ou sites Internet afin de compléter votre information.

Par ailleurs, vous pourrez, à travers l'espace adhérent de l'AMF, accéder à un certain nombre de guides et notes de références de l'AMF, dont celui-ci, via un agent conversationnel (une intelligence artificielle).

Le site Internet de l'AMF sera donc un complément indispensable avec des informations privilégiées et actuelles, réservées aux adhérents.

Nous vous invitons à le consulter régulièrement sur www.amf.asso.fr



PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE

COMMENT RENFORCER LA PROTECTION SOCIALE DE VOS AGENTS ?

Votre interlocuteur MNT dédié, présent sur votre territoire, vous accompagne pour mettre en place des solutions santé et prévoyance sur mesure au sein de votre collectivité.

RETROUVEZ TOUTES NOS SOLUTIONS SUR MNT.FR OU AU 0 980 980 210*

1re mutuelle des agents des services publics locaux

ÊTRE UTILE EST UN BEAU MÉTIER

MNT
GROUPE VYV

*Prix d'un appel local, du lundi au vendredi de 8h30 à 17h30.

Mutuelle Nationale Territoriale, mutuelle soumise aux dispositions du livre II du Code de la mutualité. Immatriculée au répertoire SIRENE sous le numéro SIREN 775 678 584. Siège social : 3 square Max-Hymans - 75015 Paris. - Mars 2026 - Crédits photos : Getty Images - Photographie retouchée - Document à caractère publicitaire et non contractuel.



ÉDITO

Madame la Maire, Monsieur le Maire,

En ce début de mandat, permettez-nous de vous adresser nos plus vives félicitations. Vous incarnez désormais ou de nouveau, aux côtés de vos équipes, cette proximité qui fait la force de nos communes et intercommunalités, et de notre démocratie.

Pour vous accompagner dès le début de votre mandat – et tout au long de votre engagement –, nous avons le plaisir de vous adresser le Guide du Maire 2026, entièrement pensé pour répondre aux enjeux de ce nouveau mandat. Ce document est conçu pour vous éclairer sur vos droits et vos obligations, des premières formalités administratives aux obligations légales, sur les différents leviers d'action pour concrétiser vos projets (financements, partenariats, innovations), sur les ressources mobilisables, et sur les grands enjeux que vous serez amenés à gérer au long de ce mandat, de la sécurité à la transition écologique, ou encore la cohésion sociale.

Cette édition 2026 s'enrichit de nouveaux outils pour vous simplifier la vie : une version interactive disponible sur le site de l'AMF, où vous pourrez obtenir 24h/24 des réponses personnalisées à vos questions grâce à l'intelligence artificielle.

Un guide, mais pas seulement…

Ce guide s'ajoute à un ensemble de ressources mises à disposition par l'Association dont nous vous invitons à vous saisir. Avec ses services, l'AMF apporte aussi des conseils techniques et juridiques personnalisés, dans un environnement juridique toujours plus compliqué.

Les responsabilités que vous portez aujourd'hui sont exigeantes, mais elles sont aussi source d'une satisfaction particulière : celle de servir, d'innover, de construire l'avenir de votre commune et intercommunalité. Et l'AMF est là pour vous soutenir.

L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité est bien plus qu'un réseau : c'est votre voix auprès des pouvoirs publics, votre levier pour peser dans les débats nationaux en faveur de la liberté locale. Avec plus de 34 000 adhérents et 102 associations départementales, elle représente les communes et intercommunalités de toutes tailles – des plus petits villages aux plus grandes métropoles. Aux côtés des membres de ses instances, bénévoles, tous les maires et présidents d'intercommunalité qui le souhaitent peuvent s'y impliquer.

Fidèle à sa vocation, l'AMF continuera de porter l'ambition d'une République enfin décentralisée, où les maires et présidents d'intercommunalité disposent des moyens, des compétences et de la liberté pour agir, car la liberté est la source de la responsabilité, de l'efficacité, et du sens de l'action publique.

Nous vous souhaitons, à vous et à vos équipes, un mandat riche en réalisations, porté par l'énergie de vos convictions et la confiance des habitants. L'AMF reste à vos côtés.

Fidèlement,

Le Bureau exécutif de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité



David LISNARD
Président



André LAIGNEL
1er vice-président délégué



Murielle FABRE
Secrétaire générale



Antoine HOMÉ
Trésorier général



Charlotte BLANDIOT-FARIDE



Luc CARVOUNAS
Vice-président



Guy GEOFFROY
Vice-président



Philippe LAURENT
Vice-président



Christian MÉTAIRIE
Vice-président



Véronique POUZADOUX
Vice-présidente



SOMMAIRE

CHAPITRE 1 – LES PREMIÈRES DÉCISIONS 17

I. LES DÉLÉGATIONS 17
- A. Du conseil municipal au maire 17
- B. Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux 17
- C. Du maire aux agents territoriaux 18

II. LA DÉSIGNATION DES REPRÉSENTANTS DE LA COMMUNE 18
- A. Au sein des EPCI à fiscalité propre (communautés, métropoles hors métropole de Lyon) 18
- B. Au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes 19
- C. Dans les principaux établissements de la commune 19

III. LES PREMIÈRES DÉLIBÉRATIONS SUR LES INDEMNITÉS DE FONCTION ET LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR 20
- A. Le choix du montant mensuel des indemnités de fonction 20
- B. Le règlement intérieur du conseil municipal 23

IV. LES PREMIÈRES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES ET FISCALES 23
- A. Le rapport budgétaire et financier (RBF) 23
- B. Le vote du budget 23
- C. Le vote des taux 24

V. LA CONSTITUTION DES COMMISSIONS MUNICIPALES 24

VI. LE RÉCOLEMENT DES ARCHIVES 25

VII. ÉTABLIR UN ÉTAT DES LIEUX 26
- A. Les données générales 26
- B. Les données financières 27
- C. Les données patrimoniales et les contrats 29
- D. La commission communale des impôts directs (CCID) 29

CHAPITRE 2 – L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DU MAIRE 31

I. LE CADRE JURIDIQUE 31
- A. Les directives et règlements européens 31
- B. Les lois 32
- C. Les textes réglementaires 32

II. LES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT AU NIVEAU LOCAL 33
- A. Le préfet de défense et de sécurité en matière de sécurité nationale (préfet de zone) 33
- B. Le préfet de région 33
- C. Le préfet de département 33
- D. Le sous-préfet 34
- E. La direction départementale des finances publiques (DDFiP) 35
- F. La police et la gendarmerie nationales 35
- G. Le procureur de la République 36
- H. Les juges administratifs et judiciaires 36
- I. Les chambres régionales des comptes (CRC) 37

III. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ 38
- A. Les actes transmis au contrôle de légalité 38
- B. Les modalités du contrôle de légalité 39
- C. Le délai de recours du représentant de l'État 39
- D. Les effets du déféré préfectoral 40



IV. LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 40
A. La région 40
B. Le département 41

CHAPITRE 3 – L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE 45

I. LE MAIRE 45
A. Le maire, représentant de l'État 45
B. Le maire et ses pouvoirs de police 46

II. LE CONSEIL MUNICIPAL 48
A. La préparation des séances du conseil municipal 48
B. Le déroulement des séances du conseil municipal 49
C. La publicité des délibérations du conseil municipal 51
D. La dématérialisation de la publicité des actes
Cas des communes ne disposant pas de site Internet 52
E. Les conseillers minoritaires 52

III. LE PERSONNEL COMMUNAL 53
A. Les acteurs des ressources humaines 53
B. Les principaux rôles du maire employeur 53

IV. LES RESPONSABILITÉS DU MAIRE ET DE LA COMMUNE 58
A. La responsabilité de la commune 59
B. La responsabilité civile et pénale du maire 60
C. La responsabilité financière du maire 61

V. LES ASSURANCES COMMUNALES 62
A. L'assurance responsabilité civile générale de la commune 62
B. L'assurance « dommages aux biens » 63

CHAPITRE 4 - L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS 65

I. L'INFORMATION DES HABITANTS 65
A. Les arrêtés et les décisions du maire 65
B. Les délibérations du conseil municipal 66
C. La dématérialisation de la publicité des actes 67
D. Les autres modes d'information des habitants 67

II. LA PARTICIPATION DES HABITANTS 68
A. Les modes de consultation directe 68
B. Les dispositifs participatifs 69

CHAPITRE 5 - LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION COMMUNALE 73

I. LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX 74
A. Définition d'un service public 74
B. La distinction entre service public obligatoire et service public facultatif 74
C. Les catégories de services publics 74
D. La gestion des services publics 75
E. Le contrôle des services publics 76





SOMMAIRE

II. LA GESTION DOMANIALE ... 76
A. Le domaine public ... 76
B. Le domaine privé ... 79
III. L'ACHAT PUBLIC, SUPPORT DE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS ... 82
A. La définition de l'achat public ... 82
B. Les étapes de l'achat public ... 83
C. Les modifications affectant l'achat public et la fin du contrat ... 90
D. Le rôle du conseil municipal, du maire et des commissions dans l'achat ... 90
E. Le cas particulier de la gestion externalisée d'un service public par un opérateur privé : la délégation de service public ... 90
IV. LES AUTRES MODES D'ACTION COMMUNALE ... 93
V. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS ... 94
A. L'octroi d'une subvention : quel risque de requalification en contrat de la commande publique ? ... 94
B. La convention de mise à disposition de locaux communaux ... 94

CHAPITRE 6 – LA COMMUNE NOUVELLE ... 97
I. QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE NOUVELLE ? ... 97
A. Situation des communes nouvelles en 2026 ... 97
B. Les enjeux de la création d'une commune nouvelle ... 98
II. LA CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE ... 98
A. La charte fondatrice ... 98
B. Le choix du nom de la commune nouvelle ... 98
C. L'association des personnels au projet de création d'une commune nouvelle ... 98
III. LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE NOUVELLE ... 99
A. Le conseil municipal de la commune nouvelle ... 99
B. Les communes déléguées ... 99
IV. LA COMMUNE NOUVELLE ET LES SERVICES PUBLICS ... 100
V. LA COMMUNE NOUVELLE ET L'INTERCOMMUNALITÉ ... 101
A. Le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre ... 101
B. La représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire ... 101
C. La commune-communauté ... 101
VI. LES FINANCES ET LA FISCALITÉ DE LA COMMUNE NOUVELLE ... 102
A. La fiscalité de la commune nouvelle ... 102
B. Les dotations de la commune nouvelle ... 104

CHAPITRE 7 – L'INTERCOMMUNALITÉ ... 107
I. LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR INTERCOMMUNALITÉ ... 107
A. Les principes généraux ... 107
B. Conférence des maires, pacte de gouvernance, information et consultation des communes, égalité femme-homme ... 108
C. Les modes de coopération entre les communes et leur EPCI ... 109



II. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES, D'AGGLOMÉRATION, URBAINES ET LES MÉTROPOLES 110
A. Les compétences des intercommunalités 111
B. Les finances des intercommunalités 112
III. LES SYNDICATS 114

CHAPITRE 8 - LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES 117
I. LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES 117
A. Les documents de prévisions et d'autorisations : le budget primitif 117
B. Les documents d'ajustement 122
C. Les documents d'exécution : la généralisation du compte financier unique (CFU) à compter de l'exercice 2026 122
D. Les budgets annexes 123
II. LE CONTENU DU BUDGET 124
A. La section de fonctionnement 124
B. La section d'investissement 138
III. LA RELATION ORDONNATEUR-COMPTABLE 141
A. La séparation de l'ordonnateur et du comptable public 141
B. Dérogation au principe de séparation : les règles 143
C. L'information de l'ordonnateur 143

CHAPITRE 9 - L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES 147
I. L'URBANISME 147
A. La planification 147
B. Les autorisations d'utilisation des sols 156
C. Les participations financières 159
II. L'AMÉNAGEMENT 161
A. Les outils d'aménagement opérationnels 161
B. Les outils de maîtrise foncière 161
III. LES CONTRATS TERRITORIAUX D'AMÉNAGEMENT 163
A. L'opération de revitalisation de territoire (ORT) 163
B. Le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU) 163
IV. L'HABITAT 165
A. Les outils d'une politique locale de l'habitat 165
B. Le logement social 166

CHAPITRE 10 – LES MAIRES FACE AUX CRISES 177
I. SE PRÉPARER ET PRÉVENIR LE RISQUE 177
A. Connaître son territoire et s'informer, un prérequis 177
B. Informer sa population 178
C. Prévenir le risque en évitant d'augmenter la vulnérabilité de son territoire 178
D. S'organiser et s'exercer 179





SOMMAIRE

II. DÉCIDER ET PROTÉGER EN TEMPS DE CRISE 180
A. S'informer 180
B. Alerter 181
C. Gérer la crise 181

III. RECONSTRUIRE ET TIRER LES LEÇONS 182
A. Soutenir les populations sinistrées 182
B. Évaluer les dommages 182
C. Préparer la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle 182
D. Remettre en état les infrastructures essentielles 183
E. Reconstruire 183
F. Tirer les expériences 183

CHAPITRE 11 – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE 185

I. LE CONTEXTE ET LE CADRE DE L'ACTION 185
A. Les grands enjeux environnementaux pour les communes 186
B. Les stratégies locales de développement durable, les dix-sept objectifs du développement durable de l'Agenda 2030 189

II. LES COMPÉTENCES COMMUNALES 194
A. Garantir la salubrité 194
B. Fournir de l'eau potable 197
C. Gérer les services d'eau et d'assainissement 200

III. L'ÉNERGIE 201
A. La compétence de la commune 201
B. Les énergies renouvelables 202

IV. LA GESTION DU CADRE DE VIE 203
A. L'aménagement et l'entretien des espaces verts 203
B. Construire et rénover durablement 203
C. La lutte contre les pollutions et nuisances 204

CHAPITRE 12 – LA VOIRIE ET LES RÉSEAUX 209

I. LA VOIRIE ET LES OUVRAGES D'ART 209
A. Les voies communales et intercommunales 209
B. Les chemins ruraux 210
C. Les ouvrages d'art 211

II. LES RÉSEAUX 211
A. Les travaux à proximité des réseaux : obligations des communes et des EPCI 212
B. Le financement des réseaux 214
C. Les redevances pour occupation du domaine public par les réseaux 214

III. LES RÉSEAUX DE CHALEUR 215
A. La définition technique 215
B. Le régime juridique 215
C. La gestion 215
D. Les types de réseaux 215



CHAPITRE 13 – LES MOBILITÉS 219

I. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ 219
- A. La région, chef de file de la mobilité 219
- B. Les compétences et missions des AOM 220
- C. Le financement et le versement mobilité 221

II. LES NOUVELLES MOBILITÉS 222
- A. La mobilité électrique 222
- B. Les vélos et engins de déplacements motorisés 223

CHAPITRE 14 – L'ACTION ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI 227

I. L'ACTION ÉCONOMIQUE 227
- A. L'action en faveur des entreprises, des commerces et de l'artisanat, et des services 227
- B. L'animation touristique locale 230

II. L'EMPLOI 232
- A. La gouvernance du réseau pour l'emploi et les relations avec France Travail 232
- B. Les structures et les dispositifs territoriaux 233
- C. Les contrats spécifiques 235

CHAPITRE 15 – L'ÉDUCATION, LA CULTURE ET LE SPORT 237

I. L'ÉDUCATION 237
- A. Les obligations générales pour les écoles primaires publiques 237
- B. Les inscriptions scolaires dans les écoles publiques 239
- C. Les rythmes scolaires et accueils périscolaires 242
- D. La restauration scolaire 244
- E. Le transport scolaire 246
- F. L'enseignement privé du premier degré 246

II. LA CULTURE 247
- A. Le partenariat État-collectivités territoriales 247
- B. Le patrimoine 248
- C. L'éducation artistique et culturelle 249
- D. Les arts plastiques 250
- E. Le livre et la lecture publique 251
- F. Le cinéma 251
- G. L'animation 252
- H. Dispositifs nationaux pour favoriser l'accès à la culture et accompagner les acteurs 254

III. LE SPORT 254
- A. Les équipements sportifs et autres lieux de pratiques sportives 254
- B. L'Agence nationale du sport 256
- C. Les autres partenaires 257
- D. Les manifestations sportives 258





SOMMAIRE

CHAPITRE 16 – L'ACTION SOCIALE ET LA SANTÉ 267

I. L'ACTION SOCIALE 267
- A. L'action sociale en faveur de la petite enfance 267
- B. L'action sociale en faveur des personnes âgées 271
- C. L'action sociale en faveur des personnes handicapées 273

II. LA SANTÉ 274
- A. L'organisation territoriale de l'offre de soins 275
- B. Les aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé 276
- C. Les différentes structures d'accès aux soins 277
- D. La prévention en santé 279

CHAPITRE 17 – LA SÉCURITÉ ET LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUES, LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION 283

I. LE POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE DU MAIRE 283
- A. La prise d'arrêtés et le contrôle du juge 284
- B. L'exécution et le non-respect des arrêtés 284

II. LE MAIRE ET LA POLICE JUDICIAIRE 284
- A. Définition de la police judiciaire 284
- B. Le maire est officier de police judiciaire (OPJ) 284
- C. Le maire informe 285
- D. Le maire est informé 285
- E. Les fichiers 285

III. LE MAIRE ET LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE 285
- A. Des modalités « à la carte » 286
- B. Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) 286
- C. Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) 287

IV. LE MAIRE ET LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION VIOLENTE 288
- A. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 novembre 2018 288
- B. Le criblage des agents de police municipale, des gardes champêtres et des agents de surveillance de la voie publique 288

V. LA SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC (ERP) 289

VI. LA SÉCURITÉ DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT 289

VII. LA SÉCURITÉ D'ÉVÉNEMENTS SUR LA VOIE PUBLIQUE 290

VIII. LA LUTTE CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES 291

IX. LA LUTTE CONTRE LE NARCOTRAFIC 292

X. LES ATTEINTES AUX ÉLUS 293

XI. LES POUVOIRS DE POLICE DANS L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE 294

XII. LA CYBERSÉCURITÉ 295

XIII. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU MAIRE PAR LA LOI 296
- A. Le rappel à l'ordre 296
- B. La transaction 296
- C. Le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF) 296



XIV. LES MOYENS DONT LE MAIRE SE DOTE LIBREMENT ... 297
A. Un service de police municipale ... 297
B. Les gardes champêtres ... 299
C. Un ou plusieurs agents de surveillance de la voie publique ... 300
D. Les dispositifs de vidéoprotection ... 300
E. Le recours à la sécurité privée ... 302

CHAPITRE 18 – LE NUMÉRIQUE ... 305

I. LES RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES FIXE ET MOBILE ... 305
A. Définitions et repères technologiques ... 305
B. Les réseaux de communications électroniques fixes ... 306
C. Les réseaux de communications électroniques des services mobiles ... 307
D. Les modalités d'occupation du domaine communal par les opérateurs de communications électroniques ... 309

II. LES SERVICES NUMÉRIQUES ... 309
A. Les enjeux de l'intelligence artificielle (IA) pour les communes ... 309
B. Le règlement général sur la protection des données (RGPD) ... 311
C. Accessibilité des sites Internet aux personnes ayant un handicap ... 311
D. Inclusion numérique ... 311
E. Adressage ... 311
F. Cybersécurité ... 311

CHAPITRE 19 – L'EUROPE ET L'ACTION EXTÉRIEURE ... 313

I. L'UNION EUROPÉENNE ... 313
A. Les politiques européennes concernant les communes jusqu'au 31 décembre 2027 ... 313
B. Le programme Leader et les autres programmes thématiques accessibles aux communes ... 315
C. Anticiper la fin de programmation à partir de 2028 ... 316

II. L'ACTION INTERNATIONALE DES COMMUNES ... 317
A. Les atouts de l'action internationale des communes ... 318
B. Les modalités de l'action internationale des communes ... 318
C. Les acteurs de l'action internationale des communes ... 319

L'AMF AU SERVICE DE SES ADHÉRENTS ... 320

LES ASSOCIATIONS DÉPARTEMENTALES DE MAIRES ET DE PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ ... 326

INDEX DES SIGLES UTILISÉS ... 332



ÉLECTIONS MUNICIPALES

Notre accompagnement pour ceux qui s'engagent

fonpel
La retraite supplémentaire des élus locaux





Votez Fonpel ! Le 1er choix retraite des élus locaux

BULLETIN DE CONFIANCE

Parce que s'engager pour sa commune, c'est aussi préparer son avenir, Fonpel accompagne les élus locaux avec une solution de retraite pensée par et pour eux.

1 Une retraite dédiée aux élus locaux

Une **solution** spécifiquement **conçue pour les mandats électifs,** en complément des régimes obligatoires.

2 Liberté et souplesse

Cotisations volontaires, **adaptées à votre situation,** sans engagement contraignant.

3 Une gestion performante et responsable

Un cadre prudent, géré par un acteur reconnu de la protection des élus, CNP retraite, pour préparer l'avenir sereinement.

4 Continuer à protéger ceux qui protègent

Votre épargne est sécurisée et régulièrement revalorisée.

Demandez une **estimation de retraite**
www.fonpel.com

Pour une retraite à la hauteur de votre engagement

Document d'information – Ne constitue pas un bulletin de vote officiel

Créé et piloté par

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Géré par 2 partenaires solides

CNP RETRAITE
Gestion financière et technique

relyens
GROUPE MUTUALISTE EUROPÉEN ASSURANCE ET MANAGEMENT DES RISQUES
Distribution et gestion administrative



Les premières décisions

La première réunion du conseil municipal se tient au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet, ou est réputé complet dans les communes de moins de 1 000 habitants (article L. 2121-7 du Code général des collectivités territoriales [CGCT]). Cette réunion, qui a pour objet principal l'élection du maire et des adjoints, est aussi l'occasion de voter un certain nombre de décisions permettant d'organiser le travail des élus.

I. Les délégations

A. Du conseil municipal au maire

Outre les nombreuses prérogatives qu'il est chargé d'exécuter sous le contrôle du conseil municipal (article L. 2122-21 du CGCT), le maire peut également se voir déléguer certaines des responsabilités attribuées au conseil municipal. Celles-ci, limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT, lui sont confiées *a priori* pour toute la durée de son mandat, mais le conseil municipal peut les lui retirer à tout moment. Le maire devra rendre compte des décisions qu'il a prises au titre de ces délégations à chaque réunion obligatoire du conseil municipal, soit au moins une fois par trimestre. Lorqu'une compétence a été déléguée par le conseil municipal au maire, ce dernier ne peut plus délibérer sur ce sujet sauf à rapporter la délégation.

Voir chapitre 3 - II. Le conseil municipal

B. Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux

ATTENTION !

Le maire et les adjoints sont, de droit et dès leur élection, sans procédure de délégation, officiers de police judiciaire et officiers d'état civil (voir chapitre 3, I. Le maire).

L'administration de la commune relève de la seule autorité du maire. Celui-ci peut cependant déléguer certaines de ses attributions à d'autres membres du conseil municipal (article L. 2122-18 du CGCT).
Ces délégations sont nominatives, et le maire doit impérativement prendre des arrêtés pour les préciser. Ces arrêtés fixent la durée et les règles d'exercice des fonctions déléguées. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, ils sont obligatoirement publiés sous forme électronique sur le site Internet de la commune. Dans les autres, selon le choix effectué par délibération, ils sont rendus publics soit par affichage, soit par publication sur papier, soit par publication sous forme électronique. Dans tous les cas, ils sont transmis au préfet (ou sous-préfet) pour le contrôle de légalité et au comptable municipal pour le versement des indemnités de fonction. Ils sont également transcrits sur le registre des arrêtés.

Les délégations, dont la durée ne peut excéder celle du mandat du maire, subsistent tant qu'elles ne sont pas retirées par le maire. Ce dernier peut, en effet, y mettre fin à tout moment, de manière discrétionnaire et sans avoir à le motiver, mais il ne peut le faire dans un but autre que l'intérêt de la commune.

ATTENTION !

Le maire peut toujours intervenir dans un domaine qu'il a délégué à un adjoint ou à un conseiller municipal, et il reste responsable de toutes les décisions prises dans ce cadre.

Mis à part les restrictions imposées par la loi, l'objet et l'étendue des délégations ne sont pas formellement limités. Elles peuvent porter sur un objet particulier comme sur de nombreux domaines. Il importe toutefois qu'elles soient définies avec précision.

1. Les adjoints au maire

Le maire leur confie des délégations librement et sans avoir à consulter le conseil municipal. Il n'a pas davantage



à tenir compte de l'ordre du tableau. Seuls les adjoints bénéficiant d'une délégation du maire (par arrêté) peuvent percevoir une indemnité de fonction.
Lorsque le maire a retiré une délégation qu'il avait donnée à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions d'adjoint.

FOCUS

Appliquer la parité dans les exécutifs municipaux

Depuis la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, désormais, dans toutes les communes, les adjoints sont élus à partir d'une liste strictement paritaire. Toutefois, la règle de la parité ne s'applique pas au binôme maire-premier adjoint. En cours de mandat, dans les communes de moins de 1 000 habitants, le respect de la parité n'est pas requis pour le remplacement d'un adjoint. En revanche, dans les communes de plus de 1 000 habitants, le remplacement d'un ou plusieurs postes d'adjoint se fera obligatoirement par des élus de même sexe que ceux auxquels ils succèdent.
Par ailleurs, il pourrait être pertinent de prévoir une délégation à l'égalité femme-homme afin que cet enjeu essentiel soit porté au sein de la municipalité.



2. Les conseillers municipaux

Le maire peut confier librement des délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux. Les adjoints ne bénéficient donc pas d'un droit de priorité dans l'attribution de délégations.
Le maire arrête librement son choix sans avoir à suivre l'ordre du tableau des conseillers municipaux.

Voir chapitre 3 - II. Le conseil municipal

C. Du maire aux agents territoriaux

Les agents communaux ne peuvent recevoir que des délégations de signature. Celles-ci peuvent porter sur tous les objets, mais sont données exclusivement :
- au directeur général des services et au directeur général adjoint des services ;
- au directeur général et au directeur des services techniques ;
- aux responsables de services communaux.
  C'est notamment le cas d'un agent occupant les fonctions de secrétaire ou de secrétaire général de mairie dans une commune qui ne comprend qu'un seul emploi administratif.

Des délégations spécifiques peuvent être données :
- à un ou plusieurs agents communaux pour l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations et des arrêtés municipaux, la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents, la légalisation des signatures ;
- à un ou plusieurs fonctionnaire(s) de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement ;
- en matière d'urbanisme, aux agents (titulaires ou contractuels) chargés de l'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, et de l'examen des déclarations préalables à la réalisation de constructions, aménagements, installations ou travaux ;
- en matière d'état civil, à un ou plusieurs fonctionnaire(s) titulaire(s) de la commune, sur tout ou partie des fonctions que le maire exerce en tant qu'officier d'état civil, sauf celles liées à la célébration du mariage et à la signature de l'acte de mariage qui lui incombent.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les arrêtés de délégation sont obligatoirement publiés sous forme électronique sur le site Internet de la commune. Dans les autres, selon le choix effectué par délibération, ils sont rendus publics soit par affichage, soit par publication sur papier, soit par publication sous forme électronique. Dans tous les cas, ils sont transmis au préfet (ou sous-préfet) pour le contrôle de légalité et au procureur de la République pour les délégations en matière d'état civil.
Ils sont également transcrits sur le registre des arrêtés.

II. La désignation des représentants de la commune

A. Au sein des EPCI à fiscalité propre (communautés, métropoles hors métropole de Lyon)

Les conseillers communautaires sont obligatoirement des conseillers municipaux.

■ **Dans les communes de moins de 1 000 habitants,** les conseillers communautaires des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont désignés en suivant l'ordre du tableau du conseil

municipal (maire, adjoints au maire, conseillers municipaux).

■ **Dans les communes de 1 000 habitants et plus**, ils sont élus le même jour que les conseillers municipaux par l'intermédiaire du « fléchage ».

FOCUS

Désigner un conseiller communautaire suppléant

Dans les communes qui ne disposent que d'un seul conseiller communautaire/métropolitain, un conseiller communautaire suppléant est également désigné. Il peut participer aux réunions du conseil communautaire/métropolitain en cas d'absence du conseiller titulaire.

Par ailleurs, si le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de la communauté/métropole, désormais, ce n'est plus le cas pour un emploi salarié au sein d'une commune membre (loi n° 2025-1249).

B. Au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes

Chaque conseil municipal doit élire ses délégués appelés à siéger dans les comités des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés (composés de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI) auxquels la commune appartient.
Le conseil municipal choisit ses délégués exclusivement parmi ses membres. Ces délégués sont élus au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, le troisième tour a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

À défaut d'avoir désigné ses délégués, la commune est représentée au sein du comité par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint si elle en compte deux. Pour les syndicats mixtes « ouverts », cela dépend de l'écriture spécifique de leur statut.

Les agents employés par un syndicat ou par une de ses communes membres ne peuvent être désignés pour siéger au sein du même syndicat.

Pour aller plus loin, voir note « Installation du conseil communautaire » sur www.amf.asso.fr/Réf. CW42945

ATTENTION !

L'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre et des syndicats de communes doit se réunir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Pour les syndicats mixtes (comprenant des communes et des EPCI), le délai est porté au vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection de l'ensemble des présidents des EPCI membres du syndicat.

C. Dans les principaux établissements de la commune

1. Le centre communal d'action sociale (CCAS)

Le centre d'action sociale est un établissement public communal (CCAS). Il est obligatoire dans toutes les communes de plus de 1 500 habitants. Il met en œuvre une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées.
Il est géré par un conseil d'administration présidé par le maire, renouvelé dans les deux mois suivant l'élection municipale, et est composé en nombre égal :
- de membres élus en son sein par le conseil municipal ;
- et de membres nommés par le maire parmi les personnes qualifiées participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune.

Voir chapitre 16 - Annexe 1 : Le CCAS

2. La caisse des écoles

Chaque commune doit en principe être dotée d'une caisse des écoles, dont le comité est présidé par le maire et comprend notamment deux conseillers municipaux désignés par le conseil qui peut, par délibération motivée, porter le nombre de ses représentants à un chiffre plus élevé (sans excéder le tiers de ses membres).

Facilitant la fréquentation de l'école par des aides aux élèves des premier et second degrés en fonction des ressources de leur famille, la caisse des écoles peut aussi prendre des mesures à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire, en mettant en œuvre des dispositifs de réussite éducative.
Elle peut être dissoute lorsqu'elle n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans.





III. Les premières délibérations sur les indemnités de fonction et le règlement intérieur

A. Le choix du montant mensuel des indemnités de fonction

Les indemnités de fonction sont déterminées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique, actuellement l'indice 1027, et en fonction de la population de la commune. Dans sa délibération, le conseil municipal peut soit fixer le montant des indemnités en euros soit appliquer un pourcentage à « *l'indice brut terminal de la fonction publique* », sans autre précision. Dans le premier cas, les élus devront procéder à un nouveau vote lors de l'éventuelle revalorisation de l'indice terminal. Dans le second cas, préférable et sous réserve de changements impactant le fonctionnement du conseil municipal tels que les démissions ou les retraits de délégations, ils n'auront pas à modifier la délibération pendant toute la durée de la mandature municipale.

En effet, lorsque la valeur de l'indice augmente, la revalorisation des indemnités s'effectue automatiquement. Quant au chiffre de population à prendre en compte pour calculer le montant des indemnités de fonction, il est et reste, durant tout le mandat, celui de la population totale authentifiée juste avant les élections municipales de mars 2026, soit celui publié par décret en décembre 2025.

FOCUS

L'enveloppe indemnitaire globale (maximum)

Depuis la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025, l'enveloppe indemnitaire globale est calculée en additionnant l'indemnité du maire et les indemnités maximales des adjoints au maire (cf. barème ci-après) mais désormais sur la base du nombre maximal théorique des adjoints et non leur nombre réel. Des dispositions spécifiques s'appliquent aux communes de 80 000 habitants et plus, en cas de création d'au moins un poste d'adjoint de quartier.

1. Indemnités de fonction des élus municipaux

Ces indemnités, dont les montants (pour les maires) ou les montants maximums (pour les adjoints et les conseillers municipaux) sont fixés par la loi (dans le CGCT), sont assujetties à la CSG, à la CRDS, à une cotisation de retraite obligatoire (Ircantec) et, si l'élu le décide, à une cotisation de retraite supplémentaire (Fonpel par exemple – voir page 325 du guide).
Les indemnités sont soumises à l'impôt sur le revenu, et donc au prélèvement à la source, suivant les règles applicables aux traitements et salaires, mais avec un abattement spécifique aux élus locaux.

Par ailleurs, les indemnités de fonction des élus locaux sont obligatoirement assujetties aux cotisations de sécurité sociale si leur montant total brut est supérieur à la moitié du plafond de la sécurité sociale (2 002,50 € par mois en 2026) et si les élus suspendent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s), excepté pour ceux qui sont fonctionnaires détachés.
En outre, depuis la réforme des retraites d'avril 2023, les élus ne remplissant pas les conditions précitées peuvent, à leur demande et sans délibération préalable du conseil municipal, cotiser à la sécurité sociale sur leurs indemnités de fonction (cotisations élu et collectivités).

➡ *Pour plus de détails, voir la brochure « Statut de l'élu(e) local(e) », rédigée par les services de l'AMF, sur www.amf.asso.fr/Réf. BW7828.*
Elle regroupe toutes les dispositions utiles pour les élus (absences autorisées pour exercer son mandat, formation, fiscalité des indemnités de fonction, couverture sociale, assurances, protection par la commune, retraites obligatoire et supplémentaire…). Elle est actualisée en ligne dès qu'une modification intervient sur ces sujets.

➡ *L'adhésion des élus locaux à une retraite supplémentaire est facultative et individuelle. Lorsque l'élu adhère, la collectivité double la contribution de l'élu (dépense obligatoire – article L. 2321-2-3° du CGCT). Cette adhésion, qui est un droit inscrit dans la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, permet à tout élu indemnisé de constituer une retraite supplémentaire sans délibération préalable du conseil municipal. L'achat de points de retraite au titre des mandats antérieurs est possible.*

2. Le montant des indemnités de fonction des maires

Disposition demandée par l'AMF depuis de longues années, l'indemnité du maire est, depuis 2015, automatiquement fixée au montant prévu par la loi, en fonction de la population totale de la commune (cf. tableau ci-après), sans intervention du conseil municipal. Toutefois, le maire peut, seul, expressément demander que son indemnité soit moindre. Il revient alors au conseil municipal de voter un montant inférieur à celui arrêté par la loi.

Le tableau ci-dessous indique le montant brut mensuel des indemnités de fonction des maires défini selon la strate de la population. Les indemnités des maires des communes de moins de 20 000 habitants ont été revalorisées dans le cadre de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des maires		
Population totale de la commune (en nombre d'habitants)	Maires	
	Taux (en % de l'indice 1027)	Indemnité brute (montant en euros)
≤ 500	28,1	1 155,06
500 à 999	44,3	1 820,96
1 000 à 3 499	55,7	2 289,56
3 500 à 9 999	58,3	2 396,44
10 000 à 19 999	67,6	2 778,71
20 000 à 49 999	90	3 699,47
50 000 à 99 999	110	4 521,58
100 000 et plus	145	5 960,26

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en vigueur en janvier 2026 : 4 110,52 €.

3. Le montant des indemnités de fonction des adjoints

Le tableau ci-dessous détaille le montant brut mensuel des indemnités de fonction des adjoints défini selon la strate de la population. Le conseil municipal détermine le montant des indemnités des adjoints et reste libre de les fixer en deçà du plafond. L'indemnité d'un adjoint peut dépasser le plafond prévu par la loi dans le respect du montant de l'enveloppe indemnitaire (cf. ci-dessous) et sous réserve de ne pas dépasser l'indemnité du maire telle que fixée par la loi.

Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints		
Population totale de la commune (en nombre d'habitants)	Adjoints	
	Taux maximal (en % de l'indice 1027)	Indemnité brute (montant en euros)
≤ 500	10,89	447,64
500 à 999	11,77	483,81
1 000 à 3 499	21,38	878,83
3 500 à 9 999	23,32	958,57
10 000 à 19 999	28,6	1 175,61
20 000 à 49 999	33	1 356,47
50 000 à 99 999	44	1 808,63
100 000 à 200 000	66	2 712,95
200 000 et plus	72,5	2 980,13

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en vigueur en janvier 2026 : 4 110,52 €.

Les indemnités des adjoints des communes de moins de 20 000 habitants ont été revalorisées dans le cadre de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

4. Le montant des indemnités des conseillers municipaux

Dans les communes de 100 000 habitants et plus, les conseillers municipaux peuvent, ès qualités, percevoir des indemnités de fonction (dont le montant maximum est fixé à 6 % de l'indice 1027, soit à 246,63 €).
Celles-ci peuvent se cumuler avec celles octroyées pour une délégation de fonction.

Dans toutes les autres communes, le conseil municipal peut voter, mais sans dépasser « l'enveloppe indemnitaire globale », l'indemnisation de conseillers municipaux.
Ceci peut engendrer une réduction des indemnités des adjoints au maire. Ces indemnités peuvent être versées :

- soit du fait de la seule qualité de conseiller municipal, l'indemnité ne pouvant alors dépasser 6 % de l'indice 1027 ;
- soit au titre d'une délégation de fonction confiée au conseiller, cette indemnité n'étant alors pas cumulable avec celle perçue en qualité de conseiller municipal. Dans ce cas, elle n'est pas plafonnée à 6 % de l'indice 1027.

Pour ces communes, dans un premier temps, le conseil municipal calcule le montant de « l'enveloppe indemnitaire globale » en additionnant :

- l'indemnité du maire (au taux fixé par la loi) ;
- et les indemnités maximales susceptibles d'être versées aux adjoints au maire.
  Pour ce calcul, il convient désormais de prendre en compte le nombre maximal théorique et non le nombre réel des adjoints.

Cette enveloppe ne tient pas compte des majorations possibles.

Dans un second temps, une fois l'indemnité du maire décidée, la répartition de l'enveloppe restante est effectuée entre les adjoints titulaires d'une délégation du maire, (sachant que le montant de l'indemnité attribuée à chaque adjoint peut varier selon la nature de la délégation de fonction exercée, l'importance de la charge de travail et la complexité des dossiers qui en résultent), les conseillers municipaux délégués et éventuellement les conseillers municipaux simples.



ATTENTION !

En aucun cas, l'indemnité d'un adjoint ou d'un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité du maire.

5. Les majorations des indemnités de fonction

Les conseils municipaux de certaines catégories de communes peuvent majorer le montant des indemnités de fonction des maires, adjoints et conseillers municipaux délégués. C'est le cas :

- des anciens chefs-lieux de canton ou des communes sièges du bureau centralisateur du canton (+ 15 %) ;
- des chefs-lieux d'arrondissement (+ 20 %) ;
- des chefs-lieux de département (+ 25 %) ;
- des communes sinistrées (pour un pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune) ;
- des communes classées stations de tourisme (+ 50 % si leur population est inférieure à 5 000 habitants ou + 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce nombre) ;
- des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté du fait de travaux publics d'intérêt national (+ 50 % si leur population est inférieure à 5 000 habitants ou + 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce nombre) ;
- des communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale au cours d'au moins un des trois exercices précédents et des communes d'Outre-mer de 5 000 habitants ou plus attributaires de la dotation d'aménagement au cours de l'un au moins des trois exercices précédents (application des indemnités de la strate supérieure en tenant compte du taux individuel qui a été voté lors de la répartition de l'enveloppe indemnitaire globale).

Les majorations au titre de communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ne peuvent se cumuler. En outre, aucune majoration d'indemnité de fonction ne peut être attribuée aux conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants n'exerçant aucune délégation du maire.

La majoration est alors ainsi appliquée : dans un premier temps, le conseil municipal vote le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations, sur la base des indemnités octroyées ou votées précédemment.
Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance.

6. Le plafond indemnitaire

Un élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux, ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du CNFPT, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société, ou qui préside une telle structure ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, en « net », une somme supérieure à 8 897,93 euros par mois (soit une fois et demie l'indemnité parlementaire de base), après déduction de la cotisation Ircantec et des cotisations sociales obligatoires.

CONSEIL PRATIQUE

Il est fortement recommandé au maire de souscrire, dès son élection, une assurance personnelle s'articulant autour de deux garanties principales :
La « responsabilité personnelle » couvrira les conséquences financières d'une faute commise à titre individuel :

- l'indemnisation des victimes en cas de faute personnelle (rare) de sa part ;
- le paiement de tout ou partie des frais de justice en cas de mise en cause pénale ;
- les éventuelles fautes commises par ses adjoints ou les conseillers municipaux délégués dans le cadre de leurs délégations ;
- une garantie complémentaire en cas d'accidents corporels.

La « protection juridique » pourvoira à la défense de l'élu devant les juridictions pénales, civiles, administratives et financières (prise en charge, notamment, des frais de justice et des honoraires d'avocat).
Des garanties complémentaires – « Assistance » et/ou « Individuel accident » – peuvent être utiles selon les assurances déjà souscrites par l'élu dans sa vie privée.
Le maire devra également veiller à ce que le contrat contienne une clause dite de « garantie subséquente » pour être couvert jusqu'à cinq ans après la fin de son mandat.
La cotisation doit être payée par lui-même sur ses propres deniers, la commune ne pouvant en aucun cas prendre en charge cette assurance.
Si le maire a plusieurs mandats (exemple : président d'une communauté, d'un OPHLM...), il est conseillé de souscrire un contrat d'assurance personnelle par mandat ou a *minima* bien vérifier que le contrat unique souscrit couvre bien les différents mandats exercés.
Le contrat devra préciser la liste des délégations données aux adjoints, conseillers municipaux, vice-présidents, conseillers communautaires...

La part qui excède ce plafond est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement au sein duquel le mandat ou la fonction est le plus récent. C'est ce qu'on appelle « l'écrêtement ».

FOCUS

Désigner un référent déontologue pour les élus

La loi prévoit la possibilité pour tout élu local de « consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrés dans la charte de l'élu local (article L. 1111-1-1 du CGCT). En vertu de l'article R. 1111-1-A et suivants du CGCT, le référent déontologue est désigné par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou du syndicat mixte.

Cette désignation est obligatoire. La DGCL a publié un guide relatif à la désignation d'un référent déontologue pour l'élu local : *www.amf.asso.fr/Réf. BW41837*

B. Le règlement intérieur du conseil municipal

Toute commune de 1 000 habitants et plus doit obligatoirement se doter d'un règlement intérieur du conseil municipal dans les six mois qui suivent son installation. C'est au conseil municipal de l'établir. Bien qu'il ne soit pas obligatoire pour les communes de moins de 1 000 habitants, celles-ci sont également invitées à en instituer un.

Voir sur www.amf.asso.fr/Réf. CW7665, des conseils d'élaboration sous forme d'un modèle type rédigé par les services de l'AMF.

Voir chapitre 3 - II. Le conseil municipal.

IV. Les premières décisions budgétaires et fiscales

A. Le rapport budgétaire et financier (RBF)

L'utilisation des autorisations de programme et d'engagement dépend de l'adoption d'un règlement budgétaire et financier (RBF).
L'obligation de disposer d'un règlement budgétaire et financier ne concernait initialement que les régions, départements et métropoles ; le référentiel M57 l'a étendue aux communes, à leurs groupements et à leurs établissements afin d'améliorer la gestion pluriannuelle et la transparence budgétaire et comptable.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, avant le vote de la première délibération budgétaire suivant son renouvellement, le conseil municipal adopte un règlement budgétaire et financier (article L. 1612-30 du CGCT).

Il précise notamment les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents (règles relatives à la caducité et à l'annulation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement), ainsi que les modalités d'information du conseil municipal sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

Le RBF peut néanmoins être révisé à tout moment au cours de la mandature par un nouveau vote de l'assemblée délibérante (à la majorité simple).

B. Le vote du budget

1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'examen du budget doit être précédé, dans les dix semaines avant son adoption, d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires (article L. 1612-26 du CGCT, référentiel M57). Ces dispositions concernent également les EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article L. 5211-36 du CGCT).

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire est facultative dans les communes et EPCI de moins de 3 500 habitants.

Cependant, si ces collectivités de moins de 3 500 habitants ont choisi de prévoir un DOB dans leur règlement intérieur, ce DOB devra avoir lieu selon les modalités définies pour les communes de 3 500 habitants et plus.

2. La date limite d'adoption du budget primitif en 2026

La date limite d'adoption du budget est fixée au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou au 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants.
La transmission du budget primitif (BP) doit avoir lieu dans les quinze jours qui suivent.



En 2026, on a donc :
• date limite de vote du BP 2026 : 30 avril 2026 ;
• date limite de transmission en préfecture : 15 mai 2026.
Le budget principal et les budgets annexes doivent être votés au cours de la même séance, en vertu du principe d'unité budgétaire.

Si le budget primitif n'est pas voté dans le délai imparti, le préfet de département saisit la chambre régionale des comptes qui, dans un délai d'un mois, formule des propositions pour le règlement du budget par un avis public. Le préfet règle ensuite le budget et le rend exécutoire.

En revanche, lorsque le défaut d'adoption du budget primitif résulte de l'absence de communication à l'organe délibérant avant le 31 mars des informations indispensables à l'établissement du budget, le délai de vote est fixé à quinze jours à compter de la communication de ces informations.

Voir chapitre 8 - Les finances et la fiscalité locales, pour la liste des informations indispensables.



C. Le vote des taux

Le vote des taux d'imposition de la fiscalité directe locale (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, cotisation foncière des entreprises) des collectivités locales, prévu à l'article 1639 A du Code général des impôts (CGI) doit intervenir avant le 15 avril, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des conseils municipaux.

Ce sera en fonction des divers renseignements portés sur l'état de notification 1259 fourni en février-mars par la direction des services fiscaux, et qui contient notamment le montant des bases imposables de chaque taxe, que les collectivités locales voteront les différents taux d'imposition.

À défaut de décision du conseil municipal dans ce délai et en tout dernier recours, les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente pourraient être reconduits pour assurer le recouvrement des produits correspondants.
À noter que le vote des taux par une collectivité doit faire l'objet d'une délibération spécifique, distincte du vote du budget, même si les taux restent inchangés par rapport à l'année précédente.

FOCUS

Les délibérations fiscales

Chaque année, de nombreuses décisions fiscales locales ne se résument pas au vote des taux : la loi permet aussi, par délibération, d'activer des abattements, exonérations (ou suppressions d'exonération) et d'instituer certaines taxes.
Ces décisions doivent en principe être prises avant le 1er octobre pour s'appliquer au 1er janvier suivant (article 1639 A bis du CGI). Pour aider les communes et intercommunalités à prendre connaissance de ces outils fiscaux, le « catalogue des délibérations » est mis à disposition chaque année par les services d'État (DGCL/DGFiP) et recense, par impôt et par dispositif, les principales délibérations possibles, avec leurs références juridiques et l'identification de l'autorité compétente (commune ou EPCI, selon les cas). Il renvoie également à des modèles de délibérations et à des fiches pratiques, afin de sécuriser la rédaction et de faciliter le choix des mesures en cohérence avec la stratégie financière et fiscale du mandat.

V. La constitution des commissions municipales

Le conseil municipal peut créer des commissions, soit permanentes (durant tout le mandat, par exemple sur les finances, l'urbanisme, la sécurité publique, les affaires culturelles…), soit temporaires (consacrées à un seul objet). Elles sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal, et c'est au sein de ces commissions que le travail d'élaboration des délibérations est effectué. Elles comprennent exclusivement des membres du conseil municipal, lequel fixe leur nombre et les désigne, par vote à bulletin secret.
Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la composition des commissions doit respecter la représentation proportionnelle des différentes tendances du conseil municipal. Présidées de droit par le maire, elles ont pour mission d'instruire les dossiers soumis au conseil municipal et, le cas échéant, élaborent un rapport communiqué au conseil, ce dernier étant seul habilité à prendre les décisions définitives.
Le conseil municipal peut aussi instituer des comités consultatifs (ou commissions extra-communales) sur tout sujet d'intérêt local. Ces comités peuvent inclure des personnes extérieures au conseil, comme des représentants d'associations locales.

VI. Le récolement des archives

Les archives sont l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité.

FOCUS

Exemples de documents à archiver pour une commune

Registres des délibérations, registres des arrêtés du maire, registres de l'état civil, dossiers de recensement, documents budgétaires, documents produits ou reçus par les élus dans le cadre de l'exercice de leur fonction et tout dossier afférent à l'administration générale de la commune…

Les communes sont propriétaires de leurs archives, qu'elles doivent trier, classer, inventorier, restaurer, communiquer et conserver. Les frais de conservation constituent une dépense obligatoire (article L. 2321-2 du CGCT).

ATTENTION !

Le maire est responsable au civil et au pénal de l'ensemble des archives de la commune.

Les instructions n° DAF/DPACI/RES/2009/018 du 28 août 2009 et n° DGP/SIAF/2014/006 du 22 septembre 2014 rappellent les modalités de tri et de conservation de toutes les archives produites ou reçues par les communes.

Les archives communales doivent être conservées dans un bâtiment public aménagé à cet effet et dont l'accès est réservé aux personnes habilitées. Il en est de même pour les archives numériques, qui doivent être stockées sur un serveur situé dans un bâtiment public à accès réservé.

Pour les registres de l'état civil de plus de 120 ans et les autres documents de plus de 50 ans n'ayant plus d'utilité courante, mais qui doivent être conservés en cas de contrôle, ou de recours, ou dans un objectif historique, les communes de moins de 2 000 habitants doivent les déposer au service départemental d'archives.
Elles peuvent toutefois, après déclaration auprès du préfet et accord du service départemental d'archives, les conserver elles-mêmes, ou les confier au service d'archives de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI.

Les communes de plus de 2 000 habitants n'ont pas cette obligation de déposer les registres de l'état civil de plus de 120 ans et autres documents de plus de 50 ans au service départemental d'archives, mais peuvent le faire par convention.

Pour toutes les communes, les registres de l'état civil de moins de 120 ans et les autres documents de moins de 50 ans n'ayant plus d'utilité courante, mais à conserver, peuvent être confiés en dépôt, par convention, au service d'archives de l'EPCI dont elles sont membres ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI pour gérer les archives de celui-ci. Le service départemental d'archives doit en être informé au préalable.

Les archives numériques peuvent être déposées avant l'expiration de leur durée d'utilité administrative, dans les mêmes conditions développées ci-dessus que pour les archives papier.

Les documents déposés restent toutefois la propriété de la commune.

Depuis la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », du 21 février 2022 ; la mutualisation de la gestion des archives intermédiaires (papier ou numérique) est désormais possible entre personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics et autres personnes publiques), qu'elles disposent ou non d'un service public d'archives constitué.

Juste après l'élection du maire, il doit être dressé un inventaire des documents les plus importants conservés par la commune, et un procès-verbal de décharge et de prise en charge des archives suivant une classification spécifique indiquant l'état de ces dernières (cf. modèle établi par le service interministériel des Archives de France ou le service départemental des archives).
Le procès-verbal formalise ainsi le transfert de responsabilités du maire sortant au nouveau maire.

En outre, il permet de certifier l'existence des archives à un moment donné. À cet égard, le maire réélu n'est pas dispensé de ce récolement.



Le récolement doit être signé par les deux maires (ancien et nouveau, même s'il s'agit de la même personne) et établi en trois exemplaires (un pour le nouveau maire, un pour le maire sortant et un dernier pour le directeur des archives départementales). Pour les communes nouvelles créées depuis les élections de 2020, il appartient au maire de la commune-siège de signer le procès-verbal de récolement de l'ensemble des communes membres, y compris pour les archives produites ou reçues avant la commune nouvelle.

La circulaire DGPA/SIAF/2025/011 du 25 novembre 2025 relative au récolement des archives communales à effectuer après les élections municipales de mars 2026 comprend toutes les précisions sur cette opération ainsi que des modèles de procès-verbal.

VII. Établir un état des lieux



Afin d'appréhender au mieux la gestion de sa commune, le maire doit, dès le début de son mandat, disposer de certains indicateurs clés. Les principales données à connaître sont de trois ordres : les données générales, les indicateurs financiers, et les biens et les contrats.

A. Les données générales

1. La population et ses composantes

La population communale, au travers de ses différents modes de comptage, est une donnée très importante, en particulier pour le calcul des dotations financières bien que relevant d'un calcul différent. Son chiffre varie tous les ans et est authentifié par un décret en fin d'année.

On distingue trois types de population communale :

■ **La population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile, recensées sur le territoire de la commune ;

■ **La population comptée à part** se rapporte à certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune, mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune :

- les mineurs dont la résidence familiale est dans une autre commune, mais qui résident, du fait de leurs études, dans la commune ;
- les personnes majeures âgées de moins de 25 ans ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et qui résident, hors communauté, dans une autre commune pour leurs études ;
- les personnes ayant une résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une communauté d'une autre commune, dès lors que la communauté relève de l'une des catégories suivantes : les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, établissements sociaux de moyen ou de long séjour, maisons de retraite, foyers et résidences sociales ; les communautés religieuses ; les casernes ou établissements militaires ;

■ **La population municipale totale** correspond à l'addition des deux populations précitées, soit la population municipale et celle comptée à part.

Au-delà de ces chiffres, il est également important de connaître les principales composantes sociologiques de la commune. Il est, par exemple, essentiel d'être bien renseigné sur le nombre d'élèves (usagers des services scolaires tels que les cantines ou les transports), de

FOCUS

Précisions sur la population comptée à part

- Les personnes sans domicile fixe rattachées à la commune au sens de la loi du 3 janvier 1969 et non recensées sur le territoire de la commune sont comptabilisées dans la population municipale de la commune où elles sont recensées et dans la population comptée à part de la commune de rattachement.
- Les étudiants majeurs de moins de 25 ans vivant en internat dans un établissement sont comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de résidence familiale.
- Les militaires logés dans un établissement militaire (caserne, quartier, base, camp militaire…) établi dans la commune et ayant une résidence personnelle dans une autre commune sont comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence personnelle.
- Les élèves ou étudiants mineurs ayant leur résidence familiale dans la commune et logés dans une cité universitaire (ou un foyer d'étudiants, un logement) située dans une autre commune sont comptabilisés dans la population comptée à part de leur commune d'études.
- Les élèves ou étudiants majeurs, âgés de 25 ans ou plus, ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une autre commune pour leurs études ne sont pas comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence familiale.

personnes âgées (services d'aide à domicile), de bénéficiaires du RSA et de demandeurs d'emploi, la répartition de la population active par secteurs d'activité, le nombre de commerces, d'entreprises…

Ces données peuvent être recueillies auprès de France Travail, des chambres consulaires et de la direction régionale de l'Insee. Le portail « collectivités locales », destiné aux acteurs locaux, permet d'accéder à une information précise par territoire : chiffres, analyses, zonages.

2. Les liens avec l'extérieur

Le maire doit aussi recenser tous les établissements publics, groupements et associations auxquels sa commune adhère ou participe.

Enfin, un état des lieux ne peut être complet sans une parfaite connaissance des subventions versées aux associations, dont le montant sera fourni par les services municipaux (une annexe figure aussi au compte financier unique).

B. Les données financières

Pour prendre connaissance des équilibres financiers de la collectivité et se doter d'un état des lieux précis des finances de la commune, plusieurs outils et sources de données sont mis à disposition des décideurs locaux. Ainsi en est-il, au-delà de l'étude des documents budgétaires des exercices précédents, de l'analyse financière proposée par la direction générale des Finances publiques (DGFiP) et des principaux ratios financiers de la collectivité mis en ligne sur le site de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

1. L'analyse financière proposée par le conseiller aux décideurs locaux

Cette analyse intègre différentes données chiffrées, y compris dans le temps (rétrospective et prospective) ainsi que sur plusieurs périmètres (analyse consolidée des budgets, entre autres).
L'approche financière peut également être complétée par une analyse fiscale (état des lieux de la richesse fiscale, fragilités et atouts de la collectivité, marges de manœuvre éventuellement disponibles en la matière).

Peuvent spécialement être observées :

■ **Les recettes de fonctionnement**, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire ayant donné lieu à encaissement) ou d'ordre (sans encaissement).
Elles comprennent notamment :

- les produits issus de la fiscalité directe locale, et, en particulier, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) nets des reversements ;
- les dotations et participations de l'État et des autres collectivités (dont la dotation globale de fonctionnement [DGF]) ;
- les produits courants (locations, baux, revenus de l'exploitation, des services publics), etc.

■ **Les dépenses de fonctionnement**
Elles regroupent toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité, c'est-à-dire les dépenses qui reviennent régulièrement chaque année, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire ayant donné lieu à décaissement) ou d'ordre (sans décaissement).

FOCUS

Le recensement de la population

Les communes ont la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement. Depuis 2009, chaque commune est informée tous les ans des nouveaux chiffres de sa population légale, authentifiés par décret tous les mois de décembre. Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées une fois tous les cinq ans par roulement, et, pour celles de plus de 10 000 habitants, une enquête par sondage est effectuée chaque année sur 8 % des logements, pour couvrir en cinq ans l'ensemble du territoire communal. Combinée avec d'autres sources, cette méthode de recensement permet à chaque maire de connaître annuellement sa population.

L'AMF a demandé que les communes de plus de 10 000 habitants puissent opter pour un recensement général (comme celles de moins de 10 000 habitants) afin que la population légale soit plus proche de la réalité. Dès 2026, la date de référence des résultats du recensement pourrait être avancée d'un an.

Pour plus d'information : rubrique Insee « Comprendre les populations de référence » – insee.fr/fr/information/2553979



Elles comportent principalement :
- les charges à caractère général (achat de petit matériel, entretien et réparations, fluides, assurances…) ;
- les charges de personnel (salaires et charges sociales) ;
- les charges de gestion courante (subventions et participations, indemnités des élus…) ;
- les charges financières (intérêts des emprunts, frais de renégociation…), etc.

Les recettes de la section d'investissement
Elles intègrent, notamment, les subventions d'investissement reçues (par exemple la DETR, la DSIL, un fonds de concours contribuant au financement d'un équipement, subvention de département ou de la région, etc.), les emprunts et dettes assimilées, FCTVA, TA, etc.

Les dépenses de la section d'investissement
Elles comprennent, en particulier, des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité locale : achats de matériels durables, constructions ou aménagements de bâtiments, travaux d'infrastructure et acquisition de titres de participation ou d'autres titres immobiliers. Elles incluent également le montant du remboursement en capital des emprunts.

L'ensemble des dépenses d'investissement s'apparente à des emplois (dépenses d'équipement, remboursements de dettes, autres…). Parallèlement, l'ensemble des moyens financiers dont dispose la collectivité constitue des ressources (capacité d'autofinancement, plus-values de cession, dotations et subventions, emprunts…).
Le solde entre le total des ressources et le total des emplois représente l'impact sur le fonds de roulement.

Pour plus d'informations sur les sections de fonctionnement et d'investissement, voir chapitre 8 - II. Le contenu du budget.

Le bilan comptable
Le bilan retrace le patrimoine de la commune au 31 décembre de l'exercice. Il sert à présenter, à une date donnée, sa situation patrimoniale : il recense l'ensemble de ses actifs (biens, créances, trésorerie) et de ses passifs (dettes, engagements), afin d'apprécier sa solidité financière et sa capacité à faire face à ses obligations.
- À l'actif figurent les immobilisations (actif immobilisé tel que terrains, bâtiments, véhicules…), les créances (titres de recettes en cours de recouvrement) et les disponibilités (ces biens non durables constituent l'actif circulant).
- Au passif apparaissent les fonds propres de la collectivité (dotations, réserves, subventions), le résultat et les dettes financières, ainsi que les dettes envers les tiers (mandats en instance de paiement).

Le fonds de roulement
Les ressources stables (réserves, dotations, dettes) doivent permettre le financement des emplois stables (les immobilisations), ce qui donne la possibilité de dégager un excédent de ressources stables appelé « fonds de roulement » (sommes des résultats accumulés des sections de fonctionnement et d'investissement).
Ce fonds de roulement doit servir à financer les besoins en trésorerie (besoins en fonds de roulement) dégagés par le cycle d'exploitation de la collectivité (différence dans le temps entre les encaissements et les décaissements).

Pour plus d'informations, le conseiller aux décideurs locaux peut offrir des conseils individualisés aux élus pour répondre à leurs besoins sur différents sujets.

2. L'analyse de la situation financière sur le site de la DGCL

Les données chiffrées par grands chapitres de la commune permettront d'avoir une vision globale des dépenses et des recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Ces données sont consultables sur collectivites-locales.gouv.fr (comptes individuels des collectivités).

La commune peut également utiliser la plateforme de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) qui est un outil en accès libre utile pour élaborer des cartes à partir de données financières, obtenir des jeux de données financières et fiscales, et consulter des outils d'analyse performants.

Cet outil est accessible sur data.ofgl.fr

3. Les documents budgétaires de la collectivité

Au budget primitif, sinon au dernier compte financier unique, figurent, en outre, de nombreuses informations et, singulièrement, les informations financières nommées « *Informations statistiques, fiscales et financières* ».
Les « ratios budgétaires et financiers » permettent de comparer la situation de la commune à celle de la moyenne des communes de la même strate. Les ratios ne sont que le reflet d'une situation, à un moment donné.

Ces ratios sont consultables sur le site de la DGCL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques/acces-par-thematique/general/les-collectivites-locales-en-chiffres

a. Les informations financières
Ces informations financières (ratios de l'article R. 1612-56 du CGCT) intègrent notamment :
- les dépenses réelles de fonctionnement/population ;
- les recettes réelles de fonctionnement/population ;
- les dépenses d'équipement brut/population ;
- l'encours de dette/population ;
- la DGF/population ;
- dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;
- dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;
- dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;
- les dépenses réelles de fonctionnement/population ;
- les recettes réelles de fonctionnement/population ;
- taux d'épargne brute, soit : épargne brute/recettes réelles de fonctionnement ;
- taux d'épargne nette, soit : épargne nette/recettes réelles de fonctionnement ;
- ratio d'endettement, soit : encours de dette au 31 décembre/recettes réelles de fonctionnement ;
- capacité de désendettement, soit : encours de dette au 31 décembre/épargne brute.

Ces données sont obligatoires dans les communes et groupements de plus de 3 500 habitants, mais ne le sont pas dans les communes et groupements de moins de 3 500 habitants (article L.2313-1 du CGCT, référentiel M57).

b. La dette
L'état de la dette de la collectivité est une information essentielle pour les élus locaux (structure, gestion, encours). Il est précisé dans les maquettes budgétaires par catégories de prêteurs et par catégories de dettes (emprunts obligataires, emprunts auprès d'établissements de crédit, dépôts et cautionnements reçus, emprunts et dettes assortis de conditions particulières).

Il est à noter que les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations.

C. Les données patrimoniales et les contrats

L'inventaire du patrimoine immobilier ou mobilier existant offre une bonne vision de l'ensemble des biens appartenant à la commune et doit permettre une gestion plus optimale du patrimoine immobilier.

Un certain nombre de contrats sont en cours (contrats de gestion des services publics, marchés publics, baux d'habitation, baux commerciaux, baux ruraux, contrats d'assurance, etc.), et un inventaire sur ce point est également utile, notamment au regard des durées et des échéances de ces conventions, dès lors que certains délais doivent être respectés en vue d'un renouvellement ou d'une résiliation.

D. La commission communale des impôts directs (CCID)

La CCID est constituée dans les deux mois qui suivent l'élection du conseil municipal. Son rôle essentiel est l'évaluation des impôts directs locaux payés par les ménages (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, etc.).
Si les tarifs d'évaluation des propriétés bâties et non bâties sont arrêtés par le service des impôts, la commission participe en amont à leur évaluation, aux côtés de l'administration fiscale et des évolutions résultant, par exemple, de constructions nouvelles.
Elle est tenue informée des évaluations nouvelles résultant de la mise à jour périodique des valeurs locatives. Elle émet également un avis sur les réclamations contentieuses en matière de taxes directes locales, lorsque le litige porte sur une question de fait.
Toujours présidée par le maire ou l'adjoint délégué, cette commission comporte, en outre, six membres titulaires et six suppléants dans les communes de moins de 2 000 habitants, et huit dans les autres.

Ceux-ci sont désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste dressée par le conseil municipal parmi les différentes catégories de contribuables de la commune (prévoir vingt-quatre personnes dans les communes de moins de 2 000 habitants et trente-deux dans les autres).
L'âge minimum des commissaires est 18 ans.

La CCID peut également être amenée à donner son avis sur l'évaluation des valeurs locatives des locaux commerciaux et biens assimilés servant de base au calcul de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux entreprises. Cependant, lorsque la commune appartient à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, c'est la commission intercommunale des impôts directs (CIID) qui est consultée.

Voir l'article 1650 du Code général des impôts



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

agence nationale de la cohésion des territoires



COMMERCES



RURALITÉ



MONTAGNE



MOBILITÉS



SERVICES PUBLICS



INDUSTRIE



POLITIQUE DE LA VILLE



JEUNESSE



NUMÉRIQUE

ANCT
Partenaire des collectivités

Pour accompagner vos projets, contactez le préfet de votre département, délégué territorial de l'Agence.

anct.gouv.fr



CHAPITRE 2

L'environnement institutionnel du maire

Le maire agit dans un cadre légal et réglementaire et il est amené à nouer et à entretenir des relations formelles ou informelles avec de multiples acteurs publics et privés qui sont soit des interlocuteurs obligés, soit des partenaires.

I. Le cadre juridique

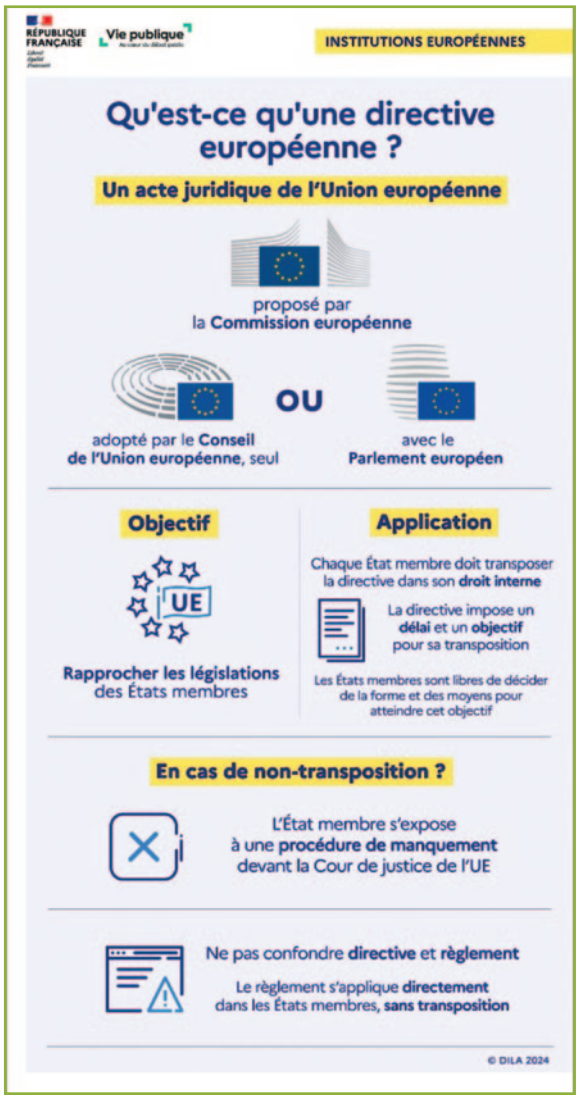
Les actes des maires et des conseils municipaux doivent respecter un cadre normatif qui est composé de normes nationales et européennes. En vertu du principe de hiérarchie des normes, toutes les normes édictées doivent respecter celles qui leur sont supérieures. Les lois doivent respecter la Constitution ; les décrets doivent respecter les lois ; les actes des collectivités (délibérations, arrêtés, règlements…) doivent respecter les décrets et arrêtés de l'État.

A. Les directives et règlements européens

Les institutions européennes peuvent adopter des règlements, directives, décisions ou encore des recommandations ou avis.

Si les règlements sont d'application directe en droit français, les directives, quant à elles, fixent des objectifs et laissent aux États membres une certaine marge de manœuvre concernant les moyens pour les atteindre. Il revient donc à la France de transposer le contenu des directives en droit national pour qu'elles s'appliquent. Les réglementations européennes ont un impact direct sur les collectivités, mais le processus décisionnel est en fait plus démocratique et proche des élus qu'il n'y paraît.

En effet, si la Commission européenne est chargée de planifier, de préparer et de proposer la législation européenne sous l'impulsion politique du Conseil européen (à savoir les chefs d'État et de gouvernement), l'adoption de ses propositions se fait,



d'une part, par le Parlement européen, élu au suffrage universel direct par l'ensemble des citoyens européens et, d'autre part, par le Conseil de l'Union européenne, où siège chaque État membre, représenté, selon les questions abordées, par son ministre, son ambassadeur ou son représentant permanent à Bruxelles.

FOCUS

La Constitution du 4 octobre 1958

Elle est le fondement juridique de la Ve République. Le texte de la Constitution est la norme juridique suprême en France. Son préambule a également force constitutionnelle. Il est composé de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ; du préambule de la Constitution de 1946 ; des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et de la Charte de l'environnement de 2004. Aucun texte ne peut être pris s'il ne respecte pas ce bloc de constitutionnalité.
C'est le Conseil constitutionnel qui en est le garant.

La Constitution, notamment en son titre XII, garantit la libre administration des collectivités territoriales.



B. Les lois

La loi est une norme juridique écrite, votée par le Parlement (l'Assemblée nationale et le Sénat). Elle peut être à l'initiative du gouvernement (c'est alors un projet de loi) ou d'un parlementaire (c'est alors une proposition de loi). Le texte est débattu au sein des deux chambres du Parlement et peut être amendé. Pour être adoptée, la loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux chambres.

En cas de désaccord, le Premier ministre ou les présidents des deux assemblées, agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) afin de négocier un texte de compromis.
Cette CMP, composée de sept députés et sept sénateurs, propose un texte commun, qui sera à nouveau débattu par les deux chambres.
Si le désaccord persiste, l'Assemblée nationale a le dernier mot.

Une fois votée par le Parlement, la loi doit être promulguée par le président de la République dans les quinze jours et publiée au Journal officiel de la République française afin qu'elle devienne applicable. L'article 34 de la Constitution encadre le domaine de la loi, qui doit, par ailleurs, être conforme à la Constitution. Pour s'en assurer, le président de la République, le Premier ministre, le président de l'une des deux chambres du Parlement ou soixante députés ou sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel afin de contrôler un texte *a priori* de sa promulgation. Dans un délai de quinze jours, le Conseil constitutionnel déclare, si besoin est, la non-conformité d'une disposition à la Constitution. Celle-là ne pourra alors pas être promulguée.
Le Conseil constitutionnel peut également être saisi d'une « question prioritaire de constitutionnalité » en cours d'instance à propos d'un texte déjà promulgué.

C. Les textes réglementaires

Le pouvoir réglementaire correspond au pouvoir dont disposent les autorités exécutives pour prendre unilatéralement des actes exécutoires comportant des dispositions générales et impersonnelles. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités territoriales détiennent un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Le domaine du pouvoir réglementaire est prévu par l'article 37 de la Constitution. Les actes réglementaires peuvent préciser les lois afin de les rendre applicables (par exemple, les décrets d'application). Les actes réglementaires doivent, par ailleurs, respecter les lois.

FOCUS

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Le CNEN, créé en 2008 sous l'appellation Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), a pour mission d'examiner l'impact financier de tous les textes réglementaires qui touchent les collectivités locales. Composé d'élus locaux, dont une délégation importante de représentants de l'AMF, de parlementaires et de représentants de l'État, il émet un avis sur chacun des textes qui lui sont soumis. Depuis 2014, c'est une instance consultative de même niveau que le Comité des finances locales.

II. Les représentants de l'État au niveau local

L'interlocuteur principal du maire est le préfet, représentant de l'État. Sa mission est fixée par l'article 72 alinéa 6 de la Constitution, qui prévoit que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Les rôles du préfet de zone, du préfet de région et du préfet de département sont précisés ci-après.

A. Le préfet de défense et de sécurité en matière de sécurité nationale (préfet de zone)

Le préfet de zone détient des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave, notamment de rupture des communications avec le gouvernement, qui lui permettent de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense. Il préside le comité de défense de la zone, qui groupe tous les préfets de la zone et l'autorité militaire, et peut ainsi coordonner les mesures de défense à l'échelon zonal. Il contrôle l'exercice du pouvoir des préfets de région et de département en matière de défense civile.

Dans ce cadre, ce contrôle peut se transformer en autorité hiérarchique en toute matière sur toutes les administrations civiles de la zone.

B. Le préfet de région

Le préfet de région représente le Premier ministre et l'ensemble des ministres dans le territoire donné. Il assure, dans la région, la mise en œuvre des politiques de l'État et de celles de l'Union européenne relevant de la compétence étatique. Il est également préfet du département où se situe le chef-lieu de la région.

Il dirige, au niveau régional, sous l'autorité des ministres concernés, les services déconcentrés de l'État, à l'exception de la direction régionale des finances publiques, du rectorat, de l'inspection du travail et des services du ministère des Armées. Il exerce, par ailleurs, une autorité sur les préfets de département.

Le préfet de région s'appuie sur le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) pour coordonner l'action de l'État.

Il définit les orientations régionales des politiques publiques et les transmet aux préfets de département, qui doivent les appliquer et l'en informer. Cette coordination concerne notamment l'aménagement du territoire, le développement économique et la conduite des programmes nationaux et européens.

Il prépare et cosigne avec le président du conseil régional le contrat de plan État-région (CPER). Il arrête également la stratégie de l'État en région, après consultation du comité de l'administration régionale (CAR), qui rassemble les préfets de département et les responsables des services régionaux de l'État.

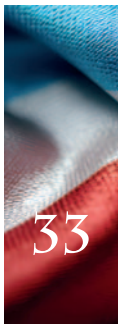
C. Le préfet de département

Le préfet de département est le principal représentant de l'État dans le département, avec l'assistance des sous-préfets (voir infra). Délégué du gouvernement, il représente directement le Premier ministre et chacun des ministres. Il a la charge des intérêts nationaux et assure la direction des services de l'État dans le département.

Il est doté de pouvoirs spécifiques qui le placent comme l'interlocuteur privilégié du maire en matière d'exercice de son pouvoir de police, et lorsqu'il s'agit de garantir la légalité des actes pris par la commune. Il est ainsi responsable de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations. À ce titre, il lui appartient d'exercer les pouvoirs de police administrative lui permettant de prendre les mesures, tant réglementaires qu'individuelles, nécessaires au maintien de l'ordre public dans le département, c'est-à-dire au maintien de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité et de la moralité publiques.

Le maire peut également s'adresser au préfet pour solliciter le concours de la force publique. C'est en effet sous son autorité qu'opèrent dans le département les différentes forces de police, le service départemental de la protection civile et les services concourant à l'application du plan Orsec.

Le préfet exerce également le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le



département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes. C'est à lui que sont transmis certains actes soumis au contrôle de légalité. Il peut notamment saisir le tribunal administratif pour qu'il vérifie la légalité d'un acte, et réaliser le contrôle budgétaire en relation avec les chambres régionales des comptes (CRC). En outre, le maire, lorsqu'il agit en tant qu'agent de l'État, est directement placé sous son autorité (par exemple, en matière d'organisation des élections). Il peut conseiller les maires qui le lui demandent sur la légalité des décisions qu'ils comptent prendre dans l'exercice de leur fonction, et prévenir ainsi les risques contentieux.
Le préfet est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (voir annexe 1) et des sous-préfets d'arrondissement.



FOCUS

Le pouvoir de dérogation du préfet

Depuis 2025, le préfet dispose également d'un pouvoir de dérogation à toutes les matières et aux décisions tant réglementaires qu'individuelles. La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et des circonstances locales, et doit viser à alléger les démarches administratives, réduire les délais de procédure ou favoriser l'accès aux aides publiques.

Le rescrit préfectoral est une procédure par laquelle une commune peut demander au préfet de prendre une position formelle sur une question de droit relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire, préalablement à l'adoption d'un acte relevant de sa compétence ou des prérogatives dévolues à son exécutif.

Voir les articles L. 1116-1 et R. 1116-1 et suivants du CGCT.

Le préfet de département est aussi le délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Il peut désigner comme adjoint le directeur départemental des territoires.
Le préfet est chargé, à ce titre, d'organiser des comités locaux de cohésion territoriale, composés d'élus, de représentants de l'État et des différentes structures intervenant dans le champ de l'ingénierie des collectivités.

D. Le sous-préfet

Il est le délégué du préfet du département, sous l'autorité duquel il est placé, chargé de la prise en charge des arrondissements (subdivisions du département). Il joue le rôle d'intermédiaire entre les maires de l'arrondissement et le préfet. Il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'État et, sous son autorité, veille au respect des lois et des règlements, au maintien de la sécurité publique, et anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services déconcentrés de l'État.
Par ailleurs, il participe à l'exercice du contrôle administratif des actes des collectivités territoriales. À ce titre, il est également destinataire des actes transmis par les communes dans le cadre du contrôle de légalité.
Dans l'arrondissement chef-lieu, c'est en principe le secrétaire général de la préfecture qui remplit le rôle de sous-préfet.

FOCUS

Le sous-préfet thématique : exemple du sous-préfet à la ruralité, animateur de France ruralités et Villages d'avenir

Les sous-préfets peuvent se voir confier des attributions thématiques adaptées aux spécificités des territoires.

Par exemple, un sous-préfet « ruralité » est désigné pour suivre le déploiement des mesures du plan France ruralités et être l'autorité de référence sur les sujets de ruralité de son département. Nommés dans soixante-dix-huit départements, ils mettent en œuvre les politiques publiques de l'État dans les zones rurales. Ils s'appuient pour cela sur une feuille de route France ruralités déclinée au niveau local, et sont à disposition des élus ruraux.

Le plan France ruralités confirme la reconnaissance des enjeux et les nombreux défis à relever par les élus ruraux sur ces questions. Piloté par l'ANCT, il vise à renforcer la vitalité des territoires ruraux. Il apporte aux maires quelques moyens complémentaires pour soutenir les services de proximité (santé, écoles, commerces, développement économique [France ruralités revitalisation]), faciliter l'accès à l'ingénierie (Villages d'avenir), accompagner les projets de logement et de mobilité, et accélérer la transition écologique et numérique.

Voir anct.gouv.fr

E. La direction départementale des finances publiques (DDFiP)

La direction départementale des finances publiques (DDFiP) exerce ses missions auprès des particuliers, des entreprises et des collectivités locales.

Elle assure :
- le calcul, le contrôle et la collecte des impôts et taxes auprès des particuliers, des entreprises et des collectivités ;
- l'exécution des recettes et dépenses de l'État, la gestion des comptes des collectivités et des établissements publics ;
- le conseil auprès des entreprises et des collectivités locales ;
- la gestion des biens domaniaux ;
- la tenue du plan cadastral.

F. La police et la gendarmerie nationales

La police et la gendarmerie nationales ont chacune une zone de responsabilité propre pour garantir la sécurité des citoyens et la protection de leurs biens.

La police nationale exerce ses missions dans les grandes zones urbaines, où le régime de la police d'État a été établi. Le cadre d'action de cette police correspond soit au seul territoire d'une commune soit à celui d'une commune et d'autres communes limitrophes dont la police a également été étatisée. Un commissariat de police est implanté dans chaque circonscription.

La gendarmerie nationale agit dans les zones rurales et périurbaines, représentant 95 % du territoire national et 95 % des communes. Les brigades territoriales, unités élémentaires de la gendarmerie départementale, sont réparties sur le territoire selon une logique de proximité et sont compétentes sur plusieurs communes. Les brigades territoriales peuvent fonctionner de manière autonome ou être organisées en communautés de brigades. Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOMI) 2023-2027, cinquante brigades territoriales mobiles ont été implantées en 2024. Ces unités accomplissent des missions de police de proximité et sont détachées des enquêtes judiciaires, d'autres sont spécialisées (environnement, violence intrafamiliale).



FOCUS

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

L'Agence nationale de la cohésion des territoires a été créée pour apporter une aide aux collectivités dans la réalisation de leurs projets. Elle coordonne également des programmes et dispositifs nationaux qui soutiennent les territoires les plus fragilisés.

L'ANCT pilote notamment le programme Villages d'avenir, qui, grâce à des chefs de projets présents en préfecture, accompagne, en ingénierie, les communes rurales dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets. Depuis plusieurs années, l'ANCT est chargée aussi des programmes Petites villes de demain et Action cœur de ville, pour les villes moyennes (une phase 3 a été annoncée pour 2026), qui soutiennent la revitalisation des centres-villes (commerces et logements, entre autres, par l'intermédiaire de partenaires historiques), du programme Territoires d'industrie, France très haut débit, ainsi que des actions en matière de politique de la ville (voir le site de l'Agence : *anct.gouv.fr/programmes-dispositifs*). Elle est également compétente sur le volet numérique et propose, dans ce cadre, par exemple, d'assister les communes sur l'adressage ou la sécurisation de leur site Internet.

L'ANCT fournit, par ailleurs, de l'ingénierie en complément de l'offre locale (ingénierie gratuite pour les communes rurales, marchés d'ingénierie régionaux, proposition du volontariat territorial en administration pour les communes rurales [VTA]…) Le VTA permet aux communes et intercommunalités rurales de bénéficier des compétences de jeunes diplômés le temps d'une mission de douze à dix-huit mois au maximum, au service de l'ingénierie de leurs projets (*vta.anct.gouv.fr*).

Concrètement, le préfet de département est le délégué territorial de l'Agence. Il est le point de contact des élus pour toutes les offres de l'ANCT. Son rôle est de prendre en compte les demandes des communes ou des intercommunalités, et de procéder à une orientation vers le parcours le plus adapté en fonction des besoins (programmes de l'Agence, ingénierie locale, ingénierie nationale…).

Le maire peut demander aux personnels de la gendarmerie et de la police nationales d'assurer l'exécution des arrêtés de police administrative qu'il édicte, sauf à disposer d'une police municipale ou de gardes champêtres. Néanmoins, policiers et gendarmes ne sont pas placés statutairement sous son autorité hiérarchique.

FOCUS

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

Le SDIS gère un corps départemental de sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, qui sont mis à disposition des maires pour assurer les secours à la population, dans le cadre d'un règlement opérationnel départemental.

C'est un établissement public, géré par le département, mais placé sous l'autorité opérationnelle du préfet de département. Son conseil d'administration est composé de représentants du département, des communes et des EPCI.

Il est financé principalement par les communes, les EPCI et le conseil départemental (ce sont des dépenses obligatoires). En 2024, 55 % des contributions totales proviennent des conseils départementaux, et 44 % des communes et EPCI, mais ces chiffres masquent des réalités très disparates. Environ 45 % de la participation des départements est compensée par l'État, qui leur verse une part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

G. Le procureur de la République

Le maire et les adjoints sont officiers d'état civil et officiers de police judiciaire dès leur élection. Ils assument ces fonctions pour le compte de l'État et non pour celui de la commune.
Du fait de ces qualités, le maire et les adjoints sont placés sous le contrôle hiérarchique du procureur de la République territorialement compétent et pourront être amenés à avoir des rapports fréquents avec lui.
Ainsi, pour toutes les questions relatives à l'état civil, le maire doit s'adresser au procureur de la République en cas de doute (sur la validité d'un mariage, par exemple).

Pour les rapports avec le procureur de la République sur la sécurité, voir le chapitre 17 – La sécurité et tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation.

H. Les juges administratifs et judiciaires

1. Le juge administratif

L'ordre administratif se compose des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État. Les tribunaux administratifs peuvent être saisis pour des recours au fond, ou en urgence dans le cadre d'un référé. Ces recours permettent de contester des décisions administratives, en principe dans un délai de deux mois à compter de leur publication ou de leur notification.

Toute personne qui subit un dommage causé par une activité administrative peut donc en demander réparation devant le juge. Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours contre une décision (par exemple, un arrêté), ce n'est pas l'auteur de la décision qui est mis en cause (par exemple, le maire), mais bien la décision elle-même.

La légalité de toute décision administrative peut en effet être contestée, par la voie du recours pour excès de pouvoir, quels que soient l'auteur de cette décision (Premier ministre, ministre, préfet, président de conseil régional ou départemental, maire, organe délibérant d'une collectivité territoriale), sa forme (décret, arrêté, délibération, etc.) ou son contenu (motifs de droit et de fait).

Les pouvoirs du juge administratif sont divers dès lors qu'il peut, selon la demande dont il est saisi, annuler la décision contestée lorsqu'elle est illégale (recours pour excès de pouvoir), condamner une administration à payer une somme d'argent à titre de dommages et intérêts (recours de plein contentieux), ou encore, exceptionnellement, modifier la décision contestée (par exemple, en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement).

ATTENTION !

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 prévoit qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, le préfet et le/les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil.

2. Le juge judiciaire

Les juridictions de l'ordre judiciaire sont notamment compétentes pour régler les relations entre la société et un individu (droit pénal), ou entre les individus entre eux (droit civil). À titre d'exception, les juridictions judiciaires peuvent également connaître de certains litiges qui interviennent entre l'État ou une autre personne publique et les particuliers. C'est le cas, par exemple, en matière d'expropriation ou en cas d'accident de la circulation impliquant un véhicule de l'Administration.

La spécificité des juridictions civiles du premier degré est leur division en plusieurs matières (commerciale, sociale, rurale) : elles ont alors le monopole de cette matière. D'autres ont une compétence générale : ce sont les tribunaux judiciaires ou les tribunaux de proximité.
Seules les juridictions pénales sont compétentes pour juger les infractions (constructions sans permis de construire, vol…). Le tribunal de police juge les contraventions. Le tribunal correctionnel juge les délits.

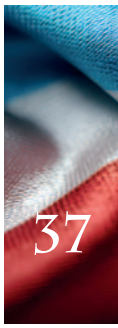
ATTENTION !

- **La dénomination de tribunal de grande instance et tribunal d'instance a changé. Il s'agit désormais de tribunal judiciaire.**
- **Du fait d'une expérimentation, du 1er janvier 2025 au 31 décembre 2028, douze tribunaux de commerce sont renommés « tribunaux des activités économiques » (TAE). Les douze TAE créés sont les suivants : Avignon, Auxerre, Le Havre, Le Mans, Limoges, Lyon, Marseille, Nancy, Nanterre, Paris, Saint-Brieuc et Versailles.**

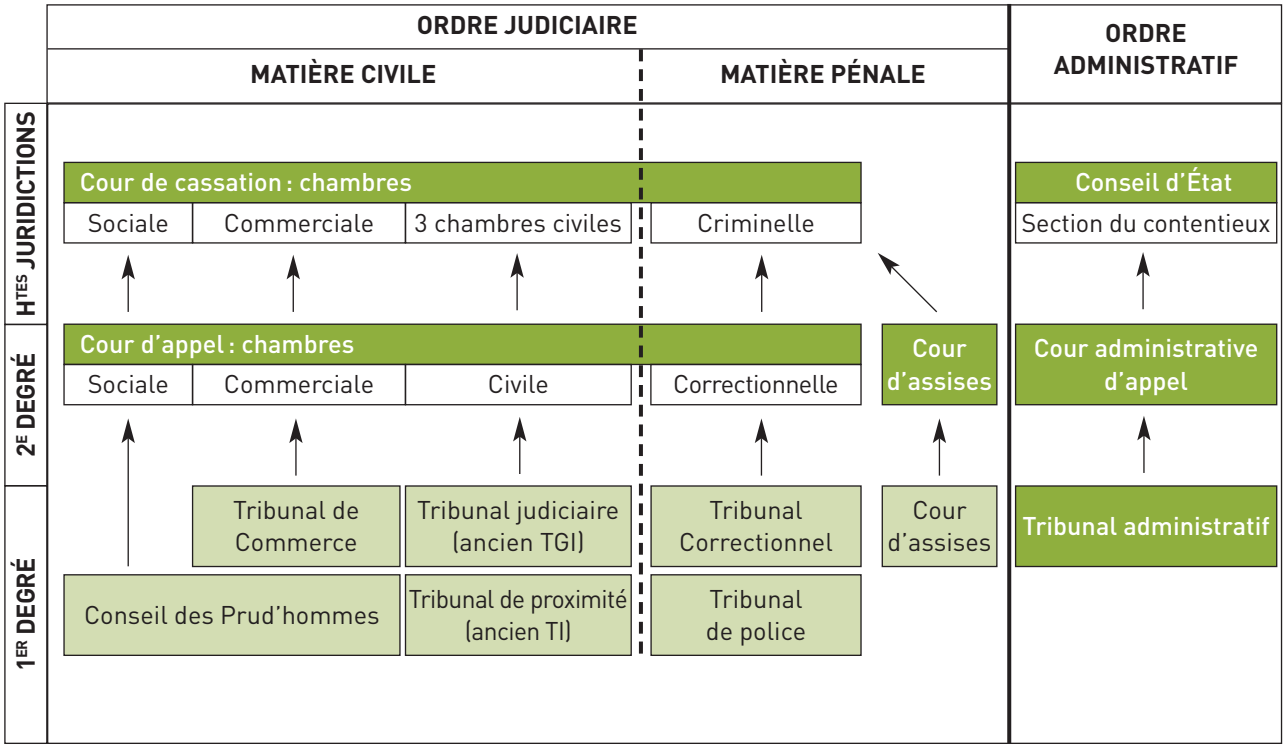
I. Les chambres régionales des comptes (CRC)

Les chambres régionales des comptes sont des juridictions spécialisées, au même titre que la Cour des comptes. Elles ont pour missions le jugement des comptes, le contrôle de gestion et le contrôle budgétaire.

Le contrôle des comptes porte sur la régularité des comptes retraçant l'exécution du budget par le comptable.



Organisation juridictionnelle nationale française



Les CRC sont juges des comptes de la collectivité et donc du comptable. Le contrôle de gestion est, quant à lui, un examen de la gestion de l'ordonnateur, tant en ce qui concerne la régularité des opérations que de l'économie des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

Enfin, les CRC constituent un interlocuteur privilégié pour le maire en tant qu'ordonnateur dans le cadre de l'exercice du contrôle des actes budgétaires.

Depuis 2023, les chambres régionales des comptes sont également compétentes pour évaluer des politiques publiques, à la demande d'une collectivité territoriale ou sur sa propre initiative.

III. Le contrôle de légalité



Le contrôle de légalité, effectué par le représentant de l'État sur de nombreux actes pris par les collectivités locales ou leurs établissements publics, consiste à vérifier leur conformité aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

A. Les actes transmis au contrôle de légalité

Doivent être transmis au préfet ou au sous-préfet (article L. 2131-2 du CGCT) :
- les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal ;
- les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à 214 000 euros, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession, dont les délégations de service public, et les concessions d'aménagement ;
- les décisions concernant le personnel (nominations, avancements, sanctions) ;
- le permis de construire, les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ;
- les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;
- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Certains actes sont exemptés du contrôle de légalité, sauf demande expresse, et deviennent exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication, affichage ou notification aux intéressés :
- les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;
- les délibérations ayant trait aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion ;
- les décisions prises par le maire se rapportant à la circulation et au stationnement et à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons temporaires pour les manifestations publiques qu'elles organisent ;
- les décisions relatives aux recrutements saisonniers ou occasionnels.

Transmettre les actes au préfet : une formalité nécessaire

Aucun acte ne pourra être exécuté avant la date de sa transmission, ou plus exactement celle de sa réception en préfecture ou en sous-préfecture.

Il n'existe pas de délai légal pour la transmission des actes, sauf pour les décisions individuelles en matière de marchés publics et de conventions de délégation de service public (pour lesquelles le délai est de quinze jours au maximum après leur signature) et pour le budget primitif, le compte administratif et le compte de gestion (pour lesquels le délai est de quinze jours après la date limite fixée pour l'adoption). Il est, cependant, préférable de procéder rapidement à cette formalité.

La saisine du juge administratif par le préfet : le déféré préfectoral

Le tribunal administratif peut être saisi des actes des autorités locales, par toute personne qui y a intérêt, par la voie contentieuse ordinaire (recours pour excès de pouvoir notamment), mais également, dans le cadre du déféré préfectoral, par le préfet.

Dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité (Actes)

➡ *Article L. 2131-1 du CGCT, par renvoi de l'article L. 5211-3 du même code.*

ATTENTION !

Tous les autres actes, par exemple, les actes pris par le maire au nom de l'État (état civil, sûreté générale…), et les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis au contrôle de légalité.

Le 1er juillet 2022, les règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les communes et les EPCI ont été réformées (ordonnance n° 2021-1310 et décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021). À compter de cette date, la dématérialisation devient le mode de publicité de droit commun des actes des communes et des intercommunalités à fiscalité propre.

Pour aller plus loin, fiches pratiques et FAQ de la DGCL présentes sur le site de l'AMF, « Réforme de la publicité des actes des communes et des EPCI », www.amf.asso.fr/Réf. BW41295.

Informer les personnes intéressées par l'acte

Le principe est que les actes régulièrement transmis et reçus en préfecture ne peuvent pas être exécutés avant leur publication (publication ou affichage) ou leur notification, selon qu'ils sont respectivement réglementaires ou individuels.

Certifier le caractère exécutoire de l'acte

Une fois ces formalités accomplies, le maire peut certifier sous sa responsabilité le caractère exécutoire de l'acte par l'apposition d'un tampon « certifié exécutoire, le (date) ». Cette compétence n'appartient qu'à lui seul. La certification du caractère exécutoire de l'acte signifie que l'acte est entré en vigueur. Concrètement, cette certification consiste à attester que la publication de la décision et sa transmission en préfecture ou sous-préfecture ont bien été réalisées.

B. Les modalités du contrôle de légalité

Le préfet vérifie :

- si le conseil municipal ou le maire sont effectivement compétents pour prendre l'acte ;
- si l'acte a été pris dans les formes requises et dans le respect des procédures (signature de l'auteur, le cas échéant motivation, délais, procédure consultative obligatoire…) ;
- si l'autorité a agi dans le ressort territorial de sa compétence ;
- si les faits invoqués justifient l'acte dans son existence comme dans sa mesure (exemple : la décision de police de la circulation fait-elle suite à une réelle difficulté de circulation et est-elle proportionnée au trouble constaté ou prévisible, n'est-elle pas trop générale et absolue ?) ;
- si l'acte n'est pas entaché d'un détournement de pouvoir (l'autorité locale n'a-t-elle pas poursuivi un but autre que l'intérêt général ?) ;
- plus généralement, si l'acte n'est pas contraire aux lois et règlements en vigueur.

ATTENTION !

La transmission d'un acte au préfet n'est pas un « quitus » de la légalité de l'acte ! Celui-ci pourra toujours faire l'objet d'un déféré préfectoral ou d'un recours en annulation, voire indemnitaire devant le juge administratif.

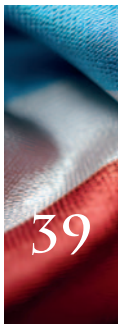
L'acte de l'autorité municipale ne peut être rétroactif, c'est-à-dire qu'il ne peut régir, même partiellement, une situation passée. Ainsi, le fait de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à la date de transmission est illégal. C'est pourquoi une transmission tardive fait prendre le risque d'une illégalité de l'acte (c'est le cas, par exemple, de la signature d'un contrat avant que la délibération du conseil municipal en autorisant la passation ait été transmise en préfecture).

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département peut être apportée par tout moyen, notamment par l'accusé de réception postal de la lettre recommandée ou par la signature contre remise en mains propres de l'acte. Dans la pratique, la réception des actes en préfecture ou sous-préfecture est prouvée par la présence du cachet « reçu à la (sous-) préfecture le… ».

C'est pourquoi il est recommandé, avant d'agir dans le cadre de la mise en œuvre de procédures d'urgence (fermeture au public d'un établissement, etc.) de transmettre immédiatement, par voie électronique, l'arrêté prescrivant la mesure, de conserver l'accusé de réception et de ne procéder qu'ensuite à l'envoi postal. L'accusé de réception d'un acte ne conditionne pas son caractère exécutoire : le maire n'est donc pas obligé d'attendre le retour de la copie visée par la préfecture pour appliquer sa décision.

C. Le délai de recours du représentant de l'État

Il est en général de deux mois. Le représentant de l'État peut, cependant, dans ce délai de recours, par lettre d'observation, demander au maire de modifier



ou de revenir sur cette décision (recours gracieux), ou de fournir des pièces complémentaires indispensables pour permettre d'apprécier la légalité de l'acte.
Cette démarche du préfet peut prolonger le délai dont il dispose pour déférer l'acte devant le tribunal compétent.

D. Les effets du déféré préfectoral

Le déféré préfectoral simple
La saisine du tribunal administratif n'entraîne pas par elle-même la suspension de l'acte attaqué. Ce dernier demeure applicable tant que le juge n'en a pas prononcé l'annulation.

Le déféré avec demande de suspension de la décision
Le préfet peut demander au tribunal administratif de suspendre l'exécution de toute décision attaquée, s'il existe un simple « doute sérieux » sur sa légalité. Le tribunal doit statuer dans le délai d'un mois.

En matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public, la demande de suspension formée par le préfet dans les dix jours de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci pendant un mois.
Si, à l'issue de ce délai, le juge administratif des référés n'a toujours pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le préfet peut demander une suspension « accélérée ».

La demande de suspension peut désormais concerner les décisions de rejet. Dès lors, le juge des référés qui suspend la décision par laquelle le maire a rejeté la demande d'un administré (refus d'autorisation, par exemple) pourrait, dans certains cas, obliger le maire à accorder cette autorisation.

Le préfet peut désormais demander au juge administratif la suspension immédiate d'un acte qu'il estime illégal en matière de laïcité et de neutralité des services publics. Cette possibilité a été introduite par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

IV. Les autres collectivités territoriales

La Constitution de 1958 ne fixe pas une liste définitive des collectivités territoriales. Son article 72 précise que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier (par exemple, la Corse ou la nouvelle métropole de Lyon) et les collectivités d'Outre-mer, sachant que la loi pourrait en créer de nouvelles.

Dotées d'une base territoriale, elles s'administrent librement par des conseils élus par les citoyens, dans les conditions prévues par la loi, et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Elles agissent dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales.

ATTENTION !

Les établissements intercommunaux ne bénéficient pas de la clause de compétence générale et ne peuvent donc pas gérer toute affaire d'intérêt local (principe de spécialité). Ils sont chargés, néanmoins, d'un certain nombre de compétences identifiées par la loi.

A. La région

Elle a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel et à l'aménagement numérique du territoire régional.

La loi portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) du 7 août 2015 précise : « *Le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation, et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.* »

ATTENTION !

Les communes sont les seules à bénéficier de la compétence générale pour gérer toute affaire d'intérêt communal, ce qui n'empêche pas que de nombreuses lois leur confient des compétences identifiées dans les domaines les plus variés : urbanisme et maîtrise des sols (plan local d'urbanisme – sous réserve de la compétence des EPCI et des métropoles –, délivrance des permis de construire) ; logement ; aide sociale (au travers notamment des centres communaux d'action sociale) ; gestion des écoles élémentaires et maternelles ; culture et patrimoine ; tourisme et sport (campings, équipements sportifs, offices du tourisme)…

➡ ***Le champ de compétences des communes a diminué au profit de l'intercommunalité à la suite de l'adoption de la loi Notre du 7 août 2015 (Voir le* Guide du président et des élus de l'intercommunalité*).***

La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans lequel sont précisées les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation, et les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région.

La région est également chargée de la politique régionale d'accès à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

La région élabore aussi le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui fixe les objectifs de moyen et long terme sur plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets.

La région établit un plan régional de prévention et de gestion des déchets comprenant des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets. Concernant la gestion de l'eau et la protection de la ressource, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation lorsque l'état des eaux présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

Dans le domaine des transports, la région, au titre de son rôle d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), organise les services interurbains, non urbains, réguliers ou à la demande (à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires).

Elle exerce, depuis 2021, le rôle d'AOM sur le territoire des communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence « mobilité ». La région organise aussi les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises (sauf pour les îles qui appartiennent au territoire d'une commune continentale). Enfin, elle assure un rôle de « chef de file » de l'organisation de la mobilité et des transports sur son territoire.

➡ *Voir chapitre 13 – Les mobilités*

B. Le département

Le département est désigné par la loi comme chef de file en matière d'action sociale, de développement social et de contribution à la résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Il réaffirme sa vocation en faveur de la promotion des solidarités et de la cohésion territoriale. La loi énumère limitativement ses compétences.

L'action sociale du département concerne principalement :

- l'enfance : aide sociale à l'enfance (ASE), protection maternelle et infantile (PMI), adoption, soutien aux familles en difficulté financière ;
- les personnes en situation de handicap : politiques d'hébergement et d'insertion sociale, prestation de compensation du handicap (PCH), maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;



- les personnes âgées : création et gestion de maisons de retraite, politique de maintien des personnes âgées à domicile (allocation personnalisée d'autonomie [APA]) ;
- les prestations légales d'aide sociale : gestion du revenu de solidarité active (RSA), dont le montant est arrêté au niveau national ;
- la contribution à la résorption de la précarité énergétique.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 a prévu que, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, pour la période 2014-2020, les départements qui en font la demande sont chargés de tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen.



■ **Les départements élaborent, conjointement avec l'État, le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services aux publics,** visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité au public.

■ **Le département assure aussi :**
- la construction, l'entretien et l'équipement des collèges ; la gestion des personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé (Atoss) employés dans les collèges ;
- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes ;
- les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires ;
- la gestion de la voirie départementale.

■ **Le département peut apporter,** au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire, une assistance technique aux communes rurales et aux EPCI de moins de 40 000 habitants dans les domaines suivants : assainissement, GEMAPI, voirie, aménagement et habitat, mobilité (article L. 3232-1-1 et R. 3232-1 à 1-4 du CGCT).

■ **Le SDIS (service départemental d'incendie et de secours)** est chargé de la protection contre les incendies et gère les sapeurs-pompiers du département. Il participe aux opérations de secours en cas d'accidents, de catastrophes naturelles…

Voir le focus page 36 sur le SDIS

■ **Le département a également une compétence culturelle** (création et gestion des bibliothèques de prêt, des services d'archives, de musées, protection du patrimoine…) et sportive. Cette compétence culturelle est partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, de même que les compétences en matière de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire.

FOCUS

France services : des espaces au service des citoyens et des usagers dans les zones rurales et les quartiers politique de la ville

Les structures labellisées France services par l'État ont pour objet de proposer un bouquet de services dans un lieu unique où l'usager peut réaliser ses démarches administratives du quotidien (santé, famille, emploi, impôt, retraite…). Elles disposent au minimum de deux agents formés, capables d'apporter une réponse ou de contacter l'un des neuf partenaires institutionnels (ministère de l'Intérieur, des Finances, CAF…), et d'assurer une présence téléphonique, numérique ou physique dans ces espaces publics.

Ces structures peuvent être portées directement par les collectivités locales, La Poste, le secteur associatif ou encore la Mutualité sociale agricole (MSA). L'État, les collectivités locales et les différents opérateurs présents dans ces structures contribuent au fonctionnement de chacune d'entre elles à hauteur de 30 000 euros par an au total.

Aujourd'hui, plus de 2 800 maisons France services ont été créées sur le territoire et sont gérées à 65 % par des collectivités.

Les maires veillent à une bonne articulation entre les accueils en mairie et l'activité de ces structures et peuvent, à cet effet, solliciter celles-ci pour organiser, avec les agents d'accueil en mairie, un réseau d'échange et d'information.

Annexe 1 : Les services déconcentrés de l'État

Les services déconcentrés sont les services de l'État qui assurent le relais, sur le plan local, des décisions prises par l'administration centrale. Ils mettent en œuvre les politiques nationales au niveau territorial.

La plupart des ministères ont des services déconcentrés répartis entre plusieurs niveaux géographiques (départemental, régional). Les services déconcentrés sont généralement placés sous l'autorité d'un préfet.

La région est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'État sur le territoire, politiques ensuite mises en œuvre au niveau départemental.

L'ensemble des services régionaux et des services départementaux ont été regroupés et ne reflètent plus le découpage ministériel, comme c'était le cas auparavant.

Depuis le décret du 3 décembre 2009, modifié par le décret 2020-1545 du 9 décembre 2020, il n'existe plus, en principe, que trois directions départementales interministérielles :
- la direction départementale de la protection des populations (DDPP) ;
- la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ;
- la direction départementale des territoires (DDT), ou la direction départementale des territoires et de la mer, dans les départements qui possèdent une façade maritime (DDTM).

➡ *Dans les départements de moins de 400 000 habitants ou sur certains territoires en raison d'enjeux particuliers, les compétences des DDETS et DDPP sont fusionnées dans une direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP).*

Depuis le décret du 14 août 2020, les directions départementales interministérielles relèvent du ministère de l'Intérieur (et non plus du Premier ministre) et sont placées sous l'autorité du préfet de département.

Depuis le décret du 16 février 2010, modifié par les décrets 2020-1542 et 2020-1545 du 9 décembre 2020, les directions régionales ne sont plus qu'au nombre de sept :
- la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) ;
- la direction régionale des affaires culturelles (Drac) ;
- la direction régionale des finances publiques (DRFiP) ;
- le rectorat d'académie ;
- les agences régionales de santé (ARS).

Source : Vie publique



CNAS

Agir **ensemble**
Soutenir **chacun**



Crédit photo : istock

POUR LE MIEUX-ÊTRE DE MES AGENTS, JE M'APPUIE SUR LE CNAS

Logement, loisirs, famille, grands projets et coups durs...
Le CNAS accompagne chacun de mes agents, leur apportant au quotidien l'aide dont ils ont besoin, au moment où ils en ont besoin.

1er acteur de l'action sociale pour le personnel territorial

cnas.fr



CHAPITRE 3

L'organisation et le fonctionnement de la commune

Fondés sur le principe de la démocratie représentative, l'organisation et le fonctionnement de la commune reposent principalement sur le maire et sur une répartition des pouvoirs entre celui-ci et le conseil municipal. Ils s'appuient aussi sur l'action du personnel communal.

I. Le maire

A. Le maire, représentant de l'État

Agent de l'État dans la commune, le maire est chargé de missions d'intérêt général. Ses obligations en ce domaine engagent la responsabilité de l'État et non celle de la commune. Sa responsabilité personnelle peut également être engagée, en cas de faute personnelle détachable du service, c'est-à-dire sans lien avec l'exercice normal de ses fonctions.
Ses missions l'investissent à la fois de pouvoirs d'administration générale, exercés sous le contrôle du préfet, et d'attributions judiciaires, sous le contrôle du procureur de la République.

1. Les missions d'administration générale

Elles recouvrent un ensemble assez varié de prestations administratives pour lesquelles le maire, qui a l'obligation de les remplir, est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet.

■ **Publier et exécuter les lois et règlements**
Le maire est responsable de la publication et de l'exécution des lois et règlements. Il peut être tenu d'afficher les textes ayant un motif particulier d'intérêt général.

■ **Exécuter les mesures de sûreté générale**
Celles-ci sont prises dans l'intérêt général de la collectivité nationale (protection civile avec, par exemple, réquisition de véhicules pour l'évacuation de la population).

■ **Organiser la tenue des élections politiques et professionnelles**
Le maire est responsable de la tenue des listes électorales et du bon déroulement des opérations de vote. Il est aussi impliqué dans l'organisation des élections socioprofessionnelles (chambres d'agriculture, par exemple).

■ **Délivrer (ou participer à la délivrance) des documents, des autorisations et des certifications,** en relation avec les services concernés de l'État.
Ces documents administratifs sont par exemple :
- les cartes nationales d'identité et passeports, dans certaines communes dotées de stations d'enregistrement spécifiques ;
- les permis de construire et les autres autorisations d'occupation du sol ;
- certains certificats de conformité (diplômes, états de service militaire…) ;
- ainsi que des légalisations et des certificats de signature.

■ **Participer aux opérations de recensement** en veillant tout d'abord au respect de certaines obligations nationales, comme notamment :
- l'établissement des listes pour le recensement citoyen (jeunes de 16 ans) ;
- en matière d'obligation scolaire, l'élaboration, à chaque rentrée, de la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et soumis à l'obligation de scolarité ;
- la bonne exécution du recensement de la population dans sa commune.



2. Le maire officier d'état civil et de police judiciaire

Placés sous le contrôle du procureur de la République, le maire et les adjoints (et pour ces derniers, sans délégation, mais du seul fait de leur élection) sont à la fois officiers d'état civil et officiers de police judiciaire.

■ Le maire officier d'état civil

En tant qu'officier d'état civil, le maire est personnellement responsable des actes de l'état civil, de la tenue et de la conservation des registres.
Il ne peut refuser la délivrance des actes aux administrés (résidant ou pas dans la commune) qui en font la demande.
Il célèbre les mariages, enregistre les naissances et les décès survenus dans sa commune, ainsi que les Pacs des résidents de sa commune (déclaration conjointe des partenaires, modification et dissolution de la convention de pacs conclue dans la commune).
Il procède également aux changements de prénom ayant un intérêt légitime, ainsi qu'au changement de nom, dans le cadre d'une procédure simplifiée ou d'une transcription sur l'état civil français du nom inscrit à l'état civil étranger. Il est aussi compétent pour rectifier certaines erreurs ou omissions matérielles entachant les énonciations et mentions apposées en marge des actes de l'état civil dont il est dépositaire.

D'une façon générale, il procède à la mise à jour des actes d'état civil en fonction des événements qui modifient l'état de la personne (mentions relatives à la filiation, au mariage et au divorce, au pacs ou à sa dissolution…).

En pratique et sous certaines conditions, le maire peut déléguer ces fonctions aux conseillers et fonctionnaires municipaux (attention, ces derniers ne peuvent ni célébrer les mariages ni signer l'acte de mariage).
Ces délégations sont toujours exercées sous sa surveillance et sa responsabilité.

Enfin, le maire doit régulièrement transmettre un certain nombre d'informations aux services de l'État (Insee, tribunal judiciaire ou de proximité, services fiscaux…).

ATTENTION !

Le maire est officier d'état civil sur le seul territoire de sa commune. À titre d'exemple, il ne peut célébrer un mariage dans une autre commune que la sienne.

■ Le maire officier de police judiciaire (OPJ)

Théoriquement, il entre dans sa compétence (et dans celle de ses adjoints) de constater les infractions à la loi pénale, de recevoir les plaintes et de prêter assistance à toute réquisition judiciaire. Ces pouvoirs sont territorialement limités à la commune. En pratique, l'exercice de ces pouvoirs est restreint.
Dans les faits, il est, avant tout, tenu de porter à la connaissance du parquet tout crime ou délit flagrant dont il a eu connaissance.

ATTENTION !

L'accomplissement d'actes de police judiciaire est une mission plus délicate pour le maire que pour les autres OPJ, dans la mesure où ces missions peuvent devenir une source de difficultés avec certains administrés et sont assorties de procédures très précises.

Il est très fortement conseillé de se rapprocher du procureur de la République en cas de doute.

En cas de faute, l'action de l'officier de police judiciaire peut engager sa responsabilité, et les victimes peuvent intenter une action en dommages-intérêts.
En contrepartie, il bénéficie de protections à caractère juridictionnel (la répression des outrages, violences et coups et blessures volontaires visant des OPJ dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions est sévère).

B. Le maire et ses pouvoirs de police

Le maire exerce, au nom de la commune, des pouvoirs de police administrative destinés à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du CGCT).
À ce titre, il peut mettre en œuvre une réglementation, notamment par des arrêtés, pour prévenir les troubles à l'ordre public.

1. La définition des pouvoirs de police

Le maire est chargé, sous le contrôle du préfet, « *de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes d'État qui y sont relatifs* » (article L. 2212-1 du CGCT). Cette police a un but essentiellement préventif.

Les mesures doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées aux objectifs poursuivis et respecter les libertés fondamentales. Les pouvoirs de police peuvent être généraux (ordre public au sens large) ou spéciaux (funéraire, ERP, publicité extérieure, stationnement, voirie, circulation, mise en sécurité des immeubles



Définition des pouvoirs de police du maire		
	Objectifs	**Exemples d'intervention**
Tranquillité publique	Prévenir les nuisances et préserver la qualité de vie	• Bruits et nuisances • Manifestations • Attroupements • Débits de boissons • Halles et marchés
Sûreté et Sécurité publique	Protéger les personnes et les biens et préserver la circulation et les commodités de passage	• Immeubles menaçant ruine • Circulation et stationnement • Animaux dangereux • Sécurité des baignades • Sécurité incendie • Éclairage • Nettoiement
Salubrité publique	Préserver l'hygiène et la santé publique	• Prévenir les pollutions de toute nature • Contrôle de la salubrité des denrées alimentaires • Gestion du funéraire
Le bon ordre	Encadrer les endroits accueillant de grands rassemblements	• Foires et marchés • Cérémonies publiques • Animations culturelles et sportives

menaçant ruine etc.), selon les textes qui attribuent la compétence.

La police administrative générale consiste à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du CGCT).

2. L'exercice des pouvoirs de police administrative

C'est le maire seul qui en a la responsabilité et, en aucun cas, le conseil municipal. Il peut néanmoins déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, ses pouvoirs de police à un ou plusieurs de ses adjoints ou, en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal. Il peut les leur retirer à tout moment.

Il ne peut en aucun cas se décharger de ses obligations sur une autre personne publique ou privée. Il se doit d'intervenir toutes les fois que l'ordre public est menacé.

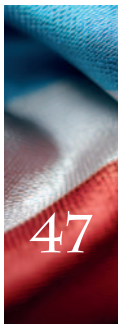
Dans certains cas, ces pouvoirs peuvent être exercés par le président de l'EPCI.

Le préfet peut se substituer au maire dans les hypothèses suivantes :

ATTENTION !

Sauf opposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres, l'article L. 5211-9-2-I du CGCT prévoit le transfert automatique des attributions de police du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent quand elles sont afférentes à certains domaines :
- **assainissement ;**
- **collecte des déchets ménagers ;**
- **réalisation des aires d'accueil des gens du voyage ;**
- **voirie (circulation et stationnement, par exemple) ;**
- **habitat (sécurité des immeubles collectifs d'habitation ou d'immeubles menaçant ruine) ;**
- **publicité extérieure, enseignes et pré-enseignes (voir Chapitre 9).**

Le transfert a lieu le jour de l'élection du président de l'EPCI à fiscalité propre.
Si les maires souhaitent conserver leur pouvoir de police spéciale dans ces domaines, ils doivent notifier leur opposition au président de l'EPCI dans les six mois qui suivent son élection.
À défaut, le transfert automatique intervient jusqu'à la prochaine élection du président de l'EPCI.



- en matière de salubrité, de sûreté et de tranquillité publiques à l'égard de toutes les communes du département ou de plusieurs d'entre elles, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales ;
- dans les mêmes domaines à l'égard d'une seule commune, après mise en demeure restée sans résultat ;
- lorsque l'ordre ou la sécurité est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de condition de carence ni de mise en demeure préalable. Les arrêtés du préfet doivent néanmoins être motivés ;
- lorsque le champ d'application des mesures prises excède le territoire d'une seule commune.

Le maire peut, sous forme d'arrêté, prendre des décisions qui comportent des prescriptions ou des interdictions. Si ces arrêtés sont généraux et impersonnels, ils ont alors une portée réglementaire qui limite l'exercice de certaines libertés individuelles, au nom de l'intérêt général. Il peut s'agir de décisions d'interdiction, qui ne peuvent être que générales et absolues. Ces interdictions ne sont légales que si aucun autre moyen ne permet d'obtenir le même résultat et doivent, dans tous les cas, se limiter au strict nécessaire. Les mesures doivent être proportionnelles à l'objectif poursuivi.

Pour exécuter les décisions, le maire fait appel à la police nationale dans les communes situées en « zone police » et à la gendarmerie nationale dans les autres zones. Lorsqu'ils existent, les policiers municipaux ou les gardes champêtres ont aussi pour rôle de faire appliquer les arrêtés du maire dans ce domaine.

En matière de sécurité civile, le maire, directeur des opérations de secours, dispose des corps de sapeurs-pompiers pour distribuer les secours nécessaires. Si l'intervention du centre de secours local s'avère insuffisante ou si la commune n'en dispose pas, le service départemental d'incendie et de secours (Sdis) envoie les renforts nécessaires en provenance d'autres communes.

Pour le détail des missions de ces différents corps, voir le chapitre 17 – La sécurité et la tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation.

II. Le conseil municipal

Le conseil municipal, organe compétent pour régler par ses délibérations les affaires de la commune, connaît des règles de fonctionnement assez souples. Mais quelques principes doivent être scrupuleusement respectés si l'on veut éviter la remise en cause de ses décisions. Le conseil municipal se réunit à la mairie au moins une fois par trimestre. Cependant, le maire peut le réunir chaque fois qu'il le juge utile. Il peut également provoquer cette réunion sur demande motivée du préfet ou d'un certain nombre de conseillers municipaux (la majorité dans les communes de moins de 1 000 habitants ou le tiers au moins dans celles de 1 000 habitants et plus).

FOCUS

Le renforcement des pouvoirs de police du maire

Les pouvoirs de police du maire ont été renforcés par :

- la possibilité de prononcer des astreintes dans divers domaines (enlèvement d'épaves, fermeture d'établissements recevant du public [ERP] et immeubles menaçant ruine, infractions au droit de l'urbanisme, par exemple) ;
- la possibilité d'infliger des amendes administratives jusqu'à 500 euros maximum dans quatre cas précis : non-respect de manière répétée d'un arrêté du maire prescrivant l'élagage, blocage, entrave ou occupation sans titre du domaine public, non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool à emporter sur le territoire de la commune (article L. 2212-2-1 du CGCT).

A. La préparation des séances du conseil municipal

1. La date de la convocation

Il revient au maire de fixer la date des séances du conseil municipal.
Il est néanmoins tenu par un délai de trente jours au maximum lorsqu'il le réunit sur demande du préfet ou de conseillers municipaux dans les cas visés ci-dessus (délai qui court à compter de la réception de la demande).

2. La forme et la publicité de la convocation

Les convocations sont faites par le maire, qui les adresse par voie dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, par écrit à leur domicile ou à une autre adresse. Elles doivent préciser l'ordre du jour, la date de l'envoi, le jour et l'heure de la séance. À cela s'ajoute, pour les communes de 3 500 habitants et plus, une note de synthèse explicative contenant les éléments essentiels des questions qui seront débattues en séance. Pour les communes de moins de 3 500 habitants, la note de synthèse n'est exigée que lorsqu'une délibération porte sur une installation indiquée à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement.
La convocation est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée.

3. Le délai de la convocation

Le délai de convocation imparti au maire est de trois jours francs au minimum pour les communes de moins de 3500 habitants et de cinq jours francs au minimum pour les communes de 3500 habitants et plus. Celui-ci peut être ramené à un jour franc en cas d'urgence (un délai exprimé en « jours francs » ne prend en compte ni le jour d'envoi de la convocation ni le jour de réception de celle-ci, et un « jour franc » dure de zéro heure à vingt-quatre heures). En revanche, pour la réunion d'installation du conseil municipal, il est fixé à trois jours francs pour toutes les communes.

4. L'ordre du jour

Les convocations envoyées aux conseillers municipaux doivent impérativement indiquer l'ordre du jour de la séance, c'est-à-dire la liste des questions sur lesquelles le conseil municipal sera amené à se prononcer. Le maire est seul maître de l'ordre du jour, mais les conseillers municipaux disposent d'un droit de proposition.
La demande d'inscription d'une question doit être adressée au maire, par les conseillers municipaux, dans les délais et conditions fixés par le règlement intérieur du conseil municipal ou par une délibération.

Le maire ne peut accepter l'examen d'une question présentée en cours de séance par un conseiller, sauf si elle est mineure et se rattache aux « questions diverses ».
Même sur proposition du maire, un point non prévu à l'ordre du jour ne pourra être valablement délibéré.

FOCUS

La sécurisation de l'envoi des convocations

L'envoi de la convocation à tous les conseillers municipaux en exercice est obligatoire. À défaut, les délibérations adoptées sont entachées d'illégalité. Le maire doit donc être en mesure de justifier que les convocations ont bien été transmises à leurs destinataires.

Pour prévenir toute contestation, pour les convocations communiquées par voie dématérialisée, il appartient aux responsables municipaux de veiller à la mise en place d'un système de contrôle d'accusé de réception et de lecture des messages permettant de s'assurer de la transmission des documents en temps voulu.

Le recours à un accusé de réception est ici fortement conseillé afin de prouver l'envoi de la convocation, en cas de contestation.

B. Le déroulement des séances du conseil municipal

1. Le quorum

Condition de validité des délibérations du conseil municipal, le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance, mais aussi à l'occasion de l'examen de chaque question. Cela signifie qu'au moins la majorité des membres en exercice doit être physiquement présente.
Pour les communes de moins de 1000 habitants, dont le conseil municipal peut compter jusqu'à deux sièges de moins que l'effectif légal, le quorum est calculé sur base de l'effectif réel.
S'il n'est pas atteint, il revient au maire de lever la séance. Deux possibilités s'offrent alors à lui :

- soit il provoque une seconde réunion comprenant *a minima* les mêmes sujets que la réunion précédente, qu'il convoque dans un délai d'au moins trois jours francs. Dans ce cas, aucune condition de quorum ne sera exigée pour les points à l'ordre du jour de la séance précédente. Cette séance devra se tenir rapidement ;
- soit il convoque, plus tard, une nouvelle réunion du conseil municipal sur les mêmes sujets et/ou éventuellement d'autres, ce qui supposera le respect du quorum.

Si un élu se déporte, s'il est intéressé à l'affaire, il n'est pas comptabilisé parmi les membres du conseil municipal pour le calcul du quorum.

2. Les débats

Les séances sont publiques, toute personne pouvant être présente, à charge pour elle de rester silencieuse. Titulaire du pouvoir de police de l'assemblée, le maire peut ordonner l'expulsion de tout individu perturbant l'ordre public. Cependant, le conseil municipal peut décider de se réunir à huis clos. Cette décision est prise à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

Un conseiller municipal prévoyant d'être absent peut donner pouvoir écrit de voter en son nom à l'un de ses collègues. Un même conseiller municipal ne peut détenir qu'un seul pouvoir, qui ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives du conseil municipal, mais qui peut être prolongé en cas de maladie dûment constatée.

Les enregistrements sonores ou audiovisuels des séances sont autorisés pour les élus et les membres de l'auditoire. Et si le maire ne peut les interdire d'une manière générale et absolue, il peut néanmoins en réglementer l'usage afin qu'ils ne troublent pas la sérénité des débats.
Les modalités peuvent être précisées dans le règlement intérieur ou dans une délibération.



Il est également possible pour la commune d'enregistrer et de diffuser les séances publiques du conseil municipal sur son site Internet ou ses réseaux sociaux, sans déclaration préalable à la CNIL, mais tout en respectant le règlement général sur la protection des données (RGPD). Les élus ne peuvent pas s'opposer à être filmés et/ou enregistrés. En revanche, le droit à l'image du personnel municipal et du public doit être respecté. Lesquels peuvent donc refuser d'être filmés. Il est, dans ce cas, recommandé de privilégier des plans larges.

La durée des séances est fixée librement. Les débats qui portent sur les sujets mis à l'ordre du jour, sauf questions diverses d'intérêt mineur, s'y déroulent sous la présidence du maire. Dans certains cas toutefois, le maire ne peut assurer cette présidence (notamment lorsqu'il est empêché ou quand son compte administratif est débattu…).
Le conseil municipal élit alors son président, et cette présidence se limite à la partie de séance durant laquelle cette question est examinée. Un ou plusieurs secrétaires, choisis à chaque séance parmi les membres du conseil, rédigent le procès-verbal. Ils peuvent être aidés par un agent communal, comme le secrétaire général de mairie ou le directeur général des services.

À l'occasion de ces débats, des questions orales relatives aux affaires de la commune peuvent être posées par des conseillers municipaux dans les conditions fixées par le règlement intérieur dans les communes de 1 000 habitants et plus, et par délibération dans les communes de moins de 1 000 habitants. Ces questions peuvent également être formulées par écrit avant la séance, néanmoins elles ne peuvent donner lieu au vote d'une délibération.
Des commissions peuvent être formées sur décision du conseil municipal. Leur rôle se limite, cependant, à un travail d'étude et de préparation des affaires sur lesquelles le conseil municipal sera amené à délibérer.

Voir chapitre 1 – Les premières décisions.

ATTENTION !

Si le règlement intérieur ou une délibération le prévoit, les conseillers municipaux, y compris de l'opposition , peuvent disposer d'un droit d'amendement sur toutes les affaires en discussion soumises au conseil municipal. Il appartient au maire, président de séance, de décider si ces amendements font l'objet d'un vote spécifique, en plus du vote sur la délibération dont la modification est proposée.

3. Les votes

Aucune forme de scrutin n'étant imposée, une délibération peut être adoptée « à main levée » ou au scrutin public. Il n'est même pas nécessaire qu'un vote formel ait lieu dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers a pu être constaté par le maire.
Cela étant, afin d'écarter tout contentieux, il est recommandé d'inviter le conseil municipal à exprimer clairement sa volonté. Il est aussi possible de recourir au scrutin public (ex. : chaque conseiller, à l'appel de son nom, indique le sens de son vote).
Ce scrutin public peut être demandé par le quart des membres présents du conseil sur un vote particulier.
Il peut aussi être procédé au vote au scrutin secret (ex. : utilisation de bulletins sans signe particulier et d'une urne) lorsque le tiers des membres présents le réclame, et en cas de nomination ou présentation.

S'il y a demande simultanée pour un scrutin public et un scrutin secret, c'est ce dernier qui est retenu.

4. Fin de la séance

Le maire assurant la présidence de la séance, il lui revient d'en prononcer la levée (ou la suspension, brève interruption, par exemple sur demande d'un groupe minoritaire).

Voir les conseils d'élaboration d'un modèle de règlement intérieur sur www.amf.asso.fr/Réf. CW7665.

5. Le règlement intérieur

Les communes de 1 000 habitants et plus doivent se doter d'un règlement intérieur dans les six mois qui suivent l'installation du conseil municipal. C'est au conseil municipal de l'instituer. Dans cette attente, pour faciliter le fonctionnement interne du conseil, le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau.

Selon la taille de la commune, son contenu varie mais pour toutes les communes qui y sont soumises, il doit fixer les conditions du débat d'orientation budgétaire, les conditions de consultation des projets de contrats ou de marchés publics, la fréquence, les règles de présentation et d'examen des questions orales, les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité dans le bulletin municipal. Il peut bien entendu déterminer d'autres règles relatives au fonctionnement du conseil municipal (ex. : accès aux dossiers, modalités d'enregistrement sonore ou audiovisuel des débats et des procès-verbaux de séance).



© Gemarin - commons.wikimédia.org - CC-BY-SA 4.0

Les communes de moins de 1 000 habitants sont libres d'établir ou pas un tel règlement, qui, dans les faits, peut s'avérer très utile pour un fonctionnement apaisé du conseil municipal. Elles ont néanmoins l'obligation de préciser, dans une délibération *a minima*, la fréquence et les règles de présentation et d'examen des questions orales.

C. La publicité des délibérations du conseil municipal

Une fois la séance du conseil municipal terminée, plusieurs dispositifs légaux permettent d'assurer sa publicité auprès des tiers.

Voir dossier « Réforme de la publicité des actes des communes et des EPCI » sur www.amf.asso.fr/Réf. BW41295.

Il y a tout d'abord le procès-verbal de séance, document écrit, rédigé par l'un des secrétaires de séance au cours de chaque séance, aidé éventuellement par le secrétaire général de mairie ou le directeur général des services.
Il relate tous les faits constituant la séance (déroulement et décisions). Au début de la séance suivante, il est soumis à l'approbation des élus présents lors de la précédente séance, qui peuvent formuler des observations, puis arrêté. Son contenu a également été précisé. Il doit mentionner la date et l'heure de la séance ; les noms du président, des membres de l'assemblée délibérante présents ou représentés, et du ou des secrétaires de séance ; le quorum ; l'ordre du jour ; les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées ; les demandes de scrutin particulier ; le résultat des scrutins précisant, pour les scrutins publics, le nom des votants et le sens de leur vote ; la teneur des discussions au cours de la séance (résumé des opinions exprimées sur chaque point porté à l'ordre du jour).

Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle le procès-verbal a été arrêté, celui-ci est publié sous forme électronique lorsque la commune dispose d'un site Internet. Dans ce cas, la durée de publicité ne peut être inférieure à deux mois. Un exemplaire papier doit, en outre, être mis à la disposition du public.
Les délibérations sont, par ailleurs, inscrites par ordre de date dans un registre des délibérations, coté et paraphé par le maire. Il est conseillé d'y relier l'original des procès-verbaux de séance plutôt que le texte des décisions. Les délibérations portées au registre sont signées par le maire et le/les secrétaires de séance.

Dans un délai d'une semaine suivant la tenue du conseil, la liste des délibérations examinées doit être affichée à la mairie et publiée sur le site Internet de la commune lorsqu'il existe. Elle doit mentionner, *a minima*, la date de la séance, l'objet de l'ensemble des délibérations approuvées ou refusées. La mention du résumé ou de l'explication de chaque décision n'est pas obligatoire, mais peut s'avérer utile dans le souci d'une meilleure information des citoyens.

Une insertion dans la presse locale peut être envisagée. Elle est d'ailleurs obligatoire s'agissant de délibérations touchant à l'interventionnisme économique ou approuvant une convention de délégation de service public.

Ces formalités de publicité ne suffisent pas à rendre une délibération exécutoire. Il faut, en effet, pour nombre d'entre elles, qu'elles soient également transmises au préfet pour qu'il exerce son contrôle de légalité.

Par ailleurs, lorsqu'elles contiennent des décisions à caractère individuel, les délibérations doivent être notifiées aux intéressés qu'elles visent.

Sans le respect de toutes ces procédures (publication électronique ou sur papier, ou affichage, ou notification, et transmission au contrôle de légalité), la délibération ne peut être exécutée.

Les actes des communes de plus de 50 000 habitants sont obligatoirement transmis au préfet par voie dématérialisée.

D. La dématérialisation de la publicité des actes – cas des communes ne disposant pas de site Internet

Depuis le 1er juillet 2022, pour les communes de 3500 habitants et plus, les actes réglementaires et les actes ni réglementaires ni individuels doivent être publiés uniquement par voie électronique sur leur site Internet. Les communes de moins de 3500 habitants peuvent opter, par délibération, pour l'affichage, la publication sur papier ou la publication électronique, ce choix pouvant d'ailleurs être modifié à tout moment. Les communes ne disposant pas de site Internet et n'ayant pas fixé leur mode de publicité des actes avant le 1er juillet 2022 se retrouvaient en difficulté.
La dématérialisation de la publicité des actes étant la règle dès cette date, elles ne pouvaient ni publier certains de leurs actes (entraînant l'impossibilité de les exécuter) ni adopter une autre modalité de publicité, la délibération sur ce choix devant faire l'objet d'une publicité par voie électronique. Le décret n° 2024-719 du 5 juillet 2024 permet à ces communes de publier la délibération portant sur les modalités de publicité sur le site Internet des EPCI dont elles sont membres.
Le public doit être informé par tout moyen de l'adresse du site Internet où est publiée cette délibération.

Par ailleurs, lorsque le site Internet de la commune est mutualisé avec celui de l'EPCI dont elle est membre, la commune qui n'a pas créé de site Internet peut y publier ses actes dès lors qu'ils figurent dans un espace clairement identifié et dédié, réservé aux actes de la commune. Les procès-verbaux de séance et les listes des délibérations examinées peuvent également être publiés sur ce même espace.

E. Les conseillers minoritaires

Comme n'importe quel citoyen, tous les conseillers minoritaires bénéficient du droit à communication des documents administratifs de la commune dans les conditions prévues par les textes. Au même titre que les élus de la majorité, ils ont le droit d'être informés des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération et, à ce titre, de se faire communiquer les documents en lien avec les projets qui vont donner lieu à délibération. De même, comme tous les conseillers municipaux, ils ont le droit de consulter en mairie les projets de contrats de service public ou de marchés.

Dans les communes de 1000 habitants et plus, ils sont, par ailleurs, représentés dans les commissions créées par le conseil municipal, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudication. De manière générale, la composition des commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle, assurant à chaque liste de disposer d'au moins un membre.
En outre, dans ces mêmes communes, en cas de diffusion d'un bulletin municipal, ils bénéficient d'un espace d'expression libre, dont les modalités d'utilisation sont obligatoirement définies dans le règlement intérieur du conseil municipal. Si ces deux dernières obligations n'ont pas été étendues aux communes de moins de 1000 habitants, désormais concernées par le scrutin de liste paritaire, il est recommandé de les appliquer.

Dans les communes de moins de 3500 habitants, les élus de l'opposition, comme de la majorité, ont accès à la note de synthèse portant sur les délibérations relatives aux installations prévues à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, ainsi qu'aux documents relatifs au budget primitif.

Dans les communes de 3500 habitants et plus, ils ont accès, comme les conseillers de la majorité, à certaines informations à travers la note explicative de synthèse des dossiers et ont le droit, spécifiquement, de disposer, sans frais, du prêt d'un local commun. Celui-ci peut se situer en dehors de la mairie, selon les moyens de chaque commune, et doit permettre l'examen des dossiers et, en tout état de cause, être conforme à son affectation.

Dans les communes de plus de 100000 habitants, un local peut être affecté à des groupes d'élus, qui peuvent, en sus, bénéficier de diverses prestations (ex. : matériel de bureau, frais de documentation, de courrier et de téléphone, affectation d'une ou plusieurs personnes) prises en charge par la commune dans une certaine limite. Depuis la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses


© Joachim Martin - AdobeStock.com

mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS », les dépenses affectées à la rémunération des collaborateurs des groupes d'élus sont plafonnées à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal, charges sociales incluses.

Enfin, comme ceux de la majorité, les élus de l'opposition ont accès à la formation dans les conditions définies par le conseil municipal et disposent d'un droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE).

III. Le personnel communal

A. Les acteurs des ressources humaines (RH)

Quels que soient le type ou la strate démographique de la commune, le nombre d'agents, la spécificité démographique ou géographique, les maires sont des employeurs publics locaux et partagent les mêmes pouvoirs en cette qualité. Ils disposent d'un cadre juridique spécifique différent du secteur privé, le Code général de la fonction publique (CGFP) commun aux trois versants de la fonction publique (État, hospitalière et territoriale) communément appelé le statut de la fonction publique. Il appartient à chaque maire de porter la politique relative aux ressources humaines (RH) de la commune. Et, désormais, depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, il leur revient de la formaliser en définissant des orientations stratégiques dans le cadre de « lignes directrices de gestion ».

Voir le guide AMF sur les Lignes directrices de gestion sur www.amf.asso.fr/Réf. BW40734

1. Les acteurs responsables de la politique RH au sein des communes

Le maire n'est pas le seul acteur en charge de la politique RH. Il la partage avec l'organe délibérant le conseil municipal. Ce dernier vote les crédits budgétaires, arrête les effectifs, valide l'organigramme et encadre les conditions générales de travail (temps de travail, primes…). En revanche, le maire, dans le cadre ainsi défini par son assemblée, nomme les agents et met fin à leurs fonctions.
Il met en œuvre les règles relatives aux conditions d'emploi : l'organisation des services concernant le temps de travail, la formation, l'évaluation, l'attribution individuelle des primes et indemnités…
Pour un grand nombre de ces décisions collectives et/ou individuelles, il s'appuie sur les avis des instances du dialogue social que sont : la commission administrative paritaire (CAP), la commission consultative paritaire (CCP), le comité social territorial (CST). Il veille également à entretenir un dialogue nourri avec les organisations syndicales. En fonction du nombre d'agents employés, certaines communes relèvent obligatoirement du centre de gestion (CDG) territorialement compétent pour la gestion de ces instances (moins de 50 agents pour le CST et moins de 350 agents par la CAP). Il est possible au sujet de certains agents de faire appel à l'assistance RH du CDG quand la commune n'est pas dotée d'un service et d'une expertise spécifiques en interne.

2. Les acteurs externes chargés de la politique RH

Différents acteurs externes jouent un rôle direct ou indirect en matière de gestion des personnels territoriaux. Certains sont des organismes nationaux de consultation tels que le Conseil commun de la fonction publique (CCFP), le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Interviennent également des organismes plus opérationnels en appui des maires employeurs dans le domaine de la formation. C'est le cas du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et du conseil et de l'accompagnement en gestion des CDG. Les établissements en charge de la retraite sont : la CNRACL (pour les fonctionnaires exerçant plus de vingt-huit heures), l'Ircantec (pour les contractuels et les fonctionnaires exerçant moins de vingt-huit heures) ou encore l'ERAFP (retraite complémentaire des fonctionnaires).

B. Les principaux rôles du maire employeur

1. Le maire veille à l'organisation des services

Aucune commune ne peut fonctionner sans consacrer un budget au personnel, créer des emplois et organiser ses services. La construction de l'architecture RH de la commune est une compétence de l'assemblée délibérante qui entérine les propositions de l'exécutif. Elle traduit la manière dont la commune a décidé d'exercer ses missions de service public obligatoires et facultatives. En effet, elle peut faire le choix de les exercer en direct, de les externaliser ou de les mutualiser avec une autre collectivité ou un établissement public.

Ces choix sont formalisés dans un organigramme, intégrant l'équipe de collaborateurs directs du maire relevant tant du champ politique (collaborateurs de cabinet) que de l'équipe de direction : DGS, DGA, DST (emplois fonctionnels) ou secrétaire général de mairie



selon la strate de la commune. Pour s'assurer de la compatibilité de ces choix avec les compétences et effectifs existants, l'assemblée délibérante et l'employeur peuvent s'appuyer sur une photographie du personnel issue des données sociales de la commune. Il est important d'exploiter ces dernières dans une démarche prospective pour anticiper les besoins à venir en matière de recrutement, mais aussi les départs, et appréhender plus facilement des évolutions structurelles comme l'apparition de nouvelles compétences, de nouveaux métiers ou de nouvelles organisations territoriales.

2. Le maire conduit le dialogue social

En tant qu'employeur, le maire organise les relations avec les représentants du personnel. Celles-ci sont prévues par le statut, qui encadre le principe de participation des agents au fonctionnement de la commune. Les organisations syndicales représentatives constituent le premier jalon de concertation et de négociation. Elles disposent, par ailleurs, du monopole de la représentation des agents de la commune à l'occasion des élections professionnelles qui se déroulent tous les quatre ans. Les textes listent les situations individuelles et collectives qui doivent faire l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel, et les instances dans lesquelles elle se déroule (CAP, CST, CCP). Ils encadrent également les conditions d'exercice des fonctions syndicales en octroyant des droits et des moyens aux agents qui les exercent. Enfin, le statut reconnaît la liberté syndicale à chaque agent, et autorise l'exercice du droit de grève sous certaines conditions générales. L'employeur peut éventuellement encadrer l'exercice du droit de grève des agents exerçant dans certains services.

3. Le maire veille à l'organisation du temps de travail

L'organisation du temps de travail au sein de la commune constitue un enjeu majeur de la politique RH. L'employeur va se retrouver devant une multitude d'outils et de combinaisons pour aménager le temps de travail et de repos des agents tout en veillant au respect des 1 607 heures annuelles. Autour des garanties minimales (une durée quotidienne limitée à 10 heures, un repos de 11 heures consécutives par jour et une durée hebdomadaire de 48 heures…), l'employeur organise le temps de travail en fonction des besoins des services en utilisant tous les outils à sa disposition : annualisation, découpage en cycles (cycle sur le calendrier scolaire par exemple, travail de nuit et en week-end), octroi d'heures supplémentaires, mise en place d'astreintes et de permanences, octroi de temps partiel, de congés (annuels et liés à des événements familiaux) et d'autorisations d'absence, instauration d'un compte-épargne temps, mise en place du télétravail…
Cette organisation est souvent formalisée dans un règlement du temps de travail.

4. Le maire veille à la sécurité et à la protection de la santé des agents

Compte tenu de la diversité des missions et métiers exercés dans la fonction publique territoriale (FPT), les agents sont exposés à une très grande diversité de risques. Face à ces risques, l'une des premières obligations, mais aussi l'une des plus grandes responsabilités de l'employeur est de prendre garde à la sécurité et à la protection de la santé des agents qu'il emploie. Ici, l'employeur public se voit appliquer les mêmes obligations issues du Code du travail que l'employeur privé. Il doit, en particulier, évaluer les risques propres à chaque activité professionnelle à travers un document unique (Duerp) et adopter, après concertation, un programme annuel de prévention des risques et d'amélioration des conditions de travail.

FOCUS

Promulgation de la loi sur la protection sociale complémentaire dans la territoriale

La loi relative à la protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics territoriaux a été publiée au Journal officiel le 23 décembre 2025. Elle transcrit l'accord historique signé entre les employeurs territoriaux et les organisations syndicales le 11 juillet 2023.

À partir du 1er janvier 2029 au plus tard – mais rien n'empêche les collectivités d'anticiper – chaque employeur devra avoir un contrat collectif à adhésion obligatoire (soit directement, soit via le centre de gestion) et devra obligatoirement y participer à hauteur d'au moins 50 % de la cotisation (ou plus en cas d'accord local).
Le caractère obligatoire de ce dispositif permettra à l'ensemble des deux millions d'agents de la FPT, quel que soit leur poste, leur âge, leur rémunération, leur catégorie ou leur statut, d'être couverts par une prévoyance pour les risques d'incapacité et d'invalidité.

Pour remplir cette obligation, il s'appuie sur plusieurs acteurs. Il doit également être attentif à la tenue de différents registres, à l'affichage obligatoire de certains documents et à la mise en place de formations obligatoires. Il doit aussi veiller au respect de la détention des autorisations et habilitations requises pour certains agents exerçant sur des outils ou dans le cadre de missions spécifiques. Enfin, il existe, au profit des agents, un droit de retrait qui peut être mis en œuvre, sous certaines conditions, en cas de danger grave et imminent.

5. Le maire assure le respect des droits maladie des agents

C'est la commune qui assure la gestion de la partie administrative du dossier médical. Le maire autorise l'ouverture des droits, souvent après la consultation obligatoire d'une instance médicale unique, le comité médical. C'est donc à la commune que revient la prise en charge des droits maladie des agents, directement imputés sur son budget. Chaque employeur a la possibilité, pour couvrir le risque maladie de son personnel, de souscrire une assurance communément appelée « assurance statutaire ».
Les droits et la prise en charge de la maladie diffèrent en fonction du statut de l'agent : les fonctionnaires territoriaux employés de manière permanente sur une durée au moins égale à vingt-huit heures par semaine relèvent du régime spécial des fonctionnaires, les autres catégories d'agents dépendent du régime général de la Sécurité sociale.
Tous les agents bénéficient d'un droit au reclassement en cas d'inaptitude physique à leur emploi et peuvent éventuellement prétendre à la période de préparation au reclassement (PPR). Enfin, depuis 2025, toutes les communes doivent contribuer financièrement à la protection sociale complémentaire de leurs agents (mutuelle et prévoyance).

6. Le maire conduit la mise en œuvre des politiques inclusives

Depuis plusieurs années, le législateur, à travers le statut de la fonction publique territoriale, cherche à modifier le comportement des employeurs publics en les incitant à développer des politiques inclusives. On entend par politiques inclusives toutes les démarches, procédures, consignes… RH visant à corriger un comportement discriminant, souvent inconscient envers un genre, une catégorie sociale ou encore un groupe de personnes porteuses d'une différence quelconque. Le statut, dont un des grands principes est l'égalité de traitement entre les agents placés dans des situations administratives identiques, invite ou oblige l'employeur, dans trois domaines bien spécifiques, à adopter une politique inclusive.
Ainsi, certains employeurs ont l'obligation d'élaborer des plans d'action en faveur de l'égalité femmes-hommes (communes de plus de 20 000 habitants), et d'autres doivent appliquer le dispositif des nominations femmes-hommes équilibrées pour les emplois de direction (communes et EPCI de plus de 40 000 habitants).

En matière de handicap, les employeurs territoriaux comptant plus de vingt agents à temps plein doivent respecter une obligation d'emploi des personnes en situation de handicap à hauteur de 6 % de l'effectif de la collectivité. Des règles dérogatoires au droit commun permettent dans le domaine du recrutement, des concours ou encore de la titularisation, de faciliter l'accès et les parcours professionnels des agents en situation de handicap. Différents rapports soulèvent enfin la question d'une meilleure prise en compte de la mixité sociale au sein de la FPT. Ceux-ci ont conduit à l'adoption de dispositifs de recrutement dérogatoires au principe du concours, tels que le dispositif Pacte prévu dans le CGFP.

7. Le maire nomme les agents

Le recrutement dans la fonction publique répond à un principe constitutionnel dit d'égal accès aux emplois publics. C'est pourquoi, si l'employeur territorial est libre dans le choix de l'agent qu'il recrute, il doit réaliser ce recrutement dans le respect du cadre statutaire qui privilégie, pour les emplois permanents, la nomination de fonctionnaires. Ceux-ci y accèdent prioritairement par concours, ou éventuellement par « recrutement direct » sur certains emplois d'exécution.



© Catherine Clavery - AdobeStock.com

Le maire a toutefois la possibilité de recruter, sous certaines conditions, des contractuels pour pourvoir des emplois permanents lorsque la recherche de fonctionnaires est restée infructueuse, et des emplois non permanents (sur des besoins saisonniers ou temporaires, ainsi que pour des opérations ou des projets via le contrat de projet).
Il peut aussi, de manière très limitative, employer des agents qui relèvent de contrats de droit privé : apprentis, emploi d'avenir et les emplois « parcours emplois compétences » (PEC).
Au préalable, pour tous les besoins de recrutements supérieurs à six mois, l'offre d'emploi doit être obligatoirement déclarée auprès du centre de gestion qui en assurera la publication, pour appel à candidatures. Après cette démarche, l'employeur devra respecter une procédure différenciée en fonction de la catégorie, du type d'emploi et du statut de l'agent recruté. Le maire peut aussi nommer dans le cadre d'une mobilité. La mobilité d'un fonctionnaire peut se dérouler sans changer d'employeur (par mobilité interne ou changement d'affectation), ou en postulant à un emploi vacant dans une autre collectivité ou un autre établissement (par mobilité externe ou mutation), ou dans les fonctions publiques d'État ou hospitalière par voie de détachement.



8. Le maire veille au respect des droits et obligations des agents territoriaux

L'appartenance à la fonction publique impose des obligations communes à tous les agents publics dans l'exercice ou en dehors de leurs fonctions.
Elles tendent à garantir la satisfaction de l'intérêt du service, et de fait, de l'intérêt général.
En contrepartie, ils bénéficient de certains droits et garanties.



© Olivier Le Moal - AdobeStock.com

Ils jouissent, comme tout citoyen, de l'ensemble des libertés publiques individuelles (la liberté d'opinion, le droit au recours juridictionnel) et collectives (le droit syndical, le droit de grève).
Leur exercice reste soumis à des aménagements qui résultent des exigences de l'intérêt général.
Ils bénéficient également de droits procédant de l'appartenance à la fonction publique : la protection juridique en cas de mise en cause au titre de ses fonctions appelée protection fonctionnelle.

9. Le maire veille au respect des règles déontologiques

Il s'agit d'informer les agents de la réglementation en matière déontologique et de s'assurer de l'application de ces règles, de contrôler leur bonne mise en œuvre et éventuellement de prendre les mesures nécessaires vis-à-vis des agents et des institutions compétentes pour régulariser les situations contraires au droit (ex. : le référent déontologique).

Par ailleurs, les agents qui occupent les postes hiérarchiques les plus élevés sont soumis à des obligations de déclaration d'intérêts et de déclaration de patrimoine.

10. Le maire veille au respect des responsabilités disciplinaire, financière et pénale

Les agents peuvent éventuellement commettre, au cours de leurs activités professionnelles, des fautes qui peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire.
Celle-ci est prononcée au terme d'une procédure précise de nature à garantir les droits de l'agent et peut faire l'objet de différents recours. Dans l'attente du déroulement de la procédure disciplinaire, le maire a la possibilité de prendre une mesure provisoire de suspension. Les agents peuvent aussi voir leur responsabilité financière engagée ainsi que leur responsabilité pénale. Cette responsabilité pénale peut être recherchée sur le fondement de fautes intentionnelles ou sur le fondement de fautes non intentionnelles.

11. Le maire évalue, promeut et autorise les mobilités

Seul le fonctionnaire bénéficie d'une progression de carrière organisée par le statut. De manière automatique, l'avancement d'échelon permet à l'agent de progresser et de bénéficier d'une augmentation régulière de rémunération dans son grade. De manière plus occasionnelle, il existe deux autres modes de promotion à la discrétion de l'employeur : l'avancement de grade

(changement de grade au sein d'un même cadre d'emplois) et la promotion interne (accès au cadre d'emplois ou à la catégorie immédiatement supérieure au choix ou après examen professionnel sans concours). Chaque année, l'employeur recense les fonctionnaires qui sont susceptibles d'en bénéficier en fonction de quotas préalablement définis par l'assemblée délibérante concernant l'avancement de grade, de l'ancienneté des agents et de leur manière de servir. À ce titre, chaque année, l'employeur procède à l'évaluation des agents en s'appuyant sur un entretien professionnel conduit par le N+1. Cet entretien permet, à partir d'une fiche de poste, d'apprécier la valeur professionnelle de l'agent au regard des objectifs fixés. Par ailleurs, l'agent peut agir lui aussi sur sa carrière en effectuant différentes formes de mobilité : changement d'employeur, changement géographique ou encore nomination dans un nouveau cadre d'emplois après la réussite d'un concours ou d'un examen professionnel.
Le contractuel, quant à lui, ne bénéficie pas d'un déroulement de carrière mais peut prétendre à un réexamen de sa situation administrative tous les trois ans. C'est son contrat qui détermine ses conditions d'emploi.

12. Le maire ordonne le versement de la rémunération et définit la politique sociale

L'employeur a l'obligation de verser un traitement mensuel aux agents qu'il emploie après service fait.
La rémunération est essentiellement constituée d'éléments réputés obligatoires : parmi lesquels un traitement de base, dit indiciaire, déterminé par référence à des grilles établies au niveau national, propres à chaque cadre d'emplois.
À ce traitement s'ajoutent des compléments obligatoires tels que l'indemnité de résidence, la nouvelle bonification indiciaire uniquement pour les fonctionnaires (NBI) et le supplément familial de traitement (SFT), lorsque les conditions pour en bénéficier sont remplies. L'assemblée délibérante peut également voter l'attribution de primes (régime indemnitaire/Rifseep) liées aux fonctions, à l'expertise et à l'engagement professionnel des agents. Il revient au maire de fixer le montant individuel pour chaque agent par arrêté individuel, dans le respect des critères et conditions décidés par l'assemblée (absentéisme…). D'autres revenus en nature (logement, voitures de fonction…) ou en espèce (action sociale, cette dernière constituant d'ailleurs une dépense obligatoire) peuvent aussi être versés à condition que l'assemblée délibérante ait validé le principe et inscrit les crédits nécessaires au budget.

13. Le maire veille à la régularité des situations administratives des agents territoriaux

Tout au long de la vie professionnelle de l'agent, l'employeur doit le placer dans la situation administrative qui lui correspond, quel que soit son statut. Les textes réglementaires classent les différentes positions administratives en deux catégories : l'activité et les positions statutaires.
La position d'activité peut être trompeuse, car elle ne correspond pas uniquement à la présence effective de l'agent sur son poste. En effet, elle comprend des situations administratives variées en rapport avec le temps de travail (congés annuels, RTT…), en lien avec la formation (congé formation), avec des situations familiales (autorisation spéciale d'absence, congé maternité…) ou encore avec la maladie (congés maladie ordinaire, congés longue maladie, congé longue durée…) et la mise à disposition. Pour le fonctionnaire, les principales positions statutaires sont le détachement, la disponibilité et le congé parental.
Quant aux contractuels, ils bénéficient de situations administratives différentes de celles des fonctionnaires qui portent essentiellement sur la maladie, la formation, la famille, et l'évolution professionnelle.

14. Le maire pilote la politique de formation des agents

Le maire dispose, avec la formation, d'un levier essentiel pour que les compétences professionnelles de son personnel soient en adéquation avec les besoins des postes de travail. Cet enjeu est d'autant plus important dans la FPT que celle-ci a une population vieillissante et très exposée à l'usure professionnelle compte tenu des métiers exercés. Prévenir et préparer au plus tôt le reclassement d'un agent en inaptitude physique (entretien de carrière), développer l'expertise, former aux gestes et postures, préparer aux concours, mettre à jour les connaissances réglementaires… soit autant de besoins recensés, chaque année, par les employeurs publics pour leur personnel.
En réponse à ces besoins inscrits dans un plan de formation, le maire autorise son personnel à suivre trois types de formation statutaires : les formations obligatoires (formation initiale, d'intégration et de professionnalisation), les formations facultatives (formation de perfectionnement, préparation aux concours) et les formations à titre personnel (compte personnel de formation [CPF]).



Au sein de la FPT, la formation a été mutualisée et confiée à un établissement public, le CNFPT. Celui-ci perçoit, pour assurer ses missions, une cotisation de l'ensemble des collectivités employant au minimum un agent à temps plein (0,9 % de la masse salariale). L'employeur peut aussi décider d'allouer un budget supplémentaire à la formation.

15. Le maire procède à la radiation des agents

Le maire va devoir respecter chacune des procédures liées aux différents motifs de cessation de fonctions. En dehors du cas particulier du décès de l'agent, qui impose l'ouverture du capital décès et la liquidation des droits à pension aux éventuels ayants droit, le maire peut radier l'agent dans trois situations : les cessations de fonctions à l'initiative de l'agent comme la mutation, la démission, l'abandon de poste, la perte des droits civiques et la retraite. Viennent ensuite celles à l'initiative de l'employeur : la non-titularisation, le licenciement, la perte de fin de droits des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE), la révocation et le transfert de compétences. Enfin, existent aussi celles à l'initiative commune de l'agent et de l'employeur : la rupture conventionnelle ou l'accord avec indemnité volontaire de départ.

16. Le maire en tant qu'ancien employeur

Le droit confère un rôle à l'exécutif en tant qu'ancien employeur vis-à-vis de ses anciens agents au titre du chômage et de la maladie. Les employeurs publics ne sont pas soumis à l'obligation de s'affilier au régime d'assurance chômage. Pour autant, les agents territoriaux bénéficient d'allocations-chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, dès lors qu'ils sont involontairement privés d'emploi. Pour les seuls contractuels, la commune peut décider d'adhérer au régime d'assurance chômage. Dans ce cas, ces derniers involontairement privés d'emploi seront intégralement pris en charge et indemnisés par France Travail.
À défaut d'adhésion, il revient à la collectivité de les indemniser directement. S'agissant des fonctionnaires, aucune adhésion à France Travail n'est possible.
En cas de perte involontaire d'emploi, la commune leur verse directement les allocations-chômage. Par ailleurs, durant l'année qui suit la radiation d'un fonctionnaire, si lors de cette période l'agent ouvre des droits au titre de la maladie ou de la maternité, c'est à son ancien employeur public que revient la responsabilité et la charge de lui verser les indemnités journalières dues au titre du régime général.

FOCUS

Les grandes données relatives à la fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale compte :
- 35 000 employeurs territoriaux ;
- 2 millions d'agents publics ;
- 250 métiers ;
- 70 % de fonctionnaires, 75 % de catégorie C, 61 % de femmes ;
- 7 filières (47 % d'agents dans la filière technique).

Retrouver toutes les tendances de l'emploi territorial dans le baromètre *HoRHizons*.

Pour aller plus loin, retrouvez la réglementation et les principales réponses à vos questions relatives au pilotage et à la gestion du personnel communal dans le guide du maire employeur (www.amf.asso.fr/réf. BW42857).

IV. Les responsabilités du maire et de la commune

Schématiquement, l'activité de l'administration municipale recouvre des actes administratifs (délibérations, arrêtés…), quelques actes privés (actes de gestion du domaine privé de la commune) et des agissements matériels (exécution de travaux, de services…).
Les actes peuvent être annulés par les juges, et l'exécution de ces actes ou celle des agissements matériels peut être suspendue (référé suspension), voire arrêtée définitivement. Mais ces actes et agissements peuvent, en sus, mettre en jeu plusieurs types de responsabilités susceptibles d'être retenues, aussi bien à l'encontre de la commune que des personnes physiques qui agissent au nom ou dans l'intérêt de celle-ci.

Quelles personnes peuvent être responsables ?
- La commune, en tant que personne morale, pour certaines infractions ou pour les dommages causés à autrui par ses représentants et agents (élus et personnel communal) qui commettent des fautes de service, par ses activités ou par ses biens.
- Les représentants ou agents de la commune, personnellement (sur leurs deniers propres) en tant que personnes physiques, dans deux hypothèses :
  – soit à la suite d'un acte ou d'une activité personnelle irrégulière qui n'a strictement rien

à voir avec l'activité administrative qu'ils exercent dans la commune (ex. coups et blessures infligés par un agent à sa femme dans le hall de la mairie) ;
– soit à l'occasion de l'exercice de l'activité administrative parce que l'élu ou l'agent communal a commis, dans cette activité ;
– une faute suffisamment grave pour être considérée comme « détachable du service » administratif (faute inspirée par la malveillance, par l'intérêt personnel, ou faute si grossière qu'un agent même médiocre ne l'aurait pas commise) ;
– une irrégularité comptable ou financière ;
– une infraction pénale (à certaines conditions).

Quelles responsabilités ?

Quatre types de responsabilités peuvent être encourus par la commune, par ses représentants ou par ses agents : administrative devant le juge administratif, civile face au juge civil, pénale face au juge répressif, comptable et financière devant le juge des comptes et la cour de discipline budgétaire et financière.

- Les responsabilités administrative et civile donneront lieu le plus souvent à l'octroi de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi par les requérants.
- La responsabilité pénale conduit à des sanctions pénales (peine d'amende par exemple) destinées à punir les auteurs d'infraction.
  Ces sanctions peuvent être infligées à la commune en tant que personne morale, mais uniquement dans certains domaines d'activité. Elles peuvent également concerner les agents de la commune ou ses élus, dont le maire au premier chef.
- La responsabilité comptable et financière est sanctionnée par des amendes (non pénales).

A. La responsabilité de la commune

1. Les différentes responsabilités administratives

La responsabilité pour faute

Généralement, le juge administratif demande aux victimes de prouver que le maire ou les services de la commune ont commis une simple faute de service (à ne pas confondre avec la faute personnelle) : service mal organisé, mauvais fonctionnement, décision illégale, qui serait à l'origine du dommage dont elles se plaignent. Lorsque cette faute relève d'une activité administrative particulièrement délicate ou difficile à mener (dommages causés à l'occasion de la lutte contre l'incendie ou d'opération de police ou de travaux…), le juge exige qu'elle soit d'une certaine gravité, et donc qu'il s'agisse d'une faute lourde.

La responsabilité sans faute

Elle peut être imputée à la commune alors même que les dommages causés ne découlent d'aucune faute de service. Le dommage subi doit être en lien avec une activité de l'administration. C'est le cas lorsque des collaborateurs bénévoles du service public (sauvetage, aide au service de lutte contre l'incendie…) sont victimes d'accident lors de leur intervention. C'est aussi le cas lorsqu'un préjudice résulte d'une décision légale et régulière du maire ou du conseil municipal (par exemple, lorsqu'un commerçant voit son activité réduite du fait de travaux réalisés par la commune).

2. La responsabilité contractuelle

En cas de violation des obligations contractuelles, la commune ou son cocontractant peut demander réparation du préjudice subi en engageant la responsabilité contractuelle. Cela peut notamment se produire lorsque la commune, en sa qualité de maître d'ouvrage, prend des sanctions irrégulières, ou lorsque l'entreprise ou le prestataire ne respecte pas les délais prévus. Les sanctions applicables sont précisées dans le cahier des charges ou la convention.

3. Les responsabilités en matière de travaux publics

Les travaux publics bénéficient d'une garantie contractuelle particulière : la garantie de parfait achèvement. Celle-ci permet à la collectivité de faire intervenir les titulaires des marchés de travaux pour les réserves formulées lors de la réception des travaux, ainsi que pour les désordres survenus dans l'année suivant cette réception.

Par ailleurs, deux autres garanties, dites extracontractuelles, s'appliquent :

- **la garantie de bon fonctionnement (ou garantie biennale)** : elle couvre, pendant deux ans à compter de la réception, les défauts affectant les équipements dissociables de l'ouvrage (chaudière, enduit, carrelage, etc.) ;
- **la garantie décennale :** elle intervient en cas de malfaçons compromettant la solidité de l'ouvrage ou le rendant impropre à sa destination, pendant une durée de dix ans à partir de la réception (articles 1792 et suivants du Code civil).

Bien que ces garanties soient prévues par le Code civil, c'est le juge administratif qui est compétent pour connaître des litiges les concernant.

Enfin, la responsabilité de la commune pour dommages de travaux publics peut être engagée dans



plusieurs hypothèses, notamment lors de la réalisation d'un chantier (préjudices causés aux tiers), en cas de présence d'un ouvrage public dangereux, en raison d'un fonctionnement défectueux d'un équipement public, ou encore en cas de défaut d'entretien (par exemple, l'absence de réfection d'une voirie).

Cette responsabilité peut être engagée avec ou sans faute de l'administration.

4. Les cas d'atténuation de la responsabilité

Il s'agit de quatre cas bien précis :

- en cas de force majeure, c'est-à-dire lorsque les dommages sont provoqués par des événements extérieurs imprévus et irrésistibles (mais le juge accepte rarement cette explication) ;
- en cas de faute de la victime, due à son imprudence, son inattention ou sa maladresse ;
- la commune peut également faire valoir le fait du tiers, lorsque le dommage est provoqué par le comportement d'une personne étrangère à l'administration communale. Cet argument n'est toutefois pas reconnu en matière de travaux publics ;
- enfin, la commune peut invoquer le cas fortuit face à un événement imprévisible, irrésistible et interne dont la cause est inconnue (par exemple, en cas de rupture brusque d'une pièce mécanique ou d'incendie d'origine inconnue).



B. La responsabilité civile et pénale du maire

Dans l'exercice de leurs fonctions, les maires peuvent engager leur responsabilité personnelle à plusieurs titres : civil, comptable et financier, pénal.

1. La responsabilité civile liée à la fonction d'administration locale et de représentant de la commune

Pour déterminer le type de responsabilité encourue par le maire, le juge administratif doit distinguer la nature de la faute commise : faute de service ou faute personnelle. La responsabilité personnelle du maire ne peut être engagée que pour faute personnelle.

Elle peut résulter d'actes très divers :

- décisions illégales (par exemple, le maire qui insère dans une délibération du conseil municipal des « qualifications outrageantes et des imputations de faits déterminés, de nature à porter atteinte à l'honneur et à la considération d'autrui ») ;
- attestations ou renseignements de nature diffamatoire (par exemple, afficher les motifs de certaines

FOCUS

La prise illégale d'intérêt

La loi portant création d'un statut de l'élu local du 22 décembre 2025, a modifié la rédaction de l'article 432-12 du Code pénal pour renforcer l'élément intentionnel du délit :
la prise illégale d'intérêt serait ainsi constituée par le fait pour un élu de prendre, recevoir ou conserver, « en connaissance de cause », directement ou indirectement, un intérêt « altérant » (et non plus « de nature à compromettre ») son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou une opération dont il a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

De plus, un intérêt public ne peut constituer un intérêt au sens de l'article 432-12 modifié.

FOCUS

Protection des données personnelles - RGPD

Les services d'une commune traitent ou, en d'autres termes, recueillent, conservent et exploitent une quantité importante de données dont certaines ont un caractère personnel, telles que celles relatives à l'état civil, aux listes électorales, aux aides sociales ou aux services en ligne.
La protection de ces données est un facteur de transparence vis-à-vis des administrés, et un gage de sécurité juridique pour les élus, qui sont désormais responsables des fichiers utilisés au sein de la collectivité.

Depuis le 25 mai 2018, les communes et les intercommunalités doivent en effet respecter le règlement général sur la protection des données (RGPD) et désigner un délégué à la protection des données (DPD).

Pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles, la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) a élaboré, à leur attention, un guide de sensibilisation au RGPD.

Voir sur www.amf.asso.fr/Dossiers/Organisation et gestion communale/RGPD

radiations de la liste électorale, insérer au procès-verbal du conseil municipal un rapport de commissaire de police contenant des faits portant atteinte à la considération d'une personne…) ;
- agissements matériels (travaux…).

2. La responsabilité pénale du maire

La responsabilité pénale des élus peut se trouver mise en jeu qu'il s'agisse d'une faute de service ou d'une faute personnelle, la distinction n'étant pas prise en compte dans ce type de responsabilité.
Cette responsabilité pénale est encourue :
- d'une part, pour des infractions prévues spécialement pour les personnes exerçant une fonction publique (élus, fonctionnaires) ; on y trouve les délits de prise illégale d'intérêts, concussion, corruption, favoritisme, entrave à l'exécution des lois…
- d'autre part, pour les infractions prévues par les textes applicables à n'importe quel justiciable (homicide ou blessures involontaires, mise en danger délibérée d'autrui, etc., mais aussi les atteintes à l'environnement en matière d'eau, déchets et installations classées, bruit, ou encore fichiers informatiques illicites…).

C'est dans cette seconde catégorie que les risques sont les plus nombreux, mais il s'agit le plus souvent de délits non intentionnels qui, lorsqu'ils sont commis par le maire, le sont le plus souvent indirectement. Depuis la loi du 10 juillet 2000, une faute caractérisée, c'est-à-dire assez grave, doit être démontrée pour retenir la responsabilité. Ce texte législatif important a rendu possible, dans certains cas, l'exonération de la responsabilité pénale des auteurs indirects d'une infraction non intentionnelle. Désormais, selon l'article 121-3 du Code pénal, il y a délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.
Par ailleurs, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

FOCUS

Guide pratique pour mieux gérer les risques d'atteinte à la probité

L'AMF a participé, avec l'Agence française anticorruption, à l'élaboration d'un guide pratique destiné aux élus du bloc communal afin d'accompagner les communes et leurs groupements dans la mise en œuvre efficace des dispositifs de détection et de prévention des atteintes à la probité : *Voir www.amf.asso.fr/Réf.BW42414.*

En présentant des scénarios de risques, en mettant à leur disposition une série de fiches pratiques sur des mécanismes bien identifiés et auxquels ils sont régulièrement confrontés (urbanisme, ressources humaines, marchés publics, subventions, gestion des cadeaux et des invitations…), ce guide donne des outils permettant aux collectivités de toute taille de prévenir et de détecter les atteintes à la probité.

C. La responsabilité financière du maire

Dans le cadre de ses attributions financières, le maire peut voir sa responsabilité engagée à plusieurs titres : être déclaré comptable de fait lorsqu'il commet une gestion de fait ou être mis en cause par la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

1. La gestion de fait

La gestion de fait consiste à manier ou détenir des deniers publics sans y avoir été habilité. Or, le maire est l'ordonnateur de la commune (il donne les ordres de dépense et de recette des deniers publics) et ne peut donc manier directement les deniers publics de la commune sans commettre une gestion de fait.

Les modalités

La gestion de fait peut avoir lieu en recettes ou en dépenses :
- en recettes : par encaissement des recettes d'un service ou d'un équipement public (par exemple, celles de la buvette d'une fête communale organisée par la commune dans la salle des fêtes encaissées par un agent municipal non-régisseur de recettes ; ou celles d'un camping géré par la commune et encaissées de la même façon ; ou celles versées par les occupants d'emplacements sur les trottoirs à l'occasion d'une foire à la brocante…) ;
- en dépenses : la gestion de fait consiste à payer une dépense publique qui ne correspond pas à la réalité

(mandat fictif) concernant soit la date de la prestation (pièce justificative antidatée pour faire supporter au budget précédent le montant d'un marché qui relèverait du suivant), soit le montant de la prestation (remise accordée non portée sur la facture), soit la prestation elle-même (elle n'est pas en réalité celle indiquée), soit, enfin, la personne du créancier destinataire du paiement.

ATTENTION !

Le risque de gestion de fait concerne non seulement celui qui manie ou conserve lui-même irrégulièrement des deniers publics, mais aussi ceux qui ont ordonné l'opération constitutive de gestion de fait, l'ont organisée, s'y sont prêtés (s'en sont rendus complices en quelque sorte) ou la poursuivent (suivant les décisions du maire précédent, par exemple). Ce risque peut intervenir notamment dans les relations entre communes et associations.



La gestion de fait et associations

Le terrain de prédilection de la gestion de fait se situe dans les relations entre la commune et les associations. En principe, les subventions versées par une commune à une association indépendante deviennent des deniers privés en lui parvenant lorsque ceux-ci sont utilisés conformément à ses statuts et aux conditions éventuellement posées pour l'octroi de ces subventions.

Mais ils demeurent publics, donc avec un risque de gestion de fait (non seulement pour les dirigeants de l'association, mais encore pour le maire qui a ordonnancé la subvention), lorsque ladite association n'est qu'une émanation d'une personne publique (de la commune, par exemple, si son conseil d'administration est majoritairement composé d'élus et de personnels communaux), ou si elle n'existe pas juridiquement (association non déclarée ou ne fonctionnant pas en réalité), ou ne pouvait légalement être subventionnée (association religieuse, par exemple).

Sanctions

En sus des nécessaires mesures de régularisation des opérations irrégulièrement effectuées, la personne déclarée définitivement gestionnaire de fait par la chambre régionale des comptes est passible d'amendes sur ses deniers personnels (qui n'ont pas un caractère pénal).

2. La mise en cause du maire devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes

Si les cas étaient plutôt rares, il n'en va plus de même depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics en 2023. Deux principes guident le juge des comptes : la faute et la gravité de la faute, d'une part, et l'existence d'un préjudice financier significatif, d'autre part. Les élus sont justiciables de la Cour des comptes en matière de gestion de fait, ou d'inexécution des décisions de justice condamnant une collectivité publique au paiement d'une somme d'argent, ou pour l'engagement irrégulier d'une dépense ; lorsqu'ils ont commis une faute de gestion à la direction d'une entreprise publique, ou bien encore lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, et enfreint les dispositions de l'article L. 131-12 du Code des juridictions financières (octroi d'un avantage injustifié à autrui « par intérêt direct ou indirect », en cas de réquisition du comptable public [article L. 131-4 du CJF]).

V. Les assurances communales

A. L'assurance responsabilité civile générale de la commune

Elle est destinée à couvrir les conséquences pécuniaires de la responsabilité administrative ou civile de la collectivité, du fait de l'exercice de ses activités et de ses compétences.

FOCUS

Les assurances obligatoires

Certaines assurances sont rendues obligatoires par le législateur, notamment celles relatives aux :

- véhicules terrestres à moteur ;
- épreuves sportives organisées sur la voie publique ;
- exploitants de remontées mécaniques ;
- centres de vacances, de loisirs et groupements de jeunesse ;
- établissements recevant des enfants inadaptés ou handicapés ;
- établissements organismes chargés de la formation professionnelle alternée des jeunes de 16 à 18 ans.

Voir chapitre 10 - Le maire face aux crises.



© yorgen67 - AdobeStock.com

Il peut s'agir :
- des conséquences pécuniaires en raison de dommages résultant d'accidents subis par les élus ou les agents, dans l'exercice de leurs fonctions ;
- de la réparation des préjudices résultant de violences, menaces ou d'outrages aux élus, à leur famille et aux agents communaux ;
- des dommages causés par le fonctionnement ou le mauvais fonctionnement de l'ensemble des services publics communaux (cantine, salle communale des fêtes, écoles, service d'enlèvement des ordures ménagères, foires et marchés...) ;
- des dommages causés aux tiers, issus du défaut d'entretien du domaine de la collectivité (bâtiments ou équipements publics, voirie...) ;
- des dommages causés du fait des élus, agents ou collaborateurs de la collectivité locale, notamment en cas de faute personnelle commise dans l'exercice de leurs fonctions ;
- des dommages survenant lors de la mise en fourrière des véhicules terrestres...

Pour ces biens et services, la collectivité doit pouvoir dédommager un préjudice causé à autrui, qu'il s'agisse d'un dommage corporel ou matériel.

FOCUS

Catastrophes naturelles

La demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par la commune peut être saisie au moyen d'un formulaire dématérialisé depuis le site Internet du ministère de l'Intérieur.

Voir chapitre 10 - Le maire face aux crises.

B. L'assurance « dommages aux biens »

Contrairement aux contrats d'assurance de responsabilité civile, aucune obligation légale d'assurance de dommages aux biens des collectivités n'a été prévue par le législateur.
Les contrats dommages aux biens visent à protéger les biens matériels contre divers risques et dommages susceptibles d'intervenir (les incendies, les explosions, les dégâts des eaux, les tempêtes, les actes de vandalisme et les catastrophes naturelles).

FOCUS

Le rôle de CollectivAssur

Ces dernières années, certaines collectivités ont peiné à trouver un assureur.

Désormais, en cas de difficultés, les collectivités peuvent saisir la cellule CollectivAssur qui a pour mission d'aider les collectivités territoriales confrontées à des difficultés d'assurabilité à identifier une solution adaptée : *collectivassur.fr*

ATTENTION !

Ces contrats d'assurance de la commune ne protègent pas le maire dans toute l'étendue de ses fonctions. Il lui est vivement recommandé de souscrire une assurance personnelle, dont le coût lui incombe à lui seul.

Voir chapitre 1 - Les premières décisions.

Consulter Le guide des marchés publics d'assurance des collectivités territoriales sur www.economie.gouv.fr/daj

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Rejoignez le Cerema pour adapter votre territoire au défi climatique



De votre stratégie de mandat à vos projets opérationnels, le Cerema vous accompagne



- AMÉNAGEMENT ET STRATÉGIES TERRITORIALES
- BÂTIMENT
- MOBILITÉS
- INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS
- ENVIRONNEMENT ET RISQUES
- MER ET LITTORAL





Avec le Cerema, bénéficiez :

- d'une expertise de proximité
- d'un partenaire en innovation
- de guides techniques de référence
- de formations sur mesure et de partages d'expériences.

POUR ADHÉRER AU CEREMA ET NOUS CONTACTER

cerema.fr



CHAPITRE 4

L'information et la participation des habitants

Plusieurs dispositifs permettent aux administrés d'être informés sur la gestion de la commune. Certains sont obligatoires, d'autres facultatifs, néanmoins utiles. Le droit des habitants des communes à être au fait des affaires de celles-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent est, par ailleurs, un principe essentiel de la démocratie locale.

I. L'information des habitants

Certains dispositifs, institués par le législateur, sont obligatoires (publication électronique ou papier, ou encore affichage de certains actes, insertion dans le registre prévu à cet effet ou dans une publication locale). D'autres, facultatifs, néanmoins utiles, sont laissés à l'appréciation du maire (bulletin municipal, réseaux sociaux, site Internet…). Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé à leur publication, ou affichage (pour les actes règlementaires) ou à leur notification aux intéressés (actes individuels), ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans certains cas.

L'ordonnance n° 2021-1310 et le décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021, entrés en vigueur le 1er juillet 2022, ont harmonisé les outils d'information du public. Ils ont clarifié le contenu du procès-verbal de séance et les modalités de tenue des registres des délibérations et des arrêtés. Ils ont aussi supprimé l'affichage du document qu'était le compte rendu de séance, remplacé par l'affichage de la liste des délibérations examinées et le recueil des actes administratifs.

Cette réforme a également posé le principe de la dématérialisation de la publicité des actes, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants, qui disposent d'un droit d'option sur les modalités de publicité.

Voir chapitre 3 et dossier « Réforme de la publicité des actes des communes et des EPCI » sur www.amf.asso.fr/Réf. BW41295.

A. Les arrêtés et les décisions du maire

Le maire prend des arrêtés dans le cadre de ses pouvoirs de police et de ses compétences propres. Il prend des décisions sur les attributions qui lui ont été déléguées par le conseil municipal. La loi relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite loi « 3DS » du 21 février 2022 a étendu les délégations susceptibles d'être confiées au maire (mandats spéciaux, admission en non-valeur des titres de recette et conclusion de conventions en matière d'archéologie préventive).
Les arrêtés et les décisions du maire sont portés à la connaissance des habitants de différentes manières.

1. La publicité des arrêtés et décisions du maire

Depuis la réforme de la publicité des actes en vigueur le 1er juillet 2022, les arrêtés et les décisions du maire à caractère réglementaire (de portée générale) sont publiés sur le site Internet de la commune. La durée de publicité ne peut être inférieure à deux mois. Toutefois, pour les communes de moins de 3 500 habitants ayant opté, par délibération, pour un autre mode de publicité, ils peuvent faire l'objet soit d'une publication papier soit d'un affichage à la porte de la mairie (voir chapitre 3). Cet affichage doit s'opérer

dans un lieu aisément accessible au public à tout moment et à un emplacement habituel, comme la porte de la mairie.
Le défaut de publicité n'entache pas ces actes d'irrégularité, mais il empêche de faire courir le délai de recours contentieux, de sorte que l'acte peut être attaqué sans limitation dans le temps.

2. La consultation du registre des actes du maire

Les arrêtés du maire sont inscrits par ordre de date dans le registre des actes du maire.

Les habitants peuvent consulter ces actes gratuitement en mairie ou sur le site Internet de la commune lorsqu'il existe, ou demander la communication d'une copie, à leurs frais, ou l'envoi d'une copie par courriel.

Si la tenue du registre au format papier est obligatoire, la tenue sur support numérique est également possible, mais seulement à titre complémentaire. La signature manuscrite des actes inscrits dans le registre par le maire atteste alors de leur conformité avec les originaux.



B. Les délibérations du conseil municipal

Le conseil municipal dispose d'une compétence générale qui lui permet de régler, par ses délibérations, les affaires de la commune.

Les délibérations du conseil municipal sont portées à la connaissance des habitants de différentes manières.

Celles à caractère réglementaire (de portée générale) deviennent exécutoires soit par leur publication électronique ou papier soit par leur affichage.

1. La publicité des délibérations du conseil municipal

Depuis le 1er juillet 2022, date d'entrée en vigueur de la réforme de la publicité des actes, dans les communes de 3500 habitants et plus, la publicité des délibérations à caractère réglementaire par voie électronique est devenue le mode de publicité de droit commun. Cette publication électronique consiste à mettre les délibérations à la disposition du public sur le site Internet de la commune pendant une durée minimum de deux mois.
Ces délibérations doivent apparaître dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.
Les communes de moins de 3500 habitants sont également concernées mais peuvent opter pour une solution papier (voir chapitre 3).

Il est à noter que l'affichage à la porte de la mairie garantit la consultation des actes 24 heures/24 et 7 jours/7, en particulier pour les mairies qui n'ouvrent pas tous les jours.

Voir chapitre 3 sur la publicité des délibérations et pour le cas des communes n'ayant pas délibéré sur le mode de publicité avant l'entrée en vigueur de la réforme le 1er juillet 2022 et ne disposant pas de site Internet.

2. L'affichage de la liste des délibérations examinées par le conseil municipal

Depuis le 1er juillet 2022, le compte rendu des séances du conseil municipal permettant d'assurer une information rapide du public a été supprimé et remplacé par la liste des délibérations discutées en conseil municipal.
Dans un délai d'une semaine à compter de l'examen des délibérations par le conseil municipal, cette liste doit être affichée à la mairie et publiée sur le site Internet de la commune, lorsqu'il existe (pour le cas des communes ne disposant pas d'un site Internet, voir chapitre 3).
Elle comporte a minima la date de la séance et la mention de l'objet de l'ensemble des délibérations approuvées ou refusées. Le résumé ou l'explication de la décision, bien que non requis, peuvent être ajoutés lorsque la situation locale le justifie et afin de favoriser une meilleure information des citoyens sur l'action de la commune.

3. La consultation du registre des délibérations

Les délibérations du conseil municipal et les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal, ou par un adjoint, ou un conseiller par subdélégation sont inscrites, par ordre de date, sur un registre. Il est recommandé d'y relier les procès-verbaux de séance.
Le feuillet clôturant une séance comprend notamment la liste des membres présents à la séance et une place pour la signature du maire et du/des secrétaires de séance.

Les habitants peuvent le consulter gratuitement en mairie, ou demander, à leurs frais, la communication d'une copie, ou l'envoi d'une copie par courriel.

Si la tenue du registre au format papier est obligatoire, la tenue sur support numérique est également possible, mais seulement à titre complémentaire.

Lorsque le nombre d'actes est limité, il est permis de regrouper les actes du maire et les délibérations dans un registre unique.

La signature manuscrite des actes inscrits dans le registre par le maire et le/les secrétaires de séance atteste alors de leur conformité avec les originaux.

4. Le caractère public des séances du conseil municipal

Sauf décision motivée de se réunir à huis clos (sur demande de trois conseillers ou du maire et décidée à la majorité absolue des membres présents ou représentés), les séances du conseil municipal sont publiques, ce qui permet aux habitants d'y assister. Ainsi, ils peuvent entendre les débats, mais ils ne peuvent en aucun cas y participer ou prendre part aux votes. Par ailleurs, sauf à troubler le bon déroulement des séances du conseil municipal, les habitants ont la possibilité d'enregistrer les débats. La commune peut également décider de les enregistrer afin de les retransmettre sur son site Internet, par exemple.

5. L'insertion de certains actes dans une publication locale

Le résumé des délibérations du conseil municipal prises en matière d'interventions économiques ou approuvant une convention de délégation de service public fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune. Sont concernés les hebdomadaires ou quotidiens, les publications gratuites, les bulletins municipaux et autres publications habilitées à recevoir les annonces légales. Il s'agit d'une simple information des habitants sans valeur juridique et portée quant au caractère exécutoire de la délibération.

6. Le droit d'accès aux documents administratifs

Toute personne, domiciliée ou non dans la commune, a le droit d'accéder aux documents administratifs détenus par celle-ci dans le cadre de l'exécution de sa mission de service public, et ce, quels que soient leur forme ou leur support.
Le mode d'accès est pluriel : consultation gratuite sur place, publication en ligne, ou copie papier, ou support électronique. Dans les deux derniers cas, la commune pourra exiger le paiement des frais de reproduction et d'envoi.

Lors de la communication, la commune devra veiller à occulter les mentions couvertes par la protection des secrets. Sont considérés comme des documents administratifs et donc communicables à toute personne qui en fait la demande, notamment, les délibérations, les budgets, les permis de construire, les procès-verbaux de séance… Le droit d'accès aux documents administratifs ne s'applique pas aux documents préparatoires à une décision en cours d'élaboration, à ceux déjà publiés ou portant atteinte au secret industriel ou commercial et à la partie des documents comportant des informations personnelles. Le maire dispose d'un délai d'un mois pour répondre à une demande. À défaut de réponse et à l'expiration de ce délai, le silence vaut décision implicite de refus de communication, et le demandeur sera fondé à saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), qui pourrait enjoindre à la commune de communiquer lesdits documents.
Tout refus doit être motivé, mais le maire n'est pas tenu de traiter les demandes manifestement abusives, par leur nombre ou leur fréquence, présentées dans le but de perturber le fonctionnement des services.

C. La dématérialisation de la publicité des actes

Depuis le 1er juillet 2022, pour les communes de 3 500 habitants et plus, les actes réglementaires et les actes ni réglementaires ni individuels doivent être publiés uniquement par voie électronique sur leur site Internet. Les communes de moins de 3 500 habitants peuvent opter, par délibération, pour l'affichage, la publication sur papier ou la publication électronique, ce choix pouvant d'ailleurs être modifié à tout moment.

Pour plus de détails, voir le paragraphe « dématérialisation des actes » dans le chapitre 3.

D. Les autres modes d'information des habitants

1. Le site Internet de la commune

Bien que non obligatoire, la création d'un site Internet s'avère utile pour les communes. Elles peuvent y publier les informations relatives à la vie locale (réalisations du conseil municipal, activités des associations, événements culturels…). Par ailleurs, pour simplifier la vie des habitants, elles peuvent également proposer des services en ligne (demande d'actes d'état civil, inscription sur les listes électorales, à la cantine, au centre de loisirs…).

2. Le bulletin municipal

La création d'un bulletin municipal n'est pas obligatoire. Néanmoins, il peut s'agir d'un outil de communication très utile permettant de transmettre des informations aux habitants et notamment à ceux qui sont éloignés des nouvelles technologies. Selon l'édition 2024 du « *Baromètre de la communication locale* », les Français considèrent le bulletin municipal et le site Internet de leur commune comme leurs principales sources d'information sur la vie locale.



3. Les réseaux sociaux

Tout comme le bulletin municipal, les réseaux sociaux de la commune (Facebook, X, Instagram, etc.) sont facultatifs, mais peuvent être pertinents pour toucher un plus large public, notamment les jeunes. Ils permettent d'assurer l'immédiateté de l'information. Lorsque la commune se dote d'un réseau social afin de communiquer sur les affaires locales, le site Internet et la page Facebook sont considérés par le juge administratif comme un bulletin d'information, s'agissant du droit d'expression des élus de l'opposition. Toutefois, en raison des caractéristiques techniques de ces réseaux, le droit d'expression des élus de l'opposition ne s'applique pas aux comptes X, Instagram ou TikTok de la commune.

ATTENTION !

Le site Internet de la commune doit être accessible à toutes les personnes en situation de handicap. Il s'agit d'une obligation fixée par la loi handicap de 2005, qui s'applique non seulement au site lui-même, mais également à toutes les applications mobiles de la commune. À cet égard, la méthode Facile à lire et à comprendre (FALC) et la retranscription sous-titrée des séances du conseil municipal, notamment, sont autant de pratiques facilitant l'accès à l'information aux personnes en situation de handicap intellectuel ou souffrant de troubles du neurodéveloppement.



II. La participation des habitants

Le droit des habitants des communes à être informés des affaires de celles-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent a été consacré à plusieurs reprises par le législateur comme par le juge. Ce droit, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est considéré comme un principe essentiel de la démocratie locale, et revêt des formes très diverses. On distingue deux grandes formes de participation des citoyens : les modes de consultation directe et les dispositifs participatifs.

A. Les modes de consultation directe

1. Le référendum local

Pour les communes, deux types d'actes peuvent faire l'objet d'un référendum local :

- les projets de délibération des conseils municipaux ;
- les projets d'acte dépendant des attributions du maire, à l'exception des projets d'acte individuel. Dans ce cas, le maire propose au conseil municipal de soumettre à référendum local un acte relevant de sa compétence.

Par ailleurs, quelle que soit l'autorité à l'initiative du recours au référendum (conseils départemental ou régional), c'est au conseil municipal qu'il revient d'en fixer les modalités d'organisation : jour du scrutin, convocation des électeurs… Les électeurs ne peuvent qu'approuver ou refuser le projet d'acte ou de délibération qui leur est soumis. Ce référendum local revêt un caractère véritablement décisionnel que si la moitié, au moins, des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la moitié des suffrages exprimés. À défaut, il n'a qu'une valeur consultative.

2. La consultation des électeurs

Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que celle-ci envisage de prendre pour régler les affaires se rapportant à sa compétence.
La décision de recourir à une consultation peut être prise soit par le conseil municipal soit par les électeurs eux-mêmes qui exercent leur droit à pétition. La loi 3DS du 21 février 2022 a abaissé le seuil d'électeurs requis pour demander l'organisation d'une consultation à un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune.
Ces électeurs peuvent demander que l'organisation d'une consultation soit inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal, ce dernier décidant de l'organiser ou pas.
Les électeurs font connaître par oui ou par non leur décision quant au projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté, cet avis ne liant pas le conseil municipal ou le maire pour arrêter leur décision définitive.

3. Les enquêtes publiques

Les enquêtes publiques ont pour objectif d'informer le public et de favoriser sa participation à l'élaboration d'une décision administrative. La procédure permet de recueillir l'avis du public intéressé, soit sous forme orale (lors des permanences du commissaire enquêteur ou de réunions publiques), soit par écrit (tenue d'un registre des observations).
Il existe deux types de procédures :

- l'enquête publique préalable à une expropriation par cause d'utilité publique, régie par le Code de l'expropriation ;
- l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, régie par le Code de l'environnement ; cette dernière concerne tous projets de travaux, ouvrages ou aménagements comportant une étude d'impact (« installations classées »), tous les documents de planification soumis à évaluation environnementale (plan de prévention des risques, classement en réserve naturelle) ou encore certains documents d'urbanisme.

FOCUS

Référendum ou consultation ?

Si le référendum local, comme la consultation des électeurs doivent être des moyens de « régler les affaires relevant de la compétence » de la collectivité Organisatrice, pour de nombreux projets (éoliens, ZAD… par exemple), la commune n'a finalement pas de compétence lui permettant d'organiser une telle concertation. Toutefois, si le foncier du domaine communal devait être concerné par le projet (par exemple : chemin rural/communal, parcelle, servitudes, baux…), une consultation des électeurs peut être organisée en ce qu'elle porte sur le changement d'affectation du foncier communal concerné (CAA Lyon 21 juin 2010 n° 08LY02593 et CAA Lyon 1er décembre 2015 n° 13LY00135).

Attention, cependant, aux conséquences plus ou moins importantes sur la liberté de choix final pour la commune organisatrice : la consultation n'impose qu'une simple prise de connaissance de son résultat par l'autorité compétente alors que l'issue du référendum local tiendra lieu de décision.



© Shooting Star Std - AdobeStock.com

Dans certains cas (installations classées relevant du régime de l'enregistrement), l'enquête publique est remplacée par la mise à disposition d'un dossier de consultation et la tenue d'un registre des observations en mairie.

B. Les dispositifs participatifs

1. La commission consultative des services publics locaux

Afin d'impliquer les citoyens dans la gestion des services publics, une commission consultative doit être obligatoirement mise en place dans les communes de plus de 10 000 habitants (et les EPCI de plus de 50 000 habitants). Elle est compétente pour l'ensemble des services publics confiés à un tiers, par convention de délégation de service public, ou que les communes exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

Présidée par le maire, cette commission comprend des membres du conseil municipal, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, des associations locales et, depuis la loi 3DS du 21 février 2022, des habitants intéressés à la vie des services publics locaux.
À la demande de la majorité de ses membres, la commission a la possibilité de demander l'inscription à l'ordre du jour de « *toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux* ».

La commission doit examiner chaque année le rapport annuel des délégataires de service public (comptes et analyse de la qualité de service), les rapports sur les prix et la qualité du service public d'eau potable, des services d'assainissement, le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière et le rapport établi par le titulaire d'un marché de partenariat.

Elle est également consultée par le conseil municipal, pour avis, sur :
- tout projet de délégation de service public, avant que le conseil municipal ne se prononce sur ce sujet ;
- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière ;
- tout projet de partenariat, avant les décisions correspondantes ;
- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant qu'il ne s'y engage.

2. Les comités consultatifs

Tout conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales, des seniors, des jeunes…
Le maire peut consulter ces comités sur toute question ou sur tout projet intéressant les services publics ou les équipements de proximité entrant dans le champ d'activité des associations membres de ces comités.
À titre d'exemple, les conseils municipaux d'enfants, qui se sont développés au cours des dernières années, permettent un apprentissage de la citoyenneté.

3. Les conseils de jeunes

Tout conseil municipal peut créer un conseil de jeunes visant à émettre des avis et formuler des propositions d'actions sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse.
Ce conseil est composé de jeunes domiciliés dans la commune, de moins de 30 ans, ou qui suivent un enseignement annuel de niveau secondaire ou postbaccalauréat dans un établissement d'enseignement situé dans la commune.
L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes qui en sont membres ne doit pas être supérieur à un.
Le conseil municipal fixe les modalités de fonctionnement et de composition par délibération (encadré par la loi en matière d'âge ou de domiciliation ou études sur la commune).



4. Les conseils de quartier

L'institution de conseils de quartier est obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants et demeure facultative en deçà de ce seuil.

Toutefois, dans les deux cas, le conseil municipal conserve toute liberté d'appréciation quant à la dénomination, la composition et le fonctionnement de ces conseils de quartier. Il doit déterminer le périmètre de chacun d'entre eux, tout le territoire de la commune devant être couvert par ce découpage. Il peut également affecter un local aux conseils de quartier et leur allouer chaque année des crédits de fonctionnement.

Ces conseils ont un rôle consultatif et peuvent émettre des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. L'adjoint chargé de quartier doit connaître toute question intéressant le/les quartiers dont il a la charge. Il doit, en outre, veiller à l'information des habitants et favoriser leur participation à la vie du quartier.

Dans les communes de 80 000 habitants et plus, soumises à l'obligation de création d'un conseil de quartier, le maire peut décider que le conseil citoyen se substitue au conseil de quartier.

5. Les conseils consultatifs pour les communes rurales

Depuis la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019, sur demande de ses habitants, un conseil consultatif peut être créé, dans les communes de moins de 3 500 habitants, pour chaque bourg, hameau ou groupement de hameaux. Le conseil municipal consulte les habitants puis détermine la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de ce conseil. Il est informé de toute décision concernant la partie du territoire communal qu'il couvre et le maire peut le consulter sur toute question.

6. Les conseils citoyens

L'article 7 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit « la mise en place d'un conseil citoyen dans chaque quartier politique de la ville ». La création du conseil citoyen est obligatoire et doit être inscrite au sein du contrat de ville dans le cadre du volet consacré à la participation des habitants, conformément à l'instruction du 4 janvier 2024 relative à la gouvernance des contrats de ville Engagements Quartiers 2030 et à la circulaire du 7 novembre 2024. Les conseils citoyens sont composés d'habitants du quartier et de représentants des acteurs locaux (associations, entreprises, etc.).

La loi prévoit que ces conseils sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville, y compris de leurs dispositions concernant les projets de renouvellement urbain (PRU), et ce, dans le respect de leur indépendance.
Les moyens de fonctionnement doivent permettre leur autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics. Les conseils citoyens contribuent, notamment grâce à leur expertise d'usage, à la co-construction de politiques publiques qui concernent leur quartier.

La procédure de délégalisation de l'article 7 de la loi du 21 février 2014 a supprimé le caractère obligatoire du tirage au sort des habitants composant le conseil citoyen, auparavant prévu. Le tirage au sort peut toutefois être envisagé pour désigner les conseillers citoyens tout comme l'appel à candidatures ou l'organisation d'un comité de sélection.

Ainsi, le décret n° 2024-1037 du 15 novembre 2024 prévoit que la participation des habitants repose sur un conseil citoyen. L'instance de pilotage du contrat de ville peut solliciter toute démarche participative du quartier prioritaire favorisant la représentation des différentes composantes de la population du quartier. Pour ce faire, les contrats de ville définissent un lieu et des moyens spécifiques pour le fonctionnement des conseils citoyens et des autres démarches participatives mobilisées.
L'État apporte son concours à ce fonctionnement.
En sus de tous ces dispositifs, de nouveaux modes ou espaces de participation se sont mis en place, ces dernières années, sur l'initiative des élus.



© New Africa - AdobeStock.com

Par exemple : les conventions citoyennes, les conseils de sages, des ateliers thématiques, des conseils consultatifs budgétaires, des « enveloppes de quartier », ou contrats de quartier, des droits de pétition, etc., répondant à la demande des habitants de participer plus activement aux décisions locales et créant également des instances de formation à la citoyenneté.

Voir la note sur les modalités de participation des citoyens aux décisions locales sur www.amf.asso.fr/Réf. BW7718

7. Les budgets participatifs

Un budget participatif communal est un dispositif qui offre la possibilité aux habitants de proposer, discuter et choisir directement des projets à financer. Concrètement, la municipalité réserve une enveloppe financière au sein de son budget d'investissement, pour financer des projets suggérés et choisis par les citoyens.

Ce processus peut être organisé de nombreuses manières. Quelles qu'elles soient, les citoyens sont amenés à suggérer des idées visant à améliorer la vie collective (aménagements urbains, projets culturels, environnementaux, sociaux, etc.). Après une phase d'analyse de faisabilité par la commune, les projets sont soumis au vote des habitants, et ceux qui obtiennent le plus de soutien sont réalisés.

Ce mécanisme renforce la participation citoyenne et permet de parfaire la connaissance des citoyens du fonctionnement de la collectivité. La ville établit préalablement un règlement qui expose les conditions d'éligibilité des projets et l'ensemble du processus. Les projets lauréats sont ensuite mis en œuvre par la mairie.

8. La participation des habitants au titre des Codes de l'environnement et de l'urbanisme

La commune est soumise à des obligations en matière de participation du public, encadrées par les Codes de l'urbanisme et de l'environnement. Ces obligations découlent notamment de la convention d'Aarhus (1998), qui garantit l'accès à l'information, la participation du public aux décisions et l'accès à la justice en matière environnementale.

Au titre du Code de l'environnement, il s'agit :

- de la concertation préalable encadrée obligatoirement ou facultativement par la Commission nationale du débat public (CNDP) – article 121-8 du Code de l'environnement – (en fonction de seuils déterminés) ;
- des projets, plans et programmes assujettis à évaluation environnementale (à l'exclusion des documents d'urbanisme soumis à concertation obligatoire).

Au titre du Code de l'urbanisme :

- il est question des obligations de participation du public pour les documents d'urbanisme (PLU, PLUi, cartes communales) et certains projets tels que des zones d'aménagement concerté – articles L. 103-2 et suivants, R. 103-1 et suivants ;
- la concertation peut également être « facultative » – L. 300-2 – et s'affranchir ainsi de l'enquête publique.

Le Conseil municipal doit délibérer des modalités de concertation.

Le non-respect de ces obligations ou de la délibération est susceptible de recours devant le juge administratif pouvant aller jusqu'à l'annulation du plan ou du projet.

FOCUS

Pour des projets plus modestes ou non soumis à ces procédures, la concertation n'est pas juridiquement obligatoire, mais elle est fortement encouragée : elle constitue alors une bonne pratique, visant à améliorer la qualité du projet, prévenir les conflits et renforcer l'adhésion des habitants.

DES OUTILS NUMÉRIQUES PRATIQUES ET EXCLUSIFS POUR VOUS ACCOMPAGNER DANS VOS DÉCISIONS

SUR WWW.AMF.ASSO.FR

Calculez la répartition des sièges entre les listes de candidats aux élections municipales

Calculez facilement le nombre et la répartition des sièges entre communes au sein de l'EPCI



Anticipez la dotation forfaitaire de votre commune ou la dotation d'intercommunalité et de compensation de votre EPCI

Simulez l'organisation de la solidarité financière entre l'EPCI et les communes (Pactes financiers et fiscaux)

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

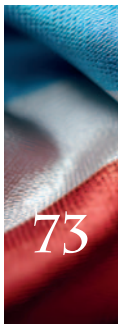


CHAPITRE 5

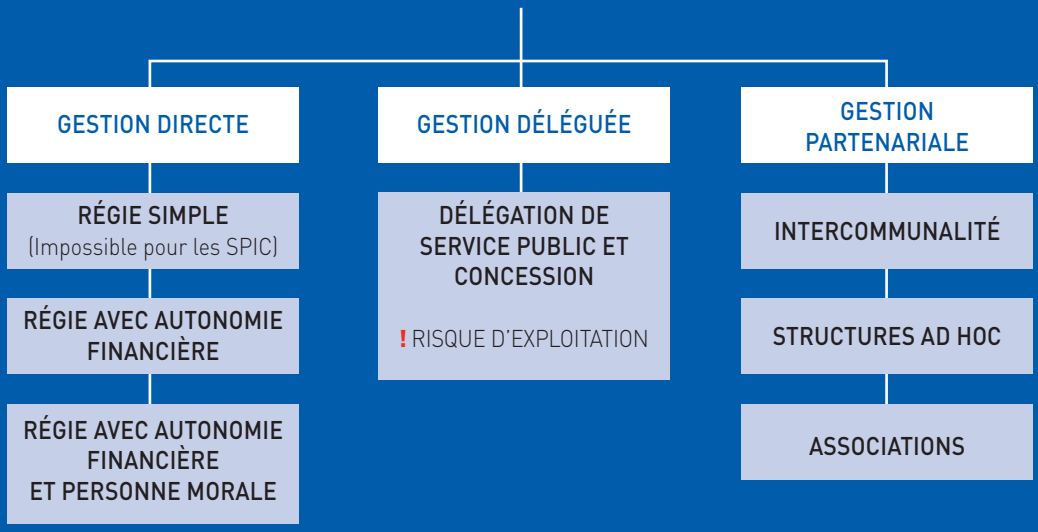
La mise en œuvre de l'action communale

Les missions incombant à la commune nécessitent la mise en œuvre de nombreuses procédures et contrats précisément définis par les textes. La commune est amenée à agir à différents niveaux ; elle prend des mesures pour gérer et valoriser son domaine public ou privé, elle peut solliciter des tiers pour la réalisation de certains services, de travaux ou pour la production de fournitures. Il est également possible que la commune confie la gestion d'un service public, dans sa totalité et pour un temps déterminé, à une entité extérieure.

L'assemblée délibérante devra identifier, en fonction des ressources mobilisables (capacité financière, biens, ressources humaines), les modalités optimales d'organisation des services et des biens : le service peut-il ou doit-il être organisé en régie ? Est-il nécessaire de l'externaliser, et selon quelle procédure ? Comment valoriser les biens de la commune ? Est-il possible de mutualiser des services avec l'intercommunalité ?



LA GESTION DES SERVICES PUBLICS



Ce chapitre a pour vocation de présenter les principaux outils juridiques de la mise en œuvre de l'action publique locale.

La gestion des services publics locaux consiste à organiser et assurer le fonctionnement de services à la population, comme l'eau, les transports, les équipements sportifs ou la collecte des déchets. Selon les besoins et les moyens de la collectivité, ces services peuvent être gérés directement par la commune ou confiés à des entités privées, en fonction de différentes formules contractuelles adaptées au niveau de risque et d'investissement.

I. La gestion des services publics locaux



Les services publics locaux peuvent être gérés de plusieurs façons, selon le choix stratégique opéré et les moyens disponibles. Depuis les lois de décentralisation, les collectivités disposent d'une large liberté de choix pour organiser leurs services dès lors qu'elles respectent leurs compétences et pourvoient au contrôle réel et permanent, aussi bien lors de la création du service que pendant toute son exploitation.

A. Définition d'un service public

Un service public est une activité d'intérêt général, assurée ou contrôlée par une personne publique, soumise à des obligations spécifiques (continuité, égalité, adaptation), y compris lorsqu'elle est confiée à une personne privée. Ce qui compte, ce n'est pas seulement l'acteur qui gère l'activité directement ou indirectement, c'est aussi la mission d'intérêt général et l'implication effective d'une personne publique dans sa définition ou son contrôle.

B. La distinction entre service public obligatoire et service public facultatif

1. Les services publics obligatoires

Il est important de rappeler qu'un certain nombre de services ne relèvent pas d'un choix politique : la commune doit les assurer, car ils résultent directement de la loi. Ils sont définis par le Code général des collectivités territoriales. Ils concernent, notamment, l'état civil, les services extérieurs des pompes funèbres, la lutte contre l'incendie, l'instruction primaire, l'élimination des déchets ménagers, la construction et le fonctionnement des écoles, la distribution d'eau potable et l'assainissement.

2. Les services publics facultatifs

À côté des obligations légales, les communes peuvent décider librement de créer des services publics supplémentaires pour répondre aux besoins de la population. Il s'agit d'un véritable choix politique.

Leur création est librement décidée par les assemblées délibérantes des collectivités locales dans leur propre champ de compétences. Ils peuvent se rapporter à divers domaines, comme l'action culturelle, sportive, la santé ou encore le logement. Les communes ou leurs intercommunalités peuvent ainsi créer des piscines, des cantines scolaires, des transports urbains…

Dans certains domaines, les communes n'y sont autorisées que si l'intérêt public local le justifie, c'est-à-dire si le service public correspond à un besoin de la population ou si l'initiative privée n'est pas en mesure d'y répondre quantitativement ou qualitativement. C'est ainsi que le conseil municipal peut créer par exemple une boucherie, une boulangerie, un cabinet dentaire, un camping municipal, un théâtre, une station-service, un hôtel, etc.

À cet effet, lorsqu'une commune souhaite intervenir dans une activité économique en dehors de ses missions de service public, elle ne peut le faire que si elle respecte la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que les règles de concurrence.

Ainsi, cette intervention ne doit pas être menée dans des conditions qui, compte tenu de la position particulière de la commune par rapport aux acteurs privés, auraient pour effet de fausser la concurrence (CE, 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, n° 275531).

C. Les catégories de services publics

En droit, les services publics se répartissent en deux catégories : les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (Spic). Traditionnellement, les SPA correspondent aux services suivants :

- l'état civil,
- la police municipale,
- la restauration scolaire,
- les fourrières animales.

Les Spic renvoient, la plupart du temps, à des activités dont le financement n'est pas assuré exclusivement par l'impôt, mais par une redevance, c'est le cas pour :
- le gaz et l'électricité ;
- l'eau et l'assainissement ;
- le stationnement payant en parking souterrain ;
- les offices de tourisme organisés en établissement public à caractère industriel et commercial.

À noter que pour certains Spic, la loi détermine le caractère industriel et commercial. C'est le cas pour les deux derniers exemples supra (articles L. 2224-11 du CGCT et L. 133-1 et suivants du Code du tourisme).

Il est parfois difficile de distinguer, au sein d'un même service, ce qui relève du SPA ou du Spic. Il est possible que les deux modèles cohabitent de façon « mixte ».

Exemple : cas d'une fourrière animale au sein de laquelle est proposée aux usagers la possibilité d'incinérer les animaux.

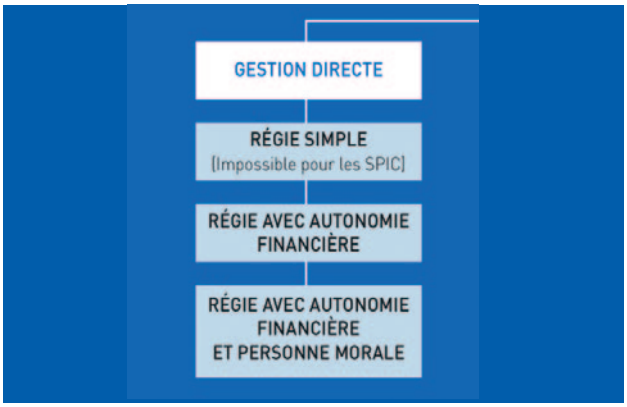
En cas de doute, il faudra analyser si le service en question répond aux trois critères cumulatifs fixés par la jurisprudence :
- l'objet du service, lorsqu'il présente une nature industrielle ou commerciale (comme la gestion d'un camping ou d'un port) ;
- le mode de financement, lorsque l'activité est principalement financée par les redevances versées par les usagers pour un prix reflétant le coût réel ;
- et les modalités de fonctionnement, proches de celles d'une entreprise (comptabilité privée, possibilité de résultat excédentaire).

Quelles sont les conséquences concrètes pour la commune s'il s'agit d'un Spic ?
- le personnel affecté à la gestion du service est soumis au droit du travail ;
- le juge compétent est le juge judiciaire en cas de litige entre un usager et le service ;
- la création d'un budget annexe est obligatoire et doit être à l'équilibre (article L. 2224-2 du CGCT).

D. La gestion des services publics

1. La gestion directe

La gestion directe d'un service public désigne la situation dans laquelle la collectivité assure elle-même le service, en mobilisant ses propres moyens, qu'il s'agisse de personnel ou de ressources financières.



a. La régie simple (ou régie directe)
La régie simple correspond à la forme la plus courante de gestion directe d'un service public par une commune. Dans ce cadre, le service est entièrement géré par la collectivité, sous l'autorité du maire, avec les moyens humains et matériels de la commune et dans le cadre du budget communal.

La régie simple convient particulièrement aux services essentiels ou de proximité, où la collectivité souhaite conserver un contrôle direct sur l'organisation, le fonctionnement et la qualité du service. Elle est souvent utilisée pour les services tels que l'eau, l'assainissement, l'entretien des espaces publics, la voirie, les écoles ou la collecte des déchets.

L'avantage principal de la régie simple est la maîtrise totale par la commune, mais elle implique également que toutes les dépenses et les risques financiers restent intégralement supportés par la collectivité.

b. La régie autonome
La régie autonome est une forme de gestion directe d'un service public, similaire à la régie simple, mais dotée d'une autonomie financière. Elle reste intégrée à la collectivité, mais ses recettes et ses dépenses sont individualisées dans un budget distinct, annexé au budget général de la commune (articles L. 2221-1 et suivants du CGCT).

La régie autonome est particulièrement adaptée aux services engendrant des recettes significatives ou nécessitant une gestion financière spécifique, comme les piscines municipales, les parkings payants, etc.
Elle combine ainsi l'encadrement et le contrôle de la collectivité avec une flexibilité financière et organisationnelle proche de celle d'une structure indépendante, tout en restant soumise à la tutelle de la commune.



© Curios - AdobeStock.com

c. La régie personnalisée
L'activité peut être confiée à un établissement public distinct de la commune, doté à la fois de la personnalité morale et d'une autonomie financière.
Ce type d'établissement dispose de ses propres organes de gestion et fonctionne donc comme une entité séparée, même s'il reste rattaché à la collectivité.

Le juge administratif estime, toutefois, que la collectivité continue à gérer directement le service lorsqu'elle crée un organisme spécialement destiné à assurer ce service, que cet organisme réalise l'essentiel de son activité pour son compte, et que la collectivité exerce sur lui un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

À l'inverse, si ces conditions ne sont pas réunies, l'opérateur doit être considéré comme un tiers.
La collectivité ne peut alors être regardée comme accomplissant elle-même la gestion du service, même si elle a participé à la création de l'entité, siège à son conseil d'administration, en est associée ou actionnaire. Dans ce cas, le service est juridiquement considéré comme étant géré par un tiers et non par la collectivité publique elle-même.

2. La gestion indirecte

Voir ci-après : III. L'achat public support de la gestion des services publics, E. Le cas particulier de la gestion externalisée d'un service public par un opérateur privé : la délégation de service public et IV. Les autres modes d'actions communales.

E. Le contrôle des services publics

1. Le contrôle de légalité

Voir chapitre 2 - III. Le contrôle de légalité.

2. Le contrôle financier

Voir chapitre 8 - Les finances et la fiscalité locales.

II. La gestion domaniale

Sous le contrôle du conseil municipal, compétent pour régler « par ses délibérations les affaires de la commune » (article L. 2121-29 du CGCT), dont fait partie la gestion des propriétés communales, le maire est chargé de conserver et d'administrer les biens qui composent le patrimoine communal. Ces biens peuvent être incorporels (droits) ou corporels (objets matériels), immobiliers ou mobiliers. Leur régime juridique varie selon qu'ils appartiennent au domaine public de la commune (ils relèvent alors du droit administratif) ou au domaine privé communal (ils dépendent alors du droit civil).

L'ensemble des règles législatives et réglementaires relatives à la définition, à l'utilisation ou aux modalités de cession ou d'acquisition des biens meubles et immeubles appartenant aux personnes publiques sont regroupées au sein du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

A. Le domaine public

1. Le régime juridique du domaine public

a. La composition du domaine public
L'article L. 2111-1 du CGPPP définit le domaine public comme le bien appartenant à une personne publique qui l'a aménagé pour l'affecter à une mission d'intérêt général ou de service public, ou de mise à disposition directement au public.

Des biens, parce qu'ils sont accessoires d'un bien appartenant au domaine public, vont être considérés comme des biens publics. Des murs de soutènement, par exemple, ne sont pas affectés à l'usage direct d'un service public, mais soutiennent la voie publique qui est affectée à l'utilité publique.

L'aménagement opéré doit être spécial et avoir été conçu dans le but de recevoir du public ou d'être

affecté à un service public, la jurisprudence est souvent exigeante sur ce critère.

À côté du domaine public artificiel, aménagé par l'homme, il existe des domaines publics naturels, comme le domaine public maritime et le domaine public fluvial. Des dispositions spécifiques s'appliquent, apportant une protection encore plus particulière.

Pour faire sortir du domaine public un bien, il faut qu'il ne soit plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, et alors l'assemblée délibérante de la collectivité pourra prendre une délibération de déclassement.

b. Les trois grands principes du domaine public
Tout d'abord, le domaine public est inaliénable. Les biens du domaine public ne peuvent être vendus ou cédés tant qu'ils font partie du domaine public. Toute cession est nulle si elle intervient sans déclassement préalable. Ce principe connaît néanmoins des atténuations. Des servitudes établies par des conventions passées entre propriétaires, conformément à l'article 639 du Code civil, peuvent grever des biens relevant du domaine public communal dans la mesure où leur existence est compatible avec l'affectation des biens concernés (article L. 2122-4 du CGPPP). Une servitude constitue un démembrement de la propriété puisqu'elle porte atteinte à l'exclusivité du droit dont dispose le propriétaire sur son bien. Elle est définie par le Code civil comme résultant de la situation naturelle des lieux, des obligations imposées par la loi ou de conventions passées entre propriétaires.

Deuxièmement, le domaine public est imprescriptible afin de protéger l'intangibilité de la propriété domaniale. Aucun droit de propriété sur un bien du domaine public ne peut être valablement consenti au profit de tiers par la voie de la prescription acquisitive en application de l'article 2258 du Code civil.
Enfin, le domaine public est dit insaisissable. La constitution de sûretés réelles, comme des hypothèques, ne peut pas être effectuée sur les immeubles du domaine public. Ce principe s'applique également aux biens du domaine privé des personnes publiques.

Le conseil municipal conserve, cependant, des compétences déterminantes, singulièrement pour les ventes liées à des opérations d'intérêt public, les locations de moins de neuf ans et l'adhésion à des structures foncières.

Les réformes récentes ont renforcé la nécessaire coopération entre les deux organes, en imposant une consultation systématique de la commission syndicale sur les décisions impactant la section.

Par ailleurs, le régime de transfert des biens sectionaux vers le patrimoine communal (article L. 2411-12-2 du CGCT) a été modernisé : il peut être décidé pour motif d'intérêt général par le préfet, à l'initiative de la commune, avec indemnisation éventuelle des membres et information accrue du public.

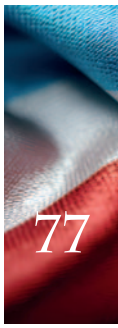
Le transfert gratuit est facilité en cas de déshérence ou d'absence de membres. L'interdiction du partage des biens entre membres est désormais absolue (article L. 2411-14 du CGCT), conformément au caractère non privatif de ces biens.

FOCUS

Les sections de commune

Les sections de commune, reconnues comme personnes morales de droit public par l'article L. 2411-1 du CGCT et par la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, disposent d'un patrimoine propre dont la gestion obéit à un régime juridique particulier.

Bien que la création de nouvelles sections soit désormais interdite, leurs membres – définis comme les habitants ayant un domicile réel et fixe sur le territoire sectionnal – bénéficient collectivement de l'usage de ces biens, sans toutefois en être propriétaires. La gestion de ces biens relève en principe du conseil municipal et du maire, sauf lorsqu'une commission syndicale est constituée conformément aux articles L. 2411-3 et suivants du CGCT.
Cette commission, dont la création est strictement encadrée, notamment par des seuils d'électeurs et de revenus (article L. 2411-5 du CGCT), exerce alors des compétences spécifiques en matière de contrats – aliénation ou location longue durée de biens, changement d'usage, actions contentieuses, ou encore gestion de biens indivis.



2. L'utilisation du domaine public

a. Le titre d'occupation du domaine public
L'utilisation du domaine public est strictement encadrée par les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité qui lui sont attachés. En conséquence, nul ne peut occuper ou utiliser privativement une dépendance du domaine public sans disposer d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente, qui n'est autre que le propriétaire du domaine (article L. 2122-1 du CGPPP).

Ce titre présente obligatoirement un caractère temporaire, précaire et révocable. L'autorité domaniale conserve la possibilité de le modifier ou le retirer pour motif d'intérêt général.

Les dispositions de l'ordonnance du 19 avril 2017 ont introduit le principe selon lequel une procédure de publicité et de sélection préalables est nécessaire dès lors que la mise à disposition du domaine public à une visée d'exploitation économique (article L. 2122-1-1 du CGPPP). Il y a une exploitation économique du moment que l'occupation du domaine public a pour finalité de permettre ou de faciliter l'exercice d'une activité présentant un caractère lucratif, qu'elle soit opérée par un professionnel, un commerçant, un artisan ou toute personne tirant un avantage économique de l'usage privatif du domaine (par exemple, les terrasses de restaurant sur les trottoirs).
Cette procédure est libre, mais doit être guidée par des principes d'impartialité et de transparence.
Il en résulte que plus l'autorisation comporte un enjeu économique élevé, plus les exigences de publicité doivent être renforcées.

b. La redevance d'occupation du domaine public
Toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance (article L. 2125-1 du CGPPP). Elle doit tenir compte « de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public » et « de l'avantage procuré par cette jouissance privative du domaine public » (Conseil d'État, 21 mars 2003, Sipperec).

La proportionnalité entre les avantages procurés à l'occupant et le montant de la redevance est contrôlée par le juge administratif en cas de contentieux.

Toutefois, à titre dérogatoire, la commune peut délivrer une autorisation d'occupation ou d'utilisation à titre gratuit dans les conditions prévues par le CGPPP (article L. 2125-1). La gratuité peut être accordée, notamment, lorsque l'occupation profite à une association à but non lucratif œuvrant pour un intérêt général.

Elle peut aussi s'appliquer lorsqu'elle contribue directement à la préservation du domaine public, ou encore lorsqu'elle s'impose comme la condition naturelle et incontournable à la réalisation de travaux ou à l'implantation d'un ouvrage indispensable au fonctionnement d'un service public remplissant une mission d'utilité générale, telle que la sécurité ou la salubrité.

FOCUS

La mise à disposition des salles communales

Les locaux communaux peuvent être utilisés par des associations, syndicats ou partis politiques ainsi que par toutes personnes physiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions de cette utilisation en tenant compte des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public.

La mise à disposition de locaux communaux doit respecter le principe d'égalité, selon lequel toute personne placée dans la même situation et appartenant à une même catégorie d'usager peut revendiquer un droit d'accès aux locaux communaux. La décision d'en restreindre l'accès ou de pratiquer des loyers différenciés entre les diverses catégories d'usagers doit donc être motivée et prise avec précaution. C'est en effet le conseil municipal qui fixe la contribution due par l'utilisateur de la salle (article L. 2144-3 du CGCT).

Il est également prudent que la commune vérifie l'étendue de son contrat d'assurance sur les locaux et exige que le locataire s'engage par écrit : à ne pas sous-louer la salle, à nettoyer les lieux avant son départ, et si le type d'activité le justifie, à présenter un contrat d'assurance pour les dommages qui seraient subis par lui, les locaux ou les usagers.

CONSEIL PRATIQUE

Il est utile de mettre en place un règlement d'utilisation des salles communales.

ATTENTION !

Les conditions d'occupation du domaine public par les professions foraines et circassiennes sont précisées par la circulaire n° CPAE1727822C du 19 octobre 2017 relative à l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 à ces professions, dans sa version en vigueur au 22 juillet 2019.

c. L'octroi de droits réels sur le domaine public

Deux types d'autorisations d'occupation du domaine public communal peuvent, en outre, être constitutives de droits réels (d'usage, d'habitation, d'usufruit, de bail à construction…), c'est-à-dire de démembrements du droit de propriété de la commune. Elles permettent, ainsi, d'assurer la création d'infrastructures sur le domaine public, du fait de leur financement et de leur gestion par des tiers :

- **le bail emphytéotique administratif (BEA)** : d'une durée de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans, il est conclu en vue de l'accomplissement, pour le compte de la commune, d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou dans la perspective d'autres opérations visées dans le CGCT, notamment pour l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public, la réalisation d'enceintes sportives ou, jusqu'au 31 décembre 2020, la construction d'équipements liés aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ou aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours, comme les casernes (article L.1311-4-1 du CGCT).

  Toutefois, un tel bail ne peut avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur ou d'une autorité concédante soumis au Code de la commande publique.

  Ce bail peut être, le cas échéant, accessoire à un contrat de la commande publique. Ce dernier prévoit alors, dans le respect des dispositions du CGCT, les conditions de l'occupation du domaine ;

- **l'autorisation d'occupation temporaire (AOT),** constitutive de droits réels : d'une durée maximale de soixante-dix ans, elle est, là encore, délivrée en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale la délivrant (activités liées à l'exploitation d'un port ou d'un aéroport, par exemple), et ne peut être conférée aux fins de l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur ou d'une autorité concédante soumis au Code de la commande publique.

  Le titulaire de ce type d'AOT possède un droit réel sur les ouvrages, les constructions et les installations qu'il réalise, et son titre lui confère les prérogatives et les obligations du propriétaire (articles L. 1311-5 et suivants du CGCT).

B. Le domaine privé

1. La consistance du domaine privé

Les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent, *a contrario*, de son domaine privé, auquel s'ajoutent, selon la loi, quatre catégories de biens :

- les réserves foncières,
- les biens immobiliers à usage de bureau ne formant pas un tout indivisible avec ceux du domaine public,
- les bois et les forêts soumis au régime forestier,
- ainsi que les chemins ruraux.

Voir chapitre 12 - I. La voirie et les ouvrages d'art, B. Les chemins ruraux.

Les biens faisant partie du domaine privé de la commune sont gérés en application des règles du droit privé. Ils sont donc, par exemple, aliénables selon les dispositifs de droit commun.



© franconiaphoto-AdobeStock.com

Si aucune procédure n'est nécessaire pour qu'un bien appartienne au domaine public, il en est autrement pour le faire passer dans le domaine privé de la commune. Le bien doit, premièrement, être, de fait, désaffecté de la mission de service public ou d'intérêt général à laquelle il était affecté. Ensuite, le déclassement doit être formellement prononcé par une délibération du conseil municipal. Une procédure de déclassement permettra de le rendre aliénable, ce qui peut être utile pour valoriser les propriétés de la commune.

2. L'utilisation du domaine privé

a. L'acquisition de nouveaux biens

Pour les transactions immobilières, la compétence est attribuée au conseil municipal (article L. 2241-1 du CGCT). Sur décision motivée de l'assemblée délibérante, les communes peuvent donc acquérir de nouveaux biens :

- soit à titre onéreux selon les procédures de droit privé, notamment l'achat ou l'échange, ou les procédures de droit public, comme l'expropriation ou le droit de préemption ;
- soit à titre gratuit par l'acceptation de dons et de legs ou l'acquisition de biens sans maître.

Voir chapitre 9 – L'aménagement des territoires.

Dans le cas d'une cession à titre onéreux relevant des procédures de droit privé, il est conseillé que le maire fasse signer au vendeur une promesse unilatérale de vente avant la présentation du dossier au conseil municipal. Cette démarche permet de fixer en amont une proposition de prix convenue avec le vendeur.
Le conseil municipal peut ensuite arrêter sa position par délibération.
Une fois la délibération du conseil municipal décidant de l'acquisition devenue exécutoire, l'acte d'achat du bien peut être conclu soit par acte notarié soit en la forme administrative, le maire étant alors le seul habilité à l'authentifier.

b. Les contrats de location du domaine privé

Ce sont les règles de droit privé qui s'appliquent.

• Le bail d'habitation

Contrairement à un bail d'habitation entre particuliers qui durent trois ans, le bail d'habitation dont le bailleur est une personne morale (une commune, par exemple) a une durée de six ans. Le bail d'habitation relève de la compétence du conseil municipal (régime juridique des baux passés par une personne morale). Ce dernier fixe les caractéristiques essentielles de la location : bénéficiaires, régime juridique applicable, durée, montant du loyer, etc. Toutefois, l'assemblée délibérante peut déléguer au maire, en application de l'article L. 2122-22-5° du CGCT, le soin de conclure ou de renouveler ces baux durant son mandat.
La délibération doit être suffisamment précise sous peine de nullité des actes passés.

En cours de bail, une résiliation ne peut intervenir que pour un motif sérieux et légitime (non-paiement du loyer, par exemple). Au terme du bail, la commune ne peut donner congé à son locataire que dans l'hypothèse d'une vente du logement ou de l'existence d'un motif sérieux ou légitime. Un préavis de six mois doit être

FOCUS

Les biens sans maître

La commune peut acquérir des biens sans maître (article L. 1123-1 du CGPPP) définis comme des biens immobiliers dont le propriétaire est :

• soit décédé depuis plus de trente ans et sans héritier, ou dont les héritiers ont refusé la succession (ce délai est ramené à dix ans lorsque les biens se situent dans certains périmètres spécifiques : quartier politique de la ville [QPV], zone France ruralités revitalisation [FRR], périmètre d'une grande opération d'urbanisme) ;

• soit inconnu, étant entendu que, dans ce cas, les taxes foncières n'ont pas été acquittées sur les biens depuis plus de trois ans.

Diverses procédures sont prévues par les articles L. 1123-1 à L. 1123-4 du CGPPP suivant la catégorie dans laquelle entre le bien présumé sans maître.

FOCUS

Les dons et legs

Les dons sont réalisés du vivant du disposant, et les legs, après son décès. Ils entrent dans le domaine privé de la commune. Par principe, le conseil municipal décide de l'acceptation ou non. Si la libéralité n'est grevée d'aucune condition ou charge, il peut déléguer cette responsabilité au maire (L. 2122-22 9° du CGCT). Dans le cas inverse, l'acceptation relève obligatoirement de l'assemblée délibérante.

respecté (loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986). En cas de litige, la juridiction compétente est le tribunal judiciaire du ressort territorial de la commune.

• Le bail commercial « classique »
La commune qui souhaite louer un local commercial à un commerçant ou un artisan, immatriculé au registre du commerce ou au répertoire des métiers, pour l'exploitation d'un fonds de commerce, doit conclure un bail commercial.

Le bail commercial, encadré par les articles L. 145-1 et suivants du Code de commerce, est conclu pour une durée minimale de neuf ans. Il confère au preneur la propriété commerciale et un statut protecteur (droit au renouvellement du bail et à une indemnité d'éviction). Le bailleur peut résilier le bail en cours d'exécution en cas de faute du locataire, maîtriser le type d'activité exercée dans le local, proposer une répartition des charges et travaux avantageuse pour la commune, accepter ou non la sous-location, etc.

• Le bail commercial dérogatoire d'une durée maximale de trois ans
Le bail dérogatoire de courte durée est prévu par l'article L. 145-5 du Code de commerce et permet aux parties de déroger au bail commercial à condition que la durée totale du bail ou des baux successifs (en cas de renouvellement) ne soit pas supérieure à trois ans. Les circonstances du choix de ce bail doivent être précisées dans le contrat. La commune peut, par exemple, invoquer le souhait de donner la possibilité au commerçant de tester la viabilité de son activité.

Le bail dérogatoire est un instrument très intéressant pour la commune, puisqu'il permet de déroger aux obligations du statut des baux commerciaux, notamment concernant l'obligation de renouvellement et l'indemnité d'éviction.

Le bail dérogatoire est ainsi conclu pour une durée libre, dès lors que cette durée ne dépasse pas trois ans (par exemple, un an renouvelable une ou deux fois). Si le bail dérogatoire se prolonge au-delà des trois ans, alors il est automatiquement requalifié en bail commercial. Le bailleur doit toujours donner congé au locataire à l'expiration du bail dérogatoire.

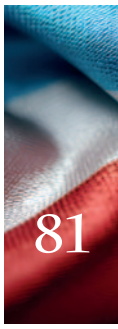
• La location-gérance
La location gérance autorise le propriétaire d'un fonds de commerce (bailleur) à accorder à un autre commerçant (locataire-gérant) le droit d'exploiter librement ce fonds. Le locataire-gérant exploite le fonds à ses risques et périls, moyennant le paiement d'une redevance. La location-gérance a pour avantage de permettre au bailleur (collectivité) d'avoir un certain regard sur l'activité du locataire.

• Le bail professionnel
Le bail professionnel est un contrat de location d'un local utilisé pour une activité qui n'est ni commerciale, ni artisanale, ni industrielle, ni agricole. Il concerne donc principalement les professions libérales. Sa durée minimale est fixée à six ans.

• Le bail rural
Il présente deux caractéristiques essentielles : il porte sur un immeuble qui n'est pas destiné à un autre usage que celui d'exploitation agricole, et il comporte le paiement d'un loyer.

La résiliation d'un bail rural est soumise à des conditions de fond et de forme très précises, qui sont énumérées dans le Code rural. Schématiquement, elle peut intervenir :
- à l'initiative du bailleur, en raison d'une faute du preneur (résiliation judiciaire), ou en vue de changer la destination des parcelles (article L. 411-32 du Code rural) ;
- à l'initiative du preneur pour des raisons telles que refus d'autorisation d'exploiter, problèmes de santé, retraite, acquisition d'une exploitation (article L. 411-33 du Code rural).

• Le bail à construction
Essentiellement conclu sur le domaine privé de la collectivité, le bail à construction est un contrat de location par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à bâtir des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. Ainsi, le preneur est propriétaire des constructions pendant toute la durée du bail. Le bailleur en deviendra propriétaire au terme du contrat de bail, sauf disposition contraire stipulée dans le contrat.
Le bail à construction peut permettre à une collectivité de valoriser un terrain ou un ouvrage lui appartenant, tout en en gardant la propriété.
Il est conclu pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction.



FOCUS

L'importance de prévoir une clause résolutoire dans les baux

Introduire une clause résolutoire dans le contrat (bail d'habitation, bail professionnel, bail commercial, etc.) permet, en cas de manquement à une ou plusieurs obligations contractuelles de l'une des parties (non-paiement du loyer, par exemple), de faciliter la résiliation du contrat, notamment en la faisant constater par la justice.

c. La cession

Pour être vendu, un bien doit obligatoirement appartenir au domaine privé de la commune.
Par principe, la décision d'aliénation relève de la compétence du conseil municipal, le maire ne peut refuser la cession qui a été décidée par son conseil (CE, 10 mars 1995, n° 108753).

Les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à celui du marché sont interdites. Les personnes publiques ne peuvent pas consentir des libéralités, c'est-à-dire octroyer un avantage sans contrepartie. La commune doit donc vendre le bien à sa valeur marchande.

Pour les communes de plus de 2000 habitants, la consultation du service de la Direction immobilière de l'État est obligatoire. Par mesure de précaution, il est conseillé de consulter ce service dans tous les cas.
Cette procédure est possible par voie dématérialisée.
Cet avis ne s'impose pas à la collectivité, cependant si le prix de vente est trop différent, l'assemblée devra motiver sa décision (CE, 25 septembre 2009, n° 298918).
La cession donne alors lieu à une délibération (qui doit être motivée pour les communes de plus de 2000 habitants) portant sur les « conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles » (article L. 2241-1 du CGCT) : à savoir, notamment, la localisation du bien (référence cadastrale, description sommaire, situation locative), le prix du bien, la désignation des cessionnaires, et les conditions suspensives ou résolutoires s'il y en a.

ATTENTION !

Les élus chargés de gérer les affaires communales ne peuvent pas acheter les biens dont ils ont la responsabilité, conformément à l'article 1596 du Code civil. Une telle acquisition entraînerait l'annulation de la vente. De même, si des conseillers municipaux ont un intérêt direct dans l'affaire, ils doivent s'abstenir de participer à la procédure (article L. 2131-11 du CGCT).

Le maire ou ses adjoints peuvent être poursuivis pour prise illégale d'intérêts, notamment lorsqu'un bien communal est vendu à un membre de leur famille ou à toute personne avec laquelle ils ont un intérêt personnel (article 432-12 du Code pénal).

III. L'achat public, support de la gestion des services publics

A. La définition de l'achat public

1. La définition et la réglementation

Afin de faire fonctionner les services publics, la collectivité territoriale sera amenée à solliciter le concours d'opérateurs extérieurs.
Les PME, les artisans, les associations ou, plus largement, tout type d'entreprises pourront participer à :
- l'obtention de fournitures ;
- la prestation de services ;
- la réalisation de travaux.

La collectivité réglera un prix (mobilisation des deniers publics) pour ces prestations ou ces travaux : par principe, le lien qui unit la commune ou l'EPCI à cet opérateur est un lien de droit public. Par conséquent, le contrat ou le devis est un contrat de la commande publique (marché public, concession ou délégation de service public). La réglementation est donc particulière, et elle exclut l'application, notamment, du Code de la consommation, du Code de commerce ou encore du Code civil (sauf exception). En droit de la commande publique, la commune est un acheteur public et, plus précisément, un pouvoir adjudicateur.

2. Les principes guidant la procédure

La commune ou l'EPCI sont garants du respect de cinq grands principes liés à l'achat. Ces principes trouvent une application pratique plus ou moins rigide en fonction du montant de la dépense envisagée.
En clair, plus les deniers publics sont engagés, plus la réglementation est contraignante.

À titre d'exemple, cela signifie en pratique :
- **Pour la liberté d'accès à la commande publique**

S'assurer, même pour les « petits » marchés que la commune fait appel à différents prestataires et ne choisit pas systématiquement la même société, surtout s'il y a une pluralité d'opérateurs économiques pouvant répondre au besoin de l'acheteur public ;



• Pour l'égalité de traitement des candidats
En cas de négociation avec les différentes entreprises, il faudra poser les mêmes questions à l'ensemble des participants ;

• Pour la transparence de la procédure
Les documents du marché public sont en accès libre, une publicité a été réalisée, les délais de réponse et les exigences de l'acheteur sont connus de tous les candidats. Plus la dépense est élevée, plus le Code de la commande publique indique les délais de mise en concurrence, les journaux officiels sur lesquels publier, etc. ;

• Pour la bonne gestion des deniers publics et l'efficacité de la commande publique
Lors de l'analyse du futur achat, la collectivité veillera à bien évaluer financièrement les dépenses et à choisir les bonnes modalités de mise en concurrence. C'est la question des seuils de procédure de passation.

FOCUS

L'outil obligatoire : le profil acheteur

Ces plateformes de dématérialisation permettent aux acheteurs de veiller aux cinq grands principes (liberté et transparence, notamment) : elles sont destinées à la mise en ligne des contrats, des éléments techniques du besoin, des modalités de remise des offres des candidats, des critères de notation, et aux échanges avec les entreprises souhaitant participer à la consultation. En d'autres termes, ce que la commande publique appelle la procédure de passation des marchés publics (la procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables, la procédure adaptée [Mapa] et la procédure formalisée). Il n'y en a donc que trois, dont les deux dernières, Mapa et procédure formalisée, se déroulant obligatoirement sur ces plateformes (cf. *infra*).

■ La collectivité peut-elle signer des devis, par l'intermédiaire du maire, sans que ces devis soient des marchés publics ?
Oui, le maire peut signer des devis si le conseil municipal a consenti à déléguer cette capacité. Néanmoins, le devis est un marché public. Cependant, le code permet, pour des achats de faible montant, de décider librement du titulaire. À noter qu'il est conseillé de rédiger un cahier des charges (cf. annexe « Boîte à outils de l'achat public »).

B. Les étapes de l'achat public

À la différence d'une personne privée, la collectivité territoriale se doit d'analyser et de prévoir ses futures dépenses en lien avec l'achat (travaux, fournitures, services). Il n'y a que de rares cas où l'acheteur pourra s'abstenir de procéder à une mise en concurrence par l'engagement d'une réflexion collective.

1. La définition du besoin

L'acheteur public doit à se livrer à quelques interrogations avant d'engager la collectivité dans un contrat de la commande publique. Il est conseillé, en fonction de l'achat, de réaliser un sourcing (ou « sourçage », étude de l'offre disponible) ou se renseigner sur les pratiques du secteur concerné.

Les questionnements sont principalement de deux ordres, mais liés entre eux :
- le premier porte sur le besoin et sa nature : « ceux dont la collectivité a besoin »,
- le second est relatif au montant de la dépense : quelle est la somme pouvant être engagée ? Quelle est la mise en concurrence à mettre en place ?

■ Comment se matérialise cette étape de définition du besoin ?
Les réponses à ces interrogations figureront dans les documents de la consultation (répartition des informations au sein de plusieurs documents).

Entre autres, les candidats retrouveront :
- dans le cahier des charges : les modalités d'exécution du marché telles que les délais de livraison, les attentes dans la réalisation (développement durable), les pénalités ou encore les règlements amiables d'un litige, etc. ;
- dans l'appel à concurrence et le règlement de la consultation : la procédure de passation, les critères de sélection des candidatures et d'attribution des offres (prix, valeur technique, développement durable), le délai de réponse, etc. ;
- dans le bordereau des prix unitaires ou la décomposition financière globale forfaitaire (à détailler par le candidat) : la décomposition de la prestation attendue par l'acheteur d'un point de vue financier (prix à l'unité ou prix forfaitaire). Ces documents permettent de chiffrer les attentes de l'acheteur ;
- dans le cahier des charges techniques, si besoin : les éléments techniques de l'exécution du marché public, etc.



Définir les besoins	
Nature du besoin	**Interrogations**
Travaux ? Fournitures ? Services ?	La qualification en travaux ou fournitures/services est primordiale, car le seuil financier de déclenchement de la publicité ou de la publication n'est pas le même (cf. seuil et publicité *infra*). La commune peut se servir des outils tels que l'annexe n° 1 du CCP, des guides d'aide à la rédaction ou, si le besoin est compliqué à définir par sa technicité, solliciter une assistance (ex. : l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le maître d'ouvrage étant la commune lorsqu'on parle de travaux). C'est le cas pour la passation de marchés publics d'assurance.
Quelle durée ? Besoin fractionné ?	Le besoin est-il à satisfaire une seule fois ? Est-il récurrent ? S'il est récurrent, pour combien d'années ? Est-ce qu'il peut être reconduit par tacite reconduction ? Attention : le marché public doit avoir un début et une fin et prévoir, d'un point de vue financier, les modifications et les reconductions.
Allotissement ou opération unique ?	Le principe est la division du marché en plusieurs lots. À titre d'exemple, pour une opération de travaux, l'intervention de différents corps de métiers offre des pistes : maçonnerie, peinture, gros œuvre, charpente, etc. Néanmoins, les lots peuvent être pensés par lieux de réalisation des prestations. L'acheteur décide, et c'est à lui d'apporter la cohérence à son achat. Si l'on veut confier le marché public à une entreprise qui réalisera l'ensemble des opérations : il faudra le justifier dans l'appel public à concurrence ou se servir des marchés globaux.
Développement durable Innovation, insertion	Comment prévoir des critères de sélection des offres plus vertueux ? Est-ce que le marché peut prévoir des obligations de résultat en matière de développement durable ou d'insertion ? Est-ce que la commune peut réserver le marché à une entreprise de l'économie sociale et solidaire ? Est-ce que la commune pourrait se lancer dans un processus innovant ?



Une fois ces documents rédigés, la collectivité pourra les mettre en ligne sur le profil acheteur en fonction de la procédure de passation choisie.
Parfois, les échanges avec d'autres communes ou l'intercommunalité orienteront la décision vers une mutualisation de l'achat ou une coopération renforcée entre plusieurs administrations ou acheteurs (cf. *infra*).

2. La procédure de passation et le rôle des seuils

Comme cela a été souligné précédemment, le montant de la dépense envisagée conditionne, notamment, les modalités de mise en concurrence ou la procédure de passation.

Comment sont fixés ces montants, et où les trouver ?

- les seuils sont déterminés à la fois par la Commission européenne et l'État français ;
- ils changent tous les deux ans ;
- ils sont publiés sur le site du ministère de l'Économie et des Finances.

Comment connaître le seuil de son marché ?

- c'est à l'acheteur public de le calculer ;
- l'acheteur peut avoir recours au sourcing effectué afin d'établir une estimation ;
- l'acheteur peut se servir des dépenses réalisées les années précédentes pour la même prestation si le besoin est récurrent ou a déjà été pris en charge ;
- l'acheteur peut utiliser la nomenclature achat de sa collectivité ;
- l'acheteur doit additionner tous les lots du marché.

Connaître le seuil des marchés

Montant de la dépense envisagée	Nature du besoin	Nom de la procédure passation	Le support de publicité
En dessous de 40 000 € jusqu'au 1er avril 2026, puis 60 000 € HT	Fournitures Prestations de services	**Procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables**	**Aucun :** l'acheteur décide de confier l'exécution du marché à un opérateur en particulier (cf. *infra*).
En dessous de 100 000 € HT	Travaux		
Entre 40 000 € (puis 60 000 € HT) et 90 000 € HT	Fournitures Prestations de services	**Procédure adaptée ou Mapa**	Le support **publicité est librement choisi** par l'acheteur : • le profil de l'acheteur ; • la presse spécialisée ; • le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ; • un journal d'annonces légales.
Entre 90 000 € et 216 000 € HT	Fournitures		Le support de publicité doit être au choix entre : • le BOAMP ; • un journal des annonces légales ; • un journal spécialisé.
Entre 100 000 € et 5 404 000 € HT	Travaux		
Égal ou supérieur à 216 000 € HT	Fournitures Prestations de services	**Procédure formalisée** Appel d'offres Procédure avec négociation Dialogue compétitif	Les supports de publicité sont les suivants : • le BOAMP ; • le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). ➜ Transmission au contrôle de légalité, une fois attribué et notifié.
Égal ou supérieur à 5 404 000 € HT	Travaux		

■ Quels sont les seuils pour 2026 et 2027, et quelles sont les conséquences sur l'acte d'achat ?

En résumé, le montant de la dépense conditionne principalement :

- la procédure de passation (il n'y en a que trois, l'appel d'offres (AO) est une des procédures formalisées) ;
- les supports de publications ;
- la transmission au contrôle de légalité (tous les contrats de plus de 216 000 € HT pour 2026 et 2027). C'est le seuil de la procédure formalisée pour les fournitures et les services qui est retenu, peu importe que le marché concerne des travaux ou non.



© Olivier Le Moal - AdobeStock.com

3. La procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables : le gré à gré

a. Le montant de la dépense (en fonction du seuil)

	Seuils
Fournitures	40 000 €, puis 60 000 € HT à compter du 1er avril 2026
Prestations de services	40 000 €, puis 60 000 € HT à compter du 1er avril 2026
Travaux	100 000 € HT
En procédure adaptée : le ou les lots inférieurs aux seuils ci-dessus peuvent être attribués de gré à gré dès lors qu'ils ne dépassent pas 20 % du montant total du marché. C'est la technique des « petits lots ».	



■ Quels sont les points de vigilance pour la commune lors du choix de cette procédure ?

- il est conseillé de rédiger un cahier des charges ou, a *minima*, de faire une mention sur le devis retenu que ce marché est soumis à un cahier des charges du ministère de l'Économie. Celui-ci en a élaboré six (travaux, fournitures et services, etc.), proposant des délais de livraison, de vérification, entre autres ;
- l'acheteur devra faire attention aux modifications ultérieures du marché (surtout si elles augmentent la dépense). Il faut éviter que ces modifications fassent « basculer » le marché en procédure adaptée (modification substantielle, cf. *infra*) ;
- la commune doit garder à l'esprit les cinq grands principes de la commande publique et plus précisément : « *L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.* » ;
- par ailleurs, les élus décisionnaires devront s'attacher à vérifier les cas de conflits d'intérêts afin de ne pas s'exposer au délit de favoritisme ou au délit de prise illégale d'intérêts.

b. Les autres motifs de recours de la procédure de gré à gré

Cette procédure peut aussi être engagée dans les cas suivants :

- l'urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures à l'acheteur : peu importe le montant de la dépense (ex. : crise de la Covid-19 en 2020-2021) ;
- la procédure infructueuse : la procédure lancée par l'acheteur n'a pas reçu de réponses ou d'offres conformes aux exigences des documents de la consultation ;
- l'exclusivité du besoin : par exemple, l'achat d'une œuvre d'art ;
- l'achat de matières premières cotées et achetées en bourse (plateforme d'échange de produits de base) ;
- les marchés complémentaires de fournitures lorsque cela a été indiqué au sein des documents de la consultation d'un premier marché attribué ;
- l'achat de fournitures ou de services auprès d'une société qui serait en liquidation judiciaire ou redressement judiciaire (« conditions avantageuses de l'achat ») ;
- le marché attribué à un lauréat de concours (architecture). Le concours est une technique d'achat et non une procédure de passation ;
- les prestations similaires (travaux ou services) lorsque cela a été indiqué dans les documents de la consultation d'un premier marché attribué.

La définition du besoin est donc primordiale, car elle permet, même dans le cas d'une procédure adaptée, surtout en matière de travaux, d'attribuer des lots directement, ou de conclure, par la suite, d'autres marchés par l'intermédiaire de prestations similaires.

4. Exemple d'exception aux marchés publics : le cas de la coopération public-public et la mutualisation prévue par le Code général des collectivités territoriales

Il est possible, dans certains cas, de s'associer avec d'autres acheteurs publics soit pour simplement regrouper l'achat et réaliser des économies d'échelle

via le groupement de commandes, soit pour mettre en commun les moyens et les outils pour « des considérations d'intérêt général ».

Ce lien qui unit les deux acheteurs échappe à une mise en concurrence. C'est le cas pour la convention constitutive du groupement ou pour la coopération public-public.

Par ailleurs, la loi prévoit d'autres formes de coopération. Voici quelques exemples de coopération que les communes peuvent mettre en œuvre dans le cadre des compétences qu'elles exercent et dont les modalités sont fixées par le CCP et le CGCT. Le tableau est organisé par code et type de collaboration. À noter que la plupart des solutions doivent être concrétisées par la signature d'une convention sans création de nouvelles structures *ad hoc :*

Pour aller plus loin, et notamment pour les outils spécifiques pouvant être mis en place par les communes membres et leur intercommunalité, voir le chapitre 7 – L'intercommunalité, de ce guide.



La coopération entre acheteurs dans le cadre du Code de la commande publique		
Transfert de maîtrise d'ouvrage	L. 2422-12, L. 2411-1 du CCP	Si les travaux ou l'infrastructure à réaliser relèvent « simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage », ces derniers peuvent confier à l'un d'entre eux, par convention, l'intégralité des missions leur incombant. Cette convention échappe *de facto* à une mise en concurrence, car c'est un transfert de « compétences et de responsabilité » entre plusieurs entités poursuivant la réalisation d'un intérêt commun. Les maîtres d'ouvrage sont ceux définis à l'article L. 2411-1 du CCP.
Groupement de commandes	L. 2113-6 et suivants du CCP, L. 1414-3 du CGCT	Des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés (ils peuvent associer des personnes morales privées). Attention à la convention constitutive du groupement, ainsi qu'à l'attribution des procédures formalisées (commission d'appel d'offres [CAO], cf. *infra*). Il est possible aussi de confier à l'intercommunalité « la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution d'un ou de plusieurs marchés publics » (article L. 5211-4-4 CGCT) sans qu'elle en bénéficie.
Coopération public-public	L. 2511-6 CCP	Cette possibilité est soumise au respect des conditions suivantes : • la volonté des pouvoirs adjudicateurs d'établir une coopération ; • répondant à « des considérations d'intérêt général » ; • les conséquences de cette coopération ne doivent pas dépasser « 20 % des activités concernées » de l'acheteur. La mission d'intérêt général doit être effectivement et réellement partagée par les personnes publiques contractantes. La Cour de Justice de l'Union européenne a rappelé qu'il ne s'agit ni d'une délégation totale de la mission à l'autre acheteur public ni du paiement d'un prix à l'autre collectivité (Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento). Ce montage établit une véritable coopération dans sa conception première de « participation à une œuvre commune » (Larousse).

Les mutualisations prévues par le Code général des collectivités territoriales		
Entre communes uniquement		
Mise à disposition d'équipements et de services	L. 5111-1-1	Convention de mise à disposition afin d'assurer l'exercice en commun d'une compétence. Les prestations qui en relèvent ne sont pas soumises aux règles prévues par le Code de la commande publique si elles portent sur des missions d'intérêt général et justifient, notamment, d'une réelle coopération et d'un intérêt public local.
Service unifié	L. 5111-1-1	Regroupement de services et d'équipements existants par l'intermédiaire d'une convention, avec pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence. Ce service unifié, qui relève d'un seul cocontractant, doit être une véritable coopération entre personnes publiques pour ne pas être soumis au Code de la commande publique. Une simple participation financière ne suffit pas.
Entre une commune, des collectivités et d'autres structures intercommunales		
Entente	L. 5221-1 et L. 5221-2	Création d'une entente (sans personnalité morale) entre collectivités et/ou groupements sur des objets d'utilité commune, permettant, par convention, notamment d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Des conférences sont organisées entre membres, mais toute décision est ratifiée par leur organe délibérant.
Utilisation d'équipements collectifs	L. 1311-15	Mise en commun d'un équipement collectif (au sens urbanistique – infrastructures et superstructures) par convention, avec participation financière.
Entre la communauté/métropole et ses communes membres cf. chapitre 7		
Convention de prestation de services		
Mise à disposition de services		
Groupement de commandes géré par l'intercommunalité		
Partage de biens		
Service commun		



C. Les modifications affectant l'achat public et la fin du contrat

1. La modification du contrat en cours d'exécution

Un marché public peut être modifié en cours d'exécution : le code envisage différentes possibilités tenant compte de la pratique des acheteurs (article R. 2194-1 et suivants du CCP) telles que « les travaux, fournitures ou services supplémentaires devenus nécessaires », ou encore la survenance de « circonstances imprévues » (dans la limite de 50 % du montant du marché). Il est aussi possible pour la commune de prévoir l'événement par une clause du marché appelée « clause de réexamen ».

Néanmoins, ces ajouts ne doivent pas transformer le marché de façon substantielle. À titre d'exemple, si l'augmentation de la dépense entraîne le dépassement du seuil de la procédure de passation initiale, de la procédure de gré à gré à la procédure adaptée, cela implique que l'acheteur n'a pas pris en compte le seuil adéquat. Cette nouvelle condition (de montant) « aurai[t] attiré davantage d'opérateurs économiques ou permis l'admission d'autres opérateurs économiques ou permis le choix d'une offre autre que celle retenue » si une publicité ou une publication avait été réalisée.

Il faut donc s'interroger systématiquement sur les conséquences de la modification sur la concurrence, mais aussi sur le montant de la dépense afin d'éviter un changement de « l'équilibre économique du marché en faveur du titulaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le marché initial ».

La commune, après avoir vérifié les articles du code relatifs aux modifications autorisées, proposera la signature d'un avenant au titulaire du marché.
Cet avenant définit techniquement et financièrement les conséquences de la ou des modifications envisagées.

2. La fin anticipée d'un marché public

Il convient de souligner que les personnes publiques disposent de certains pouvoirs leur permettant, dans le cadre de l'exécution d'un marché public, de le modifier, d'ordonner au titulaire son exécution ou bien d'en prononcer la fin (résiliation unilatérale). Ces pouvoirs s'exercent en dehors de toutes prévisions contractuelles. Ces principes juridiques se retrouvent soit dans le Code de la commande publique (article L. 2195-1 et suivants), soit au sein de la jurisprudence dégagée par le Conseil d'État (CE Ass. 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval). La fin anticipée du marché peut être envisagée :

- en cas de force majeure ;
- en cas de faute d'une gravité suffisante du cocontractant ;
- pour un motif d'intérêt général (l'acheteur devra prévoir une indemnisation) ;
- en cas de condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne en raison d'un manquement grave aux obligations inscrites dans le droit européen ;
- en cas d'interdiction de soumissionner du titulaire du marché survenue en cours d'exécution du contrat.

En fonction de la situation, la commune devra vérifier que les conditions sont réunies. La décision de mettre fin au contrat emporte, dans certains cas, le versement d'une indemnité pour le titulaire du marché lorsqu'il n'a pas commis de faute (résiliation pour motif d'intérêt général).

ATTENTION !

Les points de vigilance avant de résilier un contrat

- **Vérifier les clauses du marché public signées (la faute contractuelle, ses conséquences ainsi que les modalités de constatation sont peut-être définies).**
- **De demander si le marché est soumis à l'un des six cahiers des clauses administratives générales (CCAG) du ministère de l'Économie et des Finances (ex. : fournitures et services ; travaux).**
- **Lors d'un litige, envisager au préalable un règlement amiable du différend par des échanges consignés et la signature d'un protocole, en cas d'accord.**
- **Suivre la procédure indiquée au sein du marché pour prononcer la résiliation (éventuelles mises en demeure) ou se servir des différents formulaires du ministère de l'Économie et des Finances afin d'assurer le fondement de la décision.**

3. Les règlements amiables des litiges

En cas de litige avec le titulaire d'un marché public, la commune peut s'appuyer sur différents outils (annexe du « *Guide pratique sur les modes amiables de règlement des différends* » du ministère de l'Économie et des Finances, page 35), solliciter l'aide d'arbitre ou de médiateur (saisine du médiateur des entreprises).

Au niveau régional, les comités consultatifs de règlement amiable (CCRA) sont des instances consultatives pouvant être saisies par les communes (situés à Bordeaux, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles). Ils émettent un avis que les parties au marché décident ou non de suivre.
Cet avis intervient dans un délai de six mois.
Pour cela, c'est à la commune de saisir le comité consultatif en transmettant un mémoire récapitulatif avec les pièces du marché. Le titulaire sera amené, lui aussi, à fournir des éléments et à être entendu.



D. Le rôle du conseil municipal, du maire et des commissions dans l'achat

L'autorité compétente pour attribuer un marché est l'organe délibérant, c'est-à-dire le conseil municipal (article L. 2122-21-6° du CGCT). Le maire doit toujours être autorisé par le conseil à choisir le titulaire (attribution) ou à signer le contrat (notification). Le conseil municipal peut décider de consentir une délégation de pouvoir dans le cadre de l'article L. 2122 – 22-4° du CGCT, laquelle peut durer tout le mandat ; elle permet au maire (ou à un adjoint) de signer tous les marchés publics et donc de les notifier.

FOCUS

La Commission d'appel d'offres (CAO, article L. 1414-2 du CGCT)

La CAO est une commission dont les pouvoirs sont différents des autres commissions municipales puisqu'elle attribue les marchés passés en procédure formalisée : c'est la raison pour laquelle ses membres sont élus à la proportionnelle au plus fort reste.

Elle n'est compétente que pour les procédures formalisées. La commune peut décider que cette commission aura à connaître d'autres procédures, par son règlement intérieur et le contenu de la délégation consentie par le conseil au maire, toutefois, elle ne se prononcera que pour « avis ». Elle peut attribuer les contrats passés en procédure adaptée : ce pouvoir revient au maire s'il en a délégation (ou au conseil).
À noter que :

- il peut y avoir plusieurs CAO,
- il peut y en avoir une permanente.

E. Le cas particulier de la gestion externalisée d'un service public par un opérateur privé : la délégation de service public

La commune peut choisir de ne pas gérer elle-même un service public et d'en confier l'exploitation à un tiers, qu'il soit public ou privé : c'est la gestion déléguée. Même dans ce cas, la commune reste responsable du service : elle décide de son organisation, ses objectifs et « exerce un contrôle plein et entier, opérationnel et financier sur les délégataires » (articles L. 3131-2 à L. 3131-5 et R. 3131-2 à R. 3131-4 du CCP).

Le contrat de concession de service ou de délégation de service public est à différencier de la concession d'aménagement, qui est un dispositif du Code de l'urbanisme bien particulier et de la concession de travaux. Elle « a pour objet :

- soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé dudit code ;
- soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'autorité concédante.

Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique ».

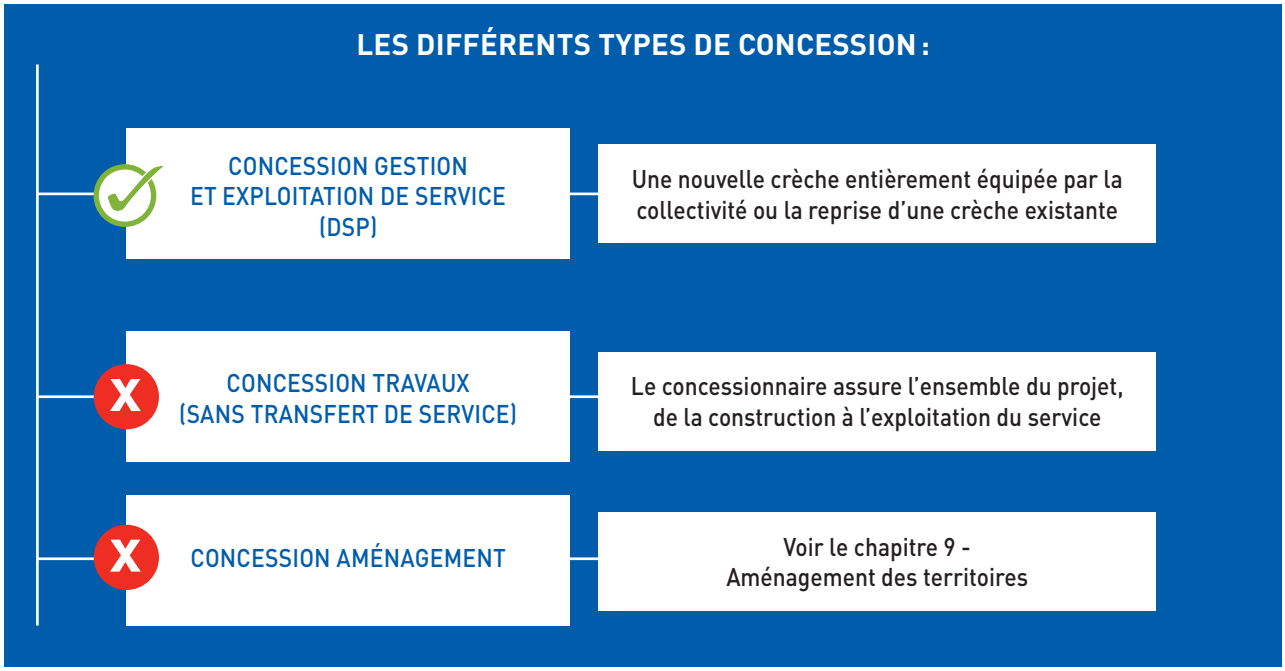
■ Comment différencier la concession d'un marché public ?

- un marché est conclu pour une durée déterminée avec un prix connu par l'acheteur (ferme ou révisable). Par sa nature, la concession fait peser sur le titulaire un risque d'exploitation réel ; sa rémunération va dépendre du résultat de l'activité et de la qualité de sa gestion.
  Ce n'est donc qu'à la fin de l'exécution du contrat que l'on peut apprécier l'équilibre financier de la concession.
- en cas de bouleversement économique du contrat, la commune pourra verser une subvention.

■ Quelles sont les similitudes principales avec un marché public ?

Il s'agit de :

- la définition du besoin : elle est accrue pour ce genre de contrat, car il suppose le transfert de gestion d'un service public. La question des modalités de financement du titulaire, appelé concessionnaire, est primordiale (biens de retours, etc.) ;
- la possibilité de constituer un groupement ;
- la prise en compte du développement durable et la possibilité de réserver des concessions à des entreprises de l'économie sociale et solidaire ;
- la réunion de commissions particulières : comme pour les marchés publics, c'est le CGCT qui fixe les règles de compétence d'attribution et de signature, entre autres (cf. *infra*) ;
- la mise en concurrence, la publication et la publicité : la commune devra se servir de son profil acheteur afin de passer une procédure simplifiée ou une procédure formalisée. La procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables n'est possible qu'en cas d'infructuosité ou d'urgence (pour les seuils, voir *supra* : procédure formalisée travaux) ;
- les modalités de modification du contrat en cours d'exécution ;
- l'application de pénalités ou la résiliation anticipée du contrat.



Comme cela a été souligné précédemment, le critère de la rémunération est déterminant, car il permet d'identifier l'existence du risque d'exploitation et donc de choisir ce type d'organisation. L'acheteur devra s'interroger sur les mécanismes de rémunération du futur titulaire ainsi que son degré de responsabilité.

■ Se rémunérera-t-il principalement sur les résultats de l'exploitation versés par l'acheteur ?
L'acheteur prévoit de verser une rémunération qui tient compte des résultats de l'exploitation sans être assuré (ex. : redevance en pourcentage du chiffre d'affaires). Il pourra être amené à supporter une part du déficit (pénalité de gestion). C'est le cas de la régie intéressée. Si la collectivité fixe les tarifs, cela s'apparentera à de la gérance.

■ Se rémunérera-t-il sur l'exploitation du service (existant), et versera-t-il une contribution ?
C'est le cas de l'affermage. Le fermier ne réalise pas les investissements initiaux, mais il exploite le service à ses risques et périls et se rémunère essentiellement sur les recettes perçues auprès des usagers.
Ce mécanisme est particulièrement adapté aux services tels que l'eau, l'assainissement, les déchets ou certains transports, qui nécessitent des infrastructures importantes et un suivi technique quotidien.

■ Devra-t-il réaliser des investissements en plus d'exploiter le service ?
Ici, il s'agit de concession. Le concessionnaire aura la charge d'exploiter et de réaliser des investissements ayant pour conséquence directe une durée plus longue du contrat (temps nécessaire d'amortissement).

Une fois cette définition du besoin opérée, la collectivité devra se conformer au processus décisionnel fixé par le CGCT et réunir plusieurs commissions en fonction du nombre d'habitants, en plus du conseil municipal :
- la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) doit être créée pour les communes de plus de 10 000 habitants et se prononcer avant le lancement de la procédure de passation sur l'opportunité de la DSP ou sa gestion (pour sa composition, voir CCSPL). Elle connaît aussi du rapport annuel du délégataire ;
- la commission de concession : celle-ci a pour mission de procéder à l'analyse des candidatures et à l'examen des offres (elle se prononce aussi sur l'opportunité d'une négociation). La composition diffère en fonction de la taille de la collectivité.

Enfin, le conseil municipal attribue le contrat et autorisera le maire à le signer.



FOCUS

La particularité des marchés de travaux et le rôle du maître d'œuvre

Comme cela a été souligné, la commune pourra avoir recours à des entreprises afin de faire réaliser des travaux (voirie, rénovation de bâtiments, installation de chaufferie, etc.). Pour rappel, en cas de doute sur la nature de la prestation, l'annexe n° 1 du Code de la commande publique dresse une liste de prestations considérées comme des travaux.

Lorsque le projet concerne la création d'un ouvrage ou la réhabilitation d'un bâtiment ou d'une infrastructure, si la commune ne dispose pas des compétences en interne, elle devra se faire assister par une personne morale (appelé « maître d'œuvre ») qui aura la charge d'apporter « une réponse architecturale, technique et économique » au programme défini par la commune (maître d'ouvrage). Elle aura aussi comme obligation de fixer l'enveloppe financière, financer les travaux et d'établir le lieu d'implantation ainsi que le processus de réalisation.

Cela donne lieu à la passation de deux marchés publics :

- le premier est celui de la sélection du maître d'œuvre afin de lui confier tout ou partie des missions (esquisses, étude d'avant-projet, rédaction du marché de travaux, suivi des travaux, etc.). C'est donc un marché public de prestations intellectuelles (seuil « fournitures et services »), dont le montant de la rémunération est évalué en fonction du montant global des travaux (pourcentage). Ce montant détermine l'organisation d'un concours de maîtrise d'œuvre ;
- le second marché public encadrera la réalisation des travaux par les entreprises retenues.

L'acheteur doit réaliser une évaluation correcte du montant des travaux. Cet exercice est périlleux, car au stade de la définition du besoin, l'acheteur ne dispose pas de l'appui du maître d'œuvre.
Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) sera peut-être opportun. À noter qu'en fonction des éléments de mission qui seront confiés au maître d'œuvre, la rémunération fluctuera.
Il est conseillé de bien vérifier les prix pratiqués au sein des différents corps de métiers qui interviendront sur le projet.

FOCUS

Le développement durable et l'achat public

Depuis 2015, dans certains secteurs d'achat, les acheteurs publics passent des « marchés publics verts » et prennent en considération le développement durable.
C'est le cas en matière de :

- traitement des déchets ;
- gaspillage alimentaire ;
- éclairage public ;
- restauration collective, avec les lois Egalim.

À noter qu'à compter du 22 août 2026, pour les procédures formalisées, les acheteurs devront prévoir à la fois (au moins) un critère de sélection et une clause d'exécution en lien avec le développement durable (loi Climat et résilience).

L'acheteur pourra mobiliser plusieurs outils tels que les marchés globaux de performance énergétique pour l'éclairage public, ou encore réserver des lots ou des contrats à des entreprises de l'économie sociale et solidaire.
La collectivité peut aussi faire référence à des labels, ouvrir à l'innovation si le service ou la fourniture n'existe pas au sein du secteur concurrentiel, laisser la possibilité aux candidats de formuler des variantes, etc.

FOCUS

La carte d'achat pour les achats de faible montant

C'est une carte de paiement (type carte bancaire) que la collectivité peut mettre en place afin de simplifier les achats courants de faibles montants.
En amont, la commune doit collaborer avec le comptable public, dresser une liste des achats possibles et référencer les fournisseurs.
Elle sera attribuée à un agent chargé des achats.
À noter qu'elle ne pourra pas servir au paiement de travaux.

IV. Les autres modes d'action communale (liste non exhaustive)

La création de structure détenue à 100 % par des personnes publiques	
Le syndicat intercommunal	Ici, la commune opère un transfert de compétence(s) à l'inverse des autres modalités de gestion ci-dessous (cf. chapitre 7, III).
Les sociétés publiques locales (SPL)	Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital (article L. 1531-1 du CGCT) pour l'exploitation d'un Spic, certaines opérations de construction ou encore d'autres opérations d'intérêt général. Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme et sont composées, par dérogation au Code de commerce, d'au moins deux actionnaires. La SPL peut être regardée comme un opérateur interne des communes et de leurs groupements lorsque ces derniers exercent sur cette SPL un contrôle comparable à celui qu'ils exercent sur leurs propres services (il s'agit de la « quasi-régie » définie par l'article L. 2511-1 du Code de la commande publique).
La création de structure détenue par des personnes publiques et des personnes morales privées	
Un groupement d'intérêt public (GIP)	Un GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé quels qu'en soient le domaine (les activités marchandes ne sont pas exclues) et les fins opérationnelles, pour une durée adaptée à ces activités (elle peut être illimitée).
Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)	Les communes et leurs groupements, ainsi que les départements et les régions, peuvent créer des sociétés d'économie mixte locales en s'associant à des personnes privées. Ces SEML sont des sociétés anonymes. Le champ d'intervention des SEML est large : aménagement, construction et gestion de logements sociaux, stationnement, transports, remontées mécaniques, parcs d'exposition, gestion des déchets, énergie, abattoirs, développement économique, etc.
Les sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop)	Aux termes de l'article L. 1541 du CGCT, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut créer, avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence dans certaines conditions, une société d'économie mixte à opération unique pour : ➔ soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ; ➔ soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ; ➔ soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.
La création de structure détenue par des personnes publiques, des personnes morales privées et des personnes privées	
Les sociétés d'intérêt collectif	Elles peuvent être constituées « en vue de satisfaire à leurs besoins économiques ou sociaux par leur effort commun et la mise en place des moyens nécessaires » : service de transport, maison de santé… Elles sont fondées sur « une adhésion volontaire et ouverte à tous, une gouvernance démocratique, la participation économique de ses membres, la formation desdits membres et la coopération avec les autres coopératives ». Elles prennent la forme de société anonyme, de société par action simplifiée ou encore de société à responsabilité limitée.
Les Scop	Création impossible.



V. Les relations avec les associations

A. L'octroi d'une subvention : quel risque de requalification en contrat de la commande publique ?

Les associations viennent ponctuellement en soutien de l'action des collectivités ou de leurs groupements et bénéficient, en retour, d'une aide financière sous la forme d'une subvention (gestion de cantines scolaires, d'activités périscolaires ou d'équipements sportifs, par exemple). Toutefois, certaines subventions sont considérées, par le juge administratif, comme des prix dans l'hypothèse où elles sont versées en contrepartie directe d'une prestation fournie à la collectivité par l'association bénéficiaire de la subvention. Dans ces cas, les règles de mise en concurrence s'appliquent conformément aux dispositions du Code de la commande publique.

La loi relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) de juillet 2014 propose une définition claire de la subvention.

L'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique. Elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée. La subvention ne peut donc s'apparenter à un contrat de la commande publique dans le cadre duquel la personne publique exprime un besoin qui lui est propre, qu'elle demande à un prestataire de satisfaire en contrepartie d'un prix ou d'une rémunération.

Enfin, la subvention envisagée doit être d'intérêt communal, c'est-à-dire répondre directement à des besoins de la population locale. Au-delà d'un montant de 23 000 euros, la mise en place d'une convention est obligatoire.

B. La convention de mise à disposition de locaux communaux

Les contrats de simple mise à disposition des locaux communaux à une association devront obligatoirement prévoir la perception d'une redevance d'occupation du domaine public, lorsque ces contrats sont des dépendances du domaine public communal. Néanmoins, les associations à but non lucratif et qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général peuvent bénéficier de la gratuité de la mise à disposition de locaux.

La convention indique les droits et obligations de chacune des parties, notamment l'obligation d'assurance pour l'association, les responsabilités respectives, les frais d'entretien, etc.

Voir dans ce chapitre, la partie II - A. Le domaine public.

Annexe 1 : La présence postale territoriale

Depuis de nombreuses années, l'AMF veille à maintenir la place centrale du maire dans le dialogue territorial postal. Pour organiser cette concertation, un contrat de présence postale territoriale est signé tous les trois ans entre l'État, l'AMF et La Poste.
Le contrat 2023-2025 a été prorogé d'une année jusqu'au 31 décembre 2026.

Pour les DOM, les communes rurales, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les communes nouvelles, et les communes qui n'ont plus qu'un seul bureau de poste, l'accord préalable du maire est requis pour les bureaux de poste susceptibles d'être transformés en agence postale communale, intercommunale ou en relais-poste chez un commerçant.
Il appartient également au maire de se prononcer sur la nature du partenariat choisi.
Pour les autres communes situées en zone urbaine, le maire doit obligatoirement être consulté sur le projet envisagé. En cas d'opposition, La Poste est tenue de lui proposer un second projet de maillage territorial.

Les diminutions d'horaires d'ouverture de certains bureaux de poste et les fermetures estivales, en particulier dans les communes touristiques, font l'objet de dispositions particulières.

Enfin, le contrat tripartite détermine le cadre des dépenses éligibles au fonds postal national de péréquation, dont la ressource s'élève depuis 2017 à 174 millions d'euros par an. Il permet notamment de financer les partenariats suite à la transformation des bureaux de poste, la rénovation de certains bureaux, et la rmédiation sociale proposée notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Depuis la réforme de la CVAE en 2021, les difficultés rencontrées chaque année pour obtenir la dotation budgétaire permettant le financement prévu dans le contrat de présence postale, dont l'État est signataire, interrogent sur la volonté de celui-ci de disposer d'un contrat de présence postale à l'avenir.

Chaque département bénéficie d'une dotation départementale, dont une partie est affectée par les élus siégeant au sein de la commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT) en fonction des priorités qu'ils se fixent.

La CDPPT, composée d'élus et le plus souvent présidée par un maire, doit être saisie par les maires pour toutes les difficultés liées à la présence postale.

Agence postale communale et intercommunale (APC/API)

L'AMF et La Poste ont signé, le 29 août 2023, un nouveau protocole d'accord pour l'organisation des APC et des API, accompagné de deux modèles de convention.

La Poste verse une indemnité mensuelle arrêtée, en 2026, à 1 211 euros pour les APC et à 1 364 euros pour les agences postales communales situées dans les zones de France ruralité revitalisation, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que pour les agences postales intercommunales. Cette indemnité est revalorisée au 1er janvier de chaque année (pour le protocole d'accord, les modèles de conventions et modalités de revalorisation, voir sur *www.amf.asso.fr/Réf. BW6875*).

Enfin, l'AMF a élaboré une note sur les options qui s'offrent au maire employeur lors de l'ouverture d'une agence postale communale : voir sur www.amf.asso.fr/réf. BW 41855.

Voir sur www.amf.asso.fr / rubrique Organisation et gestion communale / Service d'intérêt général / La Poste



Annexe 2 : Les outils de l'achat public (liste non exhaustive)

Le conseil juridique ou l'ingénierie personnalisée

La cellule d'information juridique des acheteurs publics (Cijap) répond aux collectivités territoriales. Il faut envoyer un formulaire, et l'un des agents de la cellule contactera la commune par téléphone.
➡ *formulaires.collectivites-locales.gouv.fr/envoyez-votre-question-en-ligne*

En matière de développement durable, il existe partout en France un « guichet vert » à solliciter par un formulaire en ligne. Cette expérimentation confiée à des opérateurs régionaux a pour but d'apporter aux acheteurs publics une ingénierie pour la prise en compte du développement durable lors de la rédaction des contrats.

Les outils en ligne pour la rédaction des cahiers des charges et les CCAG

Les guides d'aide à la rédaction publiés par le ministère de l'Économie et des Finances (guide des prix, guide sur la passation des marchés publics d'assurance, guide sur la facturation dans les marchés publics de travaux, entre autres…) :
➡ *economie.gouv.fr/daj/conseils-aux-acheteurs-et-aux-autorites-concedantes*

Les CCAG : il en existe six, utiles, en fonction du sujet, pour prévoir des clauses d'exécution.
➡ *economie.gouv.fr/daj/les-nouveaux-ccag-sont-publies*

Les formulaires du ministère : ces documents types permettent à l'acheteur d'obtenir rapidement et de façon sécurisée un exemple d'ouverture des plis, de rapport d'analyse, de notification de marché ou encore d'avenant.
➡ *economie.gouv.fr/daj/commande-publique/formulaires-commande-publique*

Certains webinaires ou conférences en ligne du ministère de l'Économie et des Finances, tels que celui portant sur le cadre juridique et pratique des achats durables, ou encore les vidéos « AMF » des congrès annuels.
➡ *www.amf.asso.fr/m/page/debats.php*

Les formations en ligne gratuites

Les MOOC sur l'achat durable constituent un moyen intéressant pour n'importe quel acheteur de se former sur ces questions (sous l'égide du ministère de la Transition écologique, sous réserve de s'inscrire).
➡ *achats-durables.gouv.fr/se-former-mooc-gratuit-achats-durables-23*

Les plateformes ou les outils collaboratifs

La plateforme Ma cantine est une plateforme gouvernementale de référence du secteur de la restauration collective. La commune pourra y retrouver de la documentation et, entre autres, des exemples très précis de cahier des charges ou de bordereau de prix unitaire (BPU).
➡ *ma-cantine-1.gitbook.io/ma-cantine-egalim*

La plateforme des achats durables de l'État regroupe tous les outils en lien avec le développement durable (la plateforme collaborative Rapidd, la clause verte ou encore le guichet vert supra).
➡ *achats-durables.gouv.fr*
➡ *laclauseverte.fr*

Les boîtes à outils telles que celle prévue par la Filière communication permet aux acheteurs de s'informer des bonnes pratiques du secteur et d'obtenir des exemples concrets de consultations.
➡ *filiere-communication.org/consultations-publiques/boite-a-outils/*

Les autres outils – les risques pénaux

Il est possible de consulter certains questionnaires d'autoévaluation et, notamment, celui proposé par l'Agence française anticorruption, lequel est utile aux acheteurs pour vérifier leur connaissance et obtenir un premier niveau de recommandations en matière de gestion des risques pénaux.
➡ *galileo.finances.gouv.fr/index.php/793345?lang=fr*





La commune nouvelle

Créées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les communes nouvelles constituent une forme modernisée de regroupement communal. Leur création et leur mise en œuvre ont été facilitées par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes et vivantes, à l'initiative de l'AMF, puis complétée par plusieurs autres textes.

Depuis 2020, des dispositions législatives sont venues accompagner leur développement et renforcer leur fonctionnement. Parmi les principales évolutions, figurent la loi de finances pour 2024, qui crée une dotation spécifique en faveur des communes nouvelles, ainsi que la loi du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, qui prolonge l'effectif dérogatoire du conseil municipal des communes nouvelles jusqu'au troisième renouvellement général.

Voir également le dossier « Communes nouvelles » *sur www.amf.asso.fr*



I. Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?

La commune nouvelle est une commune, collectivité territoriale pleine et entière, ayant les mêmes droits et obligations en matière de service public que les autres communes. Elle dispose de la clause de compétence générale et bénéficie d'une fiscalité directe locale. Son fonctionnement et son organisation sont adaptés en raison de l'existence de communes fondatrices (communes déléguées).

Sa création repose sur une démarche volontaire des communes après accord des conseils municipaux et/ou celui de leur population. La commune nouvelle réunit au moins deux communes. Aucun critère de population n'est requis, seule la continuité territoriale des communes regroupées est nécessaire.

S'il est délicat de définir une typologie des communes nouvelles existantes, il est néanmoins possible d'en distinguer trois catégories : le regroupement de communes rurales, parfois autour d'un bourg, la substitution à une intercommunalité, et, enfin, l'union de communes urbaines et périurbaines qui cherchent à se positionner au sein de l'espace départemental ou régional.

A. Situation des communes nouvelles en 2026

Entre 2010 et 2025, 844 communes nouvelles regroupant 2 680 communes et près de 2,8 millions d'habitants ont été créées.

Le cadre législatif en faveur des communes nouvelles vise à la fois à faciliter leur mise en place, tout en respectant l'identité des communes fondatrices. L'instauration d'une stabilité de la DGF, ainsi que le bénéfice d'une dotation d'amorçage pendant trois ans contribuent à leur développement.

Dans la majorité des cas, ce sont deux communes qui se regroupent. Plusieurs communes nouvelles se sont également étendues entre 2015 et 2025 en intégrant d'autres communes limitrophes. Trente communes nouvelles se sont substituées à une communauté en réunissant l'ensemble des communes au sein du périmètre intercommunal (elles ont toutes été rattachées à des intercommunalités plus vastes et ne disposent donc pas du statut de commune-communauté).

B. Les enjeux de la création d'une commune nouvelle

Ils sont multiples et tiennent compte de la diversité des territoires. Généralement, plusieurs objectifs sont évoqués lors d'un projet de commune nouvelle : l'avenir des services publics et la création de nouveaux services à la population (maintien des écoles, développement des commerces de proximité, création de pôles de santé, déploiement d'activités culturelles et sportives, etc.), ou encore le renforcement des mutualisations afin de réaliser des économies d'échelle dans un contexte financier contraint. La commune nouvelle apparaît ainsi comme la possibilité de renforcer la capacité d'agir des communes, et de disposer d'une influence plus importante au sein de l'intercommunalité, auprès des autres collectivités locales et des services de l'État.

Le bénéfice d'avantages financiers au moment de la création de la commune nouvelle (notamment avec la stabilité de la DGF et d'une bonification pendant trois ans) ne peut constituer à lui seul le motif de création. Le projet de territoire qui fonde l'union des communes ainsi que les objectifs poursuivis à plus ou moins long terme sont primordiaux (*voir ci-dessous II, A. La charte fondatrice*).



II. La création d'une commune nouvelle

La commune nouvelle est issue de la démarche volontaire des élus et de l'accord des conseils municipaux des communes regroupées, en lien avec leur population. Il s'agit d'une condition essentielle de sa réussite. À défaut d'accord d'un conseil municipal, un référendum local est organisé dans chaque commune souhaitant se regrouper (voir, en ce sens, les articles L. 2113-2 et L. 2113-3 du CGCT).

La création de la commune nouvelle est décidée par arrêté préfectoral. Lorsqu'elle comprend des communes situées dans deux départements et/ou deux régions, un décret en Conseil d'État est nécessaire afin d'en modifier les limites territoriales.

A. La charte fondatrice

Afin de mener à bien la création d'une commune nouvelle, les élus élaborent de concert une charte qui constitue le socle des principes fondateurs de la future collectivité. Ce document, facultatif et de portée politique, permet non seulement de rappeler le contexte historique, géographique, socio-économique, culturel, les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes, mais également de formaliser les enjeux et les objectifs poursuivis. La charte peut aussi établir l'organisation et le fonctionnement de la future commune nouvelle (rôle des communes déléguées, organisation des services, etc.).

B. Le choix du nom de la commune nouvelle

La nouvelle collectivité territoriale doit se doter d'un nom. Il est choisi par les conseils municipaux par délibérations concordantes au moment de la procédure de création. Le choix du nom est libre. Toutefois, il existe des règles de graphie et de toponymie à respecter. Il est opportun d'y réfléchir très en amont du processus de création, car le nom correspondra à l'identité de la nouvelle commune.

Nous vous conseillons de consulter les guides et recommandations rédigés par la Commission nationale de toponymie sur ce sujet pour vous accompagner dans cette démarche.

C. L'association des personnels au projet de création d'une commune nouvelle

L'ensemble des personnels des communes fondatrices relève de la commune nouvelle. Ces changements pour les personnels doivent être anticipés le plus en amont possible en associant les agents à la mise en place d'une nouvelle organisation.

ATTENTION !

Toute création de commune nouvelle doit être précédée de la consultation des comités techniques de chaque commune souhaitant se regrouper afin que les représentants du personnel puissent se prononcer sur l'organisation et le fonctionnement des nouveaux services municipaux.

La mutualisation des ressources humaines et des moyens doit être l'occasion d'approfondir la question de l'égalité femme-homme dans le cadre du projet de création ou du développement ultérieur de la commune nouvelle.

Le maire de la commune nouvelle devient l'unique employeur des agents de l'ensemble des communes historiques. Lors de l'institution de la commune nouvelle, les personnels conservent le bénéfice de leur régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages acquis.

III. Le fonctionnement de la commune nouvelle

A. Le conseil municipal de la commune nouvelle

La commune nouvelle dispose d'un maire et d'un conseil municipal.

1. Le conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire

De la création de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement de son conseil municipal, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé :

- soit de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, après délibérations concordantes des conseils municipaux prises en ce sens avant la création ;
- soit, à défaut, en fonction de la population des communes, selon une répartition proportionnelle au plus fort reste.

Le maire de la commune nouvelle et ses adjoints sont élus lors de l'installation du conseil municipal de la commune nouvelle.

Il est possible, pendant la période transitoire – c'est-à-dire de la création au premier renouvellement du conseil municipal –, d'élire le maire et les adjoints même en cas d'incomplétude du conseil municipal.

De même, pendant la période transitoire, les sièges vacants sont remplacés par les suivants de liste.

FOCUS

Les maires délégués

Les anciens maires deviennent automatiquement maires délégués. Cette fonction n'existe pas si les communes déléguées n'ont pas été instituées à l'échelle des anciennes communes.

Voir FAQ sur l'ordre du jour de l'installation du conseil municipal de la commune nouvelle.



© AdobeStock.com

2. Le conseil municipal de la commune nouvelle après le premier renouvellement des conseils municipaux

Au premier renouvellement du conseil municipal, la commune nouvelle constitue une seule circonscription électorale. Le conseil municipal est composé d'un nombre de membres prévu pour celui d'une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Afin d'éviter une baisse du nombre de conseillers municipaux dans certaines communes nouvelles, l'effectif du conseil municipal ne peut être inférieur au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général de l'ensemble des conseillers municipaux, avant la création de la commune nouvelle. Ce nombre est arrondi à l'entier supérieur en cas d'effectif pair et ne peut être supérieur à 69.

Cet effectif reste identique jusqu'au troisième renouvellement général du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, même si le conseil doit être renouvelé par anticipation. Le retour à un effectif de droit commun du conseil municipal ne pourra s'effectuer avant la fin de l'exercice de deux mandats municipaux complets.

B. Les communes déléguées

Les communes historiques (ou communes fondatrices), ainsi que les communes associées, deviennent automatiquement des communes déléguées, sauf décisions contraires et concordantes de tous les conseils municipaux avant la création. Elles conservent leur nom ainsi que leurs limites territoriales, mais perdent leur statut de collectivité territoriale.

La création de communes déléguées entraîne obligatoirement, pour chacune d'entre elles,

l'institution d'un maire délégué et d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée.

Une partie ou l'ensemble des communes déléguées peuvent être supprimées, sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle. Le maire délégué et le conseil de la commune déléguée, s'il existe, devront préalablement donner leur accord. Cette condition est obligatoire, et il n'est pas possible d'y déroger.

➡ *Après le renouvellement général, il convient de procéder à l'élection du maire délégué pour pouvoir ensuite demander son accord écrit quant à la suppression de la commune déléguée.*

Dans ce cas, les actes d'état civil des habitants de la commune déléguée supprimée sont établis par la commune nouvelle.



ATTENTION !

Le conseil municipal de la commune nouvelle adopte, dans les six mois qui suivent son installation, un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, sur leur territoire.

1. Le maire délégué

Premier interlocuteur des habitants de la commune déléguée, il dispose de la qualité d'officier d'état civil, d'officier de police judiciaire et des attributions des maires en matière d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire.
Le maire délégué peut recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations territorialisées.
Il rend des avis sur les décisions d'urbanisme ou la gestion des biens communaux sur le territoire de la commune déléguée.

FOCUS

Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont cumulables. De même, il est possible pour un élu de cumuler la fonction de maire délégué et d'adjoint au maire de la commune nouvelle. En revanche, les indemnités de fonction ne peuvent pas être cumulées.

2. Le conseil de la commune déléguée

Un conseil de la commune déléguée peut être créé dans une ou plusieurs communes déléguées à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal de la commune nouvelle. Il est composé du maire délégué – qui le préside – et de conseillers communaux, dont le nombre est fixé par le conseil municipal. Les conseillers communaux sont désignés par le conseil municipal parmi ses membres.

Il peut être chargé de la gestion des équipements de proximité définis par la commune nouvelle et chaque commune déléguée. Il est consulté sur les projets de décision, au sujet des affaires concernant le territoire, sur le montant des subventions aux associations, la modification du PLU et tout projet d'opération d'aménagement.

Seules les communes déléguées dotées d'un conseil de la commune déléguée peuvent percevoir des dotations financières de la commune nouvelle.
Le montant des sommes destinées aux dotations des communes déléguées ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le conseil municipal de la commune nouvelle.

➡ *Voir FAQ sur les communes nouvelles - communes déléguées sur www.amf.asso.fr/Réf. CW39090*

➡ *Voir FAQ sur la suppression des communes déléguées sur www.amf.asso.fr/Réf. CW42986*

IV. La commune nouvelle et les services publics

Le principe est celui de la substitution de la commune nouvelle dans toutes les délibérations et tous les actes des communes fondatrices.
Ainsi, elle reprend l'ensemble des biens et des services, les droits et les obligations qui y sont attachés.
Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Ce principe de continuité est également valable s'agissant des différents syndicats intercommunaux ou mixtes, la commune nouvelle devient membre de plein droit des syndicats auxquels adhéraient les communes fondatrices.

La commune nouvelle peut être soumise, dès sa création, à des obligations et des droits nouveaux du fait du changement de strate de population. Certains assouplissements ont été prévus par la loi.

Voir le dossier « Communes nouvelles » sur www.amf.asso.fr

V. La commune nouvelle et l'intercommunalité

A. Le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

Le rattachement de la commune nouvelle, comme toute commune, à une communauté ou une métropole est obligatoire, excepté si la commune nouvelle est issue du regroupement de toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre et devient une commune-communauté (cf. ci-dessous, C. La commune-communauté).

Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres d'une même communauté (ou métropole), le rattachement s'effectue automatiquement à cette communauté (ou métropole).

Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, les délibérations concordantes des conseils municipaux créant la commune nouvelle doivent mentionner la communauté à laquelle les communes souhaitent être rattachées. À défaut d'accord du préfet, des EPCI concernés ou de leurs communes membres, la commission départementale de la coopération intercommunale est saisie.



© HJBC - AdobeStock.com

ATTENTION !

Si l'une des communes fondatrices de la commune nouvelle est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, le rattachement de la commune nouvelle à la communauté urbaine ou à la métropole est automatique.

B. La représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire

La commune nouvelle créée au sein d'une même communauté bénéficie, pendant la période transitoire (c'est-à-dire de sa création jusqu'au premier renouvellement général), de l'addition des sièges intercommunaux des communes fondatrices (plafonné à 50 % de l'effectif du conseil communautaire). Pendant cette même période et lorsque la commune nouvelle rejoint une communauté (changement d'EPCI de rattachement), une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire est effectuée avec, *a minima* pour la commune nouvelle, un nombre de sièges équivalent au nombre de communes fondatrices, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

Lors du renouvellement général des conseils municipaux, les communes nouvelles disposent, comme toutes les communes, d'un nombre de sièges déterminé en fonction de la strate démographique de la commune nouvelle (selon les règles de l'article L. 5211-6-1 du CGCT).

C. La commune-communauté

Issue d'une proposition de l'AMF et reconnue par la loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, la commune-communauté est la création d'une commune nouvelle associant toutes les communes membres d'une même intercommunalité à fiscalité propre.

Dans un souci de simplification des organisations territoriales et de mutualisation, les élus peuvent décider que la commune-communauté exercera l'ensemble des compétences communales et intercommunales, sans adhérer à une nouvelle intercommunalité. Au choix, ils peuvent également demander que la future commune nouvelle issue du regroupement de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre rejoigne une nouvelle intercommunalité.

Lorsqu'elle n'adhère pas à un nouvel EPCI à fiscalité propre, la commune-communauté dispose des mêmes prérogatives qu'une commune et qu'une communauté. Elle est soumise aux mêmes obligations qu'une commune et qu'un EPCI à fiscalité propre.
La création de la commune-communauté ne peut être décidée par arrêté du préfet que si la demande a été formulée par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale.

Voir chapitre 8 – Les finances et la fiscalité locales.

VI. Les finances et la fiscalité de la commune nouvelle

La commune nouvelle bénéficie, comme toutes les autres communes, de la fiscalité communale et de dotations. Elle perçoit également la dotation particulière aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) si elle y est éligible.
Cette dotation ne fait pas partie du pacte de stabilité de la DGF, mais dispose de garanties particulières.

Depuis la loi de finances pour 2024, la création de commune nouvelle de moins de 150 000 habitants bénéficie d'une dotation spécifique dite « dotation commune nouvelle », composée d'une part d'amorçage pendant trois ans et d'une part garantie de leur DGF sans limitation de durée.

Le regroupement de plusieurs communes nécessite des mécanismes spécifiques afin de permettre à la commune nouvelle de se transformer progressivement en une commune de droit commun. C'est notamment le cas des dispositions d'unification fiscale.



A. La fiscalité de la commune nouvelle

1. Prise d'effet sur le plan fiscal de la création d'une commune nouvelle

La date de création de la commune nouvelle, par arrêté préfectoral, a un impact en termes fiscaux.
Deux cas sont à distinguer :

Arrêté de création de la commune nouvelle pris avant le 1er octobre de l'année N-1	Arrêté de création de la commune nouvelle pris entre le 1er octobre de l'année N-1 et le 31 décembre de l'année N-1
La création de la commune nouvelle prendra effet d'un point de vue fiscal (taux uniques, lissage, etc.) au 1er janvier N+1. *Exemple : la création d'une commune nouvelle par arrêté préfectoral le 15 septembre 2027 aura un effet sur le plan fiscal le 1er janvier 2028*	La création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa deuxième année d'existence, soit au 1er janvier N+2. Dans ce cas, et lors de l'année de transition fiscale (N+1), le conseil municipal de la commune nouvelle fixera des taux de fiscalité sur le territoire des anciennes communes. Il pourra les faire évoluer en respectant les règles de lien et de plafonnement. *Exemple : la création d'une commune nouvelle par arrêté préfectoral le 15 décembre 2027 aura un effet sur le plan fiscal le 1er janvier 2029.*

La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des autres communes. Elle bénéficie, sous réserve du régime fiscal de la communauté à laquelle elle appartient, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (TFPB et TFPNB), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), de la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'une fraction de la TVA, d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), etc.
La commune nouvelle est également soumise aux règles de lien et de plafonnement des taux de fiscalité votés.

2. Fixation des taux de fiscalité d'une commune nouvelle lors de sa création

La commune nouvelle est née de l'union de plusieurs communes ayant chacune des bases fiscales, des abattements, des exonérations et des taux différents. C'est pourquoi la loi a prévu plusieurs modalités d'harmonisation afin que la commune nouvelle puisse unifier les politiques fiscales des communes fondatrices.

Lors de la première année, il est nécessaire de calculer, pour chaque taxe, le taux moyen pondéré (TMP). Les taux moyens pondérés permettent d'obtenir les mêmes produits fiscaux que ceux perçus par les communes l'année précédente selon un taux unique sur le territoire de la commune nouvelle. Lors de la première année de prise d'effet de ces taux sur le plan fiscal, le conseil municipal peut choisir de fixer des taux plus élevés ou plus faibles que les taux moyens pondérés dans le respect des règles de plafonnement et de lien.

Il est possible d'harmoniser progressivement les taux appliqués sur le territoire des anciennes communes vers le taux de première année voté par la commune nouvelle, quels que soient les écarts de taux de fiscalité entre les communes fondatrices.

Cette unification, taxe par taxe, peut être appliquée sur une période de deux à douze ans après décision du conseil municipal ou par délibérations concordantes des conseils municipaux avant la création.
Bien que la période d'harmonisation progressive des taux de fiscalité soit figée, les taux de fiscalité pourront évoluer pendant la période de lissage si la commune nouvelle a des besoins de financement dans le futur.

ATTENTION !

La durée de la période de lissage ne peut pas être modifiée ultérieurement. Si la délibération de lissage des taux ne précise pas la durée (deux à douze ans), la période d'harmonisation sera fixée à douze ans.

3. Harmonisation des politiques fiscales d'exonération

La loi prévoit un principe de continuité des délibérations fiscales prises par les communes fondatrices afin de donner suffisamment de temps à la commune nouvelle pour les harmoniser.

À défaut, certaines délibérations seront maintenues sur le territoire des communes déléguées pour leur durée et leur quotité ; d'autres ne seront appliquées que la première année où la fiscalité de la commune nouvelle prendra effet.

4. Calendrier des délibérations fiscales

En principe, les décisions fiscales sont à prendre avant le 1er octobre d'une année N pour une prise d'effet au 1er janvier N+1.

Décisions fiscales	Dates
Vote des taux de fiscalité (TFPB, TFPNB, THRS*, et CFE le cas échéant) en fonction des TMP *Taxe d'habitation sur les résidences secondaires.	**Avant le 15 avril de l'année où la fiscalité de la commune nouvelle prend effet** (soit l'année de création, soit l'année suivante)
Décision d'instaurer un lissage des taux sur une période de deux à douze ans	
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom)	Avant **le 15 octobre de l'année précédant la création de la commune nouvelle pour un effet** au 1er janvier de la création, ou, à défaut, les décisions des communes fondatrices peuvent être maintenues pendant cinq ans maximum (Teom différentes)





© Joachim Martin - AdobeStock.com

Lors de la création d'une commune nouvelle, ces échéances sont adaptées.
Il est conseillé de se rapprocher des services de votre direction départementale des finances publiques (DDFiP) afin d'obtenir les informations nécessaires au regroupement des communes concernées (harmonisation des taux et des politiques d'exonérations, etc.).

B. Les dotations de la commune nouvelle

1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La commune nouvelle est éligible aux différentes dotations qui constituent la DGF : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

Les communes nouvelles éligibles à la DSR peuvent également rester éligibles à la DSU si au moins une de ses communes fondatrices bénéficiait de cette dotation l'année précédant la création de la commune nouvelle. Les communes nouvelles, dont au moins une des communes fondatrices est éligible à la DSU, conservent leur « ancienneté » dans le cadre de la répartition de la part majoration de cette dotation, dès la première année.

Lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté et constitue ainsi une commune-communauté, elle perçoit, à compter de sa création, l'ancienne DGF intercommunale (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation) que percevait l'EPCI à fiscalité propre au sein de la dotation dite « de compétence ». Cette dotation s'ajoute à la DGF communale et à la dotation commune nouvelle.

2. La dotation commune nouvelle

Depuis le 1er janvier 2024, il est institué, par prélèvement sur les recettes de l'État (hors enveloppe de la DGF), une dotation en faveur des communes nouvelles regroupant, l'année suivant leur création, une population inférieure ou égale à 150 000 habitants. Ces dispositions sont venues remplacer le pacte de stabilité et assurent une garantie de DGF plus pérenne et plus dynamique.

Cette dotation se compose d'une part dite « d'amorçage » et d'une part dite « garantie ».
La part d'amorçage est destinée aux communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris à compter de 2020. Elle ouvre droit, au cours des trois premières années suivant la création de la commune nouvelle, à une attribution égale à 15 euros par habitant.
La part garantie, quant à elle, est destinée à compenser, pour les communes nouvelles bénéficiaires, une éventuelle baisse des attributions perçues au titre de la DGF ; elle permet aux communes nouvelles de bénéficier – à compter de leur création et sans limitation de durée – d'un montant de DGF au moins égal à la somme de la DGF (dotation forfaitaire, DSR, DNP et DSU) perçue par les communes fondatrices l'année précédant la création. Il existe des dispositions particulières pour les communes nouvelles créées avant 2023.

Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 2 janvier 2023, cette attribution est égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des attributions perçues au titre de la DGF par les

FOCUS

Pour les communes nouvelles créées avant le 2 janvier 2023, la DGF de référence servant à la base du calcul de la garantie dépend de leur année de création :

- Pour les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1er janvier 2018, il s'agit de la DGF 2020.
- Pour les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2018 et le 1er janvier 2019, il s'agit de la DGF 2021.
- Pour les autres, il s'agit de la DGF 2023.

communes fusionnées l'année précédant la création de la commune nouvelle, multipliée chaque année par le taux d'évolution de cette même dotation par rapport à l'année précédente, et le montant perçu au titre de cette même dotation par la commune nouvelle l'année de répartition.

Exemple : une commune nouvelle créée au 1er janvier 2027 aura comme DGF de référence la somme des DGF qu'ont perçue les communes fondatrices en 2026.

3. La dotation « élu local »

Les communes nouvelles (dont l'arrêté de création a été pris à compter du 2 janvier 2022) sont assurées de percevoir les montants que les communes fondatrices ont perçus au titre de la dotation particulière aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) jusqu'au deuxième renouvellement général des conseils municipaux.



Sfil

Caisse des Dépôts GROUPE



Aujourd'hui, pour demain, nous finançons l'essentiel

Agir pour vos territoires, c'est investir aujourd'hui.

Collectivités locales, vous êtes les moteurs de la transition écologique, de la cohésion sociale et du dynamisme économique.

À vos côtés dans la durée, nous finançons les projets essentiels qui transforment concrètement la vie des citoyens. Mobilité durable, accès aux soins, rénovation énergétique des bâtiments publics, gestion de l'eau, construction d'écoles, valorisation des déchets… Ces projets sont au cœur de l'action locale.

Banque publique de développement au service de l'intérêt général, nous vous accompagnons chaque jour, partout en France.

Plus d'infos sur www.sfil.fr

Sfil: Banque publique de développement (Société Anonyme) approuvée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), au capital de 130,000,150 € - RCS Nanterre : 428 782 585
Siège : 112-114 avenue Emile Zola - 75015 Paris - France - Tel.: +33 (0)1 73 28 90 90 - Credits photos : Freepik - Adobe Stock



CHAPITRE 7

L'intercommunalité

Depuis près de trente ans, l'intercommunalité a été considérablement développée et modernisée sous l'impulsion du législateur et des élus locaux. Plusieurs lois ont successivement renforcé ses compétences et ses moyens d'action, incité à davantage de mutualisation avec les communes (en matière d'organisation des services et des personnels, par exemple) et élargi son périmètre d'intervention à l'échelle d'un bassin de vie, d'un espace rural, urbain, périurbain ou métropolitain.



Après un mouvement très important de développement et de montée en puissance des compétences intercommunales, les évolutions récentes tendent davantage à rééquilibrer les relations entre les communes et leur intercommunalité et à faciliter les partages de compétences entre elles.

Toutes les communes coopèrent au sein d'une intercommunalité. Il existe quatre catégories d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en fonction du nombre d'habitants regroupés : la communauté de communes, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine et la métropole (hors métropole de Lyon, qui est une collectivité territoriale). Ces structures ont pour objet d'associer des communes dans un espace de solidarité, en vue d'élaborer et de conduire ensemble des projets communs de développement et d'aménagement de leur territoire rural, urbain ou métropolitain.

Parallèlement, les communes et les communautés/métropoles peuvent participer à d'autres établissements de coopération (syndicats de communes ou syndicats mixtes) auxquels elles transfèrent une ou plusieurs compétence(s) qui nécessite(nt) d'être exercée(s) à un niveau plus adapté aux besoins locaux.

Pour aller plus loin : retrouvez également le Guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.

I. Les relations entre les communes et leur intercommunalité

A. Les principes généraux

1. Principe d'exclusivité

En adhérant à un EPCI, les communes sont immédiatement dessaisies des compétences qu'elles lui transfèrent ou qui sont attribuées par la loi à cet établissement. Elles ne peuvent plus intervenir sous quelque forme que ce soit dans ces domaines (sauf exceptions prévues par la loi).

CONSEIL PRATIQUE

Dès le début de mandat, il est indispensable de détenir les statuts actualisés de la communauté et des syndicats (de communes ou mixtes) auxquels votre commune adhère afin d'identifier le champ d'intervention respectif de chacun (commune/communauté/syndicats). Il est également utile de disposer d'informations sur l'organisation des services mutualisés avec la communauté (convention, règlement d'utilisation).

2. Principe de spécialité

L'EPCI est habilité à intervenir exclusivement dans le champ des compétences qui lui sont attribuées par ses membres ou par la loi, et à l'intérieur de son périmètre.

Le transfert de compétence des communes vers l'EPCI entraîne la mise à disposition et/ou le transfert des biens, des équipements, des services et des personnels ainsi que la substitution de l'intercommunalité dans toutes les délibérations, tous les actes et les contrats des communes auxquels se rattache la compétence.

Les EPCI sont des établissements publics administratifs. Leurs domaines d'attribution et leurs principales règles d'organisation sont déterminés par leurs statuts, arrêtés par le préfet après délibérations des communes, et/ou par la loi.
Les statuts d'un EPCI mentionnent, notamment, la liste des communes membres, le siège de l'EPCI et les compétences qui lui sont transférées.

L'EPCI est administré par une assemblée délibérante, un exécutif (président) et un bureau. Il vote son propre budget et dispose de ses propres moyens en biens et en personnels. Ses décisions sont des décisions administratives soumises au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

Les modifications de périmètre (adhésion ou retrait de commune, fusion ou scission d'EPCI) ainsi que le transfert ou la rétrocession de compétences (sauf celles imposées par la loi) sont arrêtés par le préfet à l'issue d'une procédure visant à recueillir l'accord de l'assemblée délibérante de l'EPCI et celui de la majorité qualifiée des communes membres.



FOCUS

Modalités d'obtention de la majorité qualifiée

La majorité qualifiée est obtenue par l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de l'EPCI, ou l'inverse. Elle doit comprendre, pour les EPCI à fiscalité propre (sauf dispositions particulières), le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale. Pour les syndicats, la majorité qualifiée doit inclure les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale.

ATTENTION !

Certaines décisions importantes (comme les modalités d'organisation de certaines compétences ou l'intérêt communautaire, par exemple) ne relèvent pas des statuts, mais de délibérations de l'EPCI ou de conventions entre la commune et l'EPCI.

B. Conférence des maires, pacte de gouvernance, information et consultation des communes, égalité femme-homme

1. La conférence des maires

Elle est une instance consultative de dialogue et de coordination entre les communes et leur EPCI.
Elle est obligatoire dans toutes les communautés et les métropoles, sauf lorsque le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires. Présidée par le président de l'EPCI, elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à son initiative ou à la demande d'un tiers des maires.

2. Le pacte de gouvernance, un outil important au service des communes et de l'intercommunalité

Il permet aux élus de s'accorder sur le fonctionnement de la communauté/métropole dans le but de renforcer ses liens avec les communes et les maires, de faciliter la coordination de leurs actions respectives, de confier la gestion de certains équipements ou services aux communes, ou encore d'organiser la délégation de moyens du président de l'EPCI aux maires.

Son élaboration est facultative, mais l'opportunité de sa mise en place doit faire l'objet d'un débat et d'une délibération, dès le début de mandat. Le pacte peut être révisé à tout moment selon la même procédure que son élaboration.

3. Les conditions d'association de la population

Dès le début de mandat, l'EPCI doit également inscrire, à l'ordre du jour de son assemblée, un débat et une délibération sur les conditions de mise en place et de consultation du conseil de développement – instance de démocratie participative obligatoire pour les EPCI de plus de 50 000 habitants – et sur les conditions d'association de la population aux politiques de l'EPCI.

4. L'information des maires et des conseillers municipaux

Le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune un rapport retraçant l'activité de l'EPCI, accompagné

du compte financier unique. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal.

Les représentants de la commune au sein de l'EPCI rendent compte de l'activité de l'EPCI au conseil municipal au moins deux fois par an.
Tous les conseillers municipaux non-membres de l'assemblée intercommunale (d'une communauté, d'une métropole ou d'un syndicat) sont informés des affaires de l'intercommunalité : leur sont transmises les copies des convocations (accompagnées, le cas échéant, des notes explicatives de synthèse), des listes des délibérations, des procès verbaux de séance, des rapports d'orientation budgétaire et d'activité de l'EPCI ainsi que des avis rendus par la conférence des maires. Ces documents sont transmis de manière dématérialisée par l'EPCI et consultables en mairie, à la demande des conseillers municipaux.

FOCUS

Participation des conseillers municipaux, y compris ceux non-conseillers communautaires, aux commissions intercommunales

Le conseil communautaire (ou métropolitain) peut prévoir la participation pérenne de conseillers municipaux des communes membres aux commissions qu'il forme selon les modalités qu'il détermine (cf. règlement intérieur de l'EPCI ou pacte de gouvernance).

5. L'égalité entre les femmes et les hommes

L'intercommunalité doit veiller à prévenir en son sein les comportements sexistes, et à promouvoir l'égalité femme-homme dans les organes de gouvernance et les commissions, dans la gestion du personnel et dans la mise en œuvre des investissements et des services publics. Les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants doivent présenter, préalablement au débat sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant leur fonctionnement, les politiques qu'ils mènent sur leur territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

C. Les modes de coopération entre les communes et leur EPCI

Dans le cadre d'une meilleure organisation de leurs services et afin de réaliser des économies d'échelle et mieux répondre à leurs besoins respectifs, les communes et leur intercommunalité ont développé des outils de mutualisation et de coopération : services

Les modes de coopération	
Services communs	En dehors des compétences transférées, les communes et leur communauté (ou métropole) peuvent créer et partager des services communs (personnels et matériels) chargés de missions fonctionnelles (ex. : service juridique, service des achats, instruction en matière d'urbanisme) ou opérationnelles (ex. : service voirie).
Mise à disposition	Les communes et leur communauté (ou métropole) peuvent conclure des conventions afin de mettre à disposition entre elles des services (personnels), des biens ou des équipements.
Groupement de commandes	Les communes et leur communauté (ou métropole) peuvent, dans le cadre d'un groupement de commandes, mutualiser leurs procédures de marchés publics. L'intercommunalité peut également mener les procédures de passation et d'exécution des marchés publics au nom et pour le compte des communes membres.
Prestation de services	Les communes et leur communauté (ou métropole) peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences.
Partage de biens	Afin de permettre une mise en commun de moyens, la communauté peut se doter de biens qu'elle partage avec les communes selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition.

communs, mise à disposition de services (personnels), de biens ou encore réalisation de groupements de commandes et de prestations de services.

Le pacte de gouvernance peut prévoir des orientations en matière de mutualisation des services. Il peut aussi fixer les conditions dans lesquelles l'EPCI confie la gestion d'équipements et services aux communes, ou encore les conditions dans lesquelles le président délègue au maire certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires.

II. Les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et les métropoles

Dotées d'une autonomie fiscale (EPCI à fiscalité propre), les communautés et les métropoles obéissent à des règles strictes de population regroupée, d'exercice de compétences et de fonctionnement. Une commune ne peut adhérer qu'à une seule communauté ou métropole.

	Population	Principaux domaines de compétences	Régime fiscal
Communauté de communes	Seuil minimal fixé à 15 000 habitants (sauf dérogations)	Développement économique, tourisme* ; aménagement de l'espace, SCOT, PLUi* ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ; aires d'accueil des gens du voyage ; gestion des déchets ménagers ; eau* et assainissement* ; et éventuellement d'autres compétences d'intérêt communautaire parmi lesquelles : protection de l'environnement ; cadre de vie et logement ; politique de la ville ; voirie ; équipements culturels et sportifs, écoles ; action sociale ; gestion de maisons de services publics (France services).	Fiscalité additionnelle (FA) ou, sur option, fiscalité professionnelle unique (FPU)
Communauté d'agglomération	Plus de 50 000 habitants autour d'une ville centre de 15 000 habitants (sauf cas particuliers)	Développement économique, tourisme* ; aménagement de l'espace, SCOT, PLUi* ; organisation de la mobilité ; politique locale de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ; aires d'accueil des gens du voyage ; gestion des déchets ménagers ; eau ; assainissement ; gestion des eaux pluviales urbaines ; et éventuellement d'autres compétences parmi lesquelles : protection de l'environnement ; voirie d'intérêt communautaire ; équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; gestion de maisons de services publics (France services).	FPU
Communauté urbaine	Plus de 250 000 habitants (sauf cas particuliers)	Développement économique, tourisme ; aménagement de l'espace, SCOT, PLUi ; organisation de la mobilité ; voirie et stationnement ; politique locale de l'habitat et logement ; aires d'accueil des gens du voyage ; politique de la ville ; environnement et lutte contre les pollutions ; énergie, gestion des déchets ; eau ; assainissement ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ; équipements culturels et sportifs ; action sociale ; SDIS ; création de cimetières.	FPU sauf exception
Métropole	Plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants (sauf cas particuliers)	Développement économique, enseignement supérieur/recherche /innovation, tourisme ; aménagement de l'espace, SCOT, PLUi ; organisation de la mobilité/gare ; voirie ; politique locale de l'habitat et logement ; aires d'accueil des gens du voyage ; politique de la ville ; environnement et lutte contre les pollutions ; énergie ; gestion des déchets ; eau ; assainissement ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ; équipements culturels, socio-éducatifs, sportifs d'intérêt métropolitain… Délégation de compétences du département et possibles délégations de l'État et de la région.	FPU

(*) Certaines compétences continuent de relever de la commune, car leur transfert obéit à des règles spécifiques (PLUi, eau, assainissement, promotion touristique).



Constitué d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave fixé par le préfet, le périmètre des EPCI peut évoluer sous certaines conditions.

L'assemblée délibérante de l'intercommunalité est composée d'élus issus des conseils municipaux des communes membres. La répartition et le nombre des sièges, arrêtés par le préfet en 2025, sont figés pour la durée du mandat (sauf fusion, scission d'EPCI ou extension du périmètre). Le bureau comprend le président, un ou plusieurs vice-présidents et éventuellement d'autres membres, élus au sein de l'organe délibérant.

A. Les compétences des intercommunalités

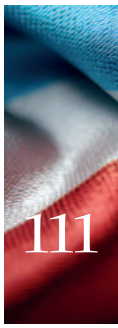
Dans les communautés de communes et d'agglomération, il existe des compétences obligatoires définies par la loi et des compétences supplémentaires librement choisies.
La détermination de certaines compétences des communautés/métropoles relève de l'intérêt communautaire/métropolitain.

Lorsque la loi le prévoit, le contenu de certaines compétences des communautés peut être défini – ou limité – au regard de l'intérêt communautaire.

■ **L'intérêt communautaire/métropolitain** fixe ainsi la ligne de partage entre les domaines d'actions transférés à la communauté (ou à la métropole) et ceux qui restent de compétence communale. Il est déterminé par l'assemblée de la communauté (ou de la métropole) à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

■ **Des métropoles à statut particulier : Grand Paris, Aix-Marseille-Provence et Lyon**

- La métropole du Grand Paris, créée en 2016, compte 130 communes membres, dont Paris. Son organisation et ses compétences à vocation stratégique en matière économique, sociale et environnementale obéissent à des règles particulières. Les communes – hors la ville de Paris – sont réparties dans onze établissements publics territoriaux (EPT) qui ont leur propre conseil de territoire et disposent de compétences et de moyens spécifiques (articles L. 5219-1 et suivants du CGCT).
- La métropole Aix-Marseille-Provence (92 communes membres) relève d'un statut spécifique d'intercommunalité dont les compétences ont été transférées de manière progressive et sont adaptées à ce territoire très étendu : mobilité, économie, aménagement et habitat, environnement, etc. (articles L 5218-1 et suivants du CGCT).



FOCUS

Transfert automatique de pouvoirs de police spéciale au président de l'EPCI (article L.5211-9-2 du CGCT)

Les maires disposent d'un pouvoir d'opposition au transfert automatique du pouvoir de police spéciale à l'occasion du transfert de la compétence afférente.

De même, à la suite de l'élection du président de l'EPCI (à l'occasion du renouvellement général ou en cours de mandat) et dans un délai de six mois à compter de celle-ci, le maire d'une commune sur le périmètre de laquelle le président exerçait un pouvoir de police peut s'opposer à la reconduction du transfert de ce pouvoir. La notification de cette opposition au président met fin au transfert.

En outre, le maire d'une commune sur le périmètre de laquelle le président n'exerçait pas un pouvoir de police doit, s'il le souhaite et dans le même délai, renouveler l'opposition à ce transfert.

Par ailleurs, et pour rappel, le président peut également renoncer au transfert de plein droit des pouvoirs de police spéciale sur l'ensemble du territoire dans un délai de sept mois à compter de son élection si au moins un des maires lui a notifié son opposition.

À noter qu'en matière d'habitat indigne, le président de la communauté peut uniquement renoncer à exercer cette police si la moitié des maires s'est opposée au transfert ou si les maires qui s'y sont opposés représentent au moins 50 % de la population de la communauté.

Après avoir identifié les domaines de compétences entraînant les transferts automatiques de pouvoirs de police spéciale au jour de l'élection du président, il est conseillé d'organiser rapidement une coordination entre les maires et le président sur ce sujet.

- La métropole de Lyon n'est pas un EPCI, mais une collectivité territoriale à statut particulier issue de la fusion en 2015, sur son territoire, du département et de l'ancienne communauté urbaine (58 communes).
  En plus des compétences métropolitaines, elle détient les compétences et les ressources du conseil départemental (articles L. 3611-1 et suivants du CGCT).

B. Les finances des intercommunalités

Le budget des EPCI à fiscalité propre est notamment alimenté par des recettes fiscales et des dotations.

1. Les différents régimes fiscaux des EPCI à fiscalité propre

En 2025, plus de 87 % des EPCI à fiscalité propre relèvent de la fiscalité professionnelle unique (FPU) contre moins de 13 % en fiscalité additionnelle ou professionnelle de zone (FA/FPZ).

2. Les dotations de l'État

Les EPCI à fiscalité propre bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement composée :
- d'une dotation d'intercommunalité calculée notamment en fonction de la population, du coefficient d'intégration fiscale (CIF), du potentiel fiscal par habitant et du revenu par habitant ;
- d'une dotation de compensation figée, mais minorée chaque année afin de financer les besoins internes de l'enveloppe globale de la DGF (hausse de la population, augmentation de la dotation d'intercommunalité, hausse des dotations de péréquation communales).

Un EPCI peut bénéficier d'une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sous certaines conditions ou d'une dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), ces deux dotations étant toutes les deux attribuées par le préfet. Le projet



FOCUS

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et leurs compensations pour les EPCI

Depuis 2021, la recette de la THRP des intercommunalités sur les résidences principales est compensée par une quote-part des recettes fiscales nationales de TVA (fraction de TVA). Il en est de même pour les recettes de CVAE depuis 2023.

FOCUS

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le CIF est un critère qui mesure le poids de la fiscalité perçue par l'intercommunalité sur l'ensemble de la fiscalité perçue par les communes et l'intercommunalité.

Les différends régimes fiscaux des EPCI à fiscalité propre

Type de fiscalité propre	Régime fiscal
Fiscalité additionnelle (FA)	La fiscalité est partagée par les communes et la communauté sur l'ensemble du territoire (TH sur les résidences secondaires, TFB, TFPNB et CFE s'additionnent).
Fiscalité professionnelle de zone (FPZ)	Même partage de fiscalité que dans un EPCI à FA. L'EPCI perçoit en plus l'ensemble de la fiscalité économique sur les zones d'activités.
Fiscalité professionnelle unique (FPU)	L'EPCI perçoit, à la place de ses communes membres, les impôts économiques sur l'ensemble de son territoire. Il perçoit également une fiscalité additionnelle sur les trois taxes « ménages » (TH sur les résidences secondaires, TFB et TFPNB). Les communes ne perçoivent que les impôts « ménages » et fonciers et leur attribution de compensation (qui peut également être négative). L'attribution de compensation permet d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de compétences entre les communes et leur communauté au moment de l'option pour la FPU et lors de chaque nouveau transfert.

d'une fusion de ces dotations d'investissement est régulièrement évoqué.

Au même titre que les communes, les EPCI sont éligibles à certaines compensations : la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le reversement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR). Ils peuvent, à l'inverse, être contributeurs au FNGIR. Les EPCI contribuent au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et/ou en bénéficient.

3. Les reversements aux communes membres

La commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) est créée par le conseil communautaire/métropolitain, qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers.

Elle est constituée de membres des conseils municipaux des communes ; chaque commune dispose d'au moins un représentant.
Si elle intervient très souvent après le transfert de compétences, la Clect peut également fournir une estimation prospective des charges transférées.
Après le transfert de compétences/charges, le rapport de la Clect est transmis aux communes, qui l'adoptent à la majorité qualifiée (hors minorité de blocage). Les charges ainsi évaluées permettent de fixer les attributions de compensation.

4. Les relations financières entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes

Une dotation de solidarité communautaire (DSC) est obligatoire dans les métropoles, les communautés urbaines et les EPCI signataires d'un contrat de ville, sauf s'ils ont élaboré, dans le prolongement du contrat de ville, un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes. Lorsque la DSC est obligatoire, elle est nécessairement affectée aux communes concernées par les dispositifs du contrat de ville.

Voir chapitre 8 – Les finances et la fiscalité locales.



© Andrey Popov - AdobeStock.com

	Fiscalité professionnelle de zone (FPZ)	Fiscalité professionnelle unique (FPU)
Attribution de compensation	L'EPCI peut verser à la /les commune(s), dont la ou les zones d'activités économiques lui sont transférées, une attribution de compensation égale au plus au produit de la CFE perçu par elle(s) l'année précédant l'institution du taux communautaire.	Il s'agit d'une **dépense obligatoire de l'EPCI** (ou de la commune le cas échéant). Elle est égale à la somme des produits de fiscalité économique perçue par la commune l'année précédant l'option à la FPU par l'EPCI, minorée du montant des charges afférentes aux compétences transférées par la commune. Elle peut être positive ou négative (versement de la commune à la communauté). Elle est modifiée lors de chaque nouveau transfert de charges. Les transferts de charges sont évalués par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

	Fiscalité additionnelle (FA)	Fiscalité professionnelle de zone (FPZ)	Fiscalité professionnelle unique (FPU)
Fonds de concours	Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre l'EPCI et ses communes membres (et inversement) après accords concordants de leur assemblée délibérante (à la majorité simple). Leur montant ne peut excéder la part de financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds (50 % max.). Ils ne peuvent pas financer un emprunt. Les fonds de concours ne sont pas possibles entre des communes et un syndicat.		
Dotation de solidarité communautaire (DSC)	La DSC est facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Lorsqu'elle est instituée, elle est répartie librement entre les communes par le conseil communautaire/métropolitain selon des critères qui tiennent compte : du revenu par habitant de la commune, de son potentiel fiscal ou financier par habitant, et de sa population. Ces critères doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la DSC entre les communes et rester majoritaires. Les EPCI à fiscalité propre ont la possibilité d'étendre le versement de la DSC à d'autres EPCI à fiscalité propre limitrophes lorsqu'une zone d'activités économiques est située en tout ou partie sur leur territoire.		



III. Les syndicats

Si l'on observe régulièrement une baisse du nombre des syndicats, leur nombre s'établit à plus de 8 300 en 2025. La loi n'a pas fixé de compétence obligatoire pour les syndicats. Les communes bénéficient d'une certaine latitude pour leur confier des compétences. Une fois le transfert effectué, la commune n'intervient plus dans la gestion des services ou des activités d'intérêt intercommunal qui relève alors du syndicat et de son comité syndical, composé de délégués désignés par ses membres.

Les syndicats disposent :
- soit d'une seule compétence (syndicat à vocation unique [Sivu]) ;
- soit de plusieurs compétences (syndicat à vocation multiple [Sivom]), qu'ils exercent pour tous leurs membres ou certains seulement (syndicat à la carte).

On trouve de nombreux syndicats dans les domaines de l'environnement (eau, assainissement et déchets), la gestion des écoles, d'équipements ou de services mutualisés.

Une même commune peut appartenir à plusieurs syndicats intercommunaux (ou mixtes) détenant des compétences distinctes.

Ils sont financés par des contributions budgétaires obligatoires des communes membres et/ou des redevances des services publics industriels et commerciaux qu'ils gèrent. La répartition des contributions est calculée en fonction de critères arrêtés dans les statuts.

Ils n'ont pas de pouvoir fiscal propre. Ils peuvent lever, néanmoins, certaines taxes spécifiques ou redevances dans le cadre de l'exercice de leurs compétences (comme la taxe ou la redevance d'enlèvement des déchets ménagers). Certains d'entre eux (les syndicats mixtes fermés) peuvent également être financés par des contributions fiscalisées, c'est-à-dire par le produit des taxes foncières, de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, le cas échéant.

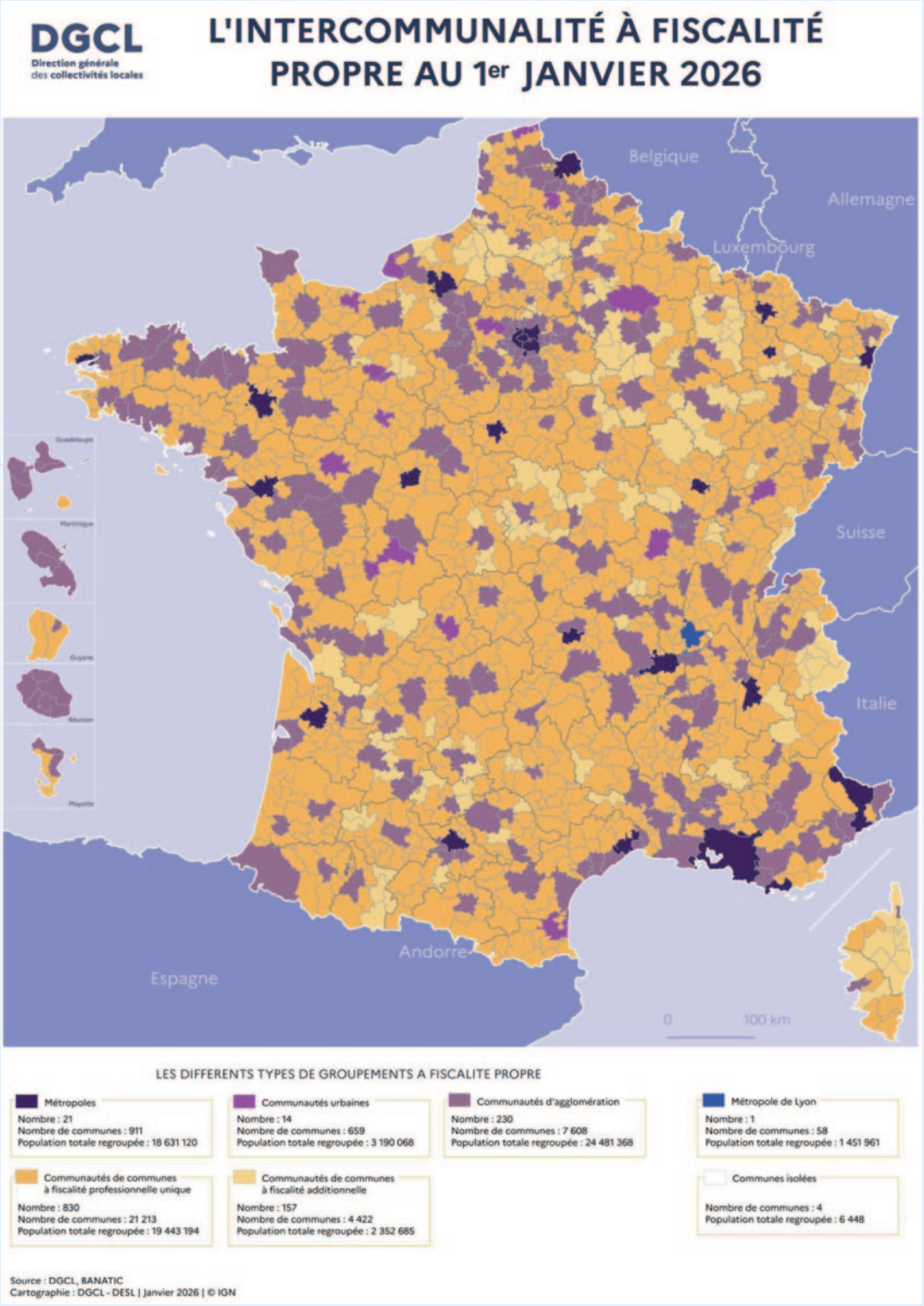
Les syndicats ne perçoivent pas de dotations.

FOCUS

Les syndicats mixtes

- Les syndicats mixtes fermés associent exclusivement des communes et des EPCI ou uniquement des EPCI. Leur fonctionnement est calqué sur celui des syndicats de communes.
- Les syndicats mixtes dits « ouverts » peuvent associer également des départements, des régions ou d'autres personnes publiques. Leur fonctionnement obéit à des règles spécifiques.

Annexe 1 : La carte des intercommunalités de France (au 1er janvier 2026)



AFL
La banque des collectivités locales



NOTRE SINGULARITÉ ?

Être la seule banque détenue à 100% par les collectivités locales



Créée et pilotée par des collectivités locales, l'AFL :

- **Accompagne toutes les collectivités** : grandes ou petites, urbaines ou rurales
- **Finance tous types d'investissements**
- **Propose des produits simples à taux compétitifs** : prêts long terme, prêts relais, lignes de trésorerie

PLUS DE
1250
collectivités actionnaires

PLUS DE
12 MDS
de crédits octroyés
DEPUIS 2015

85 % **des collectivités actionnaires**
sont satisfaites de la réactivité des équipes de l'AFL

Données au 31 décembre 2025.

adhesion@afl-banque.fr | 09 70 81 85 17 | www.afl-banque.fr



CHAPITRE 8

Les finances et la fiscalité locales

Le budget de la collectivité est l'acte par lequel l'assemblée délibérante prévoit et autorise les dépenses et les recettes de l'exercice. Il constitue un acte politique majeur et il est l'un des outils essentiels dont dispose le maire. Tout d'abord, parce qu'il est une condition indispensable à toute action publique et ensuite, parce qu'il traduit budgétairement le projet porté par l'exécutif pour la commune. C'est à la fois un document de gestion, un outil de pilotage mais aussi un élément de transparence et de dialogue démocratique.



I. Les documents budgétaires

Ces documents doivent obéir à des principes que l'on retrouve systématiquement en matière de finances publiques :

- **sincérité :** les documents budgétaires doivent refléter fidèlement la situation financière réelle de la collectivité, sans surestimer les recettes ni sous-estimer les dépenses ;
- **équilibre :** les recettes doivent équilibrer exactement les dépenses prévues dans chaque section (fonctionnement et investissement) du budget, sans recours à des excédents fictifs ou à des reports artificiels ;
- **annualité :** le budget est établi pour une année civile unique, du 1er janvier au 31 décembre, avec clôture annuelle des comptes et établissement d'un nouveau budget chaque année ;
- **universalité :** toutes les recettes doivent être inscrites en recettes et toutes les dépenses en dépenses, sans compensation mutuelle ni affectation spéciale hors budget principal ;
- **unité :** toutes les opérations financières de la collectivité doivent figurer dans un budget unique, à l'exclusion de tout budget annexe ou compte spécial non prévu par la loi.

L'essentiel de ces documents est constitué :

- du budget primitif, qui est un des documents prévisionnels des dépenses et des recettes de l'année ;
- éventuellement du budget supplémentaire et/ou d'une ou plusieurs décisions modificatives ;
- du compte financier unique, qui est un document de clôture budgétaire.

A. Les documents de prévisions et d'autorisations : le budget primitif

Le budget primitif est un document prévisionnel où figure la totalité des recettes et des dépenses de l'exercice votées pour l'année. Il constitue un document obligatoire : il autorise des dépenses dites « limitatives » (montant maximum) et des recettes dites « évaluatives ». Ce document remplit donc une double fonction : autorisation et prévision.

1. Le calendrier

Le budget primitif est élaboré et voté selon un calendrier fixé par la loi, dont les principales étapes sont les suivantes :

a. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Le vote du budget doit être précédé d'un débat d'orientation budgétaire organisé sur la base d'un rapport d'orientation budgétaire présenté par le maire.

Le DOB a pour objet de préparer l'examen du budget. Il participe à l'information des élus et il est également un élément de transparence à l'adresse de la population.

C'est dans les communes de 3 500 habitants et plus que le conseil municipal doit débattre des orientations budgétaires dans les dix semaines précédant l'adoption du budget primitif (exemple : si ce débat a eu lieu le 5 janvier, le budget doit être voté au plus tard le 16 mars). Ce débat doit être suivi par le vote d'une délibération afin qu'il soit pris acte de sa tenue.

Le DOB doit s'effectuer sur la base d'un rapport précisant les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (article L. 1612-26 du CGCT).

Le DOB constitue une formalité substantielle au vote du budget et est une condition au respect du droit d'information des élus. L'absence de débat, le non-respect du délai légal avant l'adoption du budget ou son irrégularité, notamment du fait d'une information lacunaire et insuffisante, peuvent entraîner l'annulation du budget par le juge administratif.

En outre, ce débat est encadré par les dispositions prévues dans le règlement intérieur de l'assemblée délibérante.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire est facultative. Mais si elles ont choisi de prévoir un DOB dans leur règlement intérieur, ce DOB devra avoir lieu selon les mêmes modalités que pour les communes de 3 500 habitants et plus.



ATTENTION !

Le juge administratif n'admet pas que le débat sur les orientations budgétaires ait lieu au cours de la même séance que celle où le budget est voté.

b. La communication du projet de budget et des rapports correspondants

Le budget obéit à des règles strictes de présentation et d'adoption. Un délai minimum de douze jours doit être observé entre la communication du projet de budget et des rapports correspondants par le maire aux conseillers municipaux et l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen du budget (article L. 1612-26 du CGCT) .

Ce délai de douze jours n'est pas applicable pour les décisions modificatives, le budget supplémentaire ou le compte financier unique. Pour ces délibérations budgétaires, les délais de droit commun relatif aux délibérations s'appliquent.

c. La convocation des membres du conseil municipal

Le délai de communication du projet de budget doit être distingué de celui de la convocation des membres du conseil municipal.

Le délai de convocation des membres du conseil municipal est fixé à cinq jours francs dans les communes de 3 500 habitants et plus (article L. 2121-12 du CGCT).

Ce délai s'applique ainsi pour la séance relative au DOB ainsi que pour la séance portant sur le vote du budget primitif.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion (article L. 2121-11 du CGCT).

Ainsi, deux possibilités s'offrent au maire pour le budget :
- transmettre la convocation au conseil en même temps que le projet de budget, soit douze jours au moins avant la réunion ;
- réaliser deux transmissions : la communication au conseil du projet de budget douze jours au moins avant la réunion et la convocation au conseil selon les délais fixés par les articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du CGCT.

d. Le vote du budget primitif

Le vote des documents budgétaires est une prérogative de l'assemblée délibérante qui ne peut être déléguée. Le budget primitif doit dès lors être adopté par le conseil municipal, selon des modalités précisées dans l'instruction M57 et au plus tard avant le 15 avril de l'année à laquelle il s'applique.

Des exceptions sont prévues :
- l'année du renouvellement des organes délibérants, la date limite est fixée au 30 avril.
- Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant

FOCUS

Peut-on engager des crédits avant le vote du budget primitif ?

Dans l'hypothèse où le budget ne serait pas voté le 1er janvier, le maire peut mettre en recouvrement les recettes de fonctionnement, et il peut engager, liquider et mandater les dépenses de fonctionnement, mais seulement jusqu'au 15 avril, dans la limite des montants inscrits en section de fonctionnement l'année précédente (article L. 1612-1 du CGCT).

Pour les nouvelles dépenses d'investissement, et si le conseil municipal l'y autorise, le maire peut les engager, liquider et mandater dans la limite du quart des crédits d'investissement inscrits au budget précédent. Il est également en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget. *Plus d'information dans l'instruction M57.*

le 31 mars des informations indispensables à l'établissement du budget (voir liste ci-dessous). Les assemblées locales disposent alors d'un délai de quinze jours supplémentaires à compter de la date de notification de ces informations pour voter le budget.

- Par ailleurs, lorsque le budget de l'exercice précédent a été réglé d'office par le préfet (fait exceptionnel), la date limite de vote du budget est alors arrêtée au 15 juin.

Liste des informations indispensables à la préparation du budget et communiquées par le préfet avant le 31 mars (article D. 1612-1 du CGCT)

Le préfet communique notamment au maire :

- un état indiquant le montant prévisionnel des bases nettes de chacune des quatre taxes directes locales et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères imposables au bénéfice de la commune, les taux nets d'imposition adoptés par la commune l'année précédente, les taux moyens de référence au niveau national et départemental, ainsi que les taux plafonds qui sont opposables à la commune (ces informations sont transmises par les DDFiP aux communes en février-mars chaque année, au sein d'un état 1259) ;
- le montant prévisionnel des compensations versées en contrepartie des exonérations et abattements de fiscalité directe locale (ces informations sont également affichées dans l'état 1259) ;
- le montant de chacune des dotations versées dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (ces informations sont communiquées chaque année au cours du mois de mars par la préfecture et font aussi l'objet d'une mise en ligne sur le site officiel des dotations*) ;
- la variation de l'indice des prix de détail entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'exercice écoulé, ainsi que les prévisions pour l'exercice en cours, telles qu'elles sont indiquées dans les tableaux annexés à la loi de finances (ces informations sont publiées au cours du mois de janvier par l'Insee) ;
- la prévision d'évolution des rémunérations des agents de l'État, telle qu'elle figure dans la loi de finances (ces éléments sont disponibles dès l'adoption de la loi de finances) ;
- le tableau des charges sociales supportées par les communes à la date du 1er février.

**dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php*

Enfin, le budget primitif doit être transmis au préfet dans les quinze jours suivant la date limite d'adoption.

2. Présentation et règles d'adoption

Le budget obéit à des règles strictes de présentation et d'adoption.

a. La présentation du budget est la suivante :

Budget primitif en M57 (vote par nature)

I- Informations générales
Informations statistiques, fiscales et financières.
Modalités de vote du budget.
Exécution du budget de l'exercice précédent.

II- Présentation générale du budget
Vue d'ensemble – Vote et reports.
Présentation des autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE) votées.
Équilibre financier du budget.
Balances générales du budget.

III- Vote du budget
Vues d'ensemble des sections d'investissement et de fonctionnement et des opérations d'équipement.
Détails par article en dépenses et en recettes et des opérations d'équipement.

IV- Annexes (quelques exemples)
Présentation croisée (par nature ou par fonction).
État de la dette.
Méthodes utilisées pour les amortissements.
États des provisions.
État des emprunts garantis.
État du personnel.
Liste des services individualisés dans un budget annexe.
Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe.
Décisions en matière de taux.

V- Arrêté et signatures

b. Les règles d'adoption du budget

Présenté par le maire, le budget est voté par le conseil municipal chapitre par chapitre, ou bien article par article si celui-ci le décide expressément (article L. 1612-28 du CGCT).



La jurisprudence constante du Conseil d'État n'exige pas qu'un vote formel intervienne sur chacun des chapitres ou articles du projet de budget soumis à l'assemblée (CE, 18 mars 1994, commune de Cestas).

Les modalités de vote ont, notamment, les conséquences suivantes :

- **en cas de vote par chapitre**
  Hors les cas où le conseil municipal a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le maire ou le président de l'assemblée délibérante peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre. Dans cette hypothèse, la répartition des crédits par article ne présente qu'un caractère indicatif.

Voir II. A. La section de fonctionnement, pour le détail des chapitres des dépenses de fonctionnement.

Exemple : un virement au sein du chapitre 012 « charges de personnel » peut être opéré par le maire entre les articles 64111 « personne titulaire - rémunération principale » et 64118 « personnel titulaire - autres indemnités » sans accord préalable du conseil municipal.

- **en cas de vote par article**
  À l'intérieur du chapitre, l'article correspond toujours au compte le plus détaillé ouvert à la nomenclature par nature.
  En cas de vote par article, le maire ne peut effectuer, sauf par décision expresse (voir ci-après sur la fongibilité des crédits), des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre (pour plus d'informations : voir l'instruction budgétaire et comptable M57).

En pratique : *le vote par chapitre donne plus de souplesse à l'exécutif ; le vote par article renforce le contrôle des élus, mais rigidifie la gestion.*

c. Le budget est voté soit par nature soit par fonction (article L. 1612-27 du CGCT)

Les communes de 3 500 habitants et plus votent leur budget soit par fonction soit par nature. Si celui-ci est voté par nature, il sera assorti d'une présentation fonctionnelle ; si le budget est voté par fonction, il conviendra d'y adjoindre une présentation croisée par nature.

Un classement par fonction des recettes et des dépenses selon les équipements ou les services intéressés permet de répondre aux besoins d'information d'ordre politique, économique ou

FOCUS

Les virements et la fongibilité des crédits

Lorsque le vote du budget est réalisé au niveau du chapitre, le maire peut engager, liquider et mandater les dépenses dans la limite des crédits inscrits à ce chapitre. Le maire peut dès lors procéder à des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre, en respectant la limite des crédits inscrits à ce chapitre.

Deux spécificités sont, toutefois, à noter :

- Le maire ne peut pas effectuer de virements au sein d'un même chapitre si le conseil municipal a spécifié que les crédits seraient spécialisés par article.
- Avec la mise en œuvre de la M57, le conseil municipal peut, néanmoins, autoriser le maire, à l'occasion du vote du budget et dans les limites qu'il fixe, à opérer des mouvements de crédits de chapitre à chapitre (hors dépenses de personnel) au sein de la section d'investissement ou de la section de fonctionnement, dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de chacune de ces sections.

L'autorisation de procéder à des virements de crédits entre chapitres est accordée pour l'exercice en cours. Elle doit être renouvelée chaque année par l'assemblée délibérante, qui en fixe le plafond par section. Les plafonds maximums arrêtés par l'assemblée délibérante pour chacune des deux sections ne sont pas nécessairement identiques. L'autorisation est formalisée dans les maquettes budgétaires. Conformément à l'article L. 1612-28 du CGCT, le vote par article ne fait, par ailleurs, pas obstacle à la faculté pour le maire de réaliser des virements de crédits d'article à article, dans les conditions et limites prévues par le même article du code. En effet, l'article L. 1612-28 du CGCT n'exclut pas la possibilité d'exécuter des virements de crédits entre chapitres quand le budget est voté par article.
Cependant, les crédits votés pour chaque chapitre (ou article, en cas de vote par article) ne pourront pas être dépassés sans qu'une décision modificative soit adoptée par le conseil municipal. Il s'agit du principe de fongibilité des crédits.

statistique. À titre d'exemple, les fonctions issues de l'instruction budgétaire et comptable M57 sont : fonction 0 « services généraux », fonction 1 « sécurité », fonction 5 « aménagement des territoires et habitat », fonction 6 « action économique », fonction 7 « environnement ».

- **Les communes de moins de 3 500 habitants** comportent, néanmoins, une exception ; leur budget est obligatoirement voté par nature (article L. 2312-3 du CGCT). Toutefois, le budget peut comporter une présentation croisée par fonction mais cela n'est pas obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants.

d. La transmission et la publication du budget

Comme toute délibération, le budget est exécutoire sous deux conditions :

- sa transmission au représentant de l'État ;
- sa publication.

Le budget voté est transmis au représentant de l'État au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption.

3. Le principe de la « règle d'or » ou de l'équilibre réel

L'article L. 1612-4 du CGCT précise que le budget est voté en « équilibre réel », ce qui signifie que :

- la section de fonctionnement (dépenses et recettes relatives aux opérations courantes, comme les rémunérations et les achats quotidiens) doit être votée en équilibre, c'est-à-dire que les recettes couvrent exactement les dépenses sans qu'un emprunt puisse concourir à cet équilibre ;
- la section d'investissement (opérations patrimoniales, comme la construction d'équipements) doit également l'être ; mais dans cette section, l'équilibre peut être obtenu par le recours à de nouveaux emprunts ;
- enfin, le remboursement du capital des annuités d'emprunts arrivant à échéance dans l'année doit être couvert exclusivement par l'épargne brute (excédent de fonctionnement) et les recettes propres d'investissement, à l'exclusion des produits des emprunts et des dotations aux comptes d'amortissements et de provisions.

4. Le contrôle du budget

Les documents budgétaires (budget primitif à la fois budget principal et budgets annexes, budget supplémentaire, décisions modificatives et compte financier unique) des collectivités territoriales et des établissements publics locaux sont soumis à des contrôles *a posteriori*. Ces contrôles budgétaires sont mis en œuvre par le préfet, en liaison avec la chambre régionale des comptes (CRC).

Dans le cadre du vote du budget, plusieurs hypothèses peuvent se présenter :

- **Cas 1 :** si le budget n'a pas été voté ou n'a pas été transmis dans les délais impartis (article L. 1612-2 du CGCT)

Le représentant de l'État saisit la CRC, qui, dans un délai d'un mois, formule des propositions pour le règlement du budget par un avis public et règle ensuite le budget et le rend exécutoire. Il doit assortir sa décision d'une motivation explicite lorsqu'il s'écarte des propositions de la CRC.

- **Cas 2** : si le budget n'a pas été voté en équilibre réel (article L. 1612-5 du CGCT)

Le représentant de l'État saisit la CRC dans un délai de trente jours à partir de la transmission du budget. La CRC constate le déséquilibre. Dans un délai de trente jours à compter de la saisine, elle propose à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre, et

ATTENTION !

La mise en œuvre de ces dispositifs de contrôle a de nombreuses conséquences :

- **dès que le préfet saisit la CRC, notamment dans le cadre du contrôle de l'équilibre budgétaire, le conseil municipal ne peut plus adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours, sauf pour rectifier le budget initial et voter le compte financier unique ;**
- **dès que le préfet règle et rend exécutoire le budget, les budgets supplémentaires afférents à l'exercice sont également transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes ;**
- **le vote du compte financier unique relatif à cet exercice doit intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget est lui-même transmis à la CRC par le préfet ;**
- **en cas de déficit du compte financier unique, c'est le budget de l'exercice suivant qui est transmis à la CRC par le représentant de l'État dans la mesure où le déficit constaté doit être reporté sur ce budget ;**
- **la transmission du budget à la CRC implique la suspension de l'exécution du budget. Néanmoins, et à certaines conditions, les dépenses d'investissement peuvent être engagées, liquidées et mandatées à hauteur de la moitié des crédits inscrits, et les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.**



demande une nouvelle délibération qui doit intervenir dans le délai d'un mois.
Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la CRC, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département.

■ **Cas 3** : si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget (article L. 1612-15 du CGCT)
Lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, le représentant de l'État ou le comptable public concerné saisit la CRC. Si la CRC constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante dans un délai d'un mois à partir de sa saisine, elle adresse une mise en demeure à la collectivité concernée. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans un délai d'un mois, la CRC demande au préfet d'inscrire la dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la CRC, il assortit sa décision d'une motivation explicite.



B. Les documents d'ajustement

Le budget primitif peut être modifié de deux façons en cours d'année :
- par un budget supplémentaire ;
- par une ou plusieurs décisions modificatives.

Ces documents d'ajustement sont soumis au vote du conseil municipal dans les mêmes conditions que le budget primitif.

Dans les deux cas, l'équilibre budgétaire, tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement, doit être maintenu, car il s'applique à tout document budgétaire.

1. La décision modificative
Une décision modificative correspond à la modification des prévisions inscrites au budget. Elles peuvent être adoptées à tout moment, après le vote du budget primitif. Elle permet :
- soit l'ouverture de crédits pour créer une nouvelle dépense et sa recette correspondante ;
- soit le virement de crédits pour transférer des dépenses d'un chapitre à un autre sans création de nouvelles recettes (si le budget est voté par article, les virements de crédits sont effectués entre articles) ;
- soit l'annulation ou la réduction de crédits.

2. Le budget supplémentaire
Il peut, au même titre qu'une décision modificative, servir pour ajuster les crédits. Néanmoins, il est adopté, pour reprendre les résultats de l'exercice budgétaire précédent – s'ils ne l'ont pas été dans le budget primitif – tels qu'ils apparaissent dans le compte financier unique. On parle alors de budget « de reports ».

Il est, par ailleurs, possible d'éviter le budget supplémentaire si le budget primitif reprend les résultats de l'exercice antérieur.

C. Les documents d'exécution : la généralisation du compte financier unique (CFU) à compter de l'exercice 2026

À compter de l'exercice 2026, ce qui implique une production du document au plus tard au cours du premier semestre 2027, le CFU devient obligatoire pour toutes les entités publiques locales (c'est-à-dire les collectivités territoriales, groupements, établissements publics locaux,

FOCUS

Rappel sur les comptes administratifs et comptes de gestion

Au plus tard au titre de l'exercice 2025, un compte administratif et un compte de gestion pourront toujours être soumis au vote du conseil municipal en 2026 si la commune n'a pas choisi de produire un CFU avant la généralisation du dispositif. Ainsi, pour rappel :

- *Le compte administratif retrace la comptabilité de l'ordonnateur. Ce document budgétaire rend compte des réalisations inscrites au budget, tant en dépenses qu'en recettes. Il retrace et arrête les recettes et les dépenses réelles de l'exercice concerné et présente l'état des crédits ouverts, des réalisations et des restes à réaliser, ainsi que les résultats de clôture par section.*

- *Le compte de gestion est un document de synthèse qui retrace la comptabilité de la commune tenue chez le comptable. Il sert à justifier de l'exécution du budget et à présenter l'évolution de la situation patrimoniale et financière de la collectivité.*

services d'incendie et de secours, centres de gestion de la fonction publique territoriale et le Centre national de la fonction publique territoriale, notamment).

Il s'agit d'un document budgétaire commun à l'ordonnateur et au comptable, qui se substitue au compte administratif et au compte de gestion.
Il a pour objectif :
- de favoriser la transparence et améliorer la lisibilité de l'information financière des collectivités par rapport aux actuels comptes administratifs et comptes de gestion ;
- d'améliorer la qualité des comptes ;
- de simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable.

Grâce à une procédure d'élaboration du CFU entièrement dématérialisée, des contrôles automatisés de concordance et de cohérence se font entre les données de l'ordonnateur et celles du comptable.

Pour éviter toute anomalie, un rapprochement des écritures doit être régulièrement effectué entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable.
La date de vote du CFU doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice auquel il se rapporte (article L. 1612-12 du CGCT). Le maire devra, en outre, quitter la salle au moment du vote du CFU.

FOCUS

Annexe environnementale

La loi de finances pour 2024 impose aux collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants de compléter l'annexe « Impact du budget pour la transition écologique » (ou annexe environnementale), intégrée au compte administratif ou au compte financier unique, afin d'évaluer la contribution des budgets locaux à la transition écologique européenne. Elle vise à évaluer l'impact des dépenses réelles d'investissement des budgets locaux au regard des six axes de la classification (ou taxonomie) européenne. Depuis l'exercice 2025, l'analyse concerne l'atténuation au changement climatique (axe 1) et la préservation de la biodiversité (axe 6), pour l'ensemble des budgets principaux et annexes M57 et M4. L'extension aux six axes est prévue à compter de l'exercice 2027, sous réserve de la mise à disposition préalable des ressources méthodologiques par l'État sur le site collectivites-locales.gouv.fr, ou, à défaut, au plus tard au titre de l'exercice suivant cette mise à disposition.

Une fois le compte financier unique voté, le vote de l'affectation des résultats est également une étape importante pour la commune.

Pour plus d'information sur le CFU :
- www.amf.asso.fr/Réf. CW42808
- collectivites-locales.gouv.fr

D. Les budgets annexes

Exception au principe d'unité budgétaire, le budget annexe permet d'individualiser comptablement la gestion de certains services. L'établissement d'un budget annexe peut être obligatoire ou facultatif. Les budgets de ces services sont annexés au budget principal de la collectivité.

1. Les budgets annexes obligatoires

Ils concernent :
- les services publics industriels et commerciaux (Spic) (ex. : eau et assainissement) ;
- les services relevant du secteur social et médicosocial ; si ces services dépendent de la compétence d'un CCAS, c'est lui qui devra établir un budget annexe pour suivre l'activité ;
- les opérations d'aménagement (lotissement, ZAC...).

FOCUS

Budget annexe et projet d'installation d'énergies renouvelables

La loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 qui porte diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne supprime l'obligation de constituer un budget annexe pour le suivi d'un projet d'installation d'énergies renouvelables au sens de l'article L. 211-2 du Code de l'énergie. Ce suivi peut désormais être réalisé au sein du budget principal de la collectivité. Sont concernées les énergies produites à partir de sources non fossiles renouvelables, que sont, notamment, l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, l'énergie géothermique et l'énergie hydroélectrique.

Il convient, néanmoins, de noter que la production d'énergie demeure, par nature, une activité constitutive d'un service public industriel et commercial. Elle demeure, par conséquent, soumise aux règles de ces services sur le plan fiscal (assujettissement à la TVA), économique (obligation de suivi analytique des opérations afférentes à l'activité pour assurer l'équilibre du service) et comptable (amortissement des actifs affectés au service conformément aux règles d'amortissement applicables).



2. Les budgets annexes facultatifs

Ils portent sur :

- les services assujettis à la TVA ;
- les services publics administratifs dont la gestion a été individualisée par la création d'une régie municipale.

FOCUS

Budget autonome

Les budgets autonomes ne doivent pas être confondus avec les budgets annexes. Ainsi, le CCAS et les caisses des écoles disposent d'un budget autonome (autonome par rapport à celui de la commune) qui n'est pas voté par le conseil municipal, mais par leur conseil d'administration.



II. Le contenu du budget

Le budget est divisé en deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement :

- la section de fonctionnement regroupe les recettes et les dépenses relatives au fonctionnement des services de la collectivité ;
- la section d'investissement comprend les dépenses et les recettes afférentes à des biens immobiliers qui enrichissent le patrimoine de la collectivité.

A. La section de fonctionnement

1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement correspondent à toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité, c'est-à-dire les dépenses qui reviennent régulièrement chaque année.

a. Les charges à caractère général

Les « charges à caractère général » (chapitre 011) regroupent principalement :

- les achats courants nécessaires à l'activité des services : achat de fournitures, combustibles… ;
- les services extérieurs : entretien et réparations, primes d'assurances, maintenance… ;
- les autres services extérieurs : honoraires, relations publiques, frais postaux…

b. Les charges de personnel

Les « charges de personnel et frais assimilés » (chapitre 012) intègrent notamment :

- les charges de personnel titulaire ;
- les charges de personnel non titulaire ;
- les charges diverses s'y rapportant : sécurité sociale, prévoyance…

c. Les autres charges de gestion courante

Les « autres charges de gestion courante » (chapitre 65) regroupent principalement les dépenses suivantes :

- les indemnités et charges des élus (maires, adjoints et conseillers) ;
- les pertes sur créances irrécouvrables ;
- les contingents et participations obligatoires : par exemple, service d'incendie, participations aux syndicats mixtes ou intercommunaux ;
- les subventions de fonctionnement versées.

d. Les charges financières

Les « charges financières » (chapitre 66) incluent essentiellement les dépenses suivantes :

- les intérêts de la dette ;
- les intérêts des lignes de trésorerie.

e. Les amortissements et les provisions

Le champ des immobilisations qui doivent être amorties et des risques qui doivent être provisionnés est encadré par les instructions budgétaires et comptables.

L'amortissement des immobilisations est facultatif pour les communes et groupements de communes de moins de 3 500 habitants, sauf pour les subventions versées et pour certaines immobilisations des services d'eau et d'assainissement où l'amortissement est obligatoire, quelle que soit la taille de la commune.

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'amortissement est obligatoire pour les biens meubles hors ouvrages d'art, les biens immeubles productifs de revenus et non affectés au service public, ainsi que pour les immobilisations incorporelles.

L'amortissement est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations, au prorata du temps prévisible d'utilisation. Il est calculé dès la date de mise en service de l'immobilisation. Il est établi un tableau d'amortissement qui sert à déterminer le montant des dotations à inscrire chaque année au budget.

Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf fin d'utilisation du bien (cession, affectation, mise à disposition, réforme ou destruction du bien). Il ne peut être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien ; cette modification fait l'objet d'une délibération.

f. Les dépenses obligatoires

La commune est tenue d'inscrire au budget un certain nombre de dépenses dites « obligatoires ». Celles-ci sont déterminées par la loi. Leur liste est fixée par l'article L. 2321-2 du CGCT.

Ainsi en est-il, par exemple, de l'entretien de l'hôtel de ville, de la rémunération des agents communaux, des dépenses d'entretien des voies communales, des intérêts de la dette et des dépenses de remboursement de la dette en capital.

Le respect de ces inscriptions est important puisque le préfet, le comptable public ou toute personne intéressée peut saisir la chambre régionale des comptes afin d'obtenir, après procédure, une inscription d'office de ces dépenses obligatoires.

➡ *Pour aller plus loin…*

L'AMF met à disposition de ses adhérents de nombreuses informations, notes et actualités sur son site. Le site collectivites-locales.gouv.fr propose aussi plusieurs rubriques portant sur la gestion des finances publiques locales (budget, exécution des recettes et dépenses locales, fiscalité locale, compte financier unique, moyens de paiement, etc.). Les instructions budgétaires et comptables M57 et M4, mises à jour annuellement au 1er janvier, y sont également présentées.

2. Les recettes de fonctionnement : les recettes fiscales

a. Les impôts directs

On distingue traditionnellement, d'une part, les taxes dites « ménages » (même si une partie est versée au titre des locaux commerciaux ou industriels) et, d'autre part, les impôts dits « économiques », car versés par les entreprises.

Ainsi, au titre de la fiscalité directe « ménages », les principales taxes perçues par les communes sont les suivantes :

- la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ;
- la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB) ;
- la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TAFNB) ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom) ;
- la taxe sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

FOCUS

Taxes sur les logements vacants

La taxe sur les logements vacants (TLV) s'applique de manière automatique dans les communes où un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements existe, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. La liste de ces communes est fixée par décret dont la dernière actualisation date du 22 décembre 2025. La TLV est perçue par l'État.

Quand une commune n'est pas soumise à la TLV, elle peut, par délibération, assujettir les logements vacants depuis plus de deux années à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). La THLV revient, quant à elle, aux communes et intercommunalités qui la mettent en place.

Ces deux taxes ne sont pas cumulables. L'entrée dans le régime de la TLV fait perdre la possibilité de prélever la THLV. En revanche, seules les communes qui sont soumises à la TLV peuvent mettre en place une majoration de 5 % à 60 % de leur part de la cotisation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. L'application de cette majoration se fait après délibération du conseil municipal.

La loi de finances pour 2026 prévoit la fusion de la taxe sur les logements vacants (TLV) en zone tendue et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) en zone non tendue, à partir de 2027, afin de simplifier la fiscalité applicable aux logements vacants, en une taxe sur la vacance des locaux d'habitation (TVLH), à la main des collectivités.

➡ *Pour plus d'informations, voir la note de l'AMF concernant la LF 2026 : www.amf.asso.fr/Réf. CW43024*

Au titre de la fiscalité dite « économique », les principales taxes perçues par les communes sont les suivantes :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom).

Il existe d'autres impôts directs, comme la taxe sur les friches commerciales, l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, ou la taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains devenus constructibles.



b. Les impôts indirects
La fiscalité indirecte locale représente une part non négligeable des ressources fiscales des collectivités. Elle est indirecte lorsque son recouvrement par l'administration ne passe pas forcément par un avis au contribuable, ou lorsque le redevable peut le répercuter sur d'autres personnes. Sa liquidation et son recouvrement peuvent être assurés par l'administration ou directement par les communes ou leurs EPCI.

Elle peut toucher aussi bien la consommation d'un bien (électricité) ou d'un service (abattoirs), l'acquisition d'un bien immeuble (droits de mutation) et ses aménagements fonciers (taxe d'aménagement), l'occupation ou l'exploitation du domaine privé (taxe de séjour) ou public, certaines activités (divertissements, loisirs, publicités) en compensation de certaines nuisances subies mais choisies par la collectivité compte tenu des rentrées financières qu'elle apporte.

Dès lors, parmi les principales taxes perçues par les communes, on retrouve :
- la taxe d'aménagement (TAM) ;
- la taxe de séjour ;
- les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) ;
- le versement mobilité (VM).

c. La réforme de la taxe d'habitation
La loi de finances (LFI) pour 2020 a prévu les modalités de suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) ainsi que l'introduction d'un nouveau schéma de financement des collectivités locales à compter de 2021, qui s'est traduit par le transfert, dès 2021, de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux communes.

À cet effet, le taux de TFPB de chaque commune a été augmenté du taux précédemment appliqué par son département, et une base communale d'imposition intégrant les exonérations et abattements propres au département a été élaborée.

Le produit de la TFPB transféré ne pouvant correspondre exactement au produit de la THRP supprimée, un mécanisme de correction, dit « coefficient correcteur », a été mis en place afin de garantir une compensation « à l'euro près » pour chaque commune.

Cependant, à l'échelle nationale, le montant global de la part départementale de TFPB transférée était inférieur au montant de la THRP supprimée. Une fraction des frais de gestion retenus sur les impositions locales prélevées par l'État a été reversée dans ce mécanisme pour en garantir l'équilibre.

Le coefficient correcteur
Dans certaines communes, le nouveau produit TFPB dépasse l'ancienne THRP perdue (surcompensation), dans d'autres, il est inférieur (sous-compensation). Le coefficient correcteur (calculé par la DGFiP) corrige cet écart en modulant le produit communal de TFPB chaque année.

FOCUS

Répartition de la fiscalité entre communes et intercommunalité

Plusieurs de ces taxes directes et indirectes sont perçues par les EPCI à fiscalité propre en lieu et place des communes membres. C'est le cas, par exemple, des impositions économiques au sein des EPCI à fiscalité professionnelle unique, du versement transport si l'EPCI est l'autorité organisatrice de mobilité (AOM) et, dans certaines conditions, de la taxe de séjour.

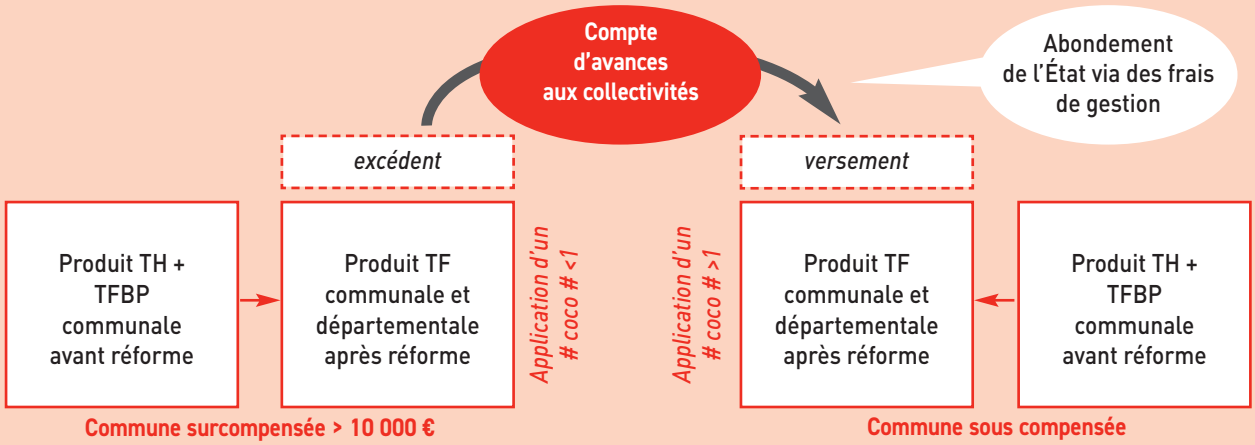
Pour plus de précisions, consulter le chapitre 6 du guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.

Ce mécanisme a été conçu pour assurer une compensation dynamique selon l'évolution des bases d'imposition à la TFPB de chaque commune.

Pour plus de précisions sur le calcul du coefficient de correcteur, consulter les notes sur la réforme de la TH publiées sur www.amf.asso.fr, rubrique « Finances et fiscalité locales ».

Il repose sur un calcul initial, à partir des données fiscales 2017-2020, comparant la perte de produit de taxe d'habitation compensable au gain de produit TFPB effectivement perçu par chaque commune. Un coefficient est alors déterminé : inférieur à 1 pour les communes surcompensées (minoration du produit communal TFPB) ou supérieur à 1 pour celles sous-compensées (majoration). Ce coefficient s'applique ensuite chaque année sur le rôle net communal de TFPB, en fonction de l'évolution des taux votés et des bases d'imposition transmises par les services fiscaux.

Le coefficient correcteur



Source : Direction du budget

En outre, si le coefficient correcteur s'applique chaque année aux recettes de taxe foncière de la commune, le complément ou la minoration en résultant évoluant dans le temps avec la base d'imposition de la taxe foncière, les communes pour lesquelles la surcompensation est inférieure ou égale à 10 000 euros ne sont pas concernées par ce mécanisme d'ajustement, l'État se substituant à leurs contributions.

La fraction de TVA

La ville de Paris perçoit une fraction de TVA en compensation de la perte de ses recettes de THRP.

Un mécanisme de garantie à hauteur du montant des recettes supprimées permet d'empêcher que les recettes de TVA compensatrices soient inférieures aux montants encaissés avant la réforme.

FOCUS

Perception d'une part de TVA par les EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre perçoivent également une part de TVA en compensation de la suppression de la THRP.

Pour plus de précisions, consulter le chapitre 6 du guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.

d. Les bases d'imposition de la fiscalité directe locale

La valeur locative des propriétés immobilières constitue l'essentiel de l'assiette de la fiscalité locale, puisqu'elle est utilisée, seule ou avec d'autres éléments, pour plusieurs taxes, notamment la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la cotisation foncière des entreprises et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

D'autres éléments pris en compte viennent diminuer le volume des bases des impôts directs locaux (niveau de ressources, composition de la famille, chiffres d'affaires de l'entreprise, etc.).

La valeur locative des locaux d'habitation

Les taxes foncières sont calculées à partir de la valeur locative cadastrale des logements et des terrains telle qu'elle a été fixée lors de la dernière révision des évaluations foncières, puis actualisée et majorée forfaitairement.
Cette valeur locative cadastrale correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire le bien s'il était loué.

L'abattement est de 50 % par la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de 20 % par la base sur les propriétés non bâties.

La valeur locative des locaux professionnels

Depuis le 1er janvier 2017, tous les locaux professionnels, entrant dans le champ de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, disposent d'une nouvelle valeur locative révisée qui est égale au produit de leur surface pondérée par un tarif au mètre carré, éventuellement ajusté d'un coefficient de localisation.

Valeur locative du local professionnel = surface pondérée du local x tarif de la catégorie x coefficient de localisation

Voir le détail du calcul de la valeur locative des locaux professionnels en annexe.

La valeur locative des locaux industriels

Les locaux industriels sont, en principe, soumis aux mêmes taxes directes locales que les locaux professionnels (TFPB, TFPNB, CFE, etc.), mais les mécanismes d'évaluation de la valeur locative des deux types de locaux sont différents.

Voir le détail du calcul de la valeur locative des locaux industriels en annexe.

Les mises à jour des valeurs locatives effectuées par l'administration fiscale

C'est la situation du bien (propriété bâtie ou non bâtie) au 1er janvier de l'année d'imposition qui est prise en compte pour calculer le montant de l'impôt dû par le contribuable. Ainsi, pour mettre à jour la valeur locative du bien imposé, l'administration fiscale prend en compte certains types de changement affectant les immeubles : les constructions nouvelles, les changements de circonstance et les changements d'affectation.

À ce titre, la commission communale des impôts directs (CCID) peut jouer un rôle actif pour aider les services fiscaux dans l'établissement et la mise à jour des assiettes fiscales. Elle peut ainsi transmettre des informations utiles pour le recensement des bases (exemples : signalement des changements affectant des locaux non enregistrés dans les fichiers fiscaux, des logements répertoriés comme vacants et en réalité occupés, d'établissements nouveaux mais non-inscrits sur les rôles de CFE).



D'autres éléments sont également pris en compte dans l'établissement des bases imposables

Plusieurs mécanismes viennent diminuer le volume des bases prises en compte dans le calcul des impôts directs perçus par les communes.

En effet, la loi prévoit des dispositifs d'exonération ou de réduction de la base d'imposition au bénéfice, selon le cas, de certaines catégories de redevables (personnes modestes), de certains types d'activités (des activités d'intérêt général), etc. Il peut s'agir de dispositifs permanents ou temporaires, applicables à l'ensemble du territoire, ou réservés à des zones géographiques ciblées dans le cadre de l'aménagement du territoire (exonération de TFPB, de CFE en zone France ruralités revitalisation, par exemple). Ces dispositifs s'appliquent soit de manière obligatoire soit sur décision de la collectivité. La loi définit, pour chacun d'entre eux, les modalités d'application (contribuables concernés, conditions à respecter, durée, etc.). Selon leur nature, ces dispositifs ont des conséquences différentes sur les recettes des collectivités.

e. Les dispositifs d'allègement de la fiscalité

Si les principales taxes directes locales sont définies par la loi et gérées par l'administration fiscale, les collectivités locales disposent de marges de manœuvre leur permettant d'influer sur les ressources fiscales. Parmi les dispositifs d'allègement de l'impôt définis par la loi, quelques-uns sont d'application facultative. La loi laisse les collectivités décider si elles souhaitent ou non les appliquer sur leur territoire. À travers ces dispositifs, celles-ci disposent donc de la possibilité d'accorder des allègements à certaines catégories de contribuables en fonction de leur situation.

Les dispositifs d'allègement de la fiscalité directe locale

Exonérations et abattements obligatoires (applicables de plein droit)	Ces allègements sont le résultat de mesures législatives. Ils donnent lieu au versement par l'État de compensations d'exonérations (allocations compensatrices ou dotations) qui, au fil des années, notamment du fait de leur mode de calcul qui ne garantit pas des compensations dynamiques, font peser sur les collectivités une part de plus en plus grande du financement des allégements octroyés. Leur montant figure sur l'état de notification des bases reçu par la collectivité aux alentours de la mi-mars de l'année d'imposition.
Exonérations et abattements facultatifs (applicables sur décision de la collectivité)	L'État ne verse aucune compensation, puisqu'il s'agit d'allègements librement décidés par la collectivité. Elle supporte alors entièrement la perte de recettes correspondant à ses décisions.
Dégrèvements	Il s'agit d'une diminution totale ou partielle pratiquée sur le montant de l'impôt dû par le redevable. L'État se substitue aux contribuables locaux. Toutefois, en raison du coût budgétaire pour l'État, il arrive que ce dernier ne rembourse pas intégralement le dégrèvement qu'il a décidé.

FOCUS

Le catalogue des délibérations fiscales

Toutes les informations nécessaires pour instituer des décisions fiscales (référence du Code général des impôts, durée de l'exonération, taux de l'exonération, référence du modèle de délibération) sont regroupées dans le catalogue des délibérations, qui est accompagné de nombreuses fiches techniques utiles pour expliquer les modalités, ainsi que des modèles de délibérations pour aider les collectivités dans leurs décisions fiscales. Il permet également aux collectivités de prendre connaissance de l'ensemble des outils disponibles afin de mener des politiques fiscales sur leur territoire.

Le catalogue des délibérations et les modèles de délibérations sont disponibles à cette adresse : *collectivites-locales.gouv.fr*

Les conseils municipaux qui souhaitent mettre en œuvre ces allègements doivent prendre des délibérations, en général avant le 1er octobre d'une année pour qu'elles soient applicables le 1er janvier de l'année suivante.
Ces délibérations sont transmises aux services fiscaux.

f. La fixation des taux d'imposition

Les communes fixent directement les taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), et, lorsqu'elles ne sont pas membre d'un EPCI à FPU, celui de la cotisation foncière des entreprises (CFE).
L'état de notification n° 1259 est l'acte de notification des taux d'imposition des quatre taxes directes locales. Il est prérempli par les services fiscaux, puis adressé par voie dématérialisée à la mairie par les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP). Il est complété par les services municipaux après fixation par le conseil municipal du produit fiscal attendu des taxes directes locales. Leur liberté de vote est toutefois encadrée par des règles définies par la loi.

Plafonnement des taux d'imposition

Les plafonds sont différents selon qu'il s'agit de la cotisation foncière des entreprises ou des trois autres taxes : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires.
Pour la cotisation foncière des entreprises, le taux ne peut excéder deux fois la moyenne nationale constatée l'année précédente au niveau communal.

Pour les trois autres taxes, le taux plafond est égal au plus élevé des deux taux moyens suivants :
- deux fois et demie le taux moyen des communes du département pour l'année précédente ;
- deux fois et demie le taux moyen des communes de l'ensemble de la nation pour l'année précédente.

Ces taux plafonds figurent sur l'état de notification transmis par les services fiscaux.

Les règles de lien entre les taux

- Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut varier que dans les mêmes proportions que le taux de la TFPB par rapport à l'année précédente (selon un même coefficient).
- Le taux de cotisation foncière des entreprises ne peut, par rapport au taux de l'année précédente, être augmenté ou diminué dans une proportion supérieure à celle du taux de TFPB, ou bien à celle du taux moyen pondéré (TMP) des taxes foncières de l'année en cours pour les communes.
- De même, le taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS) ne peut, par rapport au taux de l'année précédente, être augmenté ou diminué dans une proportion supérieure à celle du taux de TFPB, ou bien à celle du taux moyen pondéré (TMP) des taxes foncières de l'année en cours pour les communes.

Ainsi, le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires n'est pas soumis aux mêmes règles que les taux des deux taxes foncières.
Pour les communes, il est toujours possible d'utiliser une variation uniforme (même progression de la THRS et de la TFPNB que la TFPB), mais pour une variation différenciée (évolutions différentes des taux des différentes taxes), il faut, pour la THRS, prendre en compte la plus petite variation entre celle du TMP des taxes foncières et celle du taux de la TFPB.

En outre, le taux applicable pour la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) correspond au taux de la taxe d'habitation de la commune, majoré, le cas échéant, du taux des EPCI sans fiscalité propre dont elle est membre, ou de celui de l'EPCI à fiscalité propre ayant délibéré afin d'assujettir à la THLV.

Par ailleurs, sur le modèle des majorations applicables à la cotisation foncière des entreprises, l'article 151 de la loi de finances pour 2024 instaure, pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, une possibilité de majoration, sans lien, des taux de THRS, sous réserve de respecter les conditions suivantes :



- pour les communes, lorsque le taux communal de THRS est inférieur à 100 % de la moyenne départementale, elles ont la possibilité de majorer chaque année ce taux de THRS de 10 % jusqu'à hauteur du seuil et ce sans obligation de majorer le taux de TFPB.

Même si les conditions d'application de la majoration spéciale du taux de TH des communes ne sont connues qu'au moment du vote des taux, l'état n° 1259 des communes mentionnera en page 2 :
- *le taux moyen pondéré (TMP) de TH constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département afin de tester l'éligibilité au dispositif ;*
- *la majoration spéciale maximale applicable au taux de TH dans le département (TMP de TH constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département multiplié par 10 %).*



Exemple :

Soit une commune dont le taux de TH maximum s'établit à 11 % en application des règles de lien de droit commun. Cette commune souhaiterait pouvoir voter un taux de 11,50 %.

Le taux moyen de TH constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département X était de 16,54 %.

Cette commune peut prétendre à la majoration spéciale à condition que son propre taux (11 %) soit inférieur à 16,54 %.

La majoration doit s'inscrire dans cette limite de 12,41 %, sans que l'augmentation du taux soit supérieure à 10 % de cette moyenne. 16,54 x 0,1 = 1,654.

La commune peut donc voter un taux majoré au maximum de 1,654 point, soit 11 + 1,654 = 12,654 % .

Le taux de 11,50 % est donc légal.

La variation proportionnelle des taux

Il s'agit de l'hypothèse où les taux des quatre taxes (TFPB, TFPNB, THRS et CFE) évoluent de manière identique, par application du même coefficient de variation à chacun des taux votés l'année précédente. Ainsi, afin d'obtenir les taux de l'année N, on applique aux taux de l'année N-1 un coefficient de variation proportionnelle (KVP).
Ce coefficient est égal au rapport entre le produit attendu par la commune pour l'année d'imposition et le produit fiscal à taux constants (égal au produit des bases prévisionnelles de l'année de taxation par les taux de l'année précédente). Le produit attendu doit tenir compte de la part des impôts non modulables tels que l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), la contribution positive ou négative au titre du fonds de garantie individuelle de ressources (FNGIR), etc.

La variation différenciée des taux

Dans ce cas, les taux des quatre taxes (TFPB, TFPNB, THRS et CFE) ne progressent pas au même rythme.
Les communes peuvent faire évoluer librement les taux, mais en respectant les règles de lien présentées précédemment.

Les services de la DDFiP disposent d'outils de simulation permettant d'aider les communes à déterminer leurs taux d'imposition, en prenant en compte les règles d'encadrement applicables.

g. Le calendrier des principales étapes de la gestion de la fiscalité locale et des échanges entre l'administration et les collectivités

1er octobre de l'année N – 1	Date limite, pour les collectivités, pour prendre leurs délibérations fiscales en matière d'assiette, notamment les exonérations (pour certains types de délibérations, d'autres dates limites sont prévues)
Mars de l'année N	Notification aux collectivités de leurs bases d'imposition prévisionnelles (état 1259)
15 avril de l'année N*	Date limite pour le vote des taux par les collectivités
Du 1er août au 15 octobre de l'année N	Émission des rôles d'imposition pour chacune des taxes directes locales
Novembre de l'année N	Transmission aux collectivités, par la Trésorerie, d'une copie des rôles d'imposition concernant leur territoire

**Les taux des impôts directs doivent être votés avant le 15 avril. Cette date est reportée au 30 avril lors du renouvellement du conseil municipal.*

Voir annexe sur le calendrier fiscal du maire et du président d'EPCI : collectivites-locales.gouv.fr

3. Les recettes de fonctionnement : les transferts financiers et les dotations de l'État

Les transferts financiers versés par l'État aux communes regroupent des dotations et des concours très divers, ayant chacun des objectifs et des règles de calcul différents. La majorité d'entre eux constituent des recettes de fonctionnement. Parmi ces transferts, la dotation globale de fonctionnement représente la principale dotation perçue par les communes.

a. La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Présentation générale

La DGF a pour vocation de contribuer au financement des budgets communaux, en compensation d'anciennes ressources fiscales supprimées par l'État, et d'organiser la péréquation au profit des communes considérées comme défavorisées.

Étant donné la part qu'elle occupe dans les transferts de l'État, la DGF constitue un enjeu budgétaire important pour le budget national, dont l'État a souhaité maîtriser l'évolution. Ainsi, pendant longtemps, la DGF a bénéficié de l'indexation annuelle de son montant, tenant compte de l'inflation et d'une partie de la croissance économique nationale. Cette indexation a progressivement été réduite, puis supprimée en 2011. Entre 2014 et 2017, la DGF a été soumise pour la première fois à de fortes réductions, au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics. Sur cette période, la DGF des communes a diminué de près de 30 %. Le montant total de la DGF a ensuite été gelé de 2018 à 2022. Malgré le gel de l'enveloppe, les baisses de DGF se sont poursuivies pour plus de la moitié des communes.

En effet, les montants individuels varient d'une année sur l'autre sous l'effet des règles de répartition de la DGF. Dans le contexte de forte inflation apparue en 2022 et 2023, la DGF a été revalorisée pendant trois années consécutives (2023, 2024 et 2025), ce qui a permis de diminuer la proportion de communes connaissant des baisses de DGF. En tout état de cause, il convient de distinguer l'évolution globale de l'enveloppe et les évolutions individuelles, qui sont variables d'une commune à l'autre selon leur situation au regard des différentes parts de la DGF. Autrement dit, et à titre d'exemple, une commune peut connaître une baisse de sa DGF malgré la hausse de l'enveloppe nationale.

Le montant global de la DGF est fixé chaque année en loi de finances. La DGF des communes se compose de plusieurs enveloppes :

- une dotation dite « forfaitaire » ;
- des dotations de péréquation, attribuées à certaines communes identifiées selon la faiblesse de leurs ressources et/ou l'importance de leurs charges. Ces dotations sont au nombre de trois : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

La plupart des communes perçoivent à la fois une attribution de dotation forfaitaire et une ou plusieurs dotations de péréquation. Certaines d'entre elles touchent uniquement de la dotation forfaitaire, car elles ne remplissent pas les critères d'éligibilité aux dotations de péréquation. À l'inverse, d'autres perçoivent une attribution de péréquation, mais pas de dotation forfaitaire. Enfin, une petite proportion n'encaisse plus aucune DGF (553 communes en 2025, cette proportion étant tendanciellement en hausse depuis 2014).

Le calcul des montants individuels obéit à des règles complexes et dépend de nombreux critères, rendant très difficiles la compréhension des évolutions de DGF et *a fortiori* leurs prévisions.

Les principaux critères de calcul de la DGF

On distingue deux catégories de critères :

- La première regroupe les critères de richesse (ou « critères financiers ») : ces critères visent à mesurer le niveau de ressources dont bénéficient les communes. Il s'agit principalement du potentiel fiscal et financier et de l'effort fiscal.
- La seconde catégorie, qui correspond aux critères de charges, a pour objet d'identifier et de mesurer les charges auxquelles les communes doivent faire face. Ces critères sont nombreux et diversifiés : population de la commune, dont le périmètre est spécifique à la DGF (population dite « DGF »), nombre d'enfants d'âge scolaire domiciliés dans la commune, niveau de revenus des habitants de la commune, nombre de logements sociaux, longueur de voirie, situation de la commune dans un zonage géographique (zone « *France ruralités revitalisation* », zone de montagne, quartier prioritaire de la ville, etc.).

Certains indicateurs, en particulier la population DGF et le potentiel financier, sont utilisés non seulement pour la DGF, mais aussi pour d'autres dotations (DETR, subventions départementales, etc.), pour des mécanismes de péréquation (fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales [FPIC], fonds départemental de



péréquation de la taxe professionnelle [FDPTP], etc.) et également pour des dispositifs prévoyant des prélèvements sur les communes (dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales [Dilico], par exemple).

La plupart de ces critères sont actualisés chaque année par les services de l'État. Ils figurent sur la fiche d'information de DGF communiquée à la commune par la préfecture, généralement pendant l'été.

Sont présentés, ci-dessous, la population DGF, le potentiel financier et l'effort fiscal

• La « population DGF »
Elle correspond à la population totale de la commune (population municipale + population comptée à part), actualisée chaque année par l'Insee et authentifiée par décret, à laquelle sont ajoutés plusieurs éléments visant à tenir compte de charges spécifiques : il s'agit principalement de l'ajout d'un habitant par résidence secondaire implantée sur le territoire de la commune, et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil de gens du voyage (porté à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles à la DSU ou à la DSR « bourg-centre »).



• Le potentiel fiscal et le potentiel financier
Le potentiel fiscal et le potentiel financier mesurent le niveau de ressources dont dispose la commune. Rapportés au nombre d'habitants (en population DGF), ils permettent de situer les communes par rapport à la moyenne nationale ou à la moyenne de leur strate démographique, afin d'orienter les dotations vers les communes les moins favorisées.

Le potentiel fiscal sert à apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune. Il intègre un large panier de ressources, composé des recettes liées à la fois aux impôts « ménages » (THRS, TFPB et TFPNB, etc.) et aux impôts sur les entreprises (notamment CFE, Ifer, Tascom). La mesure du potentiel fiscal a été élargie en 2021 : elle prend désormais en compte les recettes communales perçues au titre des DMTO, de la taxe sur les pylônes électriques, de la taxe sur la publicité extérieure, de la majoration de THRS et de la taxe de stockage sur les déchets nucléaires.

À noter que sont prises en compte non seulement les ressources de la commune, mais également les recettes perçues par l'EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre. L'intégration des ressources intercommunales a pour objectif de refléter la richesse tirée par une commune de son appartenance à un EPCI. Ainsi, pour déterminer le potentiel fiscal des communes, la richesse fiscale de l'intercommunalité est répartie entre les communes membres selon des règles qui diffèrent selon que l'EPCI applique la fiscalité additionnelle ou la fiscalité professionnelle unique. Par ailleurs, les attributions de compensation perçues par les communes membres d'EPCI à fiscalité professionnelle unique sont intégrées dans le calcul de cet indicateur et sont considérées comme des richesses fiscales.

Enfin, le potentiel fiscal est composé, pour partie, de « produits potentiels » (ex. : THRS, TFPB et TFPNB, CFE, pour lesquelles la commune ou l'EPCI dispose d'un pouvoir de taux) et, pour partie, de « produits réels ». Les produits potentiels sont obtenus en multipliant les bases fiscales communales ou intercommunales de l'impôt considéré par les taux moyens nationaux correspondants, et non par les taux effectivement votés par la collectivité.
À l'inverse, les ressources pour lesquelles il n'existe pas de pouvoir de taux sont prises en compte à hauteur du produit réel (produit perçu).

Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal, auquel est ajoutée, notamment, la dotation forfaitaire de la commune. Dans la quasi-totalité des dispositifs, c'est le potentiel financier qui est utilisé et non le potentiel fiscal.

• L'effort fiscal
L'effort fiscal a vocation à évaluer le niveau de mobilisation, par la commune, de ses bases de fiscalité locale en matière d'impôts « ménages » (THRS, TFPB et TFPNB). Il correspond au rapport entre, d'une part, le produit fiscal perçu par la commune sur ces trois impôts, et, d'autre part, le produit de fiscalité qu'elle pourrait lever sur ces trois taxes si elle appliquait les taux moyens d'imposition. Un effort fiscal peu élevé comparé à la moyenne des communes de même strate démographique traduit une mobilisation relativement faible des bases fiscales, et donc l'existence pour la commune d'une possible marge pour augmenter ses recettes fiscales. L'effort fiscal repose sur le principe qu'une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers des communes mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales (celles-ci étant caractérisées par un effort fiscal plus élevé) plutôt qu'en direction de communes qui disposent de marges fiscales (affichant un effort fiscal plus faible). Ainsi, un effort fiscal peu élevé agit de manière défavorable sur le montant attribué à la commune, voire peut exclure la commune du bénéfice d'une dotation utilisant ce critère.

À l'inverse, un effort fiscal élevé est un facteur jouant de manière favorable sur le montant de dotation. L'effort fiscal, qui intervient notamment dans le calcul de la DNP, de la DSR et de la DSU, est toutefois généralement plafonné de manière à éviter un effet « incitatif » à une hausse de pression fiscale.

FOCUS

La réforme des critères financiers

Plusieurs réformes fiscales (notamment la suppression de la THRP) ont rendu nécessaire d'adapter les critères financiers aux changements intervenus dans le « panier de ressources » des communes : les recettes supprimées ont, en effet, dû être remplacées, dans le calcul des critères, par les nouvelles ressources de substitution.
Outre cette adaptation des indicateurs, la mesure du potentiel fiscal des communes a été élargie à des recettes qui n'étaient jusqu'alors pas prises en compte (DMTO, taxe sur les pylônes, etc.).
Ces modifications sont entrées en vigueur, à partir de 2023 pour le potentiel fiscal et financier, et de 2024 pour l'effort fiscal. L'application est faite selon un calendrier progressif et lissé sur cinq ans afin d'éviter des effets trop brutaux sur les dotations. Les changements intervenus dans les critères financiers peuvent expliquer certaines évolutions, à la baisse ou à la hausse, et parfois très importantes, constatées par une partie des communes à compter de 2023.

La dotation forfaitaire

Si, jusqu'en 2013, chaque commune percevait un montant de dotation forfaitaire, ce n'est désormais plus le cas. En effet, c'est sur cette dotation qu'ont été appliquées, entre 2014 et 2017, les baisses de dotations au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques. Par conséquent, les montants individuels de dotation forfaitaire ont fortement diminué, aboutissant pour certaines communes à la perte totale de leur dotation forfaitaire (2 062 communes en 2025, soit près de 6 % des communes).

Pour chaque commune, le montant de dotation forfaitaire est actualisé chaque année en repartant du montant perçu l'année précédente et en appliquant à ce montant les deux éléments suivants :

- la dotation est d'abord actualisée pour prendre en compte l'évolution de la population DGF d'une année sur l'autre ; ce facteur joue à la baisse en cas de diminution de la population ou à la hausse en cas de progression démographique, mais son impact est le plus souvent modéré ;
- la dotation, ainsi actualisée, est ensuite soumise, pour une grande partie des communes, à un mécanisme dit « d'écrêtement ». La DGF fonctionnant à enveloppe fermée, cet écrêtement consiste à redéployer des crédits afin de financer les besoins constatés sur différentes parts de la DGF. Les besoins à couvrir correspondent essentiellement à la progression des dotations de péréquation (DSU et DSR), fixée chaque année par la loi de finances. Le montant total d'écrêtement varie chaque année, selon l'ampleur des besoins à financer.

Cet écrêtement ne s'applique pas à toutes les communes : en effet, celles qui sont les plus défavorisées en termes de ressources fiscales (identifiées par un potentiel fiscal par habitant inférieur à 85 % de la moyenne nationale) en sont exonérées, ainsi que celles n'ayant plus de dotation forfaitaire. Pour les communes soumises à écrêtement, le montant prélevé tient compte du niveau total d'écrêtement à dégager, ainsi que de la population DGF de la commune et du niveau de son potentiel fiscal. L'écrêtement ne peut dépasser 1 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune. Cet écrêtement s'applique chaque année à plus de la moitié des communes, entraînant pour la très grande majorité des communes concernées, la diminution d'année en année de leur dotation forfaitaire.



FOCUS

L'AMF au service de ses adhérents : estimez votre dotation forfaitaire

Le montant de DGF à inscrire au budget est connu tardivement, en général dans les premiers jours d'avril, soit très peu de temps avant la date limite de vote des budgets. Afin d'accompagner les communes dans leur préparation budgétaire, l'AMF met en ligne sur son site, habituellement courant février, un outil permettant à chaque commune adhérente d'obtenir une estimation de sa dotation forfaitaire. Cet outil est actualisé chaque année.

Voir sur www.amf.asso.fr/m/dgf/accueil.php

La dotation de solidarité urbaine (DSU)

Elle est versée aux communes de plus de 5 000 habitants considérées comme les plus défavorisées au regard de leurs ressources (mesurées par le potentiel financier de la commune) et de leurs charges (mesurées par trois

critères : la proportion de logements sociaux dans la commune, le nombre de personnes allocataires d'aides au logement et le niveau de revenus des habitants).

Deux enveloppes de DSU sont réparties au profit des communes de 5 000 à 9 999 habitants, d'une part, et des communes de 10 000 habitants et plus, d'autre part. Afin de déterminer les communes éligibles dans chacune de ces deux strates, un classement est réalisé chaque année en fonction d'un indice synthétique, composé des quatre critères de ressources et de charges mentionnés au paragraphe précédent.
Pour chaque commune, ces critères sont comparés à la moyenne des communes de la strate correspondante.
La DSU bénéficie à un dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants (127 communes éligibles en 2025), et aux deux tiers des communes de 10 000 habitants et plus (712 communes éligibles en 2025). Ces proportions sont fixées par la loi.



La dotation de solidarité rurale (DSR)

Elle a pour objet de tenir compte des charges que supportent les communes pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, et de l'insuffisance de leurs ressources financières pour y faire face. La DSR comporte trois fractions qui obéissent à des objectifs différents.

- **La fraction « bourg-centre »** est versée essentiellement aux communes de moins de 10 000 habitants supportant certaines charges de centralité au sein de leur territoire (environ 4 100 communes bénéficient de cette fraction). Le montant attribué aux communes éligibles tient compte de leur population DGF, de leur potentiel financier et de leur effort fiscal ; une majoration de 30 % est accordée aux communes situées en zone France ruralités revitalisation (FRR).
- **La fraction « péréquation »** est attribuée à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants (environ 33 000 communes), en raison de critères très larges : en effet, seules les communes de moins de 10 000 habitants ayant un potentiel financier particulièrement élevé en sont exclues. La dotation versée aux communes éligibles comporte quatre parts. La première tient compte de la population de la commune, de son potentiel financier et de son effort fiscal ; la deuxième est calculée selon la longueur de voirie, avec une majoration pour les communes de montagne ; la troisième est calculée proportionnellement au nombre d'enfants d'âge scolaire domiciliés dans la commune ; la dernière tient compte du potentiel financier et de la superficie de la commune. Depuis 2025, une majoration de 20 % est accordée aux communes situées en zone FRR.
- **La fraction « cible »**, créée en 2011, est destinée à renforcer la solidarité en faveur des 10 000 communes rurales les plus fragiles parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions de la DSR. Afin de déterminer les 10 000 communes éligibles, un classement est réalisé chaque année en fonction d'un indice synthétique composé du potentiel financier de la commune et du niveau de revenus de ses habitants, qui sont comparés à la moyenne des communes de la strate démographique correspondante. La dotation versée aux communes éligibles comporte quatre parts, dont les modalités de calcul sont identiques à celles de la DSR péréquation.

FOCUS

Mécanismes de garantie et d'encadrement des dotations de péréquation

Des mécanismes de garantie sont prévus pour les communes qui ne remplissent plus les conditions d'éligibilité à une dotation et en perdent donc le bénéfice : une garantie de sortie leur est versée de manière à éviter des baisses trop brutales de dotation. Seule la DSR péréquation ne s'accompagne d'aucune garantie en cas de perte d'éligibilité. Pour les autres enveloppes de péréquation, la garantie correspond à la moitié du montant perçu l'année précédant la perte de la dotation ; elle n'est versée qu'une seule année.

Par ailleurs, pour les communes restant éligibles d'une année sur l'autre, l'évolution de leur attribution est encadrée pour éviter des variations trop fortes. Ainsi, pour l'ensemble des parts de DSR et de DNP, les attributions ne peuvent baisser de plus de 10 % ni augmenter de plus de 20 % par rapport au montant perçu l'année précédente. S'agissant de la DSU, l'attribution individuelle ne peut diminuer par rapport à l'année précédente, et aucun encadrement à la hausse n'est prévu.

La dotation nationale de péréquation (DNP)

Elle vise les communes considérées comme défavorisées par rapport aux communes de la même strate démographique, et mobilisant déjà une partie importante de leurs ressources fiscales. Ces deux conditions cumulatives sont mesurées par le potentiel financier et l'effort fiscal. Plusieurs cas d'éligibilité sont prévus ; schématiquement, la DNP est versée aux communes caractérisées par un potentiel financier inférieur à un plafond, et par un effort fiscal dépassant un certain seuil (potentiel financier faible et effort fiscal élevé).

Contrairement à la DSU et à la DSR, la DNP est attribuée presque uniquement sur la base de critères de ressources (le seul critère de charges pris en compte est la population). La DNP est versée à environ 21 500 communes. À noter que la DNP se compose de deux parts : à la part dite principale s'ajoute une majoration, ciblée plus spécifiquement sur les communes de moins de 200 000 habitants, éligibles à la part principale et disposant de faibles ressources en termes d'impôts économiques.

La DGF des communes d'Outre-mer

En matière de dotation forfaitaire, les communes d'Outre-mer sont soumises aux mêmes règles que les communes de l'Hexagone.

En revanche, elles relèvent d'un régime particulier s'agissant de la péréquation. En effet, elles ne sont pas éligibles à la DSU, la DSR ou la DNP, mais perçoivent une dotation spécifique, la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer (Dacom). En termes de financement, cette dotation correspond à une fraction de l'enveloppe nationale de péréquation (enveloppe composée de la DSU, de la DSR et de la DNP). Elle est répartie en deux enveloppes, l'une pour les communes des collectivités d'Outre-mer (COM) et l'autre pour les communes des départements d'Outre-mer (DOM).

Les communes des COM perçoivent une attribution de Dacom calculée avec des critères qui diffèrent selon le territoire concerné (population DGF, superficie, éloignement du chef-lieu du territoire, capacité financière de la commune, etc.).

Dans les DOM, la Dacom a fait l'objet d'une réforme appliquée progressivement de 2020 à 2023 afin, notamment, de permettre un rattrapage de dotation au profit des communes de ces départements.

Ainsi, la Dacom a été complétée par une nouvelle dotation, la dotation de péréquation des communes d'Outre-mer (DPOM). La DPOM est répartie entre les communes des DOM selon des critères de ressources et de charges spécifiques (population DGF, potentiel financier intégrant les recettes d'octroi de mer perçues par la commune, revenu moyen par habitant constaté dans la commune, nombre de bénéficiaires du RSA et d'aides au logement, nombre d'enfants domiciliés dans la commune).
Les villes-capitales bénéficient d'une majoration afin de tenir compte des charges de centralité. Contrairement aux communes de l'Hexagone, qui ne sont pas toutes éligibles à la péréquation, chaque commune d'Outre-mer perçoit une attribution de Dacom et de DPOM.

FOCUS

La nécessaire réforme de la DGF

Au fil des années, la DGF est devenue un dispositif très complexe et qui ne garantit plus une répartition juste des moyens financiers. Une refonte globale est nécessaire afin d'apporter davantage de lisibilité et de mettre fin aux écarts de dotations qui peuvent être constatés entre communes de situation comparable. Cette réforme devra s'attacher à redéfinir les critères de répartition pour permettre une meilleure mesure des niveaux de ressources et de charges ; certains d'entre eux sont, en effet, aujourd'hui largement obsolètes. Elle devra enfin s'accompagner d'une revalorisation de l'enveloppe de la DGF afin d'aboutir à un dispositif équilibré et acceptable.

L'information des communes en matière de DGF

Chaque année, les montants individuels de DGF sont mis en ligne à la fin du premier trimestre, en général dans les premiers jours d'avril, sur le site de l'État consacré aux dotations (voir *dotations-dgcl.interieur.gouv.fr /consultation/accueil.php*).

La notification proprement dite, qui fait courir le délai de recours, intervient courant mai ou juin via la publication d'un arrêté au Journal officiel, qui indique les montants attribués à chaque commune au titre des différentes parts de DGF.

Chaque commune reçoit ensuite de sa préfecture une fiche d'information comportant les données retenues pour le calcul de sa DGF (population DGF, niveau de potentiel financier, effort fiscal, revenu des habitants, etc.).
La direction générale des Collectivités locales (DGCL) met également en ligne, sur le site réservé aux dotations, un fichier sous format dématérialisé et exploitable, regroupant l'ensemble des critères de calcul de la DGF, qui permet d'accéder aux données de toutes les communes.

Enfin, chaque dotation fait l'objet d'une note d'information de l'administration, accessible sur le site consacré aux dotations et indiquant les règles de répartition et les éléments de calcul annuels (formules de calcul, valeurs de point, etc.).

La DGCL établit chaque année un guide pratique de la DGF. Pour accéder à l'édition 2025 : collectivites-locales.gouv.fr/actualites/guide-pratique-de-la-dgf-2025





Modalités de versement
La dotation forfaitaire, la DSU et la Dacom sont versées mensuellement, tandis que la DSR et la DNP donnent lieu à un versement unique intervenant une fois connu le montant de la dotation de l'année (versement généralement fin juin).

b. Les autres principaux transferts et dotations de fonctionnement

Les principaux transferts et dotations versés par l'État, autres que la DGF, sont listés ci-dessous à titre d'information et de manière non exhaustive. Leurs montants respectifs de même que leurs modalités de répartition (communes bénéficiaires, calcul, etc.) sont très différents de l'un à l'autre.

Les transferts liés à des dispositifs fiscaux
Il s'agit de transferts versés au titre d'allègements de fiscalité locale ou de compensations liées à de précédentes réformes fiscales. Peuvent être cités à titre d'exemples :
- les remboursements de dégrèvements d'impôts locaux ;
- les compensations d'exonérations et d'allègements de fiscalité locale ;
- le transfert versé aux communes concernées pour compenser leurs pertes de recettes découlant de la réduction de la valeur locative des établissements industriels ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ;
- la compensation pour pertes de bases de contribution économique territoriale et de redevance des mines.

Les dotations versées pour accompagner des transferts de compétences ou des charges particulières
Il s'agit, par exemple, des dotations suivantes, mises en place à différentes époques :
- la dotation générale de décentralisation (DGD) ;
- la dotation particulière « élu local » (DPEL) ;
- la dotation pour titres sécurisés (DTS) ;
- la dotation de valorisation des aménités rurales (ex-dotation « biodiversité »).

4. Les recettes de fonctionnement : la péréquation horizontale

La péréquation horizontale se définit communément par la mise en œuvre de dispositifs de prélèvement-reversement directs entre communes et entre territoires des ensembles intercommunaux. Parmi les fonds de péréquation horizontale entre collectivités territoriales, il y a le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

FOCUS

Les transferts servant de variables d'ajustement

Certains transferts de l'État aux collectivités locales servent de variables d'ajustement. Leur montant est diminué afin de limiter la progression de l'enveloppe totale des transferts, dans un objectif de maîtrise des comptes de l'État. Les transferts concernés et le montant des baisses qui leur sont appliquées sont déterminés chaque année en loi de finances. Ce mécanisme, dont le périmètre a évolué au fil des ans, explique que certains transferts versés aux collectivités subissent d'année en année des diminutions, voire sont définitivement supprimés. Depuis 2018, les transferts ciblés s'agissant des communes sont notamment la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), versés par l'État aux conseils départementaux, puis répartis ensuite par les départements entre les communes et EPCI défavorisés de leur territoire. En 2026, s'ajoute à cette liste la compensation versée aux communes concernées au titre de la réduction de la valeur locative des établissements industriels.

a. Le FPIC

Le FPIC s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composé d'un EPCI et de ses communes membres. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal par l'intermédiaire d'un potentiel financier agrégé (PFIA) en agrégeant la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres.

Ainsi, le FPIC est alimenté par un prélèvement sur les ressources des ensembles intercommunaux et des communes isolées dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant dépasse un certain seuil. Les sommes sont reversées aux ensembles intercommunaux et communes isolées moins favorisés, classés en fonction d'un indice synthétique tenant compte de leur potentiel financier agrégé, du revenu moyen par habitant et de leur effort fiscal. Le montant annuel du FPIC s'élève à 1 milliard d'euros.

En pratique, les préfectures adressent aux intercommunalités la fiche de notification officielle du FPIC (la mise en ligne ne vaut pas notification) qui donne la répartition de droit de ces montants et qui ne nécessite aucune délibération de la part du conseil communautaire ou des communes pour qu'elle s'applique. Cependant, des dérogations à cette répartition de droit commun sont possibles.

Pour plus d'informations, voir le guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.

b. Le FSRIF

Le FSRIF est alimenté par un prélèvement sur les ressources des communes de la région Île-de-France. Les communes contributrices sont celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région.
Les ressources du FSRIF sont réparties entre les communes de plus de 5 000 habitants (population DGF) dont la valeur de l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieure à la médiane.
Le montant annuel du FSRIF est de 350 millions depuis 2020.

Le prélèvement au titre du FSRIF ne peut excéder 11 % des dépenses réelles de fonctionnement (dont le détail figure chaque année dans la circulaire correspondante).

c. Le plafonnement des prélèvements FSRIF et FPIC

Le plafonnement de la contribution des ensembles intercommunaux et communes isolées qui sont prélevés à la fois au titre du FPIC et du FSRIF est fixé à 14 % des ressources fiscales du territoire (EPCI et communes membres).

5. Les recettes de fonctionnement : les produits des services

Le principe général de fixation des tarifs publics est celui de l'égalité des usagers devant les charges publiques. Mais il n'interdit pas de pratiquer des tarifs différenciés si une loi l'autorise, s'il existe des différences de situation appréciables entre les usagers, ou en cas de nécessité d'intérêt général. La commune peut aussi instituer un tarif plus élevé pour les élèves non-résidents afin de couvrir les frais de fonctionnement des services à caractère facultatif (crèches, haltes-garderies, cantines, école de musique). Mais, en aucun cas, ce tarif ne peut excéder le prix de revient des prestations.

6. Les recettes spécifiques de l'Outre-mer

L'octroi de mer constitue une dérogation au principe de non-discrimination entre les produits locaux et les produits provenant de France hexagonale ou d'autres États membres de l'Union européenne.

L'octroi de mer permet d'assurer des ressources aux budgets des collectivités ultramarines, principalement les communes, et de favoriser le développement des entreprises locales en instaurant des possibilités d'exonérations.

Il s'applique aux entreprises locales qui produisent et vendent des biens meubles corporels dans les collectivités d'Outre-mer. Sont considérées comme des activités de production les opérations de fabrication, de transformation ou de rénovation de biens meubles corporels, ainsi que les opérations agricoles et extractives. Par ailleurs, dans le but de simplifier et d'alléger les obligations des petites entreprises, mais également de soutenir leur développement, les exonérations ou les réductions de taxe, l'octroi de mer concerne tous les opérateurs dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 550 000 euros.

Dès lors, sont soumises à cette taxe les importations de biens et les livraisons de biens effectuées à titre onéreux par les personnes qui les ont produits.
Un nouveau régime d'octroi de mer a été adopté par décision du 7 juin 2021 du Conseil de l'Union européenne, transcrite en droit français par l'article 99 de la loi de finances pour 2022 modifiant la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Le terme « octroi de mer » recouvre deux taxes :

- l'octroi de mer, qui bénéficie principalement aux communes et à l'ancien conseil général (en Guyane uniquement) ;
- et l'octroi de mer régional, dont seuls les conseils régionaux concernés tirent avantage.

a. L'octroi de mer

Les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibération du conseil régional de Guadeloupe et de La Réunion, de l'assemblée de Guyane, de l'assemblée de Martinique ou du conseil départemental de Mayotte.
Ils sont déterminés par référence aux codes de la nomenclature combinée figurant à l'annexe 1 au règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, ou aux codes de toute autre nomenclature qui reprend la nomenclature combinée, en



y ajoutant éventuellement des subdivisions pour les positions limitativement prévues à l'annexe 1 à la décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises et modifiant la décision n° 940/2014/UE.

Les taux de l'octroi de mer ne peuvent pas excéder un taux maximal de 60 % et, pour les produits alcooliques et les tabacs manufacturés, un taux maximal de 90 %.
À Mayotte, ces taux maximaux sont majorés de moitié.

b. L'octroi de mer régional
Les conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion, l'assemblée de Guyane, l'assemblée de Martinique ou le conseil départemental de Mayotte peuvent instituer, au profit de la collectivité, un octroi de mer régional ayant la même assiette que l'octroi de mer.

Cette taxe est intégralement reversée au conseil régional en Guadeloupe et à La Réunion, aux collectivités territoriales uniques en Martinique et en Guyane, et au conseil départemental de Mayotte.

Les taux de base de l'octroi de mer régional ne peuvent excéder 2,5 % en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, et 5 % en Guyane.

7. L'autofinancement
L'autofinancement est constitué par la différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement.
Son montant peut être affecté partiellement ou totalement au financement de la section d'investissement.

Il est inscrit en dépense de fonctionnement au chapitre 023 et en recette d'investissement au chapitre 021.

B. La section d'investissement

1. Les dépenses d'investissement
Elles comprennent essentiellement des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité locale : achats de matériels durables, constructions ou aménagements de bâtiments, travaux d'infrastructure et acquisition de titres de participation ou d'autres titres immobiliers.
Les dépenses d'investissement sont constituées notamment par les immobilisations décrites ci-dessous.

a. Les immobilisations corporelles
Elles intègrent toutes les dépenses de travaux et d'équipement de la collectivité lorsque ceux-ci sont terminés. Il s'agit des dépenses afférentes, par exemple, aux terrains, constructions, matériel de transport (voiture de tourisme, véhicule utilitaire), matériel de bureau et matériel informatique (ordinateur, téléphone), etc.

b. Les immobilisations incorporelles
Ce sont les actifs immatériels, ceux que l'on ne peut pas toucher. Les plus connus sont les frais de recherche et développement, les brevets, licences, marques, logiciels.

c. Les immobilisations en cours
Elles intègrent toutes les dépenses de travaux et d'équipement de la collectivité lorsque ceux-ci sont en cours de réalisation.

FOCUS

La pluriannualité budgétaire

Afin de ne pas faire supporter au budget annuel d'une collectivité l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses afférentes à l'exercice, la section d'investissement du budget peut comprendre des autorisations de programme (AP) et la section de fonctionnement, des autorisations d'engagement (AE).

Ce mécanisme permet à la collectivité d'engager une dépense dont l'exécution s'étale sur plusieurs exercices sans faire supporter le coût de l'intégralité de la dépense pluriannuelle sur les crédits de paiement d'un seul exercice, impactant les conditions d'équilibre du budget.
La gestion en AP-AE peut ainsi s'avérer nécessaire quand un projet, une opération ou un dispositif de subvention ont une durée de réalisation de plusieurs années.

Les collectivités de 3 500 habitants et plus peuvent retenir une gestion pluriannuelle de leurs crédits. L'adoption d'un règlement budgétaire et financier est obligatoire (voir chapitre 1 sur le RBF).

Les communes et groupements de moins de 3 500 habitants ainsi que leurs établissements publics ne sont pas soumis à la gestion pluriannuelle. Elles peuvent, néanmoins, si elles délibèrent en ce sens, déroger à ce principe et appliquer la gestion pluriannuelle des crédits.

Les autorisations de programme, en section d'investissement, et les autorisations d'engagement, en section de fonctionnement, sont adoptées et révisées au moment du vote du budget (BP, BS, DM).

FOCUS

La distinction entre les immobilisations (investissement) et les charges (fonctionnement)

La distinction entre immobilisation (investissement) et charge (fonctionnement) est essentielle. Selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre, la dépense n'aura pas les mêmes effets sur le patrimoine, les possibilités de financement par l'emprunt, la récupération du FCTVA et l'amortissement.

Les dépenses ont le caractère d'immobilisations si elles ont pour effet une augmentation de la valeur d'un élément d'actif ou une augmentation notable de sa durée d'utilisation. Ainsi, les dépenses à inscrire à la section d'investissement comprennent essentiellement des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité : achats de matériels et équipements durables, construction ou aménagement de bâtiments, travaux d'infrastructure (voirie, réseaux divers). Inversement, sont imputées en fonctionnement les dépenses qui concernent le quotidien de la gestion municipale : fournitures courantes, prestations récurrentes, petites réparations, entretien courant, maintenance, qui n'améliorent pas la valeur des investissements ou des biens possédés par la collectivité.

d. Les autres immobilisations financières

Elles regroupent, notamment, les prêts accordés à des tiers et les créances assimilables à des prêts (dépôts et cautionnements, par exemple).

2. Les recettes d'investissement

a. Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Le FCTVA est versé par l'État aux collectivités pour leur compenser, de manière forfaitaire, la TVA qu'elles acquittent sur certaines de leurs dépenses d'investissement (par exemple : construction d'école, réhabilitation de salle des fêtes, aménagement de parking public, acquisition de matériels roulants), et, depuis 2016, sur certaines dépenses de fonctionnement (il s'agit principalement des travaux d'entretien et de réparation des bâtiments publics, des voiries et, depuis 2020, des réseaux d'eau, d'assainissement et d'éclairage public). Lorsqu'il est perçu au titre de dépenses d'investissement, le FCTVA est à inscrire en section d'investissement.

Trois régimes de versement du FCTVA coexistent dans le droit en vigueur :

- un versement l'année même de la dépense pour les communes nouvelles ;
- un versement avec une année de décalage pour les communes bénéficiant du versement anticipé du FCTVA mis en place dans le cadre du plan de relance de l'économie de 2009 ;
- et enfin, pour les autres communes, un versement avec un décalage de deux ans.

Depuis 2021, le FCTVA est automatisé. Sa gestion se fait par un recours à une base comptable des dépenses engagées et par la dématérialisation quasi intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement. L'automatisation substitue ainsi une logique comptable, basée sur une assiette de comptes éligibles préalablement arrêtés, à une logique d'éligibilité sous condition de respect de critères juridiques.
L'arrêté ministériel du 30 décembre 2020, les arrêtés interministériels modificatifs des 17 décembre 2021 et 30 janvier 2024 fixent la liste des comptes éligibles à l'attribution du FCTVA.

À noter que les dépenses engagées pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA resteront, comme actuellement, inéligibles au FCTVA, car la TVA peut, dans ce cas, être récupérée par la voie fiscale.

Il convient de vérifier systématiquement l'imputation comptable des dépenses au bon compte fonctionnel M57 avant tout mandatement de paiement afin de garantir l'éligibilité au FCTVA et sécuriser ainsi le versement dans les délais prévisibles (N+1 ou N+2 selon le régime applicable à la commune).

b. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

La DETR est une dotation de l'État qui vise à financer, pour l'essentiel, des investissements des communes et groupements de communes situés en milieu rural. Elle est versée sous conditions et fléchée sur des catégories d'investissement définies par l'État.
Dans chaque département, une commission d'élus détermine, chaque année, les catégories de projets éligibles et les fourchettes de taux de subvention applicables.



Sont éligibles à la DETR (article L. 2334-33 du CGCT) :
- les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants ;
- les communes dont la population est comprise entre 2 000 habitants et 20 000 habitants, qui ont un potentiel financier par habitant inférieur à un potentiel financier de référence ;
- les communes nouvelles issues de la transformation d'un EPCI éligible à la DETR l'année précédant cette transformation, ou issues de la fusion de communes dont l'une était éligible à cette dotation l'année précédant leur fusion, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création.

Les établissements de coopération à fiscalité propre peuvent aussi être éligibles à la DETR.

Pour plus d'informations, voir le guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.



c. La dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL)

La DSIL est une dotation de l'État destinée au financement de projets d'investissement des communes et de leurs groupements (article L. 2334-42 du CGCT). Les crédits de la DSIL sont répartis selon une clef de répartition 65/35 de la manière suivante :
- à 65 % en fonction de la population municipale ;
- à 35 % en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants. Pour les communes, il s'agit de la population DGF, tandis que pour les unités urbaines, la référence est la population Insee.

À noter qu'une réflexion est portée depuis plusieurs années sur la fusion de certaines dotations d'investissement.

d. Les autres dotations d'investissement de l'État

Les principales autres dotations versées par l'État sont le Fonds vert, le produit des amendes de police et la dotation politique de la ville (DPV).

e. Les subventions d'investissement des départements, des régions et les fonds européens

Ces subventions sont facultatives, non systématiques et affectées à la réalisation d'opérations précises. Les conditions d'octroi et les montants sont très variables selon les domaines, mais aussi en fonction des départements et régions. Il convient donc de se référer aux guides des aides qui sont en général établis par les départements et les régions.

FOCUS

La plateforme Aides-territoires

Plateforme publique lancée en 2018 et portée par la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et France Mobilités, Aides-territoires permet aux collectivités et à leurs partenaires locaux de trouver des aides financières et en ingénierie. Sont ainsi répertoriés les différents dispositifs mis à disposition via un guichet unique.

aides-territoires.beta.gouv.fr

f. L'emprunt

Pour assurer le financement de leurs investissements, les communes disposent :
- de l'autofinancement net (ou « épargne nette »), qui est la part des recettes réelles de fonctionnement restant disponibles après couverture des dépenses réelles de fonctionnement (ainsi que de l'annuité en capital de la dette) ;
- des subventions et dotations de l'État ou d'autres organismes ;
- et de l'emprunt.

C'est le conseil municipal qui décide d'emprunter. Il détermine l'objet de l'emprunt, ainsi que ses conditions de réalisation et arbitre les paramètres financiers : montant du capital emprunté, conditions de taux d'intérêt, durée d'amortissement et mode de remboursement. Le conseil municipal peut, dans certaines limites, déléguer cette compétence au maire. Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital représentent une dépense obligatoire.
Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements. En aucun cas, l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement.
La règle de l'équilibre budgétaire impose que le remboursement du capital soit couvert par des ressources propres.
L'AMF met à disposition de ses adhérents sur le site www.amf.asso.fr le « *Guide pratique de l'emprunt. Constituer son dossier de prêt* ».

g. L'excédent de fonctionnement capitalisé

L'excédent de la section de fonctionnement doit être affecté en priorité à :
- l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur ;

- à l'excédent de fonctionnement capitalisé ;
- pour le solde éventuel, selon la décision de l'assemblée délibérante, à l'excédent de fonctionnement reporté ou à une dotation complémentaire en réserve.

Chaque année, l'AMF porte à la connaissance de ses adhérents les différentes dispositions des lois de finances ayant un impact pour les communes et les EPCI, via des notes d'information mises en ligne sur www.amf.asso.fr

FOCUS

Présentation de l'AFL, la banque des collectivités locales

L'Agence France locale (AFL) est détenue à 100 % par les collectivités locales. Née de la volonté de l'AMF et de l'ensemble des associations d'élus, cette banque publique de développement a son siège social au siège de l'AMF.

L'adhésion permet à une collectivité territoriale ou un syndicat de recourir à des prêts de l'AFL. Cette adhésion n'est cependant pas un prérequis pour bénéficier d'un accompagnement en ingénierie financière.

agence-france-locale.fr
adhesion@afl.banque.fr

FOCUS

Équilibre de la section d'investissement

En section d'investissement, les opérations doivent être financées par des subventions, des emprunts ou par les fonds propres. Le déficit reporté étant une écriture comptable, il ne peut en aucun cas être financé par une subvention ou un emprunt. Seuls restent les fonds propres de la collectivité. Ainsi, un déficit d'investissement peut être comblé par un excédent de fonctionnement au CFU.
Par délibération, ce déficit d'investissement sera donc comblé en affectant en recettes d'investissement le montant nécessaire.
Ce montant sera inscrit en recettes d'investissement à l'article 1068 « excédents de fonctionnement capitalisé ».

h. Financements alternatifs

En plus des sources de financement « classiques » telles que la fiscalité, les dotations, etc., les communes et les intercommunalités peuvent recourir, sous certaines conditions, à des modes de financement dits « alternatifs » : le parrainage, le mécénat, le financement participatif (ou crowdfunding), etc.

III. La relation ordonnateur-comptable

A. La séparation de l'ordonnateur et du comptable public

Cette relation repose avant tout sur le principe de séparation des fonctions de l'ordonnateur et de celles du comptable : la personne qui « ordonne » une dépense ou une recette (le maire) ne peut pas être la même que celle qui l'exécute (le comptable).
Ce principe fondamental prend tout son sens lors de l'exécution du budget et notamment dans le cadre de l'exécution des dépenses et des recettes.
Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont totalement incompatibles, cette incompatibilité étant même étendue aux conjoints. C'est ainsi que le conjoint d'un maire ne peut être comptable de la commune en question.

Pour l'exécution des dépenses et des recettes, l'imputation comptable est un axe majeur de la qualité comptable.
À cette fin, de nombreuses informations sont mises à disposition dans les instructions budgétaires et comptables applicables.

FOCUS

La réquisition du comptable

En cas de suspension de paiement par le comptable, le maire peut, de façon exceptionnelle, adresser au comptable un ordre de réquisition pour l'obliger à payer. Cet ordre doit être écrit et transmis au représentant de l'État. Le comptable y défère aussitôt, sauf dans certains cas (insuffisance de trésorerie, crédits insuffisants ou irrégulièrement ouverts, absence totale de justification du service fait…). Lorsqu'un comptable a payé une dépense sur un ordre de réquisition, sa responsabilité est dégagée, et c'est l'ordonnateur qui engage sa propre responsabilité.



	Rôle de l'ordonnateur (le maire)	Rôle du comptable
L'exécution des dépenses	**engage la dépense** C'est l'acte par lequel une obligation, donc une charge, est créée ou constatée pour la commune (ex. : la passation d'un marché, l'octroi de subvention, etc.). Lorsque le maire décide d'effectuer une dépense, il doit l'imputer au chapitre budgétaire ou à l'article ouvert ; **liquide le montant de la dépense** Le maire doit vérifier l'existence juridique de la dette, notamment par la constatation du service fait, ainsi que la disponibilité du crédit sur lequel sera imputée la dépense. Enfin, il arrête le montant de la dépense et fournit au comptable les pièces justificatives à l'appui de la dépense ; **ordonne le paiement** L'ordonnancement ou mandatement de la dépense, qui prend la forme d'un mandat de paiement, est l'acte administratif par lequel le maire donne au comptable l'ordre de payer la dépense.	**vise le mandat de paiement :** le comptable dispose d'une liste de pièces justificatives qui constitue une nomenclature des pièces à fournir en fonction de la nature de la dépense : pièces minimales et maximales qu'il doit exiger à l'appui de chaque mandatement. **prend en charge le mandat et procède au paiement** Le comptable n'exerce qu'un contrôle de conformité (imputation comptable utilisée, disponibilité des crédits, par exemple) et ne peut en aucun cas intervenir sur l'opportunité ou l'utilité d'une dépense. En revanche, il peut suspendre un paiement s'il constate un manquement aux obligations indiquées précédemment.
L'exécution des recettes	**constate et liquide** la créance pour calculer le montant de la recette ; **met en recouvrement** par l'émission d'un titre de recettes qui vaut ordre d'encaissement pour le comptable.	**vise le titre** (pièces justificatives). Il doit vérifier l'identité du débiteur et examiner les pièces justificatives afin de s'assurer de la régularité de la recette ; **prend en charge le titre et le recouvre** Après ces contrôles et la prise en charge de cette recette, il procède à son enregistrement comptable. Un avis des sommes à payer est alors envoyé au débiteur et, dès réception du règlement, le comptable encaisse la somme. Le comptable engage également, le cas échéant, les procédures nécessaires (poursuites, saisies) au recouvrement des sommes dues. Le comptable doit mettre en œuvre toutes les diligences nécessaires au paiement de la créance, sous peine d'engager sa responsabilité (obligation de moyen).

La DGFiP met également à disposition des collectivités locales un guide des imputations budgétaires et comptables M57. Ce document, dépourvu de portée réglementaire, s'adresse tant aux collectivités qu'aux comptables. Il contient des préconisations pour les principales opérations du secteur public local en matière d'imputation budgétaire et comptable, tout en offrant aux collectivités un cadre sécurisé pour leurs choix d'imputation. Publié initialement en 2024, le guide est mis à jour et enrichi chaque année à l'automne. Il est disponible sur le site internet de la DGCL : *collectivites-locales.gouv.fr*



B. Dérogations au principe de séparation : les régies

Le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable connaît deux dérogations :

- les régies de recettes permettent l'encaissement de recettes d'un faible montant par le régisseur, notamment dans le cadre du paiement par les usagers des services publics ;
- les régies d'avances autorisent le régisseur à régler des dépenses de faible montant ou revêtant un caractère urgent, avant mandatement.

Le maire, par délégation du conseil municipal, peut ainsi décider de créer une régie et nommer, après accord du comptable, un régisseur. Si le rôle majeur du comptable consiste à exécuter et à encaisser les dépenses et les recettes, sous sa seule responsabilité, il se doit également d'informer et de conseiller l'ordonnateur afin de l'aider dans la gestion financière et comptable de la collectivité.

C. L'information de l'ordonnateur

Afin que le maire soit informé à tout instant de la situation de trésorerie de sa commune, le comptable doit lui transmettre régulièrement une situation des disponibilités (solde du compte de la commune au Trésor, où les fonds communaux doivent être déposés) et le montant des valeurs réalisables (créances disponibles) et des dettes à court terme.

L'ordonnateur dispose également d'un accès à Hélios, progiciel de gestion des comptabilités des collectivités locales au sein de la DGFiP, afin d'éditer de nombreux états (suivi de la trésorerie, états des comptes d'attente, restes à recouvrer, prise en charge ou non d'un mandat par le comptable, par exemple).

FOCUS

La collaboration entre l'ordonnateur et le comptable

Si les fonctions imparties à l'ordonnateur et au comptable sont définies par des textes, les objectifs communs tendant à répondre aux attentes de la collectivité et à faciliter la gestion conduisent ces deux acteurs à rapprocher leurs compétences au travers d'actions de partenariats adaptées à la situation locale et basées sur le volontariat (ex. : conventions de dématérialisation, conventions de services financiers).

Sur la base d'un audit de la chaîne comptable, l'ordonnateur et le comptable peuvent, par exemple, signer une convention instaurant le contrôle allégé en partenariat (CAP) des dépenses dont les procédures ont été auditées lorsqu'ils constatent que les mesures qu'ils ont prises assurent une maîtrise satisfaisante et durable des risques. Cette convention détermine le seuil en dessous duquel l'ordonnateur est dispensé de transmettre les pièces justificatives à l'appui des mandats de paiement.

Un nouvel interlocuteur est également mis à disposition du maire par la DGFiP : le conseiller aux décideurs locaux (CDL). Le rôle de ce cadre expert est d'accompagner les élus en leur proposant une offre de conseil personnalisée couvrant les domaines budgétaires, fiscaux, économiques et patrimoniaux.



Annexe 1 : Détail du calcul de la valeur locative des locaux professionnels et industriels

1. Valeur locative des locaux professionnels

a. La surface pondérée du local

Pour calculer la valeur locative, la surface globale du local est pondérée en fonction de l'utilisation et des caractéristiques physiques des différentes parties du local pour l'activité exercée.

- Pondération à 1 pour les surfaces principales du local, c'est-à-dire les surfaces essentielles à l'exercice de l'activité (ex. : espaces de vente accessibles au public, bureaux, salles de réunion...).
- Pondération à 0,5 pour les surfaces secondaires couvertes correspondant à des éléments utilisés pour l'activité, mais dont le potentiel commercial est plus faible (ex. : réserve, chaufferie, locaux techniques, espaces de stationnement couverts...).
- Pondération à 0,2 pour les surfaces secondaires non couvertes propres à des éléments utilisés pour l'activité, mais dont le potentiel commercial est plus faible (ex : aires et lieux de stockage à l'air libre, espaces de stationnement non couverts...).

Exemple :
Une boulangerie-pâtisserie dispose d'une surface destinée à l'accueil de la clientèle égale à 40 m² (surface essentielle) et d'une surface affectée aux réserves et aux cuisines égale à 60 m² (surface secondaire couverte).
Surface pondérée = (40 × 1) + (60 × 0,5) = 70 m²



b. La catégorie du local

Les valeurs locatives des locaux professionnels sont dorénavant assises sur des valeurs calculées à partir de loyers réels constatés. Chaque local est rattaché à une des trente-huit catégories (en fonction de la nature de l'activité principale exercée dans le local – par exemple : les bureaux, les magasins, les dépôts ou encore les hôtels –) et à un secteur d'évaluation représentant un marché locatif homogène au sein de chaque département.

En cas de pluriactivité dans le local, on retient la catégorie qui occupe la plus grande surface. Si le local est vacant au 1er janvier de l'année, la catégorie doit correspondre à la dernière affectation connue.

Des tarifs au mètre carré sont ainsi déterminés dans chaque secteur d'évaluation et dans chaque catégorie de locaux au sein d'un département.

c. Le coefficient de localisation

Des coefficients de localisation sont déterminés au sein de secteurs d'évaluation afin de prendre en considération la situation particulière d'une parcelle d'assise. Ils s'appliquent aux tarifs par mètre carré des catégories de tous les locaux professionnels qui se trouvent sur la parcelle d'assise.

Le coefficient de localisation est destiné à tenir compte de la situation géographique du local dans le secteur d'évaluation, à la hausse ou à la baisse (par exemple, pour faire cas des avantages pour un local ou un groupe de locaux d'être situés dans une rue particulièrement commerçante ou, au contraire, des désavantages pour un local ou un groupe de locaux d'être enclavés ou près d'une source de nuisances).
Le coefficient de localisation permet d'augmenter ou de baisser la base d'imposition jusqu'à 30 %, et peut, à ce titre, prendre différentes valeurs comprises entre 0,70 et 1,30.

Exemple :
Les tarifs par mètre carré des catégories de tous les locaux professionnels de la parcelle concernée seront :

- majorés de 10 %, 15 %, 20 % ou 30 % (coefficient de localisation de 1,1, de 1,15, de 1,2 ou de 1,3) ;
- minorés de 30 %, 20 %, 15 % ou 10 % (coefficient de localisation de 0,7, de 0,8, de 0,85 ou de 0,9).

Annexe 1 : Détail du calcul de la valeur locative des locaux professionnels et industriels (suite)

Les coefficients de localisation sont destinés à « tenir compte de la situation de la parcelle d'assise de la propriété au sein du secteur d'évaluation ». Proposés annuellement par les commissions communales des communes n'appartenant pas à un EPCI à FPU et les commissions intercommunales des impôts directs, ils peuvent minorer ou majorer de 30 % la valeur locative des locaux professionnels de la parcelle cadastrale.

2. Valeur locative des locaux industriels

Sont considérés comme établissements industriels, ceux dont l'activité nécessite d'importants moyens techniques, non seulement lorsque cette activité consiste dans la fabrication ou la transformation de biens corporels mobiliers, mais aussi lorsque le rôle des installations techniques, matériels et outillages mis en œuvre est prépondérant.
La valeur locative des locaux industriels est en général évaluée selon la méthode comptable. En pratique, à partir du moment où un établissement industriel est répertorié dans l'actif d'un bilan d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés, il sera évalué selon la méthode comptable qui consiste à appliquer un taux d'intérêt sur le prix de revient des immobilisations foncières revalorisé pour tenir compte de l'inflation.

Pour les sols et les terrains, le prix de revient est :
- d'abord majoré de 3 % pour chaque année écoulée depuis leur entrée dans le patrimoine du propriétaire jusqu'au 1er janvier 1970, ou jusqu'au 1er janvier 1975 dans les DOM ;
- puis éventuellement réévalué en fonction du coefficient de révision des bilans de 1959 ;
- la valeur locative (VL) est ensuite obtenue en appliquant au prix de revient (PR), éventuellement majoré, un taux d'intérêt de 8 %, puis convertie à l'euro le plus proche lorsque le prix de revient est en francs, d'où la formule :
  VL = PR (éventuellement majoré et réévalué) × 8 %.

En ce qui concerne les constructions et installations foncières :
- le taux d'intérêt à appliquer au prix de revient (éventuellement réévalué en fonction du coefficient de révision des bilans de 1959) est de 12 % (article 310 L de l'annexe II au Code général des impôts [CGI]) ;
- la VL ainsi obtenue fait l'objet d'un abattement de 25 % ou 33,33 % selon que le bien a été acquis ou construit avant le 1er janvier 1976 ou à partir de cette date (article 310 J bis de l'annexe II au CGI), d'où la formule pratique suivante :
  biens acquis ou créés avant le 1er janvier 1976 : VL = 3/4 × (PR x 12 %), soit en pratique : VL = PR × 9 % ;
  biens acquis ou créés à compter de 1976 : VL = 2/3 × (PR × 12 %), soit en pratique : VL = PR × 8 %.

La loi de finances pour 2021 est venue modifier ces taux d'intérêt qui s'appliquent à la valeur d'acquisition pour former la valeur locative cadastrale : pour les terrains, le nouveau taux est 4 %, et pour les constructions, le nouveau taux est 6 % (avant abattement d'un tiers ou d'un quart).

Le résultat de cette nouvelle opération donne la valeur locative du local industriel.

Afin de compenser la perte de ressources pour les collectivités locales, l'État verse une compensation de perte de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties et de perte de recettes de cotisation foncière des entreprises, équivalente à la perte du produit entre les bases d'imposition sur ces établissements industriels et le taux d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de cotisation foncière des entreprises, de l'année 2020.



cdc habitat | Caisse des Dépôts GROUPE



Photographie © Julien Magre

L'habitat, c'est plus que quatre murs et un toit

L'habitat, c'est plus que quatre murs et un toit.
C'est un lieu de vie, de lien, de solidarité. Un monde à imaginer, construire, adapter pour bien vivre, aujourd'hui et demain.
Chez CDC Habitat, nous agissons chaque jour pour proposer un habitat durable, solidaire, accessible à tous.
Parce qu'elle est là, notre mission garantie d'intérêt général : insuffler de la vie dans chaque mètre carré.

Plus d'informations sur **groupe-cdc-habitat.com**

Découvrez notre film manifeste

BANQUE des TERRITOIRES | Caisse des Dépôts GROUPE



CHAPITRE 9

L'aménagement des territoires

Afin d'aménager leur territoire, de préserver l'environnement et les espaces naturels, de prévenir et de gérer les risques, de mettre en œuvre leur projet de développement, et, enfin, de favoriser les activités économiques, la construction et la production de logements, les communes et les intercommunalités sont pleinement compétentes et disposent de nombreux outils. Elles doivent, par ailleurs, appréhender différentes problématiques à des échelles territoriales variables nécessitant d'organiser la cohérence entre ceux-ci (documents de planification pour déterminer les modalités d'utilisation des sols, documents d'orientations et d'objectifs, urbanisme opérationnel…).

Elles peuvent aussi utiliser des outils juridiques pour réaliser leur projet – zone d'aménagement concerté (ZAC), lotissement, droit de préemption, droit d'expropriation –, de dispositifs plus opérationnels (opérations programmées d'amélioration de l'habitat, opérations de revitalisation de territoire, projet partenarial d'aménagement et grande opération d'urbanisme, etc.), et d'opérateurs spécialisés dans ces projets titulaires de missions spécifiques en matière d'aménagement – établissement public foncier, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales…

I. L'urbanisme

L'aménagement du territoire communal à travers l'élaboration d'une réglementation locale de l'urbanisme est l'une des principales responsabilités de la commune.

A. La planification

Se doter d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale confère à la commune la maîtrise des sols (entre autres outils de maîtrise foncière, le droit de préemption urbain, par exemple, dépend de ce document), en complément de la compétence du maire en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

En effet, ces deux compétences (élaboration du PLU, d'une part, et délivrance des autorisations, d'autre part) ne sont pas juridiquement liées. En revanche, toutes les demandes d'autorisation de construire (permis ou déclaration préalable, cf. *infra*) seront instruites en conformité avec la règle d'urbanisme.

Lorsque cette compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme n'a pas fait l'objet d'un transfert à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elle est membre (plus de 56 % des EPCI ont pris la compétence PLU), c'est la commune qui élabore les documents de planification en cohérence avec les documents et schémas de rang supérieur, selon une chaîne hiérarchique spécifique entre les documents (rapports juridiques entre eux de compatibilité ou de prise en compte), redéfinie par l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

Les cartes communales et les plans locaux d'urbanisme doivent être, notamment, compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale (SCoT), du plan mobilité (nouvelle dénomination du plan de déplacements urbains depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019), du programme local de l'habitat (PLH) et, dans les territoires littoraux, des schémas de mise en valeur de la mer.

Ils doivent respecter les objectifs généraux du Code de l'urbanisme et permettre l'équilibre entre ceux-ci (article L. 101-2 et L 101-2-1du Code de l'urbanisme), les prescriptions des plans de prévention des risques (PPR), les servitudes d'utilité publique, et dans certains territoires, les lois Montagne et Littoral. Les PLU doivent également être compatibles avec les plans climat-air-énergie territorial (PCAET).



ATTENTION !

Parmi les objectifs généraux du Code de l'urbanisme, la loi dite « Climat et résilience » du 22 août 2021 a intégré la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme (communément appelé objectif « ZAN »), le terme étant fixé à 2050 au niveau national, avec une première échéance de respect des objectifs à 2031 pour les schémas régionaux et documents d'urbanisme.

L'article 194 de la loi prévoit la déclinaison de l'objectif national de lutte contre l'artificialisation des sols par tranches de dix années, dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (Sraddet) et dans les documents d'urbanisme (PLU, SCoT, cartes communales) dans un rapport juridique dit « de compatibilité », plus contraignant que le rapport de « prise en compte » qui s'appliquait jusqu'à présent.

Pour les communes et EPCI couvertes par un Sraddet, ce rythme d'artificialisation ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix dernières années.

Si le ScoT modifié ou révisé au regard de ces exigences n'est pas entré en vigueur avant le 22 février 2027, les ouvertures à l'urbanisation des secteurs définis à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme seront suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié.

Si le plan local d'urbanisme (ou la carte communale) modifié ou révisé pour respecter cet objectif n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus (22 février 2028), aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée, dans une zone à urbaniser du PLU (AU) ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU (ou de la carte communale) ainsi modifié ou révisé.

Voir les 4 fascicules du ministère de la Transition écologique sur la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » sur : Fascicules de mise en œuvre de la réforme ZAN | Portail de l'artificialisation des sols



En l'absence de SCoT, ils sont compatibles avec un nombre plus important de documents, singulièrement les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne, mais également avec la plupart des documents s'imposant dans un rapport de compatibilité avec les SCoT, ce qui est, par exemple, le cas des Sraddet, schémas régionaux d'aménagement du territoire (cf. article L. 131-6 du Code de l'urbanisme).

Le SCoT est un document d'urbanisme qui, élaboré par un EPCI ou un syndicat mixte, à l'échelle d'un territoire de projet ou d'un bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation des espaces et les grandes orientations de développement d'un territoire. Ces documents doivent être mis en compatibilité avec les lois dites Littoral et Montagne, les règles générales du fascicule du Sraddet, ainsi qu'avec certains documents de rang supérieur (chartes de parcs naturels régionaux et nationaux, objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, objectifs de gestion des risques d'inondation fixés par les plans de gestion des risques d'inondation, etc.,

FOCUS

Qu'entend-on par compatibilité et conformité ?

La notion de compatibilité exige que les documents d'urbanisme ne se fassent pas obstacle (et soient donc compatibles) entre eux. Les orientations et objectifs d'un document ne doivent pas entrer en contradiction avec ceux d'un autre. La conformité suppose, quant à elle, un véritable rapport de hiérarchie. Lorsqu'un document doit être conforme à un autre, il est directement soumis aux prescriptions de ce dernier. La notion de prise en compte, largement utilisée jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, a été presque intégralement remplacée par celle de compatibilité (le lien de prise en compte ne perdure qu'avec les objectifs du Sraddet – cf. article L. 4251-3 du Code général des collectivités territoriales).

(article L. 131-1 du Code de l'urbanisme), et prendre en compte les autres documents (article L. 131-2 du Code de l'urbanisme). Les PLU et cartes communales sont compatibles, notamment, avec les SCoT, les plans de mobilité et les programmes locaux de l'habitat (article L. 131-4 du Code de l'urbanisme).

FOCUS

Le document d'urbanisme unique

La loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a créé un document d'urbanisme unique valant SCoT et PLUi (nouvel article L. 146-1 du Code de l'urbanisme). Lorsque le périmètre d'un EPCI compétent en matière de document d'urbanisme recouvre exactement le périmètre d'un SCoT, ledit établissement peut élaborer un document d'urbanisme unique ayant les effets d'un SCoT et d'un PLUi. Ce document doit respecter les principes généraux du Code de l'urbanisme (articles L. 101-1 à L. 101-3) et l'article L. 104-1 du même code (évaluation environnementale).
De plus, les documents adjoints à ce nouveau document d'urbanisme empruntent aussi bien au formalisme du SCoT qu'à celui du PLU et sont soumis aux mêmes rapports de compatibilité avec les documents de rang supérieur.

1. Le règlement national d'urbanisme (RNU)

En l'absence de document d'urbanisme sur le territoire communal, c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique, ainsi que le principe de constructibilité limitée (interdiction des travaux et constructions effectués en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune). Les autorisations de construire sont délivrées par le maire au nom de l'État (articles L. 111-1 et R. 111-1 et suivants du Code de l'urbanisme ; cf. *https://www.ecologie.gouv.fr*). Le droit de préemption urbain ne peut pas être exercé.

2. Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le PLU est élaboré à l'initiative de la commune ou de l'EPCI compétent. Lorsque la compétence a été transférée à un EPCI, on parle de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). En effet, l'article 136 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « Alur »), de 2014, a organisé les modalités de transfert de la compétence aux EPCI, mais instaure une possibilité pour les communes de s'y opposer par délibération (voir l'encadré *infra*).
Les personnes publiques associées (État, région, département, EPCI compétent en matière de PLH…) ainsi que les administrés (associations, habitants) sont consultés en amont et lors de l'élaboration du projet, à l'issue de laquelle se tient aussi une enquête publique.
Le document doit couvrir l'intégralité du territoire auquel il s'applique : celui de la commune pour un PLU et celui de l'EPCI pour un PLUi. Lorsqu'il est intercommunal, il peut tenir lieu de programme local de l'habitat et de plan de mobilité (anciennement plan de déplacements urbains ; loi d'orientation des mobilités) : on parle alors de PLUi-HM ; (articles L. 151-1 et R. 151-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

ATTENTION !

L'article 136-II de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (dite « Alur ») a étendu le champ de compétence des communautés de communes et des communautés d'agglomération, notamment en matière de plan local d'urbanisme.

En vertu de cet article, les communautés de communes et les communautés d'agglomération non compétentes en matière de PLU le 31 décembre 2026 le deviennent de plein droit à partir du 1er juillet 2027, sauf si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent dans les trois mois précédant cette date (minorité de blocage).

Pour consulter l'état des lieux des PLUi en France et les travaux du club PLUi, voir sur www.planif-territoires.logement.gouv.fr

a. Le règlement du PLU

Les articles du code relatifs au règlement du PLU ont été revus au 1er janvier 2016, lesquels ont visé à alléger le contenu et l'élaboration du PLU dans certains secteurs des établissements publics de coopération intercommunale, notamment ruraux :

- en permettant d'appliquer le règlement national d'urbanisme (RNU) dans certaines zones U, évitant la rédaction et la concertation sur les dispositions d'un règlement *ad hoc* dans des secteurs sans enjeux de construction (cela pourra, entre autres, concerner les parties urbanisées des communes actuellement sans document d'urbanisme ; article R. 151-19 du Code de l'urbanisme) ;



- en supprimant le caractère obligatoire des règles d'implantation, facilitant ainsi une plus grande adaptabilité aux besoins réels du territoire.

Voir les fiches relatives à l'écriture du PLU sur le site du Gridauh https://www.gridauh.fr

Le PLU présente le projet intercommunal ou communal au travers du programme d'aménagement et de développement durable (PADD). Le périmètre du PLU doit couvrir l'intégralité du territoire communal ou intercommunal. Il est ensuite mis en œuvre par les règlements graphique (zonage) et écrit, qui déterminent les zones où la construction est autorisée et les règles de construction propres à chacune d'entre elles.



Le règlement fixe les règles applicables à l'occupation des sols et délimite les zones urbaines ou à urbaniser, les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. Il peut, notamment, arrêter les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions (couleur, toiture, clôture…), à la forme urbaine, aux voies et accès, à l'emprise au sol et à la densité des constructions, aux équipements publics et aux espaces verts.

En complément, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) permettent d'appliquer des dispositions plus précises sur une thématique ou un secteur particulier. Dans l'hypothèse d'une communauté de communes ou d'agglomération issue d'une fusion entre un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de document d'urbanisme et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale ne détenant pas cette compétence, pour favoriser une période transitoire de passage au PLUi sur l'ensemble du périmètre intercommunal, le Code de l'urbanisme prévoit une dérogation au principe d'uniformité de périmètre pendant une période de cinq ans à compter de la création de la nouvelle communauté. Par ailleurs, le conseil communautaire peut prescrire la révision d'un plan local d'urbanisme existant sans être obligé d'engager l'élaboration d'un plan local d'urbanisme couvrant l'ensemble de son périmètre.

De plus, si une construction rend plus onéreuse l'exécution du PADD, ou si le projet compromet les objectifs fixés au sein du PADD, l'administration peut surseoir à statuer quant à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (CE, 01/12/2006, Société GFLBI, n° 296543).

L'autorisation d'urbanisme doit être conforme au règlement du PLU (article L. 152-1 du Code de l'urbanisme) et doit être compatible avec l'OAP (CE, 30/12/2021, commune de Lavérune, n° 446763).

FOCUS

Le rapport de présentation

Le rapport de présentation est la pièce qui permet de comprendre le contexte et le projet d'aménagement traduit dans le PLU sur la base d'un diagnostic territorial et de la justification des choix d'aménagement. Ce document servira de support au juge afin de vérifier la cohérence du PLU en cas de recours contre le document d'urbanisme (CE, 17/07/2013, SFR, n° 350380).
Le règlement ne doit pas comporter des dispositions de détail qui limiteraient trop fortement le droit de propriété (CE, 8 novembre 1985, Cavel et Gillet, n° 45417), mais ces dispositions doivent toutefois être précises et ne pas se borner à des objectifs généraux.

FOCUS

Reprise des procédures déjà engagées et transfert de la compétence PLU

Lorsque la compétence PLU est transférée à l'établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU ou d'un document en tenant lieu engagée avant un transfert de compétence. Lorsque la procédure a été lancée par une commune, l'accord de celle-ci est requis. L'EPCI se substitue de plein droit à la commune dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant le transfert de la compétence. Dans toutes les zones du PLU, des espaces boisés classés que l'on veut créer ou protéger peuvent être définis.
Le PLU n'est pas figé dans le temps.
C'est un document que l'on peut modifier ou réviser par délibération du conseil municipal ou communautaire et en suivant la procédure décrite par le Code de l'urbanisme en fonction de la catégorie d'évolution envisagée.

L'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a apporté un certain nombre d'évolutions dans les procédures de révision, modification et modification simplifiée des PLU. Deux régimes d'évolution des PLU et SCoT sont donc applicables selon que les procédures d'évolution ont débuté avant ou après l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions prévue six mois après la promulgation de la loi, soit le 26 mai 2026.

Jusqu'au 26 mai 2026, il existe trois procédures d'évolution : révision, modification de droit commun et modification simplifiée du PLU (articles L. 153-31 et suivants du Code de l'urbanisme).

b. La modification du PLU (articles L. 153-36 et suivants du Code de l'urbanisme)

Le PLU peut être modifié pour apporter des changements partiels, si ceux-ci, notamment, ne portent pas atteinte aux orientations définies dans le PADD ou n'ont pas pour effet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou toute autre évolution importante visée par la procédure de révision du PLU.
La modification peut être engagée si la commune (ou l'EPCI) compétente décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions.
Dans certains cas, elle est soumise à enquête publique.

La modification simplifiée du PLU

Au-delà des cas de modifications n'étant pas soumis à enquête publique et dans le cas de majorations des droits à construire prévues par le code, ou de la rectification d'une erreur matérielle, la modification simplifiée peut être mobilisée en cas de changements des orientations du PADD ayant pour conséquences (articles L. 153-45 et suivants du Code de l'urbanisme) :

- le soutien au développement de la production d'énergies renouvelables, de la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone, ou du stockage d'électricité ou l'identification des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables ;
- la délimitation de secteurs dans lesquels la construction ou la transformation de bâtiments ont pour conséquence la production de logements à usage exclusif de résidences principales ;
- la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte sur un horizon de trente ans, et de trente à cent ans pour les communes littorales.

c. La révision du PLU (article L. 153-31 du Code de l'urbanisme)

La procédure de révision peut être engagée par délibération de l'assemblée délibérante (conseil municipal ou communautaire, par exemple si la compétence a été transférée) pour tout changement des orientations définies par le PADD.

Elle peut également l'être quand la commune (ou l'EPCI, s'il est compétent) décide :

- soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;
- soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;
- soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les six ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier ;
- soit de créer des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté.

La procédure de révision se déroule de la même façon que la procédure d'élaboration.
Toutefois, le débat sur les orientations du PADD peut avoir lieu lors de la mise en révision du PLU.

Le projet de plan arrêté est soumis pour avis :

- aux personnes publiques associées à son élaboration mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du Code de l'urbanisme ;
- à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers lorsque le projet de PLU couvre une commune ou un EPCI situés en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- au comité régional de l'habitat et de l'hébergement lorsque le projet de PLU tient lieu de programme local de l'habitat ;
- à la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites lorsque le projet de PLU prévoit la réalisation d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles locales.





Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis pour avis aux communes limitrophes et aux EPCI intéressés par la révision, à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Il fait ensuite l'objet d'une enquête publique avant d'être approuvé, à l'issue de l'enquête, avec d'éventuelles modifications pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête.

FOCUS

Le rescrit préfectoral sur les chiffres de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (article L. 153-16-1 du Code de l'urbanisme)

À la demande de la commune ou du groupement de communes compétent, lorsque le représentant de l'État est consulté dans le cadre des avis émis sur le projet de PLU arrêté, son avis comprend une prise de position formelle en ce qui concerne :

- la sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers réalisée au titre du diagnostic du rapport de présentation prévu à l'article L. 151-4, au regard des données mises à disposition par l'État en application de l'article L. 132-2 et, le cas échéant, de la note d'enjeux prévue à l'article L. 132-4-1 ;
- la cohérence avec le diagnostic des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans le PADD.

À compter du 26 mai 2026, il existera deux procédures d'évolution : révision et modification (articles L. 153-31 et suivants du Code de l'urbanisme)

La loi du 26 novembre 2025 de simplification de l'urbanisme et du logement restreint le champ d'application de la révision du PLU et du SCoT.

S'agissant du PLU, la révision est engagée si et seulement si un changement des orientations de PADD est projeté. Néanmoins, trois dérogations au principe sont envisagées :

- le soutien au « développement de la production d'énergie renouvelable [...] ou de la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone ou du stockage d'électricité ou, [l'identification] des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables ». Cependant, lorsque la modification a pour conséquence, dans des conditions définies par décret, une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation, la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est saisie pour avis favorable ;
- la délimitation de secteurs soit dans lesquels des constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidences principales, soit dans lesquels les logements issus de la transformation de bâtiments à destination autre que d'habitation sont à usage exclusif de résidences principales ;
- pour les communes littorales, la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte sur un horizon de trente ans, et de trente ans à cent ans (article L. 121-22-3 du Code de l'urbanisme).

ATTENTION !

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, lorsque l'une des communes membres de l'EPCI émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'EPCI délibère à nouveau.

Lorsque le projet PLUi est modifié pour tenir compte de cet avis et que la commune consultée sur cette modification émet un avis favorable ou n'émet pas d'avis dans un délai de deux mois, l'organe délibérant de l'EPCI arrête le projet modifié à la majorité des suffrages exprimés. Dans tous les autres cas, le projet PLUi est arrêté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

D'autres évolutions sont à noter s'agissant de la participation du public : la participation du public par voie électronique peut être substituée à l'enquête publique. Le dossier de participation doit être disponible à la mairie en support papier. La participation ou l'enquête est obligatoire pour l'élaboration du SCoT (article L. 143-22 du Code de l'urbanisme) et du PLU (article L. 153-19 du même code). En cas de révision, l'enquête publique ou la participation du public est obligatoire.

L'enquête publique ou la participation du public est obligatoire dans le cadre de la modification si l'évaluation environnementale est exigée. Mais sans évaluation environnementale ou exceptions déjà prévues par le Code de l'urbanisme, le projet de modification est mis à disposition du public : l'enquête publique ou la participation du public devient facultative. La procédure de mise à disposition ne répond pas à une exigence de formalité précise. La procédure est souple, la mise à disposition dure un mois et doit permettre au public de formuler ses observations.

Par ailleurs, les POS encore en vigueur peuvent faire l'objet d'une modification si elle ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan (article L. 174-4 du Code de l'urbanisme). Les plans d'aménagement de zone (article L. 311-7 du Code de l'urbanisme) et les plans de sauvegarde et de mise en valeur (article L. 313-1 du Code de l'urbanisme) peuvent aussi faire l'objet d'une procédure de modification.

Enfin, cet article s'appliquera aux documents d'urbanisme six mois après la promulgation de la loi.

FOCUS

Enquête environnementale et PLU

La loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement modifie l'article L. 104-3 du Code de l'urbanisme portant sur l'enquête environnementale. Sont exclues du champ de l'enquête environnementale les procédures de modification du PLU qui réduisent les surfaces des zones urbaines (ZU) et zones à urbaniser (ZUA) ou visent à rectifier une erreur matérielle dans les documents d'urbanisme. Pour rappel, une erreur matérielle n'est ni une erreur d'analyse juridique ni une erreur d'appréciation des faits.

3. La carte communale

Les communes dont les problématiques d'aménagement sont plus simples, mais qui reçoivent régulièrement des demandes de permis peuvent se doter d'une carte communale. Elle est élaborée à l'initiative de la commune (ou les EPCI en matière de plan local d'urbanisme en l'absence de PLU), et elle est approuvée par celle-ci et par l'État, à l'issue de l'enquête publique.

C'est un document d'urbanisme qui précise les modalités d'application du règlement national de l'urbanisme et écarte la règle de la constructibilité limitée aux seules zones déjà urbanisées. Elle délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où elles ne sont pas admises sauf certaines exceptions définies à l'article L. 161-4 du Code de l'urbanisme.

La carte communale a pour conséquence, si le conseil municipal a délibéré en ce sens, de confier à la commune le pouvoir de délivrer les autorisations d'occuper le sol. Elle permet également d'instaurer le droit de préemption urbain.

ATTENTION !

Depuis le 1er janvier 2020, les communes et intercommunalités compétentes en matière d'élaboration des documents d'urbanisme doivent publier leurs documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique dont elles assurent la gestion sur le Géoportail de l'urbanisme.

Le Géoportail de l'urbanisme est le portail national pour l'accès dématérialisé aux documents d'urbanisme. Il est ouvert au grand public depuis 2016.

Par dérogation à l'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales, le plan local d'urbanisme et la délibération qui l'approuve sont publiés sur le portail national de l'urbanisme pour acquérir un caractère exécutoire, sauf lorsque la publication prévue a été empêchée pour des raisons liées au fonctionnement du portail national de l'urbanisme ou à des difficultés techniques avérées.

Voir les articles L. 133.1 et R. 133-1 et suivants et R. 153-22 et R. 163-6 du Code de l'urbanisme, article L. 153-23 du Code de l'urbanisme, et sur le site www.geoportail-urbanisme.gouv.fr

4. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) défini aux articles L. 141-1 et suivants du Code de l'urbanisme est un document de planification stratégique à long terme (environ vingt ans).

Le schéma de cohérence territoriale comprend :
- un projet d'aménagement stratégique ;
- un document d'orientation et d'objectifs ;
- des annexes.



Chacun de ces éléments peut comporter un ou plusieurs documents graphiques.

Élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements, le SCoT est un document qui fixe les grandes options concernant l'avenir de territoires formant un bassin de vie ou un bassin d'emploi.
Il fédère l'ensemble des politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement commercial et artisanal, de logistique, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de transition écologique et énergétique, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de respect d'une gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols et de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. Les plans de mobilité, PLH et PLU doivent être compatibles avec ses dispositions. L'ordonnance du 17 juin 2020 de modernisation des SCoT revoit la structuration de ces documents afin de leur permettre d'avoir une approche encore plus intégrée des politiques publiques récentes.



https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire

C'est un syndicat mixte ou un EPCI qui est chargé de l'élaboration du SCoT. Depuis l'adoption de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, entrée en vigueur le 27 novembre 2025, une délibération portant maintien ou révision du SCoT est prise tous les dix ans à compter du jour suivant son approbation, sa révision ou son maintien en vigueur. Cependant, si l'obligation de bilan périodique demeure, l'absence de cette délibération ne vaut pas caducité du SCoT.

L'absence de SCoT entraîne l'application de la règle d'urbanisation limitée sur tout le territoire, sauf dérogation accordée par le président de l'entité porteuse du SCoT ou par le préfet (article L. 142-4 du Code de l'urbanisme).

En vue de lutter contre le mitage, le Code de l'urbanisme pose, en effet, un principe d'urbanisation limitée pour les communes qui ne se sont pas dotées d'un PLU ou d'une carte communale.

Cela signifie qu'en dehors des parties déjà urbanisées de la commune, aucune construction n'est autorisée sauf dérogation accordée par le préfet après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et, le cas échéant, de l'établissement public chargé du SCoT.
La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, n'a pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

Le Code de l'urbanisme précise les conditions d'élaboration et d'évolution du SCoT.

À partir de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions d'évolution des SCoT issues de la loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, le 26 mai 2026, la révision doit être utilisée (article L. 143-29 du Code de l'urbanisme) uniquement si un changement des orientations du projet d'aménagement stratégique (PAS) est engagé.
Néanmoins, est exclu du champ de la révision tout changement d'orientation du PAS visant à « *soutenir le développement de la production d'énergie renouvelable [...] ou de la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone ou du stockage d'électricité, ou [à] définir des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables* ».
Il conviendra, toutefois, de se référer aux articles L. 211-2 et L. 141-5-3 du Code de l'énergie pour déterminer le champ d'application de ces cas d'exonération à la révision du SCoT.

5. La directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD)

Élaborée par l'État, en association avec les collectivités locales, elle fixe les orientations de l'État sur certains territoires que celui-ci considère comme présentant des enjeux importants d'aménagement et de développement, de protection et de mise en valeur.
Elle est approuvée par décret en Conseil d'État.

La directive précise, le cas échéant, les modalités d'application des lois Montagne et Littoral, en les

adaptant aux particularités géographiques locales. Elle n'est pas directement opposable, sauf par l'intermédiaire d'un programme d'intérêt général (PIG) après avis des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements.

CONSEIL PRATIQUE

La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)

La CDPENAF, prévue par l'article L. 112-1-1 du Code rural et de la pêche maritime, peut être consultée sur toute question relative à la consommation desdits espaces.
Cette commission, présidée par le préfet, associe des représentants de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricoles et forestières, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs.

Voir la fiche technique réalisée par le ministère de la Transition écologique sur www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/commission-departementale-preservation-espaces-naturels-agricoles-forestiers

6. Dispositions d'urbanisme spécifiques à la montagne et au littoral

La loi Montagne du 9 janvier 1985 et la loi Littoral du 3 janvier 1986 fixent des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne (articles L. 122-1 à L. 122-27 et dispositions réglementaires correspondantes du Code de l'urbanisme) et du littoral visant à les protéger en limitant l'urbanisation, notamment en dehors des parties déjà urbanisées (articles L. 121-1 à L. 121-51 et dispositions réglementaires correspondantes du Code de l'urbanisme).

Dans les zones de montagne, l'urbanisation ne peut se faire qu'en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou habitations existantes.

Pour le littoral, il existe trois zones avec des niveaux de protection différents selon leur éloignement du rivage :
- ensemble du territoire communal : l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit dans d'autres secteurs déjà urbanisés identifiés par le SCoT, délimités par le PLU et caractérisés, notamment, par leur densité et la présence d'équipements collectifs et de réseaux (article L. 121-8 Code de l'urbanisme) ;
- espaces proches du rivage : extension limitée de l'urbanisation justifiée et motivée ;
- bande littorale de 100 mètres : interdiction de construire sauf cas dérogatoires précis.

Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le PLU, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de 100 mètres, des espaces proches du rivage à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti (article L. 121-8 du Code de l'urbanisme). Les secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou par la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

Un volet littoral est à élaborer dans le cadre des SCoT. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, et en définit la localisation.
Les SCoT et les PLU doivent identifier des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.

Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont précisées par décret, peuvent être implantés dans les espaces et milieux remarquables visés à l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur, notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site.



Voir sur le site du ministère de la Transition écologique les fiches techniques – Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral | Ministères de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique –, et de l'Observatoire des territoires : https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/zonage-les-communes-soumises-la-loi-littoral

Voir, sur la loi Montagne, le site et les fiches techniques sur https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-relative-developpement-protection-montagne-loi-montagne

B. Les autorisations d'utilisation des sols

1. Le certificat d'urbanisme (CU)

C'est un acte administratif qui donne au demandeur (propriétaire, notaire, etc.) des informations sur un terrain. Le CU indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations exigibles.

Quant au CU, dit « opérationnel », il précise également si un projet peut être réalisé sur le terrain et signale l'état des équipements publics existants ou prévus.

Les dispositions d'urbanisme qui y sont mentionnées ne peuvent être remises en cause pendant dix-huit mois, à l'exception de celles qui ont pour objet la sécurité ou la salubrité publique.

2. Le permis de construire et autres autorisations

Il existe différents types d'autorisations selon l'importance et la nature du projet de construction : le permis de construire, d'aménager et de démolir. Un régime déclaratif est prévu pour les projets les plus modestes.

Pour les constructions neuves, le principe est le permis de construire. Elles seront, par exception, soumises à déclaration préalable, voire dispensées de toute formalité au titre de l'urbanisme, selon leur importance et leur caractère précaire. Le Code de l'urbanisme énumère de manière exhaustive ces exceptions.
À l'inverse, pour les travaux sur constructions existantes, ainsi que pour les installations et aménagements, c'est l'absence de formalité au titre de l'urbanisme qui prévaut. Selon leur importance, ils peuvent, cependant, et par exception, être soumis à un permis de construire ou d'aménager, ou à une déclaration préalable.
Le permis de démolir n'est obligatoire que dans les sites protégés.

FOCUS

Les communes sujettes à l'érosion du littoral

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 organise le transfert aux communes, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, de la gestion du risque en matière de recul du trait de côte. Cette liste qui vise les « communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral » est arrêtée par le décret du 29 avril 2022 et s'applique, depuis plusieurs décrets modificatifs, à plus de 300 communes d'Hexagone, de Corse et d'Outre-mer.

Les outils d'urbanisme et d'aménagement, et, en particulier, de maîtrise foncière, ont été renforcés pour les communes ou EPCI compétents, qui doivent intégrer une cartographie des zones exposées à horizon de trente ans et de trente à cent ans dans leur document d'urbanisme.
Parmi ces évolutions, la loi a mis en place un nouveau droit de préemption propre à l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte (articles L. 219-1 et suivants du Code de l'urbanisme). Il permet d'acquérir des biens situés dans les zones concernées en vue d'en assurer la renaturation avant leur disparition, et éventuellement d'autoriser à titre temporaire un usage ou une activité compatible avec son niveau d'exposition.
Des outils ont également été mis en place pour tenir compte du caractère temporaire de l'occupation de ces zones : permis de construire temporaire avec consignation d'une somme correspondant au coût de démolition et de remise en état d'un terrain pour toute nouvelle construction située dans la bande des trente à cent ans ; information des acquéreurs et des locataires ; bail réel d'adaptation à l'érosion côtière.
La stratégie nationale a évolué pour prendre en compte le réchauffement climatique dans le cadre du troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Toute commune peut, néanmoins, décider d'instituer des zones dans lesquelles le dépôt de permis de démolir est obligatoire.

Une commune dotée d'une carte communale ou d'un PLU peut déléguer à un EPCI dont elle est membre la délivrance des autorisations d'occuper le sol. Cette délégation de compétence est décidée par délibérations concordantes du conseil municipal de la commune concernée et de l'organe délibérant de l'EPCI. Elle doit être confirmée dans les mêmes formes après chaque renouvellement du conseil municipal ou élection d'un nouveau président de l'EPCI. Cette faculté n'est pas liée au transfert de la compétence PLU. De même, elle ne signifie pas nécessairement que c'est l'EPCI qui est chargé de l'instruction. L'instruction des autorisations peut également être mutualisée, la signature des autorisations restant alors de la compétence du maire.

En ce qui concerne l'instruction, la procédure diffère selon que la commune est instructrice ou non. Dans tous les cas, son rôle de guichet unique la conduit à recevoir le dossier et à adresser ou remettre un récépissé au pétitionnaire.

L'instruction peut être confiée à une autre personne publique (les services de l'État, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités, une agence départementale) par convention. Elle peut également être confiée à un prestataire privé selon les règles de droit commun de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics (article L. 423-1 du Code de l'urbanisme et décret n° 2019-505 du 23 mai 2019 relatif à l'instruction par des prestataires privés des demandes d'autorisation d'urbanisme).

ATTENTION !

Lorsque le maire ou le président d'EPCI est personnellement ou professionnellement intéressé, le conseil municipal doit désigner un autre membre pour signer une autorisation d'urbanisme le concernant.

Depuis 2015, la mise à disposition des services de l'État a été réduite aux cas où la commune comprend moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent rassemble des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants (article L. 422-8 du Code de l'urbanisme). Dans ces cas, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de certaines demandes de permis.

En outre, pour l'instruction des demandes de permis, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'État à toutes les communes et tous les établissements publics de coopération intercommunale compétents.

ATTENTION !

À l'expiration du délai d'instruction naît une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite. En application de ces dispositions, le délai d'instruction n'est ni interrompu ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du Code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle (voir également, sur ce point, la décision CE, 4 février 2025, commune de Contes, n° 494180, au terme de laquelle le Conseil d'État juge qu'une demande de pièces complémentaires portant sur une pièce inutile mais exigée par le Code de l'urbanisme interrompt le délai d'instruction d'une autorisation d'urbanisme, faisant ainsi obstacle à la naissance d'un permis tacite).

La commune est seule responsable du permis qu'elle accorde, qu'elle en ait ou non assuré l'instruction. Quand les travaux sont achevés, le pétitionnaire adresse à la commune une déclaration d'achèvement des travaux établie par le maître d'ouvrage ou l'architecte. Cette déclaration d'achèvement des travaux atteste de la conformité des travaux au regard de l'autorisation de construire, engageant ainsi la responsabilité du maître d'ouvrage. Elle doit être accompagnée des différentes attestations (sur les règles d'accessibilité, de construction parasismique, etc.). Sauf cas obligatoires limités, la commune peut choisir de procéder ou non au récolement des travaux.

À compter de la réception en mairie, la commune dispose d'un délai de trois mois pour contester la conformité, et de cinq mois dans les cas où le récolement est obligatoire. Dans ce délai, l'autorité compétente peut



mettre en demeure le constructeur d'accomplir la mise en conformité de la construction ou de déposer un permis modificatif. Lorsque l'autorité compétente n'a pas opéré le récolement, elle délivre une attestation certifiant que la conformité des travaux n'a pas été contestée.

FOCUS

Sanction des infractions aux règles d'urbanisme

La police de l'urbanisme permet la sanction des infractions aux règles d'urbanisme. Elle s'organise autour de deux catégories d'actions : les sanctions administratives à la main du maire pour prévenir et réprimer les infractions (articles L. 481-1 et suivants du Code de l'urbanisme), et l'action pénale (articles L. 480-1 et suivants du Code de l'urbanisme, article 40 du Code de procédure pénale) qui incombe au maire en tant qu'agent de l'État (avec une obligation de constatation et de transmission du procès-verbal au procureur) et au procureur de la République.
L'inaction d'agents ou d'autorités publics informés d'une infraction peut engager la responsabilité de l'administration si cette infraction génère un préjudice.
Des actions civiles (ouvertes aux particuliers, maire, préfet) en démolition devant le juge judiciaire sont également possibles (articles L. 480-13 et L. 480-14 du Code de l'urbanisme).

La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a modifié les sanctions administratives et le montant des astreintes.

Pour plus d'informations : voir la vidéo du Forum du 107e Congrès – « Infractions aux règles d'urbanisme, comment les sanctionner ? » sur www.amf.asso.fr

3. La dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme et de leur instruction

Depuis le 1er janvier 2022, les communes de plus de 3 500 habitants ont l'obligation de disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme. Cette téléprocédure peut être mutualisée au travers du service chargé de l'instruction des actes d'urbanisme (article L. 423-3 du Code de l'urbanisme).

FOCUS

Recours gracieux à l'encontre d'une décision d'urbanisme

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, le délai d'introduction d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique à l'encontre d'une décision relative à une autorisation d'urbanisme est d'un mois. Le silence gardé pendant plus de deux mois sur ce recours par l'autorité compétente vaut décision de rejet.
De plus, le délai de recours contentieux contre une décision mentionnée au premier alinéa n'est pas interrompu par l'exercice d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique (il continue de courir malgré la demande de recours gracieux ou hiérarchique).

Toutes les communes ont, par ailleurs, l'obligation d'être en capacité de recevoir les demandes d'autorisation d'urbanisme par voie électronique conformément à l'article L. 112-8 du Code des relations entre le public et l'administration et au dispositif de saisine par voie électronique (SVE).

Sur l'accompagnement par l'État des collectivités et pour les guides pratiques, voir https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/dematerialisation-autorisations-durbanisme

S'agissant des données SITADEL permettant d'établir les statistiques de construction de logements, les pièces des dossiers des demandes de permis et des déclarations préalables sont mises à la disposition de l'administration à des fins de contrôle, de traitement des taxes d'urbanisme, de suivi des changements relatifs aux propriétés bâties dans le cadre de l'assiette de la fiscalité directe locale, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques basées sur la construction neuve, et de statistiques (article L. 423-2 du Code de l'urbanisme). Les changements relatifs au permis (dépôts, autorisations, annulations, modificatifs, mises en chantier, achèvements des travaux) sont exploités à des fins statistiques.



C. Les participations financières

Les déclarations préalables et autorisations d'occupation du sol engendrent des taxes et participations à la charge de l'aménageur.

1. La taxe d'aménagement (TA)

L'obtention d'une autorisation de construire peut entraîner le versement de la taxe d'aménagement, applicable de plein droit dans les communes dotées d'un document d'urbanisme et les communautés urbaines et, par délibération, dans les autres communes et les EPCI compétents en matière de PLU. Cette taxe peut être sectorisée et modulée selon les secteurs de la commune entre 1 % et 20 %.
En l'absence de délibération, le taux de base est de 1 % (articles L. 331-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

Pour les permis déposés avant le 1er septembre 2022, la taxe d'aménagement se calcule à partir des éléments transmis en mairie lors du dépôt de l'autorisation d'urbanisme.

Pour les permis déposés après le 1er septembre 2022, le paiement de la taxe est acquitté après l'achèvement des travaux pour les projets de moins de 5 000 mètres carrés de surface de plancher. La déclaration à l'administration fiscale est distincte de celle réalisée auprès de l'autorité délivrant le permis et doit intervenir au plus tard quatre-vingt-dix jours après la fin effective des travaux.

Pour les projets de construction supérieurs à 5 000 mètres carrés de surface de plancher, deux acomptes doivent être réglés à l'administration fiscale : un de 50 % de la taxe au neuvième mois suivant la délivrance de l'autorisation, et un de 35 % de la taxe au dix-huitième mois suivant la délivrance de l'autorisation. Depuis la réforme des taxes d'urbanisme opérée sur le fondement de l'article 155 de la loi de finances pour 2021 et de l'ordonnance du 14 juin 2022, la DGFiP est responsable de la liquidation des taxes d'urbanisme pour les autorisations d'urbanisme dont la demande a été déposée depuis le 1er septembre 2022. Les demandes antérieures restent de la compétence de la direction départementale des territoires (DDT) (pour la liquidation initiale et pour le traitement des actions postérieures : instruction de contentieux, annulation de titre...).

Les taxes d'urbanisme sont désormais exigibles à la date d'achèvement des travaux au sens fiscal (article 1406 du Code général des impôts), ce qui a pu provoquer un décalage de reversement par rapport au régime antérieur fondé sur la date de délivrance de l'autorisation de construire.

ATTENTION !

Pour permettre au mieux le suivi des projets immobiliers et l'information des propriétaires jusqu'à l'achèvement des travaux qui fonde l'exigibilité de la taxe d'aménagement et des évaluations foncières bases des impôts directs locaux, il est essentiel que les communes, guichets uniques, ou les services instructeurs des communes ou des intercommunalités remplissent de manière exhaustive les données requises dans SITADEL. En effet, ces informations issues de SITADEL sont transmises à la DGFiP et lui permettent d'assurer un suivi fin des travaux en cours sur la base des autorisations délivrées (article R. 423-76 du Code de l'urbanisme). Sont tout particulièrement importants l'identité des pétitionnaires, les références cadastrales de la parcelle sur laquelle les travaux se déroulent, ainsi que le libellé des travaux.

Par ailleurs, les délibérations instaurant la taxe d'aménagement, son taux et les éventuels abattements/exonérations doivent impérativement être saisies dans DELTA, outil de la DGFiP (accès par le PIGP, portail de la gestion publique) : ce sont les informations contenues dans DELTA que la DGFiP utilise pour assurer le calcul de la taxe d'aménagement, elles déterminent ainsi la correcte taxation et, par voie de conséquence, les ressources de la collectivité.

Pour en savoir plus : retrouvez les webinaires de l'AMF consacrés à la liquidation des taxes d'urbanisme et à la réforme de la taxe d'aménagement sur www.amf.asso.fr/Réf. BW42803 et Réf. BW41727

2. La participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels

Cette participation peut être exigée à l'égard des bénéficiaires des autorisations de construire qui ont pour objet la réalisation de toute installation à caractère industriel qui, par sa nature, sa situation ou son importance, nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels.



3. La réalisation d'équipements propres par les bénéficiaires d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol

Elle est à distinguer de la participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels.

L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement. Cela concerne, entre autres, la voirie, l'alimentation en eau, en gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés.

Les obligations s'étendent au branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés et, notamment, aux opérations réalisées à cet effet en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes (articles L. 332-15 et suivants du Code de l'urbanisme).

4. La redevance d'archéologie préventive (RAP)

Elle est due pour des travaux et aménagements affectant le sous-sol et est adossée à la taxe d'aménagement. Son mode de calcul repose sur la valeur de l'ensemble immobilier déterminée comme pour la taxe d'aménagement, multipliée par un taux unique qui est de 0,40 % ou de 0,50 % selon le type de travaux réalisés (articles L. 524-2 et suivants du Code de l'urbanisme).

ATTENTION !

Depuis la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables dite « Aper », et plusieurs textes législatifs visant à en assurer l'application, les obligations relatives au raccordement aux réseaux publics de distribution d'électricité sont régies par les articles L. 342-12 et L. 342-21 du Code de l'énergie auxquels renvoie l'article L. 332-17 du Code de l'urbanisme.
Le demandeur d'un raccordement aux réseaux publics de distribution d'électricité est désormais systématiquement le redevable de la contribution.

5. Le projet urbain partenarial (PUP)

Il s'agit d'un outil de financement des équipements publics par le moyen d'une convention conclue entre les propriétaires privés et la collectivité. Les équipements doivent être justifiés par une opération de construction, d'aménagement ou par la transformation de bâtiments de destination autre que d'habitation en bâtiments à destination principale d'habitation. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apport en terrains (article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme).

FOCUS

La réglementation de la publicité extérieure, des enseignes et préenseignes

La réglementation de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes vise à protéger le cadre de vie, les paysages et la sécurité, en encadrant l'implantation, les formats et les dispositifs lumineux visibles depuis les voies ouvertes à la circulation publique, conformément aux articles L. 581-1 et suivants du Code de l'environnement. Depuis le 1er janvier 2024, la police de la publicité (instruction des autorisations et déclarations préalables, contrôles, sanctions) est exercée par le maire sur l'ensemble du territoire communal, y compris en l'absence de règlement local de publicité (RLP). Lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de PLU ou de RLP, cette police est exercée par le président de l'EPCI, sauf opposition des communes : les maires disposent, en effet, de la possibilité de s'opposer à ce transfert soit dans un délai de six mois suivant l'élection d'un nouvel exécutif intercommunal, soit dans un délai de six mois suivant le transfert à l'EPCI de la compétence PLU ou de la compétence RLP, conformément au III de l'article L. 5211-9-2 du CGCT. Cette organisation consacre la publicité extérieure comme une compétence de proximité, pouvant être exercée à l'échelle communale ou mutualisée au niveau intercommunal, selon le choix des élus.

Voir le site du ministère de la Transition écologique et le guide publié en février 2025 : https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/reglementation-publicite-exterieure-enseignes-preenseignes

FOCUS

Cumul des taxations

La taxe d'aménagement a pour objet le financement d'équipements publics généraux. Les autres participations citées plus haut (et listées à l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme) ont un but plus spécifique. Dès lors, les taxes peuvent se cumuler, mais les besoins couverts par chaque taxe doivent, néanmoins, être bien distincts, afin d'éviter une double taxation. Le pétitionnaire peut donc être soumis à la taxe d'aménagement et à une autre taxe si l'objectif poursuivi est différent pour chaque périmètre de taxation.

Voir sur www.amf.asso.fr/Réf. BW9997

Concernant l'accessibilité, voir le chapitre 16 - L'action sociale et la santé.

II. L'aménagement

A. Les outils d'aménagement opérationnels

1. La zone d'aménagement concerté (ZAC)

C'est une opération d'aménagement permettant la production de terrains équipés pour accueillir des constructions à usage d'habitation et d'activité, ainsi que des équipements collectifs publics et privés. Elle est créée par la collectivité compétente en matière d'urbanisme après concertation avec les habitants de la commune. La réalisation de la ZAC s'inscrit dans le cadre des règles d'urbanisme.
Elle est effectuée en régie ou par un aménageur avec qui la commune ou l'EPCI compétent est lié par une concession d'aménagement. Ce sont souvent des sociétés d'économie mixte qui se voient confier la réalisation de la ZAC (article L. 311-1 du Code de l'urbanisme).

ATTENTION !

L'aménagement d'une ZAC ne peut être réalisé que selon deux modes : la régie ou la concession (soumise aux obligations de mise en concurrence).

2. Le lotissement

C'est une opération d'aménagement qui a pour objet de diviser des terrains en lots destinés à être revendus pour y construire des bâtiments.
À cette fin, les terrains doivent être préalablement équipés en voirie et réseaux. Le lotissement peut être réalisé par des personnes privées ou par une commune. Sa création est soumise à un permis d'aménager lorsqu'il est prévu des espaces et équipements communs, ou lorsque le projet est situé dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité.

Sinon, une déclaration préalable suffit. Lorsque c'est un lotissement privé, le maire doit prendre toutes les précautions pour que la participation financière du lotisseur couvre l'ensemble des coûts qui seront supportés par la commune.

Les maires sont souvent sollicités pour que la commune accepte de classer dans son domaine public les voies et réseaux internes au lotissement. Pour éviter toute surprise, il convient d'effectuer un récolement des réseaux, exiger la remise en état préalable et signer un acte de cession réservant les vices cachés.

Par ailleurs, le permis d'aménager sera complété par un document du lotissement qui comporte deux volets : le cahier des charges (document de nature contractuelle qui ne s'impose qu'aux colotis) et le règlement du lotissement (document de nature réglementaire qui s'impose aux tiers et colotis). Certaines clauses du cahier des charges peuvent, par ailleurs, être qualifiées de réglementaires, étant donné leur nature ou leur effet juridique.

B. Les outils de maîtrise foncière

Différents outils permettent aux communes de disposer du foncier afin de mettre en œuvre des projets d'aménagement, en particulier en constituant des réserves foncières, utiles pour la réalisation de projets à plus long terme.

1. Le droit de préemption urbain (DPU)

Les communes dotées de documents d'urbanisme peuvent instituer des zones de préemption sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser (articles L. 211-1, R. 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

La commune bénéficie ainsi d'un droit de priorité sur l'acquisition de biens mis en vente, de gré à gré ou par adjudication.

Le droit de préemption est institué par une délibération du conseil municipal. Celui-ci est compétent pour mettre en œuvre le DPU, mais il peut déléguer ce droit à l'État, à une collectivité locale, à un EPCI ou à un établissement public, tel qu'un office public de l'habitat.

La motivation pour l'exercice du DPU est très importante. Elle doit être précisément définie et répondre aux objectifs strictement déterminés par le Code de l'urbanisme.



FOCUS

Droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux

Dans un objectif de maintien de la diversité commerciale, des dispositions spécifiques du Code de l'urbanisme permettent aux communes de préempter les fonds de commerce, les fonds artisanaux et les baux commerciaux sous réserve d'avoir délimité un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. La délibération du conseil municipal assortie d'un plan et d'un rapport sur la situation du commerce dans la commune est soumise pour avis à la Chambre de commerce et d'industrie et à la Chambre des métiers et de l'artisanat. La commune dispose de deux ans pour trouver un repreneur.

2. La zone d'aménagement différé (ZAD)

C'est une zone qui rend possible l'instauration du droit de préemption pour des opérations importantes. La motivation de la préemption est soit la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement soit la création de réserves foncières (articles L. 212-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

3. L'expropriation

L'expropriation est la procédure qui permet à la collectivité publique d'obliger une personne privée, un particulier ou une société, à lui céder ses droits immobiliers contre une « juste et préalable » indemnité fixée par le juge à défaut d'accord amiable. Elle ne peut être mise en œuvre que pour une opération déclarée d'utilité publique par le préfet, après enquête.

4. Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) et d'État (EPFE)

Les établissements publics fonciers (EPF) sont compétents pour mobiliser du foncier afin de mettre en place des stratégies foncières et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Par ces stratégies, ils contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Ces établissements peuvent être de deux natures : locaux (EPFL) ou d'État (EPFE).

a. Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)

Les EPFL sont créés par arrêté du préfet de région, au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'EPCI à fiscalité propre ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non-membres de l'un de ces établissements (article L. 324-1 du Code de l'urbanisme). Ils ont pour objet la réalisation d'acquisitions foncières ou immobilières en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des opérations d'aménagement pour le compte des communes et EPCI membres de l'établissement public foncier local et de toute personne publique.

Les EPFL sont compétents pour :

- réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ;
- constituer des réserves foncières pour leur compte, ou celui de leurs membres, ou de toute personne publique ;
- réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieurs ;
- procéder aux acquisitions foncières nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels périurbains en exerçant, à la demande et au nom du département, le droit de préemption, après information des communes et des EPCI concernés et en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) ;
- réaliser toute acquisition ou cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux.

Par ailleurs, la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement permet l'intégration aux EPFL de communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre non-membre de cet EPFL. La décision d'intégration est arrêtée par le représentant de l'État dans un délai de deux mois, au regard des délibérations du conseil municipal et de l'avis de l'EPCI. Une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut demander l'extension ou la réduction du périmètre des EPF d'État à son territoire. La décision est prise par décret après délibération favorable de l'EPF.

b. Les établissements publics fonciers d'État (EPFE)
Les EPFE sont créés par décret du Conseil d'État dans les territoires, après avis des conseils régionaux et départementaux, des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU, ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants et plus, non membres de ces établissements, situés dans le périmètre de compétence de l'EPFE. Les EPCI à fiscalité propre et les communes non membres de ces EPCI couverts par l'EPFE sont représentés directement ou indirectement au sein de son conseil d'administration.

Le périmètre d'un EPFE peut être modifié (réduction ou extension à une commune ou à un EPCI) par décret lorsque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI en a fait la demande et après que le conseil d'administration de l'EPF concerné a délibéré en ce sens.

Les EPFE sont compétents pour :
- réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques (État, collectivités, établissements publics, etc.) ;
- réaliser ou faire réaliser toutes les actions visant à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur ;
- constituer des réserves foncières ;
- procéder à toute acquisition ou cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux ;
- appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre des observatoires de l'habitat et du foncier.

Les biens acquis par ces établissements ont vocation à être cédés ou à faire l'objet d'un bail.

III. Les contrats territoriaux d'aménagement

A. L'opération de revitalisation de territoire (ORT)

Définies par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « Elan »), qui crée un nouvel article L. 303-2 dans le Code de la construction et de l'habitation, les opérations de revitalisation de territoire ont pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisirs, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable. Ces opérations donnent lieu à une convention entre l'État, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou tout acteur privé susceptibles d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention. Ces opérations comprennent tout ou partie des actions d'amélioration de l'habitat.

Elles visent à la requalification d'ensemble d'un centre-ville ou d'un centre-bourg.
Ces conventions ouvrent l'éligibilité au dispositif de défiscalisation dit « Denormandie dans l'ancien » (article 199 *novovicies* IV bis du Code général des impôts).

Voir les propositions du groupe de travail AMF relatif à l'ORT sur www.amf.asso.fr/Réf. BW39553

B. Le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU)

1. Le projet partenarial d'aménagement (PPA)

Définis par les articles L. 312-1 et suivants du Code de l'urbanisme, le contrat de PPA et la GOU, créés par la loi Elan, visent à favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement.



Conçu comme un outil à destination de l'État et des intercommunalités, le PPA renvoie à des opérations de grande ampleur qui dépassent les limites territoriales de la commune.
Ainsi, un contrat de PPA peut être conclu entre l'État et :
- un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales suivants : EPCI à fiscalité propre ; établissement public territorial de la métropole du Grand Paris, ville de Paris et métropole de Lyon ;
- une ou plusieurs communes membres de l'EPCI signataire du contrat de PPA ou de la métropole de Lyon ; leur signature est de droit si elles en font la demande.

Les communes concernées sont associées à l'élaboration du contrat de projet partenarial d'aménagement. Les autres collectivités territoriales peuvent, à leur demande, être signataires de ce contrat, de même que les établissements publics intéressés.



Sur proposition d'un ou plusieurs signataires, le contrat peut également être signé par toute entreprise publique locale (SEM, SPL), ainsi que par toute autre personne publique (EPF, EPA) ou tout acteur privé implantés dans son périmètre territorial et à même de prendre part à la réalisation des opérations prévues par ce même contrat. Ces opérateurs ne peuvent être mis en situation de conflit d'intérêts. Lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement programme une opération d'aménagement susceptible d'être qualifiée de grande opération d'urbanisme, il en précise les dimensions et caractéristiques (possibilité de le prévoir ensuite par avenant).

2. La grande opération d'urbanisme (GOU)

Une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est inscrite dans un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale à l'initiative du contrat de PPA (articles L. 312-3 et suivants du Code de l'urbanisme).

L'acte décidant de la qualification de GOU fixe la durée ainsi que le périmètre de la GOU avec l'accord du représentant de l'État et après avis conforme des communes pris par délibération dans le délai de trois mois à compter de leur saisine par le président de l'EPCI.

L'avis favorable des communes peut être assorti de prescriptions sur le projet ou conditionné au respect de ces prescriptions.

La délibération fait explicitement mention de l'accord des communes sur plusieurs points :
- la qualification de grande opération d'urbanisme, le périmètre et la durée de ladite grande opération d'urbanisme ;
- l'exercice de la compétence de délivrance des permis de construire, d'aménager ou de démolir et de la compétence pour se prononcer sur une déclaration préalable, lorsque ces autorisations d'urbanisme visent des projets situés dans le périmètre de la GOU ;
- le transfert au président de l'EPCI de la compétence de réalisation, de construction, d'adaptation ou de gestion d'équipements publics nécessaires à la GOU, et identifiés et localisés dans l'acte de qualification ;
- le transfert de l'exercice des droits de préemption à un établissement public ayant vocation à user de ce droit ou au concessionnaire de l'opération d'aménagement ;
- la délimitation des secteurs inclus dans une zone d'activité économique en cas d'exercice du droit de préemption commercial.

Le délai et les modalités de remise à la commune d'implantation des équipements publics réalisés, construits, adaptés ou gérés par l'EPCI font l'objet d'un accord entre la commune et ce dernier.

La prescription du périmètre d'une grande opération d'urbanisme emporte plusieurs effets juridiques, dont notamment :
- le transfert de l'exercice des droits de préemption à un établissement public ayant vocation à user de ce droit ou au concessionnaire de l'opération d'aménagement ;
- l'éligibilité au permis d'expérimenter (article 88 de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine [LCAP] : possibilité de déroger à certaines règles de construction) ;
- l'intérêt communautaire de la création et de la réalisation des opérations d'aménagement ;
- la compétence de l'EPCI pour la réalisation, la construction, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation, nécessaires à la GOU, et identifiés et localisés dans l'acte de qualification.
  Cet établissement ou cette collectivité assure alors la maîtrise d'ouvrage de ces équipements ;
- la compétence de l'EPCI pour conclure les conventions de PUP.

IV. L'habitat

Dans le but de répondre aux besoins en logements, de favoriser le renouvellement urbain et une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, d'améliorer la performance énergétique de l'habitat ou encore de contribuer à la résorption de l'habitat indigne, les intercommunalités et les communes disposent d'outils pour définir et conduire leurs politiques de l'habitat. Elles peuvent aussi mobiliser des moyens financiers et leurs territoires, parfois bénéficier de dispositifs fiscaux, pour faciliter et participer au financement des opérations de construction et de rénovation ou pour mener une politique de peuplement, notamment pour répondre aux objectifs de mixité sociale comme aux impératifs du droit au logement.

A. Les outils d'une politique locale de l'habitat

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale déterminent, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat, à travers l'adoption de documents de planification et d'urbanisme.

1. Le plan local d'urbanisme communal (PLU) ou intercommunal (PLUi)

Le plan local d'urbanisme contribue à définir une politique de l'habitat. Il fixe les règles d'utilisation des sols et d'aménagement de l'espace, notamment par le zonage. De ces règles dépendront les possibilités ou non de construction de logements. Le PLU permet aussi de constituer des réserves foncières qui peuvent être affectées à la réalisation de logements. La mise en place du droit de préemption urbain repose également sur l'existence de ce document d'urbanisme, dont l'un des objectifs est la mise à disposition de foncier pour mener une politique locale de l'habitat.

Les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU intercommunal peuvent tenir lieu de PLH.

2. Le programme local de l'habitat (PLH)

Outil spécifique de programmation territoriale établi pour une durée de six ans, le PLH est un document intercommunal. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Il est établi par la communauté compétente et porte nécessairement sur l'ensemble des communes membres de l'EPCI. Le PLH détaille les objectifs et les orientations, les actions et les moyens mis en œuvre pour répondre aux besoins en logements et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain.
Ce document doit veiller à garantir une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements et d'hébergements sur le territoire, et être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat nécessaire pour suivre les effets des politiques mises en œuvre et les réajuster aux besoins.

Sur la base du diagnostic de la situation existante, le PLH définit :

- les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires ;
- un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. À cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) et les actions de lutte contre l'habitat indigne à entreprendre ;
- les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés ;
- les actions à mener en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme ;
- les actions et opérations d'accueil et d'habitat destinées aux « personnes dites "gens du voyage" » ;
- les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que les démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;
- la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit, en particulier, préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux [PLS] et prêts locatifs à usage social [Plus]) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration [PLA-I]) ainsi que l'offre privée conventionnée sociale et très sociale ;
- les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses à apporter aux besoins des étudiants.





FOCUS

La lutte contre l'habitat indigne

Selon la Fondation pour le logement, 600 000 logements sont considérés comme indignes en France à fin 2025. Au titre de ses pouvoirs de police spéciale, le maire peut prescrire la réalisation de travaux afin de remédier aux conditions de logements indignes à l'habitat. L'exercice de ces pouvoirs se fait en lien étroit avec les pouvoirs de police du préfet. Le traitement de l'habitat indigne est rendu nécessaire tant par l'inconfort du logement que par le danger pour la santé qu'il peut entraîner pour son occupant. Des procédures spécifiques sont donc prévues par le Code de la santé publique. Il est à noter que l'exercice des pouvoirs de police peut être transféré au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat.

La loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations a mis en place plusieurs outils à disposition des maires pour agir contre l'habitat indigne en poursuivant trois objectifs :
- prévenir la dégradation de l'habitat ;
- accélérer la réhabilitation de l'habitat dégradé ;
- lutter contre les marchands de sommeil.

Dorénavant, les maires sont autorisés à demander un diagnostic structurel des immeubles situés dans des zones d'habitat dégradé ou ancien, aux frais des propriétaires, en cas de doute sur la solidité de certains bâtis. Il leur est également possible de fixer des exigences de décence plus fortes pour les colocations à baux multiples.

Voir le cahier du réseau n° 25 : « Le maire, le président d'intercommunalité et la lutte contre l'habitat indigne », publié en partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat (Anil) et la délégation interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au logement (Dihal) en 2023 sur www.amf.asso.fr/Réf. BW41769.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :
- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire (article L. 302-1 du CCH).

B. Le logement social

Service d'intérêt général et instrument en faveur de la mixité sociale, la politique du logement social vise à offrir à tous un logement décent. Compétence partagée entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes de logements sociaux, cet objectif se traduit dans différents outils de planification que sont, notamment, les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les accords collectifs départementaux ou intercommunaux.

Les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), en contrepartie d'aides publiques directes et indirectes, construisent et gèrent des logements sociaux pour des personnes ayant des ressources inférieures à des plafonds et appliquent des loyers plafonnés. Chaque année, l'État détermine les niveaux de ressources et les niveaux de loyers en HLM.

Le logement est loué à un prix inférieur à celui du marché, le loyer étant plafonné en fonction du financement de la construction et de sa zone géographique (A, A bis, B1, B2 ou C).

Ces logements sont construits sur le territoire des communes qui ont l'obligation, comme les intercommunalités, de permettre la réalisation de logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité des villes et des quartiers.

1. La construction des logements sociaux

a. Les organismes de logements sociaux

Ces organismes regroupent diverses structures : les offices publics de l'habitat (OPH), les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), les sociétés coopératives HLM. Ils bénéficient d'aides spécifiques de l'État et d'exonérations fiscales, qui sont la contrepartie des missions de service d'intérêt général (par l'intermédiaire d'une convention) notamment constituées par la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés. Les sociétés d'économie mixte (SEM) peuvent également intervenir dans la construction et la gestion de logements.

La loi Elan du 23 novembre 2018 a prévu le regroupement des organismes de logement social ayant moins de 12 000 logements sociaux et la fusion des OPH à l'échelle intercommunale à partir de 2021. Sous l'impulsion de cette loi, 363 organismes de logement social sur 537 étaient concernés par l'obligation de regroupement avec comme date butoir le 1er janvier 2021. Il leur a ainsi été possible de se rassembler au sein de sociétés communes, dénommées « sociétés anonymes de coordination » (SAC), ou d'être intégrés au sein de grands groupes (SEM, organisme HLM…).

La loi Elan institue également les sociétés de vente HLM, qui prennent la forme de sociétés anonymes ou de sociétés anonymes coopératives HLM. Leurs parts sociales ne peuvent être détenues que par des organismes HLM, des SEM agréées, par Action Logement Services et par la Caisse des dépôts.
Elles ont pour objet l'acquisition et l'entretien, en vue de leur revente, de biens immobiliers appartenant à des organismes HLM, à des SEM agréées de construction et de gestion de logement, et à des organismes bénéficiant de l'agrément « maîtrise d'ouvrage ».

b. Les différents types de logements sociaux

Dans le cadre d'opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements locatifs sociaux, les maîtres d'ouvrage peuvent bénéficier de subventions de l'État et de prêts de la Caisse des dépôts.

Il s'agit des prêts suivants :
- prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) : les logements conventionnés PLA-I servent à loger des ménages à faibles ressources et sont adaptés aux besoins des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ;
- prêt locatif à usage social (Plus) : il permet aux bailleurs sociaux de disposer de moyens financiers et juridiques pour répondre aux exigences de mixité sociale. Les logements conventionnés Plus accueillent dans les mêmes immeubles des ménages avec des ressources différenciées ;
- prêt locatif social (PLS) : il finance les logements locatifs sociaux situés en zone tendue.

La production de logements sociaux « en diffus » peut aussi répondre à une demande locale. Elle relève de petits programmes immobiliers insérés dans le tissu existant (transformation d'une ancienne école en logement, achat d'un appartement ou d'une maison…).

2. La vente des logements sociaux

La loi Elan du 23 novembre 2018 encourage également les organismes HLM à vendre des logements sociaux afin de disposer de fonds propres pour augmenter la construction neuve. Elle a instauré un nouveau cadre juridique pour la vente des logements et a créé une nouvelle catégorie d'organismes spécialisés dans la vente : les sociétés de vente de HLM.

La vente de logements sociaux est désormais inscrite dans la convention d'utilité sociale (CUS – document assignant des objectifs précis et quantifiés aux organismes HLM), qui vaut autorisation de vente des logements mentionnés au plan de mise en vente qui lui est annexé pour la durée de la convention.

Si l'organisme vend des logements sociaux inscrits dans la CUS, il n'a plus nécessité d'obtenir une autorisation préfectorale de vente. Toutefois, il est tenu de consulter la commune d'implantation, ainsi que les collectivités et leurs groupements qui ont accordé un financement ou leur garantie aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements concernés. La commune émet un avis dans un délai de deux mois. Sans réponse à l'issue de ce délai, cet avis est réputé favorable.

Si un organisme HLM souhaite vendre des logements non mentionnés dans le plan de vente de la CUS, il doit, dans ce cas, obtenir l'autorisation du préfet ou du président du conseil de la métropole (si celle-ci a compétence pour délivrer les agréments d'aliénation). La commune peut s'opposer à la vente des logements dans les mêmes conditions que celles mentionnées pour les CUS.



La loi prévoit un régime simplifié pour certaines ventes. Ainsi, les ventes de logements à un organisme HLM, à une SEM agréée, à un organisme bénéficiaire de l'agrément maîtrise d'ouvrage ou à un organisme de foncier solidaire relèvent d'une simple déclaration au préfet du département et au maire de la commune d'implantation des logements vendus, sauf si la vente conduit à diminuer de plus de 30 % le parc de logements locatifs détenus par un organisme. Si elle amène à une telle diminution, la décision de vente doit faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès du préfet de département. Cette demande doit être motivée par le conseil d'administration ou du directoire et préciser si la cession se fait dans le cadre d'un projet de dissolution de l'organisme.

3. L'intermédiation locative

L'intermédiation locative est un dispositif en faveur des ménages en difficulté sécurisant la relation entre le locataire et le propriétaire d'un logement, et consistant pour ce dernier soit à louer le logement à une association, agréée par la préfecture, qui le met à disposition du ménage, soit à faire appel à une agence immobilière sociale.



4. Les sources de financement du logement social

Le financement du logement social repose sur trois ressources principales : les aides de l'État, les prêts adossés au livret A et distribués par la Caisse des Dépôts et les financements des collectivités locales et des partenaires sociaux.

a. Les financements de l'État

L'État apporte aux opérations de logement social un agrément et des aides financières (subventions, prêts, décotes foncières…) pour la construction, la réhabilitation et l'acquisition du foncier, ceci afin de limiter le niveau des loyers. Cet agrément ouvre droit aux prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, élément prépondérant pour le financement des opérations de logement social.

Le Fonds national des aides à la pierre (Fnap), géré par l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités locales, finance les aides à la pierre afin de favoriser la construction de logements sociaux à destination des ménages les plus modestes.

Outre les aides directes pouvant être versées par le Fnap, l'État octroie des aides fiscales aux organismes HLM.

Ces aides sont principalement une TVA réduite (5,5 % ou 10 %), une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (dispositif ouvert jusqu'au 31 décembre 2026, exonérant le versement de la TFPB durant vingt-cinq ans, voire trente ans pour les constructions neuves satisfaisant à certains critères de qualité environnementale) et une exonération d'impôts sur les sociétés pour les opérations réalisées au titre du service d'intérêt général (qui pourrait être supprimée en échange d'une diminution de la TVA à partir de 2026), les produits issus de la cession de certificats d'économies d'énergie et les produits financiers issus du placement de la trésorerie de ces organismes.

En contrepartie de ces aides financières, les préfets disposent d'un contingent préfectoral de logements sociaux à attribuer aux personnes défavorisées ainsi que, pour une part, aux fonctionnaires.

b. Les financements des collectivités locales

Les communes et EPCI apportent des aides financières aux organismes. Elles prennent la forme :

- de garanties d'emprunt : la commune s'engage en cas de défaillance de l'emprunteur (un organisme HLM ou une SEM) à rembourser au prêteur (établissement financier) les sommes dues au titre du prêt garanti ;
- d'exonération de TFPB pour la part non compensée par l'État ;
- de cession de terrains à un prix inférieur à leur valeur ;
- d'aides indirectes : apport et/ou viabilisation de terrain, apport de construction, mise à disposition de patrimoine, octroi de baux emphytéotiques aux bailleurs sociaux partenaires sociaux, actions de prospection foncière.

En contrepartie des aides apportées, la commune bénéficie de droits de réservation de logements appelés communément « le contingent communal ».

Voir Annexe 2 : Réservations et attributions de logements sociaux.

c. Les financements apportés par Action Logement

Le groupe Action Logement, piloté par les organisations patronales et syndicales de salariés, gère paritairement la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) afin de faciliter l'accès au logement pour les salariés.

En particulier, Action Logement construit et gère des logements sociaux et intermédiaires en répondant aux besoins spécifiques des territoires. Le groupe est doté d'un patrimoine de plus de un million de logements répartis sur l'ensemble du territoire, et peut ainsi accompagner les collectivités dans leur politique locale de l'habitat, notamment en ce qui concerne le logement locatif social, mais aussi le logement intermédiaire.

Action Logement participe enfin aux politiques publiques de l'habitat (projets de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine [Anru], Action cœur de ville) en lien avec l'Agence nationale de l'habitat [Anah] et la Caisse des dépôts.

5. Les obligations pour favoriser la mixité sociale

Les communes doivent permettre la construction des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers soit par leur politique foncière soit par des actions ou opérations d'aménagement.

a. Les obligations de production de logements locatifs sociaux

L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (dite « loi SRU ») impose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux.

Un taux de 25 % de logements sociaux, par rapport au nombre de résidences principales, s'applique aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont situées, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Pour les communes appartenant à des territoires dont la situation locale ne justifie pas un effort de production supplémentaire, un seuil de 20 % s'applique. Un décret du ministère du Logement arrête la liste de ces communes au début de chaque période triennale.

Avec une échéance initialement prévue fin 2025, le dispositif SRU a été pérennisé par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS », à travers un dispositif de rattrapage permanent et uniforme du déficit de logements locatifs sociaux.

En cas de déficit en nombre de logements sociaux, les communes sont donc soumises à des obligations triennales de rattrapage qui sont à la fois quantitatives (fixation d'un nombre minimal de logements sociaux à financer ou à mettre en service sur la période triennale en vue d'atteindre le taux légal applicable) et qualitatives (définition d'une répartition équilibrée avec un minimum de 30 % de logements très sociaux et un maximum de 30 % de PLS). La loi 3DS a introduit, depuis le 1er janvier 2023, un taux de référence de rattrapage triennal fixé à 33 % du déficit de logements locatifs sociaux des communes déficitaires.
Toute commune nouvellement soumise au dispositif SRU dispose d'une exonération de trois ans avec une année supplémentaire nécessaire à la réalisation de l'inventaire du parc de logements. À l'issue de ces quatre années d'exemption, lors de l'entrée effective d'une commune dans le dispositif, le taux de rattrapage du déficit de logements sociaux est aménagé : il est de 15 % lors de la première période triennale, de 25 % pour la deuxième et de 33 % (taux plein) à partir de la troisième.



Trois motifs peuvent conduire à l'exemption d'une commune aux obligations de l'article 55 de la loi SRU :

- le critère d'inconstructibilité sur le territoire communal ;
- le critère de faible attractivité concernant « les communes qui ne sont pas situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants et dont l'isolement ou les difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants les rendent faiblement attractives » ;
- le critère de faible tension entre la demande et l'attribution de logements sociaux.

Depuis la loi 3DS, l'exemption pour inconstructibilité est entièrement déconcentrée aux mains du préfet de département. Pour les deux autres procédures d'exemption, des décrets listant les communes exemptées sont pris au début de chaque période triennale. Pour être exemptée, la commune doit être proposée par l'EPCI de rattachement. Les avis des préfets de département et de région, ainsi que de la commission nationale SRU permettent de publier le décret listant les communes exemptées pour faible attractivité et faible tension.

Les communes qui ne remplissent pas les objectifs de réalisation des logements locatifs sociaux sont sanctionnées par un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales. En sont toutefois exclues les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou de la dotation de solidarité rurale (DSR) lorsque le nombre de logements sociaux excède 20 % (ou 15 % pour les communes soumises à une obligation de 20 % de réalisation de logements sociaux).

Les dépenses réalisées en faveur du logement social par les communes déficitaires au regard de l'article 55 de la loi SRU peuvent être déduites de leurs prélèvements : elles sont déduites du prélèvement annuel lors du deuxième exercice suivant leur engagement (N+2).



Outre le prélèvement annuel, pour les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux de production de logements sociaux, le préfet prononce à leur endroit un constat de carence qui a plusieurs conséquences :
- majoration du prélèvement initial dû ;
- augmentation du seuil plafonnant les pénalités pour les communes les plus riches ;
- reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme et du droit de préemption par le préfet ;
- transfert du contingent communal (droits à réservation) au préfet pour loger les ménages bénéficiaires du droit au logement opposable (Dalo).

b. Le droit au logement opposable (Dalo)

La loi dite « Dalo » du 5 mars 2007 reconnaît un droit au logement opposable, décent et indépendant aux ménages qui ne peuvent accéder à un logement par leurs propres moyens ou s'y maintenir. Ce dispositif permet aux demandeurs d'un logement social de voir leur demande reconnue comme prioritaire et ainsi se voir proposer une solution de logement digne dans les six mois, dans certaines situations précises.
Pour être reconnu comme tel, le particulier en situation de difficulté de logement saisit une commission de médiation.

Peuvent ainsi introduire un recours amiable devant cette commission : les personnes sans domicile, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, logées dans un logement indécent ou suroccupé (avec un enfant mineur ou une personne handicapée à charge), étant elles-mêmes en situation de handicap, ou les personnes attendant un logement social depuis un délai anormalement long (fixé par un arrêté préfectoral).

Si la commission reconnaît le caractère prioritaire de la demande et qu'il n'est pas fait de proposition de logement ou d'hébergement dans un délai de trois mois, le demandeur peut engager un recours contentieux devant le tribunal administratif à l'encontre de l'État, garant du droit au logement opposable.

c. Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)

Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) comprend les mesures permettant aux personnes et aux familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et de disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins.
Il inclut également des mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement, ainsi qu'aux besoins des personnes et familles prises en charge dans les établissements ou par les services tenant du schéma d'organisation sociale et médico-sociale, le schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et les modalités de son suivi, et le schéma départemental de la domiciliation et les modalités de son suivi et de coordination des acteurs.

Il comprend les mesures conçues pour répondre aux besoins d'accompagnement social, d'actions, d'adaptation à la vie active et d'insertion professionnelle des personnes et familles concernées par le plan.

Enfin, il comporte également des mesures en faveur de la lutte contre la précarité énergétique.

Une commission du comité régional de l'habitat et de l'hébergement est chargée d'assurer la coordination des PDALHPD ainsi que leur évaluation.
Depuis la loi Égalité et citoyenneté, le plan doit désormais tenir compte, pour la détermination des priorités sur son périmètre, des personnes dont le relogement a été reconnu prioritaire et urgent par la commission de médiation, et des personnes définies comme prioritaires pour l'attribution d'un logement social.

La convention intercommunale d'attribution et les accords collectifs déterminent les conditions dans lesquelles les critères légaux de priorité sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux.



© Anastasiia - AdobeStock.com



Annexe 1 : La commune, guichet unique (articles R. 423-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

Compte tenu du principe promu par l'ordonnance de 2005 de stricte garantie des délais d'instruction vis-à-vis des pétitionnaires, les dispositions du Code de l'urbanisme confèrent aux communes un rôle primordial dans la gestion du premier mois de traitement du dossier de demande à compter de la réception du dossier en mairie.

Dans ce délai, des actes sont à accomplir immédiatement et au plus tard dans la première semaine à compter de la réception du dossier :
- enregistrer la demande et délivrer un récépissé au pétitionnaire ;
- adresser immédiatement et au plus tard à la fin de la première semaine le dossier aux différents services destinataires (service instructeur quand la décision est prise au nom de l'État, préfet quand la décision est prise au nom de la commune et, selon la situation, architecte des bâtiments de France [ABF], directeur de l'établissement public d'un parc national, etc.).

Il s'agit de permettre au service instructeur, et le cas échéant à l'ABF, de vérifier si une demande de pièces complémentaires ou une majoration du délai d'instruction doit être notifiée au pétitionnaire dans le délai d'un mois à compter de la réception de son dossier en mairie.

Lorsqu'aucune demande de pièces complémentaires n'est faite dans le délai d'un mois à compter du dépôt de la demande en mairie, le délai d'instruction commence à courir, le dossier étant réputé complet (article R. 423-22 du Code de l'urbanisme).

Le délai d'instruction de droit commun est de :
- un mois pour les déclarations préalables ;
- deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, au sens du titre III du livre II du Code de la construction et de l'habitation (CCH), ou ses annexes, ;
- trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager.

Voir dans ce chapitre : 3. La dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme et de leur instruction.



Annexe 2 : Réservations et attributions des logements sociaux

Grâce aux droits à réservation, le préfet ou la commune (en contrepartie d'une garantie d'emprunt ou de subventions) se voient affecter, par un organisme, un flux annuel de logements portant sur son patrimoine pour lesquels le préfet ou la commune (sur son territoire) pourra présenter ses propres candidats à la commission d'attribution.

Depuis la loi Elan du 23 novembre 2018, les réservations portent sur un flux annuel de logements. Pour mettre en œuvre cette nouvelle organisation, les organismes HLM et certaines collectivités ont engagé des travaux pour installer obligatoirement un certain nombre d'instances de pilotage (conférence intercommunale du logement [CIL], convention intercommunale d'attribution [CIA], plan partenarial de gestion de la demande en logement social et d'information des demandeurs [PPGDID]), un système de cotation de la demande, et un système de gestion en flux des contingents de réservation. Auparavant, chaque réservataire disposait d'un stock de logements disponibles.

L'attribution des logements suit une procédure permettant d'apprécier si chaque candidat proposé satisfait aux critères préalablement fixés (conditions de ressources, nombre de personnes qui y seront logées par rapport à la taille du logement demandé…) pour l'attribution nominative d'un logement.

Garantie des emprunts et droits à réservation des collectivités

Les régions, les départements, les EPCI et les communes ont la possibilité de garantir les emprunts des organismes HLM. Dans la pratique, les communes sont amenées quasi systématiquement à garantir les emprunts contractés en faveur du logement social.
En contrepartie de la garantie financière des emprunts, le total des logements réservés aux collectivités territoriales, à l'établissement public les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie ne peut excéder plus de 20 % du flux annuel de logements identifiés dans chaque programme sur le territoire de la collectivité.

Des réservations supplémentaires peuvent être accordées par les organismes HLM, en contrepartie d'un apport de terrain ou de financements. Dans ce cas, les réservations supplémentaires font l'objet d'une négociation entre l'organisme HLM et le réservataire.

Depuis la loi Égalité et citoyenneté du 29 janvier 2017, 25 % au minimum des attributions annuelles du contingent des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités doivent être destinées aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo ou, à défaut, aux personnes prioritaires dont la liste est fixée à l'article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Attribution des logements sociaux

L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements sociaux doit, notamment, prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

Chaque organisme HLM s'appuie sur une commission d'attribution des logements et d'examen d'occupation des logements. Cette commission est chargée d'étudier les dossiers des candidats et d'attribuer nominativement chaque logement locatif social. Dans les zones tendues, elle doit également réexaminer tous les trois ans les conditions d'occupation des logements et de l'adaptation du logement aux ressources du ménage.



Annexe 2 : Réservations et attributions des logements sociaux (suite)

Le maire propose des candidats en vue de leur attribuer un logement dans le cadre des réservations dont il bénéficie.
Le maire de la commune où sont implantés les logements attribués ou son représentant est membre de droit des commissions d'attribution. Il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

Les contingents préfectoraux

Le préfet peut exercer un droit à réservation lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent. Une convention est mise en œuvre avec l'organisme, ou, à défaut, la réservation est réglée par un arrêté. Dans ce cas, le nombre de logements qui sont réservés au préfet est au plus de 30 % du flux annuel de logements portant sur le patrimoine de l'organisme (5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État et 25 % en faveur des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées définies dans les PDALHPD).



Annexe 3 : Rénovation énergétique des bâtiments publics, une priorité nationale

Le parc tertiaire public représente approximativement 380 millions de mètres carrés, dont environ 280 millions de mètres carrés pour les collectivités territoriales, selon France Rénov'.

Les bâtiments sont responsables de 76 % de la consommation énergétique des communes, dont 30 % pour les écoles (bâtiments les plus consommateurs devant les équipements sportifs et les bâtiments socioculturels).

La facture énergétique totale du patrimoine géré directement par les communes de l'Hexagone s'élèverait à près de 3 milliards d'euros (350 millions d'euros pour les communes des DOM) et peut représenter plus de 5 % du budget total de fonctionnement d'une commune.

- La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi Elan » impose que les bâtiments de plus de 1 000 mètres carrés diminuent leur consommation de 40 % d'ici 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050. Le décret d'application n° 2019-771 du 23 juillet 2019 précise les obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

Au-delà de ces obligations légales, la rénovation énergétique présente aussi, bien sûr, un intérêt financier, car elle est source d'importantes économies de fonctionnement (en fonction du temps de retour de l'investissement).

La rénovation énergétique des bâtiments nécessite des compétences techniques, une expertise et des moyens financiers dont ne disposent pas toutes les communes.

- Les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats de distribution d'électricité détiennent souvent ces compétences et ces moyens. C'est pourquoi l'article L. 2224-34 du Code général des collectivités territoriales a été modifié en novembre 2019 (loi relative au climat et à l'énergie) pour soutenir les projets de rénovation de leurs communes adhérentes : « *Les personnes publiques mentionnées au présent article peuvent prendre en charge, pour le compte de leurs membres, tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces travaux. Ces travaux font l'objet de conventions conclues avec les membres bénéficiaires.* »

La baisse de consommation énergétique nécessite des travaux, mais aussi des changements d'usage et d'organisation.



MAIRE info

RETROUVEZ TOUTE L'ACTUALITÉ QUOTIDIENNE DES COLLECTIVITÉS LOCALES GRATUITEMENT ET DIRECTEMENT DANS VOTRE BOÎTE MAIL

Chaque matin, une édition quotidienne réalisée par une équipe de journalistes professionnels spécialistes des collectivités territoriales

76 000 abonnés reçoivent l'essentiel de l'actualité des collectivités locales



Une base de données constituée de près de 30 000 articles parus depuis 2001

Un service quotidien offert par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

Abonnez-vous sur
www.maire-info.com

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ



CHAPITRE 10

Le maire face aux crises

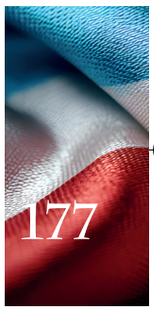
Le territoire français est exposé à une large gamme d'aléas naturels (inondations, submersion, tempêtes, feux de forêt, mouvements de terrain, retrait-gonflement des argiles…), dont la fréquence et l'intensité s'accroissent avec le réchauffement climatique.
Près de 30 000 communes sont concernées par au moins un aléa, et beaucoup cumulent plusieurs risques ; six Français sur dix sont déjà exposés. Ces dernières années, le coût des catastrophes naturelles a atteint un niveau record, illustrant l'ampleur des dommages et la nécessité d'anticiper.

Au-delà des dégâts matériels, une catastrophe naturelle désorganise la vie municipale : sécurité des personnes, continuité des services publics, activité économique et image du territoire sont affectées, parfois pendant des semaines. Dans ce contexte, le maire – au titre de ses pouvoirs de police – doit prévenir, alerter et coordonner les interventions et les acteurs locaux pour protéger la population et limiter les impacts.

L'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : (…) 5° le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours, et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; (…).* »

Ainsi, le maire est tenu légalement d'adopter des politiques destinées à réduire les risques, se traduisant par des actions de prévention, de précaution et de protection des personnes et des biens. Ce pouvoir de police générale constitue une compétence propre, insusceptible d'être partagée avec le conseil municipal, ou d'être transférée dans le cadre de l'intercommunalité, ou d'être déléguée à une personne privée.

En cas d'erreur lors de la délivrance d'une autorisation ou en cas d'appréciation manifestement erronée du risque naturel, la commune peut engager sa responsabilité devant les juridictions administratives. C'est, par ailleurs, la responsabilité pénale du maire en tant qu'auteur de la décision qui pourrait être mise en cause sur le fondement des articles 121-3 du Code pénal et L. 2123-34 du CGCT.



I. Se préparer et prévenir le risque

Pour gérer le risque et piloter la crise, l'élu local doit en connaître les contours.

A. Connaître son territoire et s'informer, un prérequis

Toute étude d'investigation aide à mieux connaître l'exposition du territoire au risque naturel. Le maire est informé par le préfet des risques majeurs présents sur le territoire communal par l'intermédiaire des « porters à connaissance » (PAC) (article L. 121-2 du Code de l'urbanisme) et du dossier départemental des risques majeurs (DDRM) (article R. 125-11 du Code de l'environnement).

Le site Géorisques met à disposition des dossiers thématiques sur l'état des risques majeurs pour chaque commune de France. Cette base donne accès aux informations générales concernant les risques majeurs recensés sur la commune, aux reconnaissances éventuelles de l'état de catastrophes naturelles et aux documents de prévention documentés (plans de prévention des risques).

Par ailleurs, en parallèle des connaissances détenues par les services de l'État, les élus locaux, peuvent, à leur initiative, engager des études complémentaires pour améliorer la connaissance et la localisation des risques naturels sur leur territoire. Il leur appartient surtout d'identifier les enjeux et les vulnérabilités pour leur permettre d'affiner la gestion et le développement de leur territoire, voire de parfaire la connaissance sur certains types d'aléas.

En synthèse, il est recommandé de se connecter au site georisques.gouv.fr pour connaître les différents risques, localiser un type de risque sur une commune, consulter des cartes interactives et des bases de données.

B. Informer sa population



Tout citoyen a droit à une information sur les risques majeurs naturels auxquels il est exposé, ainsi que sur les mesures de sauvegarde qui le concernent (article L. 125-2 du Code de l'environnement). En répondant à cette obligation, le maire peut développer la conscience du risque et limiter les comportements inadaptés, voire dangereux.
La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs fait de l'information préventive un droit pour le citoyen.
La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages vient compléter cette mesure.
Plusieurs outils découlent de ces différentes législations :

- l'élaboration d'un document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) ;
- l'obligation de répertorier et de matérialiser les repères de crues historiques dans les zones exposées ;
- l'information de l'acquéreur ou du locataire d'un bien immobilier concerné par un risque naturel ou technologique ;
- des actions de communication tous les deux ans à l'échelle communale.

Le Dicrim est un document d'information à la population contenant un ensemble d'éléments relatifs à l'exposition du territoire et aux conduites à tenir au moment de la crise. Il doit être mis à jour régulièrement. Il synthétise la description des phénomènes dangereux existant sur la commune et leurs conséquences sur les personnes et les biens. Il vient également préciser les mesures individuelles et collectives pour en minimiser les effets, en particulier les comportements à adopter au moment de la crise.
La pose de repères de crues permet d'inscrire dans les mémoires l'existence du risque inondation. Il s'agit d'un macaron facilement identifiable dans l'espace public, apposé sur un support fixe matérialisant les plus hautes eaux connues engendrées par une inondation passée. Deux informations essentielles apparaissent : la hauteur d'eau atteinte (hauteur de la pose du macaron) et la date de survenance de l'événement (article L. 563-3 du Code de l'environnement).
La mise en œuvre de ces outils participe à une meilleure culture du risque de la population pour que celle-ci connaisse les risques et les bons comportements à adopter.

C. Prévenir le risque en évitant d'augmenter la vulnérabilité de son territoire

Le maire et le préfet partagent la responsabilité de la maîtrise de l'urbanisation en ce qui concerne les risques climatiques. Le Code de l'urbanisme met à disposition des élus, un panel d'outils pour privilégier la construction en dehors des zones d'aléa naturel (Article R111-2 du CU par exemple) ou l'adjonction de prescriptions particulières contribuant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens.
Parmi ces outils, on peut citer :

- l'interdiction de l'implantation de populations en zones à forts risques où la sécurité des personnes est impossible à assurer, et de l'implantation d'infrastructures clés (réseaux essentiels, casernes de pompiers, déchetteries…) ;
- la réduction de la vulnérabilité des biens ou sites à enjeux par l'établissement de diagnostics et la mise en place de mesures adaptées ;
- la préservation des « passages de l'eau », comme les zones d'expansion de crues, les zones d'écoulement pour le risque de ruissellement ou les zones humides, permettant de limiter les zones d'accumulations incontrôlées et leurs conséquences en aval ou en zones urbanisées denses, etc.

L'élu local peut donc agir sur la délivrance des certificats d'urbanisme, permis de construire et permis d'aménager, mais aussi sur la rédaction des outils de planification tels que les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et/ou les cartes

communales (CC), que son territoire soit doté ou non d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) (articles L. 101-2, L. 131-1 du Code de l'urbanisme).

FOCUS

Élaborer un plan de prévention des risques (PPR)

Le préfet est responsable de la prescription et de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Ces plans définissent, en fonction des niveaux de risques, des zones dans lesquelles des mesures d'urbanisme doivent être prises, ou des techniques constructives, appliquées. Cet outil vaut servitude d'utilité publique, et, une fois approuvé par le préfet, il est annexé au plan local d'urbanisme et opposable aux tiers (articles L. 562-1 à L. 562-9 du Code de l'environnement).

Même en l'absence d'actions de l'État (absence de PPRN prescrit sur la zone, méconnaissance du risque…), le maire dispose du pouvoir de refuser un permis de construire (article R. 111-2 du Code de l'urbanisme) quand il a connaissance d'un phénomène naturel récent sur un terrain non identifié comme étant vulnérable jusqu'alors, ou en cours d'approbation d'un PPRN.

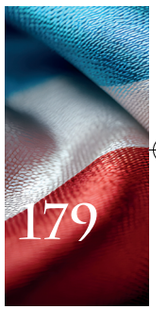
Si les documents d'urbanisme constituent un premier outil, il existe des moyens complémentaires à caractère non obligatoire pour réduire l'exposition au risque de son territoire, tout aussi efficace. Ainsi, la réalisation de diagnostics de vulnérabilité, déclinable sur tout type de bâtiments – habitation individuelle, entreprise, bâtiment public, exploitation agricole – permet d'affiner la connaissance des impacts d'un phénomène naturel sur les biens et de préconiser des mesures structurelles (pose de batardeaux, par exemple, pour l'inondation, débroussaillement pour le risque incendie) ou non structurelles, notamment organisationnelles (plans familiaux de mise en sûreté, par exemple).
À l'issue du diagnostic, le propriétaire sera en capacité de réaliser des travaux et/ou de s'organiser pour réduire sa vulnérabilité.
Enfin, à titre exceptionnel, si un bien est particulièrement exposé à un risque naturel et met en danger les vies humaines, le maire (comme le préfet) a la possibilité de procéder à l'acquisition à l'amiable du bien, voire à son expropriation.

D. S'organiser et s'exercer

Le plan communal de sauvegarde (PCS) est un document de planification des actions à mener pour la gestion de crise à l'échelle communale. Il est arrêté par le maire de la commune, responsable de sa mise en œuvre. Il définit en amont l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte en cas d'événement majeur, pour diffuser l'information à la population et pour garantir la protection et le soutien de la population. Il organise la mobilisation des ressources communales en cas d'événement lié à la sécurité civile.

Le PCS contient notamment :

- un diagnostic des risques présents sur le territoire communal (recensement des aléas et des enjeux exposés) ;
- le recensement des moyens humains et matériels mobilisables sur la commune (publics, mais aussi privés réquisitionnables) ;
- des scénarios de crise ;
- la réponse opérationnelle de la commune : organisation et actions prévues pour assurer l'alerte, l'information et la sauvegarde des populations ;
- divers outils : supports cartographiques, plans, organigrammes, annuaires, fiches actions, arrêtés municipaux types…



FOCUS

Plans intercommunaux de sauvegarde (Pics)

En application des dispositions de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, les Pics doivent être réalisés avant le 26 novembre 2026. L'élaboration d'un Pics est obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre dès lors qu'au moins l'une de leurs communes membres est assujettie à l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde (PCS, article L. 731-4 du Code de la sécurité intérieure).
Il s'agit d'organiser, à l'échelle de l'EPCI, la coordination des communes en cas d'événement majeur : partage des moyens, procédures communes (alerte, évacuation, hébergement), continuité des services essentiels et appui aux PCS communaux.
Le Pics est le chaînon intercommunal qui mutualise l'ingénierie et les moyens pour gagner en réactivité et sécuriser l'action des maires.

Pour aller plus loin, retrouvez également le chapitre 8 du Guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.

AMF - P176-183 CH10.qxp_2020 11/03/2026 19:17 Page 180

La commune possède d'autres outils non obligatoires, mais tout aussi importants, que sont la réserve communale de sécurité civile (RCSC) et l'adoption de plans de continuité d'activité (PCA). Ainsi, il est tout à fait opportun de prévoir, dans son plan de gestion de crise, une réserve communale de sécurité civile : liste de personnes recensées qui viennent en aide à la population en phase de crise et de postcrise. Composée de personnes volontaires et bénévoles, la réserve communale tend à renforcer ponctuellement les moyens municipaux mobilisés pour faire face aux accidents et catastrophes affectant le territoire (articles L. 424-8-1 à L. 1424-8-8 du CGCT et articles L. 3142-108 à L. 3142-111 du Code du travail). Elle peut également apporter son concours à la préparation et à l'information de la population face au risque naturel comme au rétablissement postaccidentel des activités.

La commune doit tester régulièrement son organisation à l'aide d'exercices grandeur nature afin de vérifier en amont que ses outils seront opérationnels au moment de leur déclenchement en période de crise, et d'en évaluer le caractère opérationnel. La démarche de préparation à la gestion de crise n'est pas figée dans le temps, tout cela doit s'inscrire dans la durée. Les territoires évoluent et les personnes changent, les dispositifs doivent donc être régulièrement testés, ajustés et actualisés. En parallèle, les élus et le personnel doivent être régulièrement formés et sensibilisés aux outils pour une meilleure exploitation et appropriation le jour où la crise survient.



II. Décider et protéger en temps de crise

A. S'informer

En cas de vigilance météorologique ou hydrologique, la préfecture est mise en alerte par Météo France ou le service de prévision des crues (SPC). Le préfet diffuse ensuite ce message de vigilance aux maires concernés. La commune doit donc être proactive et s'organiser pour être en mesure de recevoir, traiter et relayer l'alerte préfectorale en toutes circonstances, de jour comme de nuit, et 7 jours sur 7, même en période estivale ou de congés.
Concrètement, cela demande à la commune d'organiser un système d'astreinte mobilisant élus

FOCUS

Connaître les systèmes de vigilance

La vigilance météorologique de Météo France qui permet d'identifier des phénomènes dangereux susceptibles de survenir dans les vingt-quatre heures, sous la forme de pictogrammes associés à des bulletins apportant des informations utiles sur la chronologie du phénomène, sa localisation, les conséquences possibles et les conseils comportementaux liés (voir le site : *vigilance.meteofrance.fr*).

La vigilance aux crues assurée par les services de prévision des crues (SPC) et coordonnée par le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations, comprenant une carte nationale et des cartes locales accompagnées de niveaux de vigilance et de bulletins avec des conseils de comportement (voir le site : *vigicrues.gouv.fr*).

L'avertissement aux pluies intenses à l'échelle des communes (Apic), service gratuit proposé sur abonnement par Météo France aux communes, les rendant destinataires des messages sur le niveau de sévérité des pluies sur leur secteur : « précipitations intenses » ou « précipitations très intenses » (voir le site : *apic.meteofrance.fr*).

Vigicrues Flash, proposé gratuitement aux communes, permet aux communes de recevoir des messages leur indiquant un « risque de crue forte » ou un « risque de crue très forte », accompagnés d'un lien vers une interface cartographique. L'abonnement se fait gratuitement sur le même site que l'avertissement aux pluies intenses (Apic) de Météo France.

Les communes peuvent également, si les enjeux le justifient, faire appel à un prestataire pour bénéficier de prévisions plus fines. Elles peuvent aussi mettre en place leur propre dispositif de prévision, notamment à une échelle intercommunale pour mutualiser les coûts des systèmes de surveillance et d'alerte.

et/ou personnel communal, la mise en place d'un circuit et de moyens de diffusion de l'alerte interne et externe et la vérification et la mise à jour régulière des coordonnées des personnes figurant sur les listes de diffusion transmises à la préfecture.

B. Alerter

En cas d'alerte, le maire doit se tenir informé afin de transmettre l'information à la population et prendre les mesures qui s'imposent, mesures proportionnées à la nature et au degré de gravité du phénomène annoncé (évacuation, interdiction d'accéder à certaines zones, coupure de routes…). Une attention spécifique doit être portée à l'alerte des établissements particulièrement sensibles, tels que les campings, les établissements de santé, scolaires, médico-sociaux, les établissements recevant de jeunes enfants comme les crèches…

Il existe plusieurs vecteurs pour diffuser les messages et consignes auprès de la population. Pour informer le plus grand nombre de personnes, il semble judicieux de s'appuyer sur l'ensemble des moyens de communication existants pour se donner toutes les chances d'atteindre des cibles très diverses.
Sur le terrain, l'alerte peut être relayée localement par la diffusion d'un message, en faisant du porte-à-porte ou avec un haut-parleur, par un système d'appel ou d'envoi de SMS en masse, par l'activation d'une sirène, par le recours à des messages sur des panneaux à messages variables (PMV) servant notamment à l'information municipale, ou encore par Internet, les réseaux sociaux, voire par téléphone fixe.
La gendarmerie et la police peuvent, sous l'autorité du maire, concourir à la diffusion de l'alerte. Cette tâche demande préparation et anticipation pour récupérer un maximum d'informations en amont sur les habitudes de communication de sa population et la mise à jour des données et coordonnées.

C. Gérer la crise

En cas d'accident provoqué par un risque naturel, le maire assure la fonction de directeur des opérations de secours (DOS) tant que le préfet, dans le cadre de situations bien définies (crise sur le seul territoire communal, maire en capacité de faire face et limites communales non dépassées), ne prend pas la direction des opérations.



© Zorandim75 - AdobeStock.com

Le maire doit déclencher son plan communal de sauvegarde et activer le poste de commandement communal (PCC), qui constitue la cellule municipale de gestion de crise. Ce PCC doit être localisé dans un lieu non exposé au phénomène naturel et doit permettre au maire de prendre les décisions stratégiques : recueil et synthèse des informations utiles à la gestion de crise, recherche de solutions, identification et priorisation des besoins, mobilisation d'intervenants extérieurs, coordination de l'action des équipes sur le terrain, gestion de la communication…

Le maire dispose aussi du pouvoir d'imposer des limitations aux droits et libertés de ses concitoyens : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2 [du CGCT], le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.* » (article L. 2212-4 du CGCT.)
Ainsi, en cas de péril immédiat pour ses administrés, le maire doit prendre des mesures parfois exceptionnelles, comme évacuer tout un quartier en cas de risque de rupture de digues, interdire des manifestations, mettre en place des périmètres de sécurité, des itinéraires de déviation, des centres d'hébergement temporaire en dehors des zones à risques…

À l'échelle départementale, un ensemble d'acteurs s'organisent et coordonnent leur action pour gérer au mieux les risques et les crises, mais le maire reste le protagoniste sur le territoire dans la gestion de la crise. Ses prises de décisions s'avèrent souvent cruciales et peuvent sauver des vies. Il est en interaction directe avec la population.



III. Reconstruire et tirer les leçons

Anticiper l'organisation de la gestion des personnes, des dossiers et des déchets, bien en amont de chaque crise, s'avère déterminant. Il est primordial d'être bien préparé afin de gérer au mieux les multiples demandes d'indemnisation, les tonnes de déchets matériels, publics et privés et l'accompagnement des personnes démunies. L'anticipation de la phase de sortie de crise et de retour à la normale peut d'ailleurs tout à fait être traitée au sein du PCS et du Pics ou faire l'objet d'une planification spécifique. Ces phases constituent souvent des périodes complexes à gérer, car le territoire est fragilisé, les personnes chargées de la gestion de crise peuvent être particulièrement épuisées, les populations sinistrées sont en attente d'un retour à la normale très rapide et l'attention médiatique diminue fortement, créant même parfois un vrai sentiment d'abandon.



Cette période de postcrise, d'une durée plus ou moins longue en fonction des impacts de l'événement naturel sur le territoire, comprend les mesures de soutien aux populations, l'évaluation des dommages, la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour prétendre à l'indemnisation des dommages, la remise en état des infrastructures essentielles, la reconstruction et le retour d'expérience.

A. Soutenir les populations sinistrées

Cela regroupe plusieurs actions :

- la gestion de l'hébergement temporaire des populations dont les habitations ont été sinistrées, dans des gîtes, des hôtels, des mobile-homes ou des logements de substitution choisis parmi les logements vacants du parc immobilier de la commune. Le fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru) est une aide financière versée aux communes ou aux EPCI pour leur permettre d'assurer, pendant une période maximale de six mois, le relogement temporaire de personnes (article L. 2335-15 du CGCT) ;
- l'assistance matérielle des personnes sinistrées : ravitaillement, habillement, répartition des dons… ;
- l'information sur les aides disponibles pour faciliter les démarches des populations sinistrées ;
- l'appui logistique à la mise en place des cellules d'urgence médico-psychologique (CUMP) pour venir en aide aux populations traumatisées par l'événement ;
- l'aide au retour dans les logements sinistrés en diffusant des consignes de prudence (fragilités électriques, pompage…).

Depuis le décret du 25 avril 2017, les comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme sont devenus les comités locaux d'aide aux victimes (Clav) incluant les victimes de catastrophes naturelles. Ces comités, mis en place dans chaque département sous la présidence du préfet et la vice-présidence du procureur de la République, veillent à la structuration, la coordination, la mise en œuvre et l'amélioration des dispositifs locaux d'aide aux victimes (prise en charge juridique et sociale, accompagnement dans les démarches administratives).

B. Évaluer les dommages

Cette phase permet d'enclencher les processus d'indemnisation. Elle comprend, notamment, l'évaluation des dommages sur le patrimoine de la commune (équipements publics, réseaux…) et la recherche des contenus de contrats d'assurance lorsqu'ils existent.

C. Préparer la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle

À la suite d'un événement naturel, la commune doit transmettre à la préfecture une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle avec la date de survenance et la nature de l'événement, la nature des dommages, les mesures de prévention prises et les éventuelles reconnaissances d'état de catastrophe naturelle dont la commune a pu faire l'objet auparavant.

FOCUS

Indemniser les victimes de catastrophes naturelles

L'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles est un régime créé en 1982, fondé sur la solidarité nationale, encadré par l'État, qui couvre tous les biens mobiliers et immobiliers assurés par un contrat garantissant les dommages d'incendies, les dommages aux biens situés en France ainsi que les dommages aux véhicules terrestres à moteur. La mise en œuvre de la garantie dépend du respect de critères : un dommage matériel non assurable, un dommage provoqué par un phénomène naturel présentant une intensité anormale, un lien de causalité entre le dommage et l'agent naturel et l'existence d'un arrêté interministériel de catastrophe naturelle (article L. 125-1 du Code des assurances).

De son côté, la préfecture collecte la totalité des demandes des communes affectées et élabore un dossier pour ensuite le communiquer à la direction générale de la Sécurité civile auprès du ministère de l'Intérieur. Le dossier définitif est instruit au plan national puis soumis à une commission interministérielle comprenant des représentants de plusieurs ministères pour émettre un avis sur le caractère ou non de catastrophe naturelle. Ainsi, lorsque l'avis de la commission est favorable, la déclaration de l'état de catastrophe naturelle est prise par arrêté ministériel, en précisant la période, les zones et les dommages concernés. La publication de cet arrêté permet aux victimes, dans un délai de dix jours, d'adresser leur déclaration de sinistre à leur assureur et de prétendre alors à l'indemnisation de leurs biens, selon les éléments contenus dans leur contrat d'assurance.
Diverses aides financières peuvent venir compléter le système d'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle : l'aide d'extrême urgence aux particuliers sinistrés, la dotation de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des événements climatiques ou géologiques, le fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru), le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), les aides aux activités économiques sous la forme de fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), les fonds déclenchés par les conseils départementaux et/ou régionaux et même le Fonds de solidarité européenne si les conséquences dommageables le justifient.

D. Remettre en état les infrastructures essentielles

Il s'agit des travaux d'urgence pour sécuriser les ouvrages publics, mais aussi les opérations de déblaiement et de nettoyage, la remise en état des réseaux et ouvrages publics. Cela comprend, en particulier, les travaux de dégagement des réseaux routiers pour permettre un retour à la normale de la mobilité, le rétablissement du réseau électrique et des réseaux de communication électroniques fixes et mobiles, mais aussi la gestion des déchets postcatastrophe et des pollutions entraînées par les effets secondaires du phénomène naturel. Cette phase mobilise de nombreux acteurs publics, comme les propriétaires de l'ensemble des infrastructures publiques et des acteurs privés responsables du fonctionnement des réseaux nécessaires à la reprise d'un fonctionnement normal du territoire ou au moins d'un fonctionnement dégradé.

E. Reconstruire

Cette phase est aussi le moment de s'interroger sur la capacité du territoire à faire face à un nouvel événement. C'est la période où il est possible d'examiner la reconstruction de bâtiments, d'infrastructures et d'équipements plus adaptés au risque selon le concept « *Build Back Better* » : reconstruire mieux afin de réduire la vulnérabilité du territoire. Dans certaines conditions, il peut même être envisagé de délocaliser les biens les plus exposés par l'intermédiaire des procédures d'acquisitions amiables, voire d'expropriations.

F. Tirer les expériences

Le maire et le préfet organisent la concertation après un événement pour en tirer les enseignements qui s'imposent pour améliorer la prévention et la planification. Chaque événement devrait faire l'objet d'un retour d'expérience (Retex), en analysant *a posteriori* les conséquences de l'événement, les outils mis en place et leur efficacité, pour en faire une évaluation constructive, enrichir la connaissance du territoire et faire évoluer les dispositifs existants ou en mettre en place de nouveaux. Ce Retex est souvent conduit par les services de l'État, mais rien n'empêche les instances communales et/ou intercommunales de mener leur propre retour d'expérience.



FOCUS

Sur qui vous appuyer ?

Les services de l'intercommunalité dont dépend la commune, qui gèrent la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), la compétence eau et assainissement et la gestion des déchets, entre autres.

Les services de l'État (DDT, SIDPC et Dreal), qui ont obligation de porter à connaissance des communes les études techniques sur les risques dont ils disposent.

Les services d'autres collectivités territoriales (comme les syndicats mixtes, conseils départementaux et Sdis), qui peuvent avoir conduit des études de qualification sur certains risques naturels et élaboré des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi).

De nombreux sites Internet : *georisques.gouv.fr, cerema.fr, brgm.fr, IRMA, cepri.net, afpcnt.org…*

Pour aller plus loin, retrouvez également le chapitre 8 du Guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.

IRISOLARIS
PROMOTEUR DE LA TRANSITION ENERGETIQUE



Document non contractuel - 510 375 865 RCS - Aix-en-Provence - 02-2026

Valorisation du patrimoine communal et *maîtrise des dépenses énergétiques*

Nos Conseillers en Transition Energétique
vous accompagnent pour tous vos projets photovoltaïques.

Prenez rendez-vous !
04 65 84 98 84

www.irisolaris.com



CHAPITRE 11

La transition écologique

À la fois consommatrices, prescriptrices, gestionnaires de service et de patrimoine, mais aussi espaces de vie, d'échanges, de partage et de lien social, les communes disposent de nombreux leviers pour agir en faveur de la transition écologique. Elles peuvent encourager l'adoption de nouveaux comportements et le développement d'une économie plus respectueuse de l'environnement en conduisant elles-mêmes des actions exemplaires, en impulsant et en diffusant des bonnes pratiques.

Le maire a un rôle central à jouer dans le succès d'une transition écologique juste et adaptée aux enjeux de sa commune. En effet, au cœur des réalités locales, il est le mieux placé pour construire, avec les habitants, un projet de développement de sa commune équilibré, du point de vue social, économique et environnemental.

Ce dernier aspect, objet du présent chapitre, implique d'agir pour préserver les ressources naturelles et la biodiversité, pour adapter la commune aux effets du changement climatique et lutter contre l'effet de serre.

En pratique, les enjeux environnementaux sous-tendent largement l'action quotidienne du maire. La quasi-totalité des projets ou des décisions qu'il est amené à prendre est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement, d'influer sur l'atteinte d'objectifs nationaux ou internationaux et d'être encadrée par une réglementation.

La réglementation environnementale aux niveaux international et national est exigeante, ambitieuse et en constante évolution. Elle tend, par ailleurs, à être progressivement et davantage intégrée dans l'ensemble des politiques publiques.

Les citoyens sont également de plus en plus attentifs aux enjeux de préservation de l'environnement, qu'ils relient souvent à des questions de santé publique. L'intérêt de plus en plus marqué des habitants pour les pratiques de consommation responsable, de prolongation de la durée d'utilisation des biens (avec le développement de la réparation, par exemple) et de recyclage amène les communes à mettre en place des politiques d'économie circulaire.

Au-delà du respect de la réglementation, la transition écologique peut être un élément structurant d'une stratégie locale. Plusieurs outils permettent ainsi de construire un projet partagé avec les acteurs du territoire, intégrant les objectifs de durabilité et de rendre compte de sa mise en œuvre.

Le maire est également garant de l'hygiène et de la salubrité publiques. Il doit veiller à la propreté et à la gestion des déchets, à l'assainissement des eaux usées et à la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine, et à la distribution de l'énergie. Il aménage, entretient les espaces publics et l'ensemble du patrimoine communal. Si la partie technique de la gestion des déchets est passée au niveau intercommunal, c'est toujours le maire qui reste l'interlocuteur direct des habitants ; il reçoit les plaintes et explique l'organisation des services.

I. Le contexte et le cadre de l'action

Le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité posent aujourd'hui des défis majeurs de préservation des écosystèmes, des ressources naturelles et du bien-être des sociétés humaines.

Aussi, des objectifs ambitieux sont poursuivis aux niveaux européen et national en matière de transition écologique, et en particulier les suivants.

L'objectif européen d'atteinte de la neutralité carbone en 2050 implique une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre. Il se décline en objectifs nationaux, notamment quant à la production d'énergie renouvelable, au développement des puits de carbone, aux économies d'énergie, à la rénovation énergétique, etc.

Le règlement européen sur la restauration de la nature, adopté en 2024, impose aux États membres de restaurer, d'ici 2050, 90 % des milieux dégradés terrestres, aquatiques et marins, d'intérêt européen, ainsi que la biodiversité dite « plus ordinaire ».

Plusieurs textes encadrent également la protection, la restauration des ressources en eau, la gestion des eaux usées et des eaux pluviales, des déchets, l'économie circulaire, la qualité de l'air, des sols, etc.

Ces textes créent des obligations nationales et locales qui concernent les communes.

Voir https://solutionstransitions.fr/

Voir https://territoires-en-transition.ecologie.gouv.fr/



A. Les grands enjeux environnementaux pour les communes

1. Diminuer les émissions de gaz à effet de serre

Les communes jouent un rôle central dans la lutte contre la diminution des émissions de gaz à effet de serre, en agissant directement sur l'aménagement, la mobilité, le bâtiment et la gestion des services publics locaux. Elles peuvent, notamment, développer les mobilités douces, améliorer la performance énergétique des bâtiments communaux, soutenir les énergies renouvelables et sensibiliser les habitants.

Leur action s'inscrit dans un cadre réglementaire exigeant : elles doivent respecter les objectifs nationaux et européens de réduction des émissions, mettre en œuvre des outils de planification, comme les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) lorsqu'elles y sont assujetties, et intégrer les enjeux climatiques dans leurs politiques publiques. À cela s'ajoutent des obligations spécifiques en matière de rénovation et d'efficacité énergétique des bâtiments publics. Ces obligations trouvent leur origine dans plusieurs textes réglementaires majeurs.

Au niveau européen, elles découlent notamment de la directive UE 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique, ainsi que de la directive UE 2018/844 sur la performance énergétique des bâtiments, qui impose des exigences renforcées pour les bâtiments publics. En droit français, ces principes sont transposés et complétés par le Code de l'énergie et le Code de la construction et de l'habitation, la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la loi n° 2019-1147 Énergie et climat, et la loi n° 2021-1104 dite Climat et résilience, qui accentuent les obligations de rénovation énergétique des bâtiments publics et de réduction des consommations d'énergie. S'y ajoutent des textes réglementaires, comme le décret sur les bâtiments à usage tertiaire (décret n° 2019-771) imposant des objectifs chiffrés de baisse des consommations énergétiques.

FOCUS

Le programme Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique (ACTEE)

Le programme ACTEE est un programme financé par le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) et porté par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) en partenariat avec l'AMF et l'Agence de la transition écologique (Ademe). Il accompagne les collectivités dans la réduction des consommations d'énergie de leur patrimoine public. ACTEE fournit un soutien technique, financier et humain aux collectivités qui candidatent à ses appels à projets ou programmes. ACTEE finance une partie de l'ingénierie nécessaire aux projets de rénovation énergétique : diagnostics et audits, assistance à maîtrise d'ouvrage, outils méthodologiques, formations et animation de réseaux.

Voir https://programme-cee-actee.fr/

a. Les secteurs énergivores

Les principaux secteurs fortement « énergivores » et représentant à eux seuls la majorité des émissions de gaz à effet de serre des collectivités locales sont les transports et les bâtiments. Il est utile de procéder à des diagnostics afin de hiérarchiser les éventuelles actions à réaliser en fonction de leur rapport

coût-efficacité. À titre d'exemple, si rien n'a été entrepris dans ces domaines, il est probable que d'importantes marges d'économies d'énergie puissent être dégagées, par exemple, sur l'éclairage public, le chauffage d'équipements publics, ou avec l'organisation optimale des déplacements…

Voir www.ademe.fr

b. Le contrat de performance énergétique

Le contrat de performance énergétique est un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une action visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, selon les termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette action sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières.
Le contrat de performance énergétique prend la forme d'un marché de partenariat (article L. 1112-1 du Code de la commande publique) ou d'un marché global de performance (article L. 2171-3 du Code de la commande publique).

Le contrat de performance est un outil adapté pour mener des travaux d'efficacité énergétique. Partant d'un diagnostic faisant l'état des lieux et permettant de viser des objectifs de performance chiffrés, le contrat met en œuvre des mesures afin de remplir les objectifs prédéfinis, éventuellement avec une mission d'assistance et d'accompagnement. En cas de non-atteinte des objectifs fixés, des sanctions peuvent être prévues, par exemple en compensation des économies d'énergie non réalisées.
À noter que les travaux en lien avec les économies d'énergie peuvent donner lieu à des aides financières spécifiques, entre autres, par la délivrance de certificats d'économie d'énergie.

Voir sur www.cohesion-territoires.gouv.fr, rubrique Contrat de performance énergétique pour les collectivités territoriales.

2. Adapter sa commune au changement climatique

Face à l'accélération du changement climatique, les communes se trouvent en première ligne. Qu'il s'agisse d'épisodes de chaleur intense, d'inondations, de sécheresses ou de tempêtes plus fréquentes, elles en subissent les impacts. Anticiper ces évolutions est une nécessité pour protéger les habitants, les infrastructures et les ressources locales et pour assurer le maintien d'une qualité de vie agréable à long terme.

S'adapter suppose de véritables choix en termes d'aménagement des espaces publics et des constructions. On parle souvent de solutions bleues, grises, vertes…

FOCUS

La plateforme Plus fraîche ma ville

La plateforme Plus fraîche ma ville est une « start-up » d'État portée par l'Agence de la transition écologique (Ademe), en partenariat avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).
Elle constitue une source d'informations illustrées et chiffrées sur les différentes solutions de rafraîchissement urbain.

Voir https://plusfraichemaville.fr/

La Tracc et le Pnacc-3

À partir des scénarios du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), l'État a produit une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc). Sur la base des observations internationales, la Tracc prévoit un réchauffement d'environ 4 °C en France hexagonale à l'horizon 2100. Cette Tracc a vocation à servir de guide pour toutes les actions d'adaptation, notamment dans les secteurs comme le bâtiment, les transports, ou pour les collectivités. Elle est susceptible d'être révisée périodiquement selon les projections scientifiques.

Le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc-3) comporte cinquante-deux mesures visant à réduire les vulnérabilités sur l'ensemble du territoire français. Il a pour but de protéger les personnes et les biens en assurant la sécurité et la santé publique, de prendre en compte les dimensions sociales pour éviter les inégalités face aux risques, de limiter les coûts tout en tirant parti des possibilités offertes, et de préserver le patrimoine naturel.

Conformément à la Tracc, le Pnacc-3 prévoit la possibilité d'une France à + 2 °C en 2030, + 2,7 °C en 2050 et + 4 °C en 2100, par rapport à l'ère préindustrielle.

Voir https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Pnacc3.pdf

Voir https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/trajectoire-rechauffement-reference-ladaptation-changement-climatique-tracc

FOCUS

L'Engagement des maires et des présidents d'intercommunalité pour le climat

À l'occasion du 98e Congrès des maires et présidents d'intercommunalité qui a eu lieu en 2015, en parallèle de la COP 21, les élus du bloc communal ont tenu à rappeler solennellement leur implication dans la transformation écologique de leur territoire en adoptant l' « Engagement des maires et présidents d'intercommunalité pour le climat ».

Ce texte place l'enjeu climatique au cœur des décisions locales. Il prône l'élaboration d'une véritable stratégie de court, moyen et long terme. Il invite à conduire des actions exemplaires, à impulser toutes formes de coopération possibles avec la société civile, les acteurs économiques et les institutions permettant d'accompagner et de prolonger l'action publique locale, toujours dans un esprit de solidarité territoriale et sociale.



3. Préserver et restaurer la biodiversité

Il n'y aurait pas de changement climatique, que nous aurions à affronter une érosion de la biodiversité tout aussi létale. La préservation de la biodiversité est donc un enjeu majeur que les communes peuvent considérer de nombreuses manières.

Lorsqu'elles sont situées dans le périmètre d'un parc naturel national ou qu'elles comptent des espaces remarquables classés (Natura 2000, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique [Znieff], etc.), leurs actions doivent s'inscrire dans un cadre précis.
Au quotidien, les communes peuvent aussi contribuer à protéger certains habitats à travers les documents de planification (haies remarquables, trames vertes et bleues, pleine terre, etc.), soutenir des associations environnementales agréées pour la protection de l'environnement, intégrer des objectifs de végétalisation et plus largement de préservation de la « nature en ville » dans leurs projets d'aménagement ou de requalification. Ces actions peuvent être menées à des échelles variées.

De manière générale, agir pour la biodiversité apporte de nombreux bénéfices : par des actions de désimperméabilisation et de végétalisation, on concourt à piéger du carbone, à dépolluer l'air, à diminuer le bruit, à apaiser les circulations. C'est aussi un moyen efficace pour gérer l'infiltration des eaux de pluie, qui peuvent être très intenses en raison du changement climatique et, bien sûr, de lutter contre les effets d'îlot de chaleur urbain causés par les canicules de plus en plus fréquentes, ou d'atténuer des attaques biotiques.

Sont efficaces : la création de plans d'eau, la végétalisation sur plusieurs strates (basse, moyenne, haute) pour fournir gîte et couvert à la petite faune, le choix d'espèces nourricières, la pose d'abris, etc.

On parle souvent de « solutions fondées sur la nature », car la nature offre des solutions : c'est, par exemple, le cas de renaturation des cours d'eau ou de création de zones naturelles d'expansion des crues qui contribuent à prévenir les inondations.
Il est aussi possible de réaliser un atlas de la biodiversité communale (ABC).

FOCUS

L'atlas de la biodiversité communale (ABC)

Un ABC est un diagnostic écologique qui met en évidence les principaux enjeux de biodiversité du territoire. Cet outil implique l'ensemble des acteurs d'une collectivité (élus, citoyens, associations, entreprises) en faveur de la préservation du patrimoine naturel. Il permet de cartographier les enjeux de biodiversité à l'échelle de ce territoire en s'appuyant sur des inventaires des espèces et des milieux, et d'établir un plan d'action pour préserver la biodiversité.

Plus de 4 800 communes ont déjà réalisé un ABC, accompagnées par l'Office français de la biodiversité.

Voir https://ofb.gouv.fr/les-atlas-de-la-biodiversite-communale

L'Office français de la biodiversité (OFB), créé en 2020, apporte un appui méthodologique et financier à la réalisation des ABC. Il publie également des boîtes à outils pratiques à destination des collectivités.

Depuis la loi Climat et résilience (2021) et ses textes d'application, la prise en compte des continuités écologiques, la limitation de l'artificialisation des sols (objectif « zéro artificialisation nette » [ZAN]) et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes sont des notions à intégrer dans l'action communale. L'Union européenne produit également des réglementations de plus en plus précises qui concernent les communes, notamment.

Voir le programme, Territoires engagés pour la nature (TEN) de l'OFB

Voir le vade-mecum « Encourager l'approvisionnement local » sur www.amf.asso.fr/Réf. BW14640 et le guide « Du fleurissement aux espaces verts : pour une commande publique raisonnée en aménagements paysagers » sur www.amf.asso.fr/Réf. BW 25434

FOCUS

Le nouveau règlement sur la restauration de la nature (RRN)

Le RRN est entré en vigueur le 18 août 2024 dans toute l'Union européenne. Il couvre une série d'écosystèmes terrestres, côtiers et d'eau douce, forestiers, agricoles et urbains, notamment les zones humides, les prairies, les forêts, les rivières et les lacs, ainsi que des écosystèmes marins, spécialement les prairies sous-marines et les bancs d'éponges et de corail.

Cela inclut aussi des mesures spécifiques pour des enjeux comme la protection des pollinisateurs ou la remise en état des cours d'eau et des tourbières.

Les États membres doivent élaborer des plans nationaux de restauration avec des mesures claires, un calendrier et des indicateurs de suivi, puis rendre compte régulièrement de leurs progrès. Parmi de nombreuses mesures qu'il édicte, le règlement exige des États qu'ils garantissent qu'il n'y aura pas de perte nette d'espaces verts urbains et de couvert arboré d'ici à la fin de 2030.

Voir le guide « Gemapi et paysage : le végétal au service de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations », réalisé par Valhor et l'AMF en 2018 sur www.amf.asso.fr/Réf. BW39101

Voir les publications de Valhor

Voir le réseau Plante et cité

4. Préserver les ressources en eau

Les communes jouent un rôle essentiel dans la préservation des ressources en eau en agissant à l'échelle locale, au plus près des habitants et des milieux naturels.

Elles sont responsables de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement, veillent à la qualité de l'eau distribuée et au traitement des eaux usées afin de limiter les pollutions.

Par leurs décisions en matière d'aménagement, elles peuvent protéger les zones humides, les captages et les cours d'eau, tout en favorisant des pratiques durables comme la gestion des eaux pluviales ou la réduction de l'imperméabilisation des sols.

Enfin, les communes s'emploient à sensibiliser les citoyens en les informant sur la nécessité d'économiser l'eau en adoptant des comportements responsables.

B. Les stratégies locales de développement durable, les dix-sept objectifs du développement durable de l'Agenda 2030

Les collectivités sont invitées et incitées à élaborer des stratégies pour développer « durablement » leur territoire. De nombreux outils existent pour cela. Il est utile d'établir un diagnostic aussi large que possible afin de s'assurer que les actions et politiques mises en œuvre durant le mandat concourent à répondre aux enjeux de la commune.

Voir https://cap-territoiresdurables.fr/

Voir https://theshiftproject.org/publications/planification-ressources-locales-rapport-final/



1. Les objectifs de développement durable (ODD)

Le programme de développement durable à l'horizon 2030, Agenda 2030, a été adopté en 2015 lors d'un sommet historique des Nations unies. Il fixe dix-sept objectifs de développement durable pour 2030 (les ODD). Ces objectifs cherchent à éradiquer la pauvreté, protéger la planète et garantir la prospérité et le bien-être de tous, tout en favorisant la paix et les partenariats. Déclinés en 169 cibles et 232 indicateurs, ils sont interdépendants. Les ODD s'adressent à l'ensemble des acteurs (États, collectivités, entreprises, société civile et citoyens) et constituent un cap international, mais aussi une feuille de route utile pour renforcer les politiques locales, leur donner une lisibilité transversale et faciliter les échanges entre collectivités et l'ensemble des acteurs locaux.



La France s'est dotée d'une feuille de route et d'indicateurs actualisés. Les ODD sont largement intégrés dans les stratégies territoriales de développement durable (« agendas 2030 » territoriaux).

➡ *Voir le site www.agenda-2030.fr ; il propose des outils et ressources pour se saisir des ODD soit pour un projet précis soit pour une politique générale.*

➡ *Voir https://territoires-en-transition.ecologie.gouv.fr/*

➡ *Voir le guide « Construire une stratégie locale de développement durable : l'Agenda 2030 dans les collectivités » par Comité 21 et l'AMF (2023), https://www.agenda-2030.fr/IMG/pdf/guide-agenda-2030-ct.pdf*

➡ *Voir le guide https://www.astee.org/publications/elus-collectivites-decouvrez-votre-role-pour-latteinte-des-cibles-eau-et-assainissement-des-objectifs-de-developpement-durable/*

➡ *Voir le guide « Pour l'appropriation de l'Agenda 2030 par les collectivités » sur www.amf.asso.fr/Réf. BW39767*

2. Les agendas 21 locaux

Les collectivités territoriales ont été des pionnières dans la mise en œuvre de stratégies locales de développement durable avec les agendas 21 locaux (nés du sommet de la Terre de Rio en 1992), qui relèvent d'une démarche volontaire portée par la collectivité qui souhaite, en s'appuyant sur les atouts de son territoire, construire avec l'ensemble des parties prenantes (habitants, entreprises, associations, etc.) une stratégie de développement répondant à la fois aux enjeux locaux et mondiaux.

D'après le cadre de référence national, l'agenda 21 local doit contribuer à plusieurs finalités :
- la lutte contre le changement climatique ;
- la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
- la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
- l'épanouissement de tous les êtres humains ;
- une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Son élaboration comprend six étapes :
- lancement de la démarche et diagnostic de la situation ;
- identification et analyse des enjeux ;
- choix des orientations stratégiques ;
- élaboration d'un plan d'action ;
- mise en œuvre ;
- évaluation.

La démarche nécessite de mettre en place une stratégie d'amélioration continue, de faire participer tous les acteurs concernés à l'élaboration et à la mise en œuvre, d'organiser le pilotage, d'adopter une approche transversale et enfin de prévoir une évaluation partagée des résultats.

La réalisation d'un agenda 21 local est une bonne occasion pour créer ou renforcer des habitudes de dialogue et de concertation avec les citoyens et les acteurs économiques de la commune.

CONSEIL PRATIQUE

Bien que les agendas 21 soient antérieurs à la définition des ODD, rien n'empêche de coupler ces deux outils, qui sont complémentaires : l'agenda 21 propose une méthode là où les ODD et l'Agenda 2030 offrent plutôt des grands objectifs.

➡ *Voir le guide « Projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux. Cadre de référence ».*

L'implication du maire ou du président de l'intercommunalité est une condition indispensable à la réussite d'un agenda 21 local.

Aujourd'hui, l'agenda 21 reste mobilisable, mais il convient de l'articuler avec les outils de planification et de contractualisation plus récents (PCAET, contrats pour la réussite de la transition écologique [CRTE]) afin d'assurer une mise en œuvre opérationnelle et un accès aux financements publics.

3. Le contrat pour la réussite de la transition écologique (CRTE)

Depuis 2022, la contractualisation État-collectivités en matière de transition écologique s'opère majoritairement via les contrats de relance et de transition écologique, rebaptisés contrat de relance pour la réussite de la transition écologique en 2023, qui rassemblent les ambitions de relance économique et de transition écologique à l'échelle des bassins de vie.

Signés par les maires, le président de l'EPCI et le préfet, après une phase de concertation, ces contrats sont censés fixer un programme d'actions opérationnelles sur plusieurs années, avec engagements et indicateurs.

Voir https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/contrats-pour-la-reussite-de-la-transition-ecologique

4. Le plan climat-air-énergie territorial (et le bilan carbone)

Un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est un projet de développement durable centré sur la lutte contre le changement climatique (article L. 229-26 du Code de l'environnement). Il prévoit des mesures en faveur du climat et les moyens de quantifier les efforts faits à la fois sur le patrimoine de la collectivité et ses services, mais aussi sur son territoire. Le PCAET comprend quatre parties : un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation.

Après avoir défini une stratégie et des objectifs tenant compte du diagnostic territorial, le PCAET arrête le programme d'actions à réaliser afin, notamment, d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le



potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et de gérer de façon optimale la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique.

L'obligation de réaliser un PCAET porte sur les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, mais rien n'empêche les communes de s'en doter de façon volontaire.

Par ailleurs, les groupements de collectivités sont tenus d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre (article L. 229-25 du Code de l'environnement) et de joindre à ce bilan un plan de transition pour réduire leurs émissions présentant les objectifs, moyens et actions envisagés à cette fin et, le cas échéant, les actions mises en œuvre lors du précédent bilan.

Ce bilan d'émissions de gaz à effet de serre et ce plan de transition sont rendus publics. Ils sont mis à jour tous les quatre ans.

Voir https://agirpourlatransition.ademe.fr/collectivites/conseils/amenagement/pcaet

Voir https://www.territoiresentransitions.fr/programme

5. Le rapport annuel de développement durable

Depuis 2010, les communes et les EPCI de plus de 50 000 habitants sont tenus d'élaborer un rapport sur leur situation en matière de développement durable et de le présenter à l'assemblée délibérante en amont du vote du budget.

Cette analyse peut être élaborée à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux. L'objectif de ce rapport est de mettre au centre des débats les choix politiques et leur cohérence au regard des enjeux locaux et des finalités de développement durable.

➡ *Voir le guide « Éléments méthodologiques pour l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable » élaboré par le ministère de la Transition écologique et solidaire et l'AMF sur www.amf.asso.fr/Réf. BW11330*

6. Le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser)



Le Spaser est un document stratégique par lequel une collectivité définit ses objectifs et ses actions pour intégrer des critères sociaux, environnementaux et éthiques dans ses marchés publics. Il vise à orienter la commande publique comme un levier de développement durable, en favorisant, notamment, l'insertion professionnelle, la réduction des impacts environnementaux et le soutien à des pratiques économiques responsables, tout en respectant les principes de la commande publique.

Il a été institué par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et intégré au Code de la commande publique.

Tous les acheteurs soumis au Code de la commande publique dont le volume d'achat dépasse les 50 millions d'euros annuels sont soumis à cette obligation, mais le schéma peut aussi être mis en place de façon volontaire. Le Spaser constitue, en effet, un outil d'appropriation de la commande publique responsable : il met en cohérence les objectifs locaux de développement durable avec les marchés passés par la collectivité, offre un cadre structuré de pilotage, et permet de rendre compte concrètement des efforts faits sur le plan social et écologique.

➡ *Voir https://achats-durables.gouv.fr/spaser-outil-planification-acheteurs-publics-198*

a. La commande publique et l'achat responsable

Par sa politique d'achat, la collectivité peut impulser une véritable dynamique de transition écologique. Les collectivités locales sont chaque jour plus nombreuses à se mobiliser pour favoriser un approvisionnement local et durable, conscientes des enjeux majeurs qu'il concentre d'un point de vue environnemental, économique, social, sanitaire ou encore éducatif et culturel.

En effet, la prise en compte de l'impact environnemental et social de l'action publique est devenue, ces dernières années, un enjeu majeur dont les politiques se sont saisies. Le législateur a défini de nouvelles obligations pour un achat public responsable dans la loi du 17 août 2015 relative à la transition écologique pour la croissance verte.
À noter que, depuis cette date, dans certains secteurs d'achat, les acheteurs publics devront passer des « marchés publics verts » et donc prendre en considération le respect de l'environnement en matière, notamment, de performance énergétique ou de déchets.

Depuis 2020, d'autres dispositifs sont venus compléter ces obligations dans le cadre de la loi Egalim 2 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, de la loi Agec (relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire) et de la loi Climat et résilience. Cette dernière opère une avancée majeure (à compter d'août 2026) : lors d'une procédure formalisée, l'acheteur devra prévoir au moins un critère de sélection et une clause d'exécution prenant en compte le développement durable (dimension sociale). Pour les autres procédures, le critère unique du prix ne pourra plus être pratiqué. À l'exception de l'achat de fournitures ou de services standardisés, l'acheteur devra retenir le coût global, lequel peut comprendre le développement durable. Pour aider les acheteurs publics, de nombreux outils sont mis à leur disposition afin de concilier ces objectifs d'achat public responsable avec leur besoin : le gouvernement met en ligne progressivement les outils d'analyse du coût du cycle de vie (pour le textile et les travaux, pour le moment).

➡ *Pour aller plus loin : la plateforme Achats durables de l'État rassemble toutes les initiatives existantes ainsi que l'ensemble des guides d'aide à la rédaction, les MOOC en ligne et autres outils*

Désormais, la commune devra donc, lors de la définition du besoin, s'atteler à vérifier si son achat n'est pas soumis à une obligation particulière en lien avec le développement durable, puis, si ce n'est pas le cas, elle sera libre de s'appuyer sur un panel d'actions, notamment :

- la possibilité de réserver des marchés publics ou certains lots à des entreprises de l'économie sociale et solidaire (réflexion sur les modalités d'allotissement) ;
- la prise en compte du développement durable dans les offres des candidats par l'insertion de critères de sélection valorisant le développement durable (attention aux dispositions de la loi Climat et résilience) ;
- l'indication de labels ;
- la rédaction de clause d'exécution fixant des objectifs environnementaux. Pour ce faire, la collectivité peut contacter le « guichet vert » de sa région, ou s'appuyer sur la plateforme Achats durables, ou encore consulter le site La clause verte ;
- la formulation, par les candidats, de variantes sur tout ou partie de la prestation ;
- la possibilité de passer un marché public à caractère innovant en gré à gré en dessous de 100 000 € ou de réserver certains lots (en dessous de 80 000 € pour les services et 100 000 € pour les travaux) ;
- la passation de marchés globaux (performance énergétique, notamment), etc.

Voir chapitre 5 – La mise en œuvre de l'action communale, annexe 2 : les outils de l'achat public.

b. Les obligations et le champ des possibles de l'économie circulaire

Une commune peut soutenir l'économie circulaire en intégrant dans ses pratiques, en particulier dans ses achats de fournitures, des produits d'occasion ou contenant des matériaux recyclés. Elle peut également recourir à la réparation pour prolonger la durée d'utilisation de ses équipements, ou à la location afin de partager l'utilisation d'un bien entre plusieurs utilisateurs.

En dehors de la mise en place d'une politique volontaire, les communes ont aussi des obligations en matière de commande publique. Elles découlent de l'article 58 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (ou loi Agec). Le décret du 21 février 2024 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées et à l'interdiction d'acquisition par l'État de produits en plastique à usage unique précise les taux de réemploi ou de recyclage en fonction de la catégorie d'équipements concernés.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place d'une politique nationale de recyclage des déchets du bâtiment, les collectivités territoriales ont l'obligation de démolir les bâtiments de façon à permettre le réemploi ou le recyclage des déchets de démolition (préservation des éléments de construction réutilisables et tri des matériaux afin de permettre leur recyclage). Pour ce faire, elles doivent faire réaliser un diagnostic déchets avant les travaux (PEMD ou produits, équipements, matériaux et déchets). La présence de plomb ou d'amiante implique la mise en œuvre de techniques de démolition spécifiques, avec un personnel équipé et formé (tenues de protection et traitement séparé des déchets).

7. L'annexe environnementale ou « budget vert »

La loi de finances pour 2024 a instauré l'obligation, pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, de réaliser une étude de l'impact de leur budget sur l'environnement, à compter de l'exercice 2024.
Cette nouvelle annexe, jointe au compte administratif ou au compte financier unique, doit présenter les dépenses d'investissement contribuant, négativement ou positivement, à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France.

Cette annexe environnementale implique donc une cotation précise des dépenses réalisées au cours de l'exercice budgétaire concerné. L'évaluation de l'impact environnemental des dépenses doit être discutée au sein de la collectivité (élus, direction générale, services financiers et services techniques).

À compter de l'exercice 2025, toutes les dépenses réelles d'investissement relatives à l'atténuation du changement climatique (axe 1) et à la préservation de la biodiversité (axe 6) doivent être analysées. Pour ce faire, des guides servant à accompagner les services des collectivités dans la cotation sont publiés au fur et à mesure.

Le périmètre de la cotation sera étendu jusqu'en 2027 : à cet effet, l'axe 3 « gestion des ressources en eau », l'axe 4 « transition vers une économie circulaire » et l'axe 5 « prévention et contrôle des pollutions de l'air et des sols » devraient faire l'objet d'une publication courant 2026.

Voir https://www.collectivites-locales.gouv.fr/gerer-les-finances-publiques-locales/budget/budget-vert-des-collectivites



II. Les compétences communales

A. Garantir la salubrité

1. L'assainissement

L'assainissement des eaux usées est une compétence obligatoire exercée au niveau communal ou intercommunal.

Les communautés urbaines et les métropoles exercent obligatoirement cette compétence et, depuis le 1er janvier 2020, les communautés d'agglomération également. Pour ce qui est des communautés de commune, la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences eau et assainissement a acté la fin du transfert obligatoire, sans pour autant revenir sur les transferts déjà réalisés.



Voir la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » prévoit aussi certains aménagements dans l'exercice de compétences (voir, en particulier, son article 14).

Les services d'eau (et d'assainissement) sont des services publics industriels et commerciaux (Spic). La gestion de l'eau est un sujet géré étroitement par les communes et intercommunalités en lien avec le préfet coordonnateur de bassin et les agences de l'eau.
Les communes et les EPCI établissent un zonage d'assainissement (article L. 2224-10 du CGCT) et doivent, en outre, se préoccuper des eaux pluviales et de leur écoulement, et prendre des mesures lorsque ces eaux pluviales et de ruissellement sont à l'origine d'une pollution ou font courir un risque d'inondation.

La pollution des eaux est un domaine très sensible. Le législateur a notamment permis aux associations environnementales de se porter partie civile devant le juge pénal en cas de manquement de la commune à ses obligations en matière d'assainissement.

a. L'assainissement collectif

Dans les zones d'assainissement collectif, les communes et les EPCI doivent assurer et financer la collecte et le transport des eaux usées domestiques, le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation des eaux collectées, l'élimination des boues d'épuration et le contrôle des raccordements au réseau public.
Le service public est financé par la redevance d'assainissement et, éventuellement, la participation pour le financement de l'assainissement collectif (voir focus *supra*). Le contrôle des raccordements au réseau public porte à la fois sur la conformité de la partie privée du raccordement et sur les ouvrages incorporés au réseau public.

FOCUS

La participation forfaitaire pour l'assainissement collectif (PFAC)

La participation pour raccordement à l'égout qui permet à la commune de faire participer les usagers au réseau d'assainissement collectif a été remplacée par la participation forfaitaire pour l'assainissement collectif (PFAC – article L. 1331-7 du Code de la santé publique). Celle-ci dépend de l'opération de branchement au réseau et non plus de l'autorisation de construire.

Voir la note AMF-FNCCR relative à l'institution de la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PFAC) sur www.amf.asso.fr/Réf. BW11385

b. L'assainissement non collectif

Les communes et les EPCI ont obligation de mettre en place un service public d'assainissement non collectif (Spanc) pour assurer le contrôle des installations d'assainissement non collectif neuves et existantes afin de veiller à la protection de la santé publique et de l'environnement. Le Spanc peut être géré en régie, en délégation ou en recourant à des prestations de services.

On distingue les contrôles :
- de conception et d'exécution, qui déterminent la conformité des installations neuves ou à réhabiliter ;
- périodiques de bon fonctionnement des installations existantes ;
- obligatoires en cas de vente.

La non-conformité entraîne l'obligation, pour le propriétaire, de réaliser des travaux dans l'année en cas de vente, dans les quatre ans si l'installation présente des risques avérés de pollution ou des dangers pour la santé.

Pour plus de précisions, voir « Les cahiers du réseau n° 21 : l'élu local et l'assainissement non collectif » (2018) sur www.amf.asso.fr/Réf. CW25192

Voir aussi sur www.assainissement-non-collectif.developpement-durable.gouv.fr

À la demande des propriétaires, les communes et les EPCI peuvent, si elles ont mis en place ce service facultatif, assurer l'entretien, les travaux de réalisation et réhabilitation des installations d'assainissement non collectif, ainsi que leur suppression à l'occasion du raccordement de l'immeuble au réseau collectif. Elles peuvent également s'occuper du traitement des matières de vidange.

2. La propreté et la lutte contre les dépôts sauvages

La propreté et la salubrité sont des composantes de la qualité de vie dans une commune, et les habitants y sont particulièrement sensibles. À ce titre, ils sont prompts à reprocher un défaut de propreté, mais ils reconnaissent aussi les efforts faits en la matière.
Sur le plan juridique, le maire est responsable de l'hygiène et de la salubrité publiques.

Cette compétence comprend deux volets :
- la propreté, avec la lutte contre les dépôts sauvages et leur enlèvement, mais aussi le nettoyage de la voirie et des espaces publics ;
- la gestion des déchets municipaux, intégrant les déchets des ménages et les déchets des services municipaux (administration, espaces verts, assainissement, par exemple).

Depuis le 1er janvier 2017, la collecte et le traitement des déchets ménagers sont des compétences obligatoires des intercommunalités. La définition des règles de collecte que doivent respecter les habitants desservis (règlement de collecte) est également de la compétence des présidents d'intercommunalité, sauf si les maires des communes de l'intercommunalité s'y opposent. Toutefois, c'est le maire qui peut contrôler le respect du règlement de collecte et sanctionner, si nécessaire, les manquements à ces règles.

Le maire a la responsabilité de la police municipale, qui se rapporte à tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, y compris le nettoiement et la répression de tous les dépôts, déversements, déjections et projections de nature à nuire à la sûreté, ou à la commodité du passage, ou à la propreté des voies (article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales).
À ce titre, il revient au maire de constater l'existence des dépôts sauvages, d'en sanctionner les auteurs et de faire procéder à leur enlèvement. Il existe deux types de sanctions : les sanctions pénales et les sanctions administratives.

a. Les sanctions pénales

Elles se traduisent par des amendes inscrites dans le Code pénal. Leur niveau dépend du type d'infraction :
- ne pas respecter le règlement de collecte (par exemple, ne pas respecter les horaires de collecte et laisser les conteneurs sur la voie publique ou présenter des déchets en dehors des conteneurs prévus) expose à une amende de deuxième classe (article R. 632-1 du Code pénal) ;
- déposer des déchets en dehors des lieux prévus par l'autorité compétente (par exemple, jeter un mégot sur le trottoir ou laisser une cannette de boisson sur un banc dans un espace public) relève d'une amende de quatrième classe (article R. 634-2 du Code pénal) ;
- encombrer la voie publique et empêcher la circulation (par exemple, en déposant un meuble sur le trottoir) peut être sanctionné par une amende de quatrième classe (article R. 644-2 du Code pénal) ;
- effectuer un dépôt sauvage à l'aide d'un véhicule ou abandonner une épave aggrave l'infraction et fait passer l'amende de la quatrième classe à la cinquième classe ; de plus, l'utilisation d'un véhicule pour déposer des déchets en dehors d'une installation adaptée peut entraîner la confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction.

Les infractions de deuxième et troisième classe bénéficient du régime de l'amende forfaitaire.
Le paiement rapide du montant de l'amende forfaitaire (35 € pour une amende de deuxième classe et 135 € pour une amende de quatrième classe) éteint la procédure auprès du tribunal de police.

Ces amendes s'inscrivent dans le cadre d'une procédure pénale, et leur montant figure dans le Code de procédure pénale ; elles sont donc réglées à l'État, et leur application est sous le contrôle du procureur.

b. Les sanctions administratives

L'article L. 541-3 du Code de l'environnement prévoit que lorsque le maire constate un dépôt de déchets, il doit aviser le détenteur des déchets du caractère illégal du dépôt et des sanctions qu'il encourt.
Après l'avoir averti de la possibilité de présenter des observations écrites ou orales dans un délai de dix jours, le maire met en demeure le détenteur de déchets de procéder à leur enlèvement dans le respect



de la réglementation en vigueur. La mise en demeure doit préciser la nature des actions demandées (enlèvement des déchets et remise en état du site) et le délai de réalisation.

Il peut également ordonner le paiement d'une amende de 15 000 euros au maximum, à verser à la commune. Cette amende reste due même en cas d'enlèvement du dépôt litigieux et de la remise en état du site.
Elle sanctionne le fait d'avoir effectué le dépôt de déchets.
Si la personne ayant fait l'objet de la mise en demeure n'enlève pas les déchets dans les délais impartis, le maire peut entamer une procédure d'enlèvement d'office :

- consignation entre les mains du comptable public d'une somme correspondant au montant des mesures de remise en état ;
- exécution d'office des mesures de résorption du dépôt, en utilisant les sommes consignées pour régler le montant des travaux nécessaires.

Si le contrevenant ne procède pas à l'enlèvement des déchets dans le délai prévu par la mise en demeure, le maire peut aussi prononcer des astreintes journalières par jour de retard. Dans ce cas, l'existence d'une astreinte journalière et son montant doivent être précisés dans le courrier de la mise en demeure.

Toutes les décisions relatives à cette procédure doivent mentionner les références de l'article encadrant la procédure (article L. 541-3 du Code de l'environnement), mais également rappeler les motifs de la sanction et indiquer les conditions et les délais permettant l'exercice du droit de recours. Il s'agit d'une procédure contradictoire, placée sous la responsabilité de la collectivité, du maire en particulier.

c. Les déchets abandonnés

Depuis quelques années, la réglementation implique de plus en plus les éco-organismes (organisations privées mais agréées par l'État dont la fonction est de financer et d'organiser le recyclage des déchets issus de biens de grande consommation : emballages, produits électriques ou électroniques, par exemple).
Cette évolution a conduit à différencier deux types de dépôts sauvages :

- les déchets abandonnés sur la voie publique, comme les emballages, les mégots, les papiers ;
- les dépôts sauvages de plus grande taille, généralement situés dans des espaces « discrets », concernant des déchets de type « encombrants », comme les déchets de construction, les meubles, les matelas.



FOCUS

Les gardes champêtres

Les gardes champêtres ont des compétences très larges en matière de droit de l'environnement : forêt, ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, dépôts sauvages des déchets, conservation de la biodiversité, chasse terrestre et maritime, pêche en eau douce, préservation de la faune et de la flore sauvage, contrôles dans les parcs nationaux et les réserves naturelles, contrôle des chiens dangereux, vérification de la qualité des eaux de baignade, nuisances sonores, interdiction de la circulation dans les zones naturelles protégées, circulation sur les chemins ruraux.

Les compétences des gardes champêtres ne se limitent pas à ces domaines, et elles en concernent d'autres aussi variés que le droit douanier, les procédures fiscales, la circulation routière ou la prévention des incendies.
Ils sont chargés de certaines fonctions de police judiciaire. À ce titre, ils sont agréés par le procureur de la République et assermentés. En outre, un garde champêtre doit faire mention de ses observations dans son registre de main courante, même lorsque ses constatations ne relèvent pas de son champ de compétence. Il doit signaler au maire et au commandant de la brigade de gendarmerie les faits délictueux qu'il a constatés, voire, lorsqu'il s'agit de faits graves, directement au procureur de la République.

Enfin, les gardes champêtres peuvent également travailler en milieu urbain.

Source : Fédération nationale des gardes champêtres (https://www.gardechampetre-fngc.fr/)

Voir aussi chapitre 17 – La sécurité et la tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation, XIV. Les moyens dont le maire se dote librement, B. Les gardes champêtres.

Par ailleurs, les éco-organismes compétents sur les mégots et sur les emballages ont l'obligation de proposer des contrats de partenariat, accompagnés de soutiens financiers pour le nettoyage des mégots ou des emballages abandonnés sur la voie publique. Ces contrats sont accessibles aux communes, seules ou en groupement, et notamment portés par l'intercommunalité.

d. La gestion des épaves

Les épaves de véhicules encombrent la voie publique, occupent inutilement des places de stationnement et peuvent constituer des gîtes à espèces dangereuses pour la santé, comme les moustiques.

Une épave est un véhicule privé d'éléments indispensables à son utilisation normale et qui ne peut être immédiatement réparé ni être déplacé. Le maire doit rechercher le titulaire du certificat d'immatriculation. Quand ce dernier est connu, le maire le met en demeure de remettre le véhicule en état et de le déplacer ou de le transférer à un centre de véhicules hors d'usage agréé pour leur destruction. Le maire précise le délai fixé pour procéder à l'enlèvement du véhicule.

Si le titulaire ne procède pas à l'enlèvement de l'épave dans le délai imparti, le maire doit recourir à un expert en automobile pour déterminer si le véhicule est techniquement réparable. Si c'est le cas, le véhicule est envoyé à la fourrière (municipale ou gérée par l'État, suivant le cas). Si le véhicule n'est pas réparable, il est envoyé dans un centre de véhicules hors d'usage agréé pour sa destruction. Les frais d'enlèvement et de mise en fourrière doivent être remboursés par le propriétaire du véhicule hors d'usage s'il est connu.

Dans certains cas, les épaves relèvent davantage d'un déchet, et il est possible d'utiliser la procédure de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement.

e. La lutte contre les gîtes à moustiques

La lutte contre les gîtes à moustiques (mares et surfaces d'eau stagnante) est un enjeu de santé publique en raison de leur rôle dans la transmission de certaines maladies (notamment la dengue et le chikungunya).

Du fait de ses responsabilités en matière de santé publique, le maire est amené à participer à la lutte contre le développement des moustiques :

- il informe la population des risques et met en place des actions de sensibilisation.
- il met en place un programme de repérage et de traitement des sites situés sur le domaine public et qui sont susceptibles de faciliter le développement des moustiques.
- il doit intégrer un volet sur la lutte contre les moustiques dans le plan communal de sauvegarde.
- il prescrit aux propriétaires de terrains bâtis ou non bâtis de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre le développement des moustiques dans les mares ou fossés à eau stagnante.

Les obligations relatives à la lutte contre les gîtes à moustiques concernent les abords des habitations. Dans les zones non habitées, la protection des zones humides peut s'opposer aux mesures de lutte contre les gîtes à moustiques, notamment la disparition des surfaces d'eau stagnante

Voir les articles L. 2213-29 à L. 2213-31 du CGCT

B. Fournir de l'eau potable

Les communes sont responsables de la distribution d'eau potable (et de l'assainissement des eaux usées). Ces compétences obligatoires sont exercées au niveau communal ou intercommunal.

La compétence eau potable, définie à l'article L. 2224-7 du CGCT, comprend des missions telles que la protection de la ressource en eau, la production, le traitement, le transport, le stockage et la distribution de l'eau potabilisée.

Les communautés urbaines et les métropoles exercent obligatoirement cette compétence et, depuis le 1er janvier 2020, les communautés d'agglomération également. C'est aussi le cas des communautés de communes, sauf si le transfert a été reporté au 1er janvier 2026.

Par ailleurs, la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau et assainissement » a mis fin à l'obligation de transfert de ces deux compétences aux communautés de communes.

Le transfert à la communauté de communes de ces compétences relève désormais du régime classique des transferts qui ne sont pas imposés par la loi, dits « facultatifs » :



« Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés.
À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. »

Voir chapitre 5 – La mise en œuvre de l'action communale, I. La gestion des services publics locaux

Voir les articles L. 2224-7 et suivants du CGCT et L. 1331-1 et suivants du Code de la santé publique



ATTENTION !

- Les communes ou leurs groupements exerçant la compétence « eau » ou « assainissement » établissent obligatoirement un règlement pour ces services (art. L. 2224-12 CGCT). Ce règlement définit, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. Il est adopté par l'assemblée délibérante de la collectivité, et remis aux abonnés pour leur être opposable.
- Les factures doivent prendre une forme précisée par voie réglementaire et destinée à offrir le plus clairement possible les informations pertinentes à l'usager du service (arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées).
- Le service d'eau potable comme celui d'assainissement sont dans une relation de professionnel à consommateur au sens du Code de la consommation avec les usagers domestiques, ce qui entraîne certains effets, par exemple en matière de clauses abusives ou de possibilité de recourir à la médiation (voir notamment www.mediation-eau.fr et le guide pédagogique sur les règlements de service d'eau, DGCCRF, 2016).

1. La distribution de l'eau destinée à la consommation humaine

La distribution d'eau potable est une mission obligatoire du service d'alimentation en eau potable (article L. 2224-7-1 du CGCT). Son mode de gestion suit, quant à lui, les principes applicables aux Spic.

Voir chapitre 5 – La mise en œuvre de l'action communale, I. La gestion des services publics locaux

L'alimentation en eau « potable » doit être assurée en permanence. Les interruptions doivent rester exceptionnelles et encadrées.

Le raccordement à l'eau potable :
- le raccordement au réseau de distribution d'eau potable est un droit. La zone dans laquelle l'obligation de desserte en eau potable s'impose au service est définie par le schéma de distribution d'eau potable adopté par l'autorité compétente (article L. 2224-7-1 du CGCT) ;
- le branchement au réseau d'eau potable est à la charge de l'usager ;
- l'extension du réseau à l'initiative de la collectivité est financée par elle ;
- le financement d'une extension demandée par un particulier ou rendue nécessaire du fait de constructions nouvelles peut, en revanche, être répercuté sur l'usager sous certaines conditions, au *prorata* du coût de l'extension.

FOCUS

La pollution d'un captage

Lorsqu'une pollution d'un captage ne permet plus de distribuer l'eau pour la consommation humaine, le maire doit prendre immédiatement plusieurs mesures :
- interrompre la distribution d'une eau impropre à la consommation humaine ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser la pollution et supprimer la source de la pollution (dans la mesure où cela est possible) ;
- organiser la distribution d'eau en bouteille (ou en citerne) pour assurer les besoins de la population en matière d'hygiène et de salubrité.

Par ailleurs, le maire doit également informer le préfet de l'existence d'une pollution susceptible de compromettre la salubrité et des mesures qu'il a prises pour y remédier.

Voir, notamment, « Les cahiers du réseau n° 10 : la commune et le financement des réseaux », octobre 2012, disponible sur www.amf.asso.fr/Réf. CW10069

2. La protection de la ressource en eau

Des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage) sont élaborés par les comités de bassin et approuvés par le préfet. Idéalement précisés par des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage), ils fixent, pour chaque bassin, les orientations de la protection et de la gestion de la ressource en eau. Leurs objectifs principaux sont l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau, la protection des nappes et des captages, la préservation de la ressource pour l'alimentation en eau potable. Les décisions ou programmes des communes et de leurs groupements dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec les Sdage et le Sage (articles L. 212-1 et L. 212-5-2 du Code de l'environnement).

En parallèle, depuis l'entrée en vigueur de la directive européenne « eau potable » de 2020, transposée en droit français en 2023-2024, les collectivités chargées de la production et de la distribution d'eau (PRPDE) doivent appliquer une logique nouvelle de sécurité sanitaire intégrée, bien plus exigeante que les seuls classements de captages déjà présents dans les Sdage.

Cette directive impose désormais l'élaboration d'un plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE) pour chaque service d'eau : il s'agit d'un document opérationnel et évolutif qui cartographie précisément le système d'alimentation, identifie les dangers (pollutions agricoles, industrielles, microbiologiques, PFAS [« polluants éternels »], vulnérabilités du réseau, défauts de protection du captage), évalue les risques pour chaque étape de la chaîne et planifie les mesures de prévention ou de correction. Le PGSSE comprend également une chronique des incidents sur six années, les protocoles de surveillance, les actions d'amélioration, ainsi que l'organisation de la gestion de crise en cas de non-conformité.

Les prélèvements, puits ou forages, réalisés à des fins d'usage domestique doivent être déclarés en mairie (article L. 2224-9 du CGCT). En cas d'utilisation d'une autre ressource en eau par l'abonné, le règlement de service prévoit la possibilité pour les agents du service d'eau potable d'accéder aux propriétés privées pour procéder au contrôle des installations intérieures de distribution d'eau potable et des ouvrages de prélèvement, puits et forages. Les frais de contrôle sont mis à la charge de l'abonné (article L. 2224-12, alinéa 3 du CGCT).

ATTENTION !

La loi Grenelle II de 2010 a instauré l'obligation de réaliser un inventaire détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement. Cette mesure vise à limiter les fuites des réseaux. Lorsque les pertes dépassent le seuil fixé par le décret n° 2012-97 du 12 janvier 2012, un plan d'action doit être engagé. À défaut, une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est appliquée.

La qualité de l'eau distribuée doit faire l'objet d'analyses périodiques aux frais du distributeur (le délégataire ou la collectivité, selon le mode de gestion). La liste des paramètres que doivent surveiller les personnes responsables de l'analyse est fixée par des textes nationaux. Les limites de qualité, les paramètres chimiques obligatoires et les modalités du contrôle sanitaire figurent principalement dans l'arrêté du 11 janvier 2007, complété par les textes récents encadrant le programme d'analyses et l'agrément des laboratoires (notamment l'arrêté du 30 décembre 2022). Cette architecture a été renforcée par la loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées, qui a introduit dans le Code de la santé publique l'obligation d'intégrer, dans le contrôle sanitaire, les PFAS listés par décret à compter du 1er janvier 2026. Les PRPDE doivent ainsi appliquer un programme de surveillance strictement défini au niveau réglementaire, y compris en matière de substances émergentes, et transmettre leurs résultats aux autorités sanitaires (ARS), conformément aux obligations de notification et de publicité prévues par le Code de la santé publique.

Enfin, en cas de sécheresse ou d'inondation, le préfet peut prendre toute mesure pour faire face aux risques d'accident ou de pénurie. Le maire peut également préciser les dispositions prises, par exemple interdire l'arrosage des jardins ou le lavage des voitures, ou la consommation en cas de pollution accidentelle.

La loi dite « Engagement et proximité » offre aux autorités compétentes pour la protection du point de



prélèvement (article L. 2224-7, I du CGCT) un droit de préemption sur les parcelles agricoles situées dans l'aire d'alimentation du captage (article 118 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 précitée).

Les points de prélèvement d'eau destinée à la consommation peuvent faire l'objet de mesures de protection dans l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau (article L. 1321-2 du Code de la santé publique).

Il existe trois sortes de périmètres de protection :
- périmètre de protection immédiate : les terrains situés autour d'un point de captage doivent être acquis par la commune, clôturés et régulièrement entretenus ;
- périmètre de protection rapprochée : certaines activités susceptibles d'altérer la qualité des eaux sont interdites ;
- périmètre de protection éloignée : éventuellement, certaines activités à même d'altérer la qualité des eaux peuvent être interdites.



En complément des périmètres de protection, centrés sur les abords immédiats du captage, les zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE), prévues par les articles L. 211-3 du Code de l'environnement et R. 114-1 à R. 114-10 du Code rural, permettent d'agir sur l'ensemble de l'aire d'alimentation du captage, là où naissent les pollutions diffuses (nitrates, pesticides, effluents agricoles ou industriels). Leur intérêt est d'offrir au préfet la possibilité de prescrire ou encadrer des pratiques agricoles, industrielles ou urbaines lorsque la qualité de l'eau est menacée, tout en organisant un programme d'action concerté avec les acteurs locaux. La ZSCE complète ainsi les déclarations d'utilité publique (DUP) en apportant un levier de prévention à la source, indispensable pour réduire les pressions sur la ressource et limiter l'escalade des coûts de traitement pour les collectivités.

3. La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié aux communes une nouvelle compétence dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques qui a pour objet l'entretien des cours d'eau et la lutte contre les inondations. Cette compétence, exercée par leurs groupements (article L. 221-7 du Code de l'environnement), n'exonère pas le maire de sa responsabilité au titre de son pouvoir de police générale, ni la commune en tant que propriétaire de cours d'eau.

C. Gérer les services d'eau et d'assainissement

Les services d'eau et d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux (Spic) reposant sur deux principes :
- un budget distinct équilibré en recettes et en dépenses. Les dépenses doivent être entièrement

FOCUS

Les agences de l'eau

Établissements publics de l'État à caractère administratif et sous tutelle du ministère chargé de l'Écologie, les six agences sont réparties sur chacun des grands bassins versants métropolitains. Chacune est gérée par un conseil d'administration dont les membres sont désignés au sein du comité de bassin. Ce dernier, propre à chaque bassin versant, est composé de quatre collèges, dont celui des élus parlementaires et locaux. Il définit la programmation quinquennale des interventions de l'agence. Dotées de ressources financières autonomes provenant des redevances prélevées, entre autres, sur les factures d'eau, les agences aident les communes à financer leurs investissements dans les opérations d'intérêt collectif en matière d'eau et d'assainissement, telles que l'aménagement des ressources, la lutte contre la pollution ou la réhabilitation des milieux aquatiques. Elles apportent également leur concours technique aux personnes publiques et privées qui réalisent ces opérations.

Pour les territoires ultramarins, il existe des offices de l'eau dépendant du département et fonctionnant avec des comités de l'eau et de la biodiversité (articles L. 213-1 et suivants du Code de l'environnement).

couvertes par les recettes du service (les redevances pour le service rendu) ;
- l'interdiction pour les communes de prendre en charge les dépenses du service sauf exceptions encadrées par le CGCT (articles L. 2224-1 et suivant du CGCT).

Les services d'eau ou d'assainissement peuvent être gérés directement ou délégués.
Les exceptions :
- les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants peuvent prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics de distribution d'eau et d'assainissement ;
- quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, les collectivités peuvent prendre en charge dans leur budget propre des dépenses des services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices ;
- les communes de moins de 500 habitants ne sont pas obligées d'établir un budget annexe pour les services d'eau ou d'assainissement gérés en régie. Elles doivent, toutefois, indiquer les montants des recettes et des dépenses affectées à ces services en annexe du budget général et du compte administratif.

1. La tarification de l'eau

Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante (articles L. 2224-12-1 et suivants du CGCT). En fonction de la situation locale et dans le respect du principe d'égalité des usagers du service public, la collectivité peut ainsi définir différentes catégories d'usagers auxquels s'appliqueront des tarifications distinctes. Une tarification dite « sociale » peut même être mise en place (article L. 2224-12-1-1 du CGCT).
Les factures d'eau comprennent un montant calculé en fonction du volume d'eau consommé et peuvent intégrer une part fixe qui, sauf pour les communes touristiques, ne peut excéder un montant arrêté par arrêté ministériel. Cette part fixe permet de faire contribuer les résidents non permanents aux charges fixes des services et correspond aux coûts de pose et d'entretien des réseaux et aux coûts de gestion du service (frais de facturation, frais de personnel, etc.), qui représentent en moyenne près de 70 % des dépenses totales du service.

Les tarifs, votés par le conseil municipal, doivent exclure toute facturation forfaitaire sauf exception (article L. 2224-12-4, I du CGCT).

2. Les taxes et redevances

L'eau consommée sert d'assiette à diverses taxes : les redevances des agences de l'eau (articles L. 213-10 et suivants du Code de l'environnement) et les redevances pour service rendu par le service public d'assainissement (articles R. 2224-19 et suivants du CGCT). Il peut également être institué une taxe Gemapi par l'autorité compétente en la matière (article 1530 bis du Code général des impôts).

Voir le guide « Élus, collectivités : découvrez votre rôle pour l'atteinte des cibles eau et assainissement des objectifs de développement durable », réalisé en partenariat avec l'AMF par l'Astee et le PFE (2018), sur www.amf.asso.fr/Réf. BW39101

Plus d'informations sur :
- *www.lesagencesdeleau.fr*
- *www.eaudanslaville.fr*
- *www.cieau.com*
- *www.fnccr.asso.fr*
- *www.fp2e.org*
- *www.assainissement-non-collectif.developpement-durable.gouv.fr*
- *www.eaufrance.fr*
- *www.fnab.org/rubrique Eau*

III. L'énergie

A. La compétence de la commune

1. L'autorité organisatrice pour la distribution du gaz et de l'électricité

Conformément à l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales, les communes ou leurs syndicats sont autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité et de gaz. Les collectivités qui exerçaient directement cette compétence (en régie ou via une SEM) préalablement à la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz ont pu conserver cette gestion directe. Pour les autres, cette compétence est exercée par leurs concessionnaires.



2. Les autres missions

À la mission de distribution publique d'énergie s'ajoutent des interventions des collectivités au titre de la maîtrise de l'énergie et du développement des énergies renouvelables. En effet, la commune est aussi consommatrice et peut être productrice d'énergie.

Par ailleurs, les communes et leurs intercommunalités disposent de nombreuses capacités d'action en faveur de la sobriété énergétique à travers leurs politiques publiques : urbanisme, transports, logements, déchets, etc. Ces actions s'inscrivent plus largement dans le champ de la sobriété et de l'efficacité énergétique aux fins de préservation du climat et de développement durable. Leur rôle en matière de sensibilisation des habitants aux enjeux de maîtrise de l'énergie est essentiel, notamment pour prévenir la précarité.



Les orientations de la politique énergétique française invitent les collectivités locales à engager des actions pour :

- développer des formes urbaines qui créent le moins de besoins en énergie ;
- limiter la consommation énergétique dans les logements par la promotion et l'accompagnement de rénovations thermiques ambitieuses ;
- promouvoir les pratiques de mobilité décarbonées et développer une offre de transport alternative à la voiture ;
- mobiliser les acteurs économiques, dont le milieu agricole, à la maîtrise de l'énergie ;
- favoriser et accompagner le développement des énergies renouvelables ;
- encourager les changements de pratiques par la sensibilisation du public.

Les collectivités territoriales sont éligibles au dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) permettant d'obtenir le financement d'opérations en lien avec la maîtrise de l'énergie (articles L. 221-1 et suivants du Code de l'énergie).

Voir https://mission-transition-ecologique.beta.gouv.fr/aides-entreprise/certificats-economie-energie

B. Les énergies renouvelables

En matière énergétique, l'efficacité et la sobriété énergétique sont des conditions *sine qua non* de la réussite de la transition énergétique et de son intérêt pour le citoyen et le consommateur. La diversification du bouquet énergétique est également un objectif national de cette transition. Elle suppose, notamment, de décentraliser la production énergétique (en particulier électrique, car la consommation d'électricité doit connaître une progression importante dans les années à venir), d'atténuer les changements climatiques et de renforcer l'autonomie énergétique de la France.

Pour ce faire, les collectivités doivent s'informer des objectifs et trajectoires fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3) et coordonner leurs projets avec les schémas régionaux et les autorités compétentes.

L'accueil d'installations de production d'énergie d'origine renouvelable peut être encouragé ou encadré par la commune de façon plus ou moins directe. Elle peut ainsi mettre à disposition du foncier (sur toiture, aire de stationnement, parcelle désaffectée…) pour qu'un opérateur y installe une centrale de production d'énergie. Elle peut également réaliser des études tendant à mettre en valeur un gisement (solaire, éolien, géothermie, déchets organiques…), notamment à l'occasion de l'élaboration d'un document particulier (ex. : le PCAET), ou spontanément équiper ou faire équiper son territoire d'une centrale de production d'énergie dite « verte ».
Plus directement, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut, via les documents de planification, organiser, voire réglementer le développement des installations de production d'énergie sur son territoire. Cette planification en amont présente l'avantage de permettre un développement choisi et concerté avant le développement de projets concrets.
À cet égard, la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 (dit « loi Aper ») a renforcé le cadre de planification territoriale des énergies renouvelables et prévoit des dispositifs destinés à accélérer les projets tout en encadrant leur compatibilité avec la protection de la biodiversité et la limitation de l'artificialisation.
Les préfets désignent des référents d'instruction, et la planification territoriale doit être prise en compte par les collectivités.

Par ailleurs, la loi pour la transition énergétique et la croissance verte du 17 août 2015 encourage l'investissement participatif citoyen mais également public. Ainsi, certaines formes de sociétés

commerciales constituées pour porter un projet de production d'énergie renouvelable peuvent, lors de la constitution ou de l'évolution de leur capital, en proposer une part aux personnes physiques, notamment aux habitants dont la résidence est à proximité du lieu d'implantation du projet, ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur le territoire desquels il se situe. Elles peuvent, en outre, proposer à ces mêmes personnes de participer au financement du projet de production d'énergie renouvelable. Cette possibilité de participation citoyenne demeure encouragée ; en pratique, la participation financière locale reste encadrée et doit respecter les règles de transparence, de conflit d'intérêts et de droit des marchés publics lorsque la collectivité s'engage (consultation juridique et financière préalable recommandée). La loi Industrie verte du 23 octobre 2023 favorise, par ailleurs, la réhabilitation des friches industrielles et l'accueil d'activités compatibles avec la transition (y compris sites de production d'énergies renouvelables), ce qui ouvre de possibles réserves foncières pour les communes souhaitant héberger des projets tout en limitant l'artificialisation.

Enfin, la collectivité peut, sous conditions et après délibération de son organe délibérant, participer directement au capital de sociétés constituées pour porter des projets de production d'énergies renouvelables (SA, SAS, SEM locales, Scic, etc.). Cette possibilité est encadrée par les articles L. 294-1 du Code de l'énergie (issu de la loi Aper) et par l'article L. 2253-1 du Code général des collectivités territoriales pour les communes et leurs groupements. Avant toute prise de participation, il convient de vérifier les règles de compatibilité financière et budgétaire (délibération, règles de la comptabilité publique, plafonds de souscription publique), les obligations de transparence et de prévention des conflits d'intérêts, ainsi que l'articulation avec la compétence exercée (ou non) par la collectivité.

IV. La gestion du cadre de vie

Les communes et les intercommunalités ont, dans leur champ d'action, la plupart des compétences nécessaires à la préservation, l'entretien et la construction du cadre de vie. Cette notion couvre à la fois la préservation de l'environnement, les aménagements et les services à la population.

A. L'aménagement et l'entretien des espaces verts

Les espaces verts recouvrent, notamment, les parcs, squares, places urbaines, mails plantés, bois, forêts, berges, promenades et autres coulées vertes.

Ils représentent des espaces vivants, le moyen de développer certaines activités économiques, récréatives, culturelles ou sportives, de mettre en valeur le patrimoine public, de promouvoir la place de la nature en ville et l'apport des services écosystémiques, mais aussi de créer des espaces favorisant le lien entre les habitants et avec la nature. Ainsi, les espaces verts sont une composante indispensable de la qualité du cadre de vie et de la mise en valeur des villes, surtout pour celles qui sont denses et fortement urbanisées. Ils offrent un cadre contribuant au vivre ensemble, à la mixité sociale et intergénérationnelle.

L'agriculture urbaine, le pastoralisme pour l'entretien de ces espaces ainsi que les fermes urbaines sont autant d'activités susceptibles de s'établir sur les espaces verts et ainsi de promouvoir une production locale, d'entretenir et développer le lien social et de sensibiliser chacun aux problématiques liées au développement durable, et au respect de la nature en particulier.
Les nombreux services écosystémiques procurés par les espaces verts contribuent à améliorer la qualité de l'air, de l'eau et des sols, à favoriser l'évacuation des eaux pluviales, à lutter contre les îlots de chaleur et le dérèglement climatique en captant le CO_2 ou certains polluants atmosphériques. Ils participent à la protection de l'environnement et de la biodiversité dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques. Les espaces verts sont donc un atout pour augmenter la résilience des territoires, singulièrement ceux urbanisés, face aux aléas météorologiques.

La multitude de services rendus par les espaces verts a donc des effets positifs, spécialement en matière de cadre de vie et de santé publique. D'ailleurs, ils font partie des principales attentes des citoyens.

B. Construire et rénover durablement

Concernant les rénovations bâtimentaires, les collectivités locales font désormais face à un ensemble extrêmement exigeant de normes issues du décret



relatif au tertiaire, de la directive sur l'efficacité énergétique (DEE, 2023/1791) et de la directive ayant trait à la performance énergétique des bâtiments (DPEB/EPBD, 2024/1275), en cours de transposition.

Le décret « tertiaire », déjà applicable, impose une réduction progressive des consommations d'énergie des bâtiments tertiaires de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à une année de référence.

La DEE, transposée depuis 2025, ajoute une obligation annuelle de - 1,9 % de consommation d'énergie finale du secteur public (par rapport à 2021) et prescrit la rénovation d'au moins 3 % par an de la surface chauffée ou refroidie des bâtiments publics de plus de 250 mètres carrés, pour atteindre un niveau zéro émission.

Enfin, la DPEB, qui doit être transposée d'ici mai 2026, introduit les normes minimales de performance énergétique pour les bâtiments non résidentiels (sortie des 16 % les plus énergivores en 2030, puis des 26 % en 2033), renforce l'obligation de solarisation des toitures et encadre les rénovations importantes (coût supérieur ou égal à 25 % de la valeur du bâtiment). Ensemble, ces textes structurent un calendrier de transition énergétique extrêmement dense, impliquant, pour les communes, un effort soutenu de rénovation, de maîtrise de l'énergie et de mise en conformité réglementaire.

Voir chapitre 9 – L'aménagement des territoires

C. La lutte contre les pollutions et nuisances

La lutte contre les pollutions est une responsabilité partagée entre l'État et les communes. La législation et la réglementation, les autorisations de mise sur le marché des substances dangereuses, le fonctionnement des installations industrielles et des installations de traitement des déchets sont de la compétence de l'État, du ministre ou du préfet, suivant les cas. Le maire dispose de compétences lui permettant de prendre des mesures dans les domaines de la pollution lumineuse, la pollution sonore, la pollution atmosphérique produite par les transports, la pollution de l'air à l'intérieur des locaux.



FOCUS

L'usage des pesticides chimiques

Plusieurs évolutions réglementaires ont conduit à interdire l'ensemble des utilisations non agricoles des pesticides chimiques (ou produits phytopharmaceutiques) pour :
- l'entretien des espaces verts, de la forêt, de la voirie et des promenades accessibles au public ;
- les espaces fréquentés par les enfants ou à proximité des établissements accueillant des personnes vulnérables (malades, personnes âgées ou handicapées…) ;
- les cimetières, terrains de sport et, plus généralement, toutes les zones non agricoles, privées comme publiques, accueillant ou non du public.

L'utilisation de produits phytopharmaceutiques n'est possible que dans deux cas :
- les mesures nécessaires pour la destruction et la prévention de la propagation des organismes nuisibles réglementés ;
- les traitements indispensables pour lutter contre un danger sanitaire menaçant la pérennité du patrimoine historique ou biologique.

Certains équipements sportifs bénéficient également d'une dérogation. Il s'agit de terrains soumis aux prescriptions fédérales (émanant des fédérations sportives et permettant le classement du terrain pour le déroulé de compétitions sportives, y compris internationales) :
- les terrains de grands jeux, les pistes d'hippodromes et les terrains de tennis sur gazon, dont l'accès est réglementé, maîtrisé et réservé aux utilisateurs ;
- les golfs et les terrains d'entraînement (practices) de golf, uniquement s'agissant des départs, greens et fairways.

Cette dérogation est définie par des arrêtés conjoints des ministres chargés des Sports et de l'Environnement. Elle est valable pour une durée limitée et des usages déterminés. L'arrêté du 10 janvier 2025 précise que les représentants des propriétaires des terrains concernés doivent mettre en œuvre une feuille de route pour arrêter progressivement l'usage des produits phytosanitaires.

1. La pollution lumineuse

Les lois Grenelle de 2009-2010 ont cherché à prévenir ou limiter les dangers ou troubles excessifs affectant les personnes et l'environnement causés par les émissions de lumière artificielle, ainsi qu'à limiter les consommations d'énergie. La loi Biodiversité de 2016 consacre les paysages nocturnes comme patrimoine commun de la nation, avec un devoir de protection de l'environnement nocturne et la prise en compte de la lumière artificielle par les trames vertes et bleues.
Le décret du 12 juillet 2011 portant sur la prévention et la limitation des nuisances lumineuses a été précisé par l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses. Ce texte s'applique, notamment, aux éclairages publics.
Le maire détient un pouvoir de police en ce qui concerne la pollution lumineuse. Que ce soit pour des raisons environnementales, de santé ou de confort du cadre de vie, il s'agit de veiller à l'extinction de certains dispositifs lumineux commerciaux, de rationaliser l'éclairage extérieur ou encore de valoriser les paysages nocturnes. Évidemment, la maîtrise de l'éclairage a des conséquences sur la consommation en énergie et peut être un moyen de réaliser des économies d'énergie.

Voir le guide « Concevoir l'éclairage public en préservant l'environnement nocturne », ANPCEN-AMF (2018) sur www.amf.asso.fr/Réf. BW39101

2. La pollution sonore

Le maire joue un rôle important dans la lutte contre la pollution sonore au niveau de la commune.
Les atteintes à la tranquillité publique relèvent, en effet, de la compétence de police générale du maire (CGCT). Le maire dispose aussi d'un pouvoir de police spéciale « de la santé publique » lorsque les bruits sont de nature à porter atteinte à la santé (articles R. 1336-4 et suivants du Code de la santé publique).
En tant qu'autorité chargée de la tranquillité publique, il doit veiller au calme et à la qualité de vie des habitants, comme le prévoient les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Il peut ainsi prendre des arrêtés municipaux pour encadrer les activités bruyantes, fixer des horaires pour les chantiers ou les établissements festifs et intervenir en cas de nuisances sonores excessives, conformément aux règles du Code de la santé publique et du Code pénal relatives aux bruits de voisinage. En tant qu'officier de police judiciaire, il peut constater des faits d'atteinte à la tranquillité publique par voie de procès-verbal qu'il transmet au procureur.
Il peut aussi faire assermenter des agents pour accomplir cette mission. Le maire peut aussi agir de manière préventive, en encourageant des actions et des aménagements visant à réduire les nuisances sonores.

Voir le guide « Le maire et les bruits de voisinage » (2022) du Centre d'information sur le bruit (CIDB) sur www.bruit.fr

3. La pollution de l'air

La préservation de la qualité de l'air fait l'objet de textes européens et nationaux qui invitent tous les acteurs publics et privés concernés à agir. Dans ce contexte, le maire peut prendre diverses initiatives. Si ses marges de manœuvre relatives à la pollution atmosphérique sont limitées, il a davantage de moyens d'action sur la qualité de l'air intérieur, notamment dans les établissements recevant du public qui relèvent de la commune.
À titre d'information, en France, les concentrations dans l'air des principaux polluants diminuent en lien avec la baisse des émissions de nombreuses substances.

FOCUS

La nouvelle règlementation européenne sur la qualité de l'air

La nouvelle directive européenne 2024/2881 a considérablement renforcé les exigences en matière de qualité de l'air : elle divise par deux d'ici 2030 les valeurs limites de NO_2, PM10 et PM2.5 (particules fines), ce qui impose à de nombreuses collectivités d'agir pour réduire les émissions liées au trafic, au chauffage et aux activités industrielles. Dès 2026, les zones qui n'atteindront pas les futures normes devront établir une feuille de route obligatoire, et après 2030, tout dépassement entraînera la mise en place de plans d'action contraignants. À plus long terme, l'Union européenne prétend à un alignement complet sur les recommandations strictes de l'OMS d'ici 2050, dans le cadre de l'objectif « zéro pollution ». Pour les maires, l'enjeu est double : anticiper les actions locales (mobilité, chauffage domestique, planification urbaine) pour éviter d'être concernés par les obligations correctives ; et sécuriser la commune face aux contentieux, la France étant déjà visée par plusieurs procédures européennes pour non-respect des normes actuelles.



Entre 2000 et 2024, les émissions ont été réduites de 65 % pour les oxydes d'azote, de 59 % pour les particules fines et de 87 % pour le dioxyde de soufre. Ces progrès sont le résultat d'actions menées depuis plusieurs décennies dans les transports, le logement, l'industrie et l'agriculture.

https://www.notre-environnement.gouv.fr/actualites/breves/article/la-qualite-de-l-air-exterieur-s-ameliore

a. La pollution atmosphérique

L'article L. 220-1 du Code de l'environnement rappelle que chacun a le droit de respirer un air qui ne nuise pas sa santé. Cet objectif nécessite la mobilisation des acteurs publics (l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics), mais aussi des acteurs privés.



Le même article du Code de l'environnement précise que « *cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre* ».

Parmi les secteurs d'activité contribuant fortement à la pollution atmosphérique figurent l'énergie, les grandes installations de combustion et les transports. Le maire peut intervenir pour réduire la pollution atmosphérique liée aux transports : en régulant la circulation automobile, en organisant des modes de déplacement doux (vélos, voies piétonnes, etc.), en développant les transports collectifs propres, en aménageant la voirie favorisant les transports en commun et les circulations douces, en plantant des arbres et en aménageant des espaces verts.

b. La lutte contre la pollution de l'air intérieur

La pollution de l'air intérieur englobe tous les polluants émis par les matériaux utilisés pour l'aménagement et la décoration (solvants des peintures et vernis, par exemple), les émanations des appareils de combustion (CO_2), mais aussi le gaz carbonique émis par les êtres vivants quand il s'accumule dans les pièces (végétaux, animaux et humains). L'augmentation des performances d'isolation thermique des bâtiments réduit l'aération « naturelle » des pièces et rend d'autres mesures d'aération nécessaires (ouverture des fenêtres, par exemple).

FOCUS

Pollution de l'air et circulation restreinte

Les maires et les présidents d'EPCI compétents en matière de police de la circulation peuvent, par arrêté, instaurer des zones à circulation restreinte afin de limiter la circulation des véhicules les plus polluants sur tout ou partie du territoire communal ou intercommunal. Cette possibilité s'exerce dans les agglomérations et les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère (PPA), qu'il soit adopté, en cours d'élaboration ou de révision, conformément à l'article L. 2213-4-1 du Code général des collectivités territoriales.

Un décret de 2016 précise les conditions d'élaboration de l'arrêté local instituant une zone à circulation restreinte, notamment la définition du périmètre concerné, les catégories de véhicules visées, ainsi que les dérogations et sanctions applicables ; il a également abrogé les dispositions antérieures relatives aux zones d'action prioritaires pour l'air. Les modalités d'application, et en particulier le régime des dérogations, sont indiquées dans l'article R. 2213-1-0-1 du même code. Le décret n° 2019-663 du 28 juin 2019 est venu compléter ce cadre en prévoyant des exceptions temporaires aux interdictions de circulation au bénéfice des véhicules assurant des services publics de transport en commun, afin de garantir la continuité et le bon fonctionnement des mobilités collectives.

La surveillance de la qualité de l'air revient aux propriétaires. Elle concerne en particulier les établissements d'accueil collectif d'enfants de moins de 6 ans, les établissements d'accueil, de loisirs et les établissements d'enseignement ou de formation professionnelle du premier et du second degré, publics ou privés. Elle comprend quatre types d'actions :

- tous les ans, l'évaluation des moyens d'aération (vérification de l'ouverture des fenêtres et du fonctionnement des bouches d'aération, par exemple) ; elle peut inclure la mesure directe des concentrations de dioxyde de carbone ;
- tous les quatre ans, un autodiagnostic de la qualité de l'air intérieur ;
- à chaque étape de la vie du bâtiment (rénovation, modification des aménagements, par exemple), une campagne complète de mesures des polluants réglementés (liste définie par arrêté) ;
- un plan d'action (actualisé si nécessaire) d'amélioration de la qualité de l'air intérieur.

Les documents issus de ces mesures doivent être tenus à la disposition du préfet du département, qui peut prescrire des actions correctives si nécessaire.

FOCUS

Surveillance des concentrations de radon

Le radon est un gaz radioactif naturel qui est issu de la désintégration de roches contenant de l'uranium ou du radium. Il peut s'accumuler dans les locaux mal ventilés, comme les caves. Il est présent partout sur le territoire national, mais ses concentrations peuvent être plus élevées en raison de la géologie de la zone. L'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) publie sur son site Internet une carte du potentiel radon par commune.

Lorsqu'une commune est située en zone 3 sur la carte, elle doit procéder à une surveillance des concentrations de radon dans les bâtiments recevant des enfants (écoles, notamment) ou du public. Les mesures de concentration doivent être effectuées au moins tous les dix ans ou après toute intervention sur le bâtiment modifiant les conditions de ventilation. Si les mesures révèlent un dépassement du seuil réglementaire (300 bq/m^3), le propriétaire du bâtiment doit mettre en place des mesures d'amélioration de la ventilation afin de limiter l'exposition des personnes. Si ces mesures ne sont pas suffisantes, il faut réaliser un diagnostic du bâtiment et envisager des modifications plus importantes du bâti pour protéger les personnes occupant le bâtiment.

Voir le site de l'ASNR : Connaître le potentiel radon de ma commune | ASNR Recherche et expertise

4. La présence d'installations industrielles

La législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement

Si le fonctionnement d'une installation industrielle ou agricole présente des risques pour la sécurité et la santé des riverains ou lorsque celle-ci est susceptible de provoquer des pollutions ou des nuisances, elle relève de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Laquelle impose aux installations concernées de demander des autorisations administratives et de respecter les prescriptions techniques attachées à ces autorisations.

FOCUS

Surveillance de l'état de l'amiante

Le décret du 3 juin 2011 impose à tous les propriétaires de bâtiments construits avant 1997 (privés comme publics) de réaliser un repérage de tous les matériaux en mesure de contenir de l'amiante et de les répartir entre deux listes :

- La liste A recense les formes d'amiante les plus dangereuses, susceptibles de libérer des fibres dans l'air (flocage, calorifugeage, faux plafonds, par exemple) ; le propriétaire doit interdire aux occupants d'accéder aux locaux et faire retirer l'amiante par une entreprise spécialisée ;
- la liste B correspond aux matériaux susceptibles de libérer des fibres d'amiante lorsqu'ils sont sollicités ; celles-ci sont bloquées dans un matériau dur et ne sont pas libérées dans l'air tant que le matériau reste intègre (amiante-ciment ou fibrociment, par exemple) ; un suivi régulier permet de s'assurer de l'état de conservation du matériau et de l'absence d'un risque de contamination de l'air par les fibres amiante.

Le diagnostic initial et les contrôles réguliers sont regroupés dans un dossier appelé « dossier technique amiante » ou DTA. Ce dossier obligatoire doit être tenu à jour et communiqué aux occupants du bâtiment. Ces obligations sont valables pour tous les bâtiments propriétés de la commune, mais certains locaux sont plus sensibles que d'autres : ceux accueillant des enfants en particulier, comme les écoles. Le DTA peut révéler des problèmes qui n'étaient pas connus, mais il permet aussi de définir un calendrier progressif des travaux en fonction de leur urgence.

L'instruction des demandes, la délivrance des autorisations et le contrôle régulier des prescriptions techniques imposées à l'exploitation dépendent exclusivement du préfet et de ses services. Toutefois, lorsque le maire a connaissance d'un manquement de l'exploitant (par exemple, la pollution d'un cours d'eau), il doit en informer rapidement le préfet. S'il néglige cette obligation, la responsabilité de la commune pourra être partiellement retenue en cas de préjudice pour l'environnement ou des tiers.

Pour aller plus loin, retrouvez également le chapitre 8 du Guide du président et des élus de l'intercommunalité 2026.



5. Les sites et sols pollués

Lors de la fermeture d'un site d'ICPE en exploitation, l'exploitant doit présenter les mesures qu'il compte prendre pour réduire l'impact du site sur l'environnement et le mettre dans un état compatible avec son usage futur. Si ces mesures sont insuffisantes, l'exploitant n'a pas l'autorisation de fermer le site.

Il existe, toutefois, des sites pollués du fait d'activités anciennes et n'ayant plus d'exploitant identifié. Ils sont recensés sur le portail de l'État « Géorisques ».
À partir des informations dont dispose l'État sur les sites et sols pollués, le préfet de chaque département établit et publie une liste des secteurs d'information sur les sols (SIS). Les SIS sont portés à la connaissance lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Les propriétaires et les locataires de biens immobiliers situés dans un SIS doivent en être informés, en particulier lors de toute transaction. Lors d'un changement d'usage, le maître d'ouvrage doit réaliser une étude des sols et indiquer les mesures de gestion de la pollution prises pour préserver la santé et l'environnement.

Lors de la demande de permis de construire, le demandeur doit fournir un certificat justifiant que l'étude des sols a bien été réalisée par un organisme agréé. Les SIS peuvent être consultés sur le portail Géorisques.

Voir sur www.georisques.gouv.fr



FOCUS

Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

Certaines installations ICPE font l'objet de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Le PPRT contient des mesures portant sur les bâtiments existants et des prescriptions pour les bâtiments futurs (renforcement des vitrages, détournement de certaines voies de circulation, voire expropriation). Les propriétaires et les locataires de biens immobiliers doivent également être informés des risques existants et des mesures de prévention nécessaires. Enfin, le PPRT doit être annexé au plan local d'urbanisme (PLU).

Le rôle du maire

Le maire intervient dans les procédures administratives à plusieurs niveaux :

- lors de la consultation du public pour une installation soumise à enregistrement ; il recueille les avis du public et les transmet aux services du préfet ;
- lors de l'enquête publique pour une installation soumise à autorisation ; il accueille les permanences du commissaire enquêteur et fournit les locaux pour une éventuelle réunion publique ;
- lors de la cession de l'activité, il est consulté sur l'usage futur de l'installation dont découlent les mesures obligatoires de remise en état.



CHAPITRE 12

La voirie et les réseaux

La voirie avec ses dépendances (trottoirs), les ouvrages d'art (ponts, murs de soutènement), l'aménagement aux abords des passages à niveau ou encore les chemins ruraux dans les villages constituent des éléments essentiels à la vie quotidienne des habitants, qui nécessitent un entretien le plus régulier possible. Les communes, les métropoles, les communautés urbaines, d'agglomération et de communes sont appelées à y consacrer des moyens financiers importants en fonction de leurs compétences.

Attachés à la voirie, sur laquelle ils ont, en outre, une incidence au travers des travaux nécessaires à leur développement et à leur sécurité, les réseaux apportent aux populations et aux acteurs économiques des services d'intérêt général (distribution de l'eau, épuration des eaux usées, électricité, gaz, communications électroniques, éclairage public, chauffage urbain) contribuant au bon fonctionnement d'un territoire.

Pour prévenir les dommages résultant des travaux à proximité de leurs réseaux, les collectivités exploitantes doivent déclarer ces derniers et les mettre à jour sur le guichet unique www.reseaux-et-canalisations.ineris.fr

I. La voirie et les ouvrages d'art

La voirie de la commune comprend les voies communales et leurs dépendances (trottoirs, talus, fossés, murs de soutènement…), qui font partie du domaine public de la commune, et les chemins ruraux qui appartiennent à son domaine privé.

A. Les voies communales et intercommunales

1. Les voiries communales

Ce sont des voies, ouvertes à la circulation publique, qui ont été classées par délibération dans le domaine public communal. Il est à noter que les voies communales peuvent être classées ou déclassées sans enquête publique dès lors que cela n'a pas de conséquence sur les fonctions de desserte ou de circulation de la voie.

Le maire est chargé d'assurer la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve des pouvoirs du préfet sur les routes à grande circulation.

Il délivre les autorisations de voirie : permis de stationnement s'il n'y a pas d'emprise au sol, ou permission de voirie dans le cas contraire. Les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement, ainsi que ceux relatifs à la gestion du domaine public routier sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le plan de mobilité (remplaçant du plan de déplacements urbains depuis la loi d'orientation des mobilités), dans les délais qu'il fixe, s'il existe, celui-ci assurant « l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement » (articles L. 1214-1 à L. 1214-8-3 du Code des transports).

Le maire doit garantir la commodité du passage dans les rues, ce qui implique, notamment, le nettoiement, l'éclairage, et l'enlèvement des encombrants (article L. 2212-2 du CGCT, pouvoir de police générale du maire ; cf. chapitre 3). L'entretien des voiries communales constitue une dépense obligatoire pour la commune, qui pourrait voir sa responsabilité engagée pour défaut d'entretien normal et en supporter les conséquences financières en cas d'accident. Des contributions spéciales peuvent être imposées aux personnes responsables des dégradations.

2. Les voiries communautaires

La compétence « Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire » peut être



transférée à la communauté de communes ou d'agglomération à laquelle adhère la commune. Les communautés urbaines et les métropoles exercent cette compétence de plein droit.

ATTENTION !

Le transfert du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement : attention aux délais

Dès lors qu'un EPCI possède la compétence voirie (il suffit qu'une seule voie soit communautaire ou d'intérêt communautaire), le président de cet EPCI dispose automatiquement du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement (et de ce qui a trait également aux taxis).

Toutefois, tous les six ans, à l'issue de l'élection du président de l'EPCI, et ce, durant un délai de six mois à compter de cette élection, les maires des communes membres peuvent se prononcer pour conserver ce pouvoir de police, ou le récupérer s'il a déjà été exercé par le président de l'EPCI pendant la mandature précédente, en faisant part à ce dernier de leur opposition à ce transfert automatique.

Il est à noter que le président de l'EPCI peut renoncer à ce pouvoir de police dès lors qu'un seul maire d'une commune membre s'est opposé à ce transfert.

Ce sujet peut relever de la conférence des maires, instituée au sein de chaque communauté ou métropole.



3. Les pouvoirs de police du maire sur la voirie

Le maire exerce ses pouvoirs de police sur le domaine public routier en agglomération.

Il exerce aussi son pouvoir de police hors agglomération, mais sur les seules voies du domaine public routier communal et intercommunal. Toutefois, certains territoires ont des spécificités, notamment le président du conseil de la métropole de Lyon exerce ce pouvoir de police sur les routes des communes et de la métropole hors agglomération (articles L. 2213-1, et L. 411-1 et suivants du CGCT).

Par ailleurs, il existe des voies qui n'appartiennent pas à la commune, mais sur lesquelles le maire est susceptible d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police de la circulation : les voies privées ouvertes au public (à l'intérieur d'un lotissement), les routes nationales, départementales et intercommunales en agglomération, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation.

Dans ce cadre et afin de garantir la sécurité routière, le maire peut interdire la circulation sur certaines parties de la voirie communale ou renforcer, en agglomération, les limitations de vitesse. Il peut également faire procéder à des aménagements : rétrécissement des chaussées, îlot giratoire, élargissement des espaces piétons ou réservés aux cyclistes, création de zones 30 ou de zones de rencontre (20 km/h), aménagement des points d'arrêt des transports scolaires, etc. Il a aussi la possibilité de nommer, au sein du conseil municipal, un correspondant sécurité routière, interlocuteur privilégié de la préfecture.

ATTENTION !

De manière à assurer la sécurité des cheminements des piétons en établissant une meilleure visibilité mutuelle entre ces derniers et les véhicules circulant sur la chaussée, l'article 52 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) de décembre 2019 prévoit qu'aucun emplacement de stationnement ne peut être aménagé sur la chaussée 5 mètres en amont des passages piétons, sauf si cet emplacement est réservé aux cycles et cycles à pédalage assisté ou aux engins de déplacement personnel.

Ces dispositions de l'article 52 de la LOM sont applicables lors de la réalisation de travaux d'aménagement, de réhabilitation et de réfection des chaussées et doivent avoir été mises en œuvre obligatoirement au plus tard le 31 décembre 2026.

B. Les chemins ruraux

Un chemin est considéré comme rural au regard de trois conditions cumulatives : il doit appartenir à la commune, être affecté à l'usage du public et ne pas avoir été classé comme voie communale. Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé, sauf si les riverains apportent la preuve du contraire. L'affectation à l'usage du public est présumée, notamment, par l'utilisation du chemin comme voie de passage ou par des actes réitérés d'entretien de l'autorité municipale.

Le chemin rural appartient au domaine privé de la commune. Il est donc aliénable ; son aliénation se fait après enquête publique et proposition de vente en priorité aux riverains.

Il est également prescriptible, d'où la nécessité pour la commune d'être vigilante, car beaucoup de chemins ruraux sont perdus du fait de la prescription acquisitive (droit qui permet de devenir propriétaire du chemin lorsque l'on se comporte comme tel depuis trente ans de façon continue, paisible, publique et non équivoque).

L'entretien des chemins ruraux ne fait pas partie des dépenses obligatoires de la commune. Toutefois, dès lors que la commune a effectué des travaux destinés à assurer ou à améliorer la viabilité du chemin, acceptant ainsi d'en assumer l'entretien, sa responsabilité peut être mise en cause par les usagers pour défaut d'entretien normal. Des contributions spéciales peuvent être imposées aux personnes responsables des dégradations apportées aux chemins ruraux.

Enfin, le maire, policier de la conservation et de la circulation, peut interdire de façon temporaire ou permanente l'usage de tout ou partie de ces chemins aux véhicules dont les caractéristiques sont incompatibles avec la résistance ou la largeur de la chaussée.

C. Les ouvrages d'art

Pour relier ces infrastructures, il existe aussi des ouvrages d'art (ponts, tunnels). La jurisprudence dite de la « voie portée » imposait aux communes propriétaires l'entretien des ouvrages concernés, mais la loi du 7 juillet 2014 (« loi Didier ») est venue clarifier la répartition des charges entre le gestionnaire de la nouvelle infrastructure et le propriétaire de la voie.

Elle prévoit, notamment pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant d'un potentiel fiscal inférieur à 10 millions d'euros, une prise en charge intégrale, par le gestionnaire, des coûts liés à la structure de l'ouvrage, les autres situations devant faire l'objet d'une convention entre les parties.

Dans ce dernier cas, pour la répartition des contributions respectives des parties à la convention, le principe de référence est la prise en charge par le gestionnaire de la nouvelle infrastructure de l'ensemble des charges relatives à la structure de l'ouvrage d'art. Néanmoins, ces conventions prévues par la loi n'ont, pour la plupart, pas encore été signées. Ce retard laisse les communes dans une situation d'incertitude juridique et financière, alors même que leur responsabilité en matière d'entretien et de sécurité peut être engagée.
Un rôle de médiateur est confié au préfet de département en cas d'échec de la négociation de la convention.

FOCUS

L'appui du Cerema

De nombreux ponts sont arrivés en fin de vie technique. Une part notable du réseau est en mauvais état. Pour 2026, les communes doivent donc programmer massivement la réfection de ces ouvrages d'art et le renforcement du drainage pour maintenir la sécurité et la fonctionnalité du réseau. Tout ceci exige des savoir-faire spécifiques (gestion des chaussées, traitement préventif des fissures, diagnostics d'ouvrages d'art, etc.).

Des dispositifs d'accompagnement ont été développés pour soutenir les communes dans la gestion de ce patrimoine routier. Le service SOS Ponts en constitue un exemple concret.
Il est proposé par le Cerema et offre un service numérique gratuit pour guider les communes dans l'entretien et la rénovation de leurs ouvrages.
Il apporte une réponse aux questions des communes qui ont besoin d'un premier conseil pour la bonne gestion de leurs ponts. Ce service permet aux communes de poser leur question au travers d'un formulaire. Les experts du Cerema formulent des recommandations sur les actions à conduire et les acteurs à contacter.

Pour aller plus loin : https://www.cerema.fr/fr/actualites/sos-ponts-service-gratuit-repondre-aux-communes-entretien

II. Les réseaux

Les infrastructures de réseaux, souterrains ou aériens, constituent un patrimoine essentiel au bon fonctionnement des services publics d'un territoire dans la mesure où ils contribuent à l'accès des citoyens et des acteurs économiques à des biens d'intérêt général (distribution de l'eau, épuration des eaux usées, distribution d'électricité, de gaz, communications électroniques, éclairage public, etc.).



Les communes et les groupements de collectivités sont concernés par leur localisation, leur création et leur développement, leur maintenance et leur entretien, en particulier lorsqu'ils sont autorités concédantes ou exploitants en propre (régie) d'un service public local. Les communes sont, en outre, bénéficiaires de redevances pour l'occupation de leur domaine public par les opérateurs de réseau (voir II., C. Les redevances pour occupation du domaine public par les réseaux).

Sont ici présentées les principales dispositions relatives aux réseaux, notamment les dispositions pour prévenir les dommages aux personnes, aux biens et aux réseaux eux-mêmes à l'occasion de chantiers et de travaux effectués à leur proximité.

Enfin, des éclairages sont apportés sur les réseaux de communications électroniques et sur les réseaux de chaleur.



A. Les travaux à proximité des réseaux : obligations des communes et des EPCI

1. Une réglementation où les collectivités sont très concernées

Le cadre législatif et réglementaire des travaux à proximité des réseaux a profondément évolué. Alors que les obligations pesaient précédemment de manière quasi exclusive sur les entreprises de travaux, les rôles et les responsabilités sont désormais répartis sur différents acteurs :

- **les responsables de projet :** ce sont les maîtres d'ouvrage qui ont des projets de travaux risquant d'avoir un impact sur les réseaux aériens et souterrains. Il peut s'agir de la commune, la communauté de communes, d'un syndicat… voire d'un administré ;
- **les exploitants de réseaux :** une collectivité est qualifiée d'exploitant de réseaux lorsqu'elle gère en propre ses réseaux. Il est question ici des réseaux qu'elle n'a pas délégués ou transférés. Ceci peut être le cas des réseaux d'éclairage public, d'assainissement (eaux pluviales, eaux usées), d'adduction d'eau potable, de signalisation, de télécommunication ou de chaleur… ;
- **les exécutants de travaux :** ce sont les services techniques de la collectivité agissant en régie, les entreprises de travaux, ou les administrés qui effectuent eux-mêmes des travaux.

Dans chacun de ces cas, la commune ou l'EPCI se voit imposer des obligations, au même titre que les concessionnaires et les opérateurs privés, les entreprises de travaux ou encore les différents maîtres d'ouvrage publics et privés. En cas de manquement, des sanctions sont prévues (articles L. 554-1 à L. 554-5 et R. 554-1 à R. 554-35 du Code de l'environnement).

2. Les principales obligations des collectivités

a. Posséder l'autorisation d'intervention à proximité des réseaux

Depuis le 1er janvier 2018, une « autorisation d'intervention à proximité des réseaux » (AIPR) doit être détenue par au moins une personne assurant pour le compte du responsable de projet la conduite ou la surveillance de travaux à proximité des réseaux. Le but de cette habilitation est de mieux préparer les mises en concurrence des entreprises de travaux et, lors des travaux, de réduire les risques, ainsi que les dommages aux réseaux aériens ou enterrés.

b. Enregistrer et mettre à jour le ou les réseaux exploités

Depuis 2012, chaque exploitant doit enregistrer et mettre à jour (coordonnées, zonage, adresse courriel…) ses coordonnées et les réseaux qu'il exploite sur le guichet unique.
Cette plateforme ministérielle, accessible 24 heures/24 et 7 jours/7, est une base de données unique qui a vocation à mettre en relation ceux qui ont des projets et les exécutants de travaux avec les exploitants des réseaux.

Voir sur www.reseaux-et-canalisations.ineris.fr

c. Répondre aux déclarations DT/Dict

Dans un délai de neuf jours après réception d'une déclaration de projet de travaux (DT) adressée par voie dématérialisée, la collectivité exploitante doit retourner aux responsables de projet, via un récépissé, toutes les recommandations utiles et les données de localisation pour assurer une exécution sécurisée des travaux.
Le délai de réponse est porté à sept jours en cas de déclaration d'intention de commencement de travaux (Dict) établie par les exécutants de travaux, adressée par voie dématérialisée.

d. Financer le guichet unique

Le guichet unique est financé par une redevance annuelle acquittée par les exploitants de réseaux, dont le montant est déterminé en fonction de

l'étendue des zones d'implantation des ouvrages exploités, de la sensibilité de ces ouvrages pour la sécurité ou la vie économique, et du nombre de communes concernées par ces ouvrages.
Une exonération est accordée sur la base de 5 000 hectares (50 km²), et toute redevance inférieure à 30 euros n'est pas mise en recouvrement.

Voir sur www.reseaux-et-canalisations.ineris.fr

CONSEIL PRATIQUE

Si votre collectivité est amenée à payer une redevance, avez-vous bien enregistré les zonages du ou des réseaux exploités ? En effet, la redevance est calculée sur la base de la surface de la zone d'implantation de l'ouvrage (ZIO), et si aucune ZIO n'est renseignée, c'est la surface totale de la commune où le réseau est présent qui est prise en compte, cela peut décupler le montant de la redevance.

e. Améliorer la cartographie des réseaux
Tout exploitant de réseaux enterrés ou aériens, sensibles ou non sensibles pour la sécurité, a l'obligation de ranger tous les tronçons des réseaux qu'il exploite dans l'une des trois classes de précision ci-dessous lorsqu'il répond à une déclaration :
- classe A : incertitude maximale inférieure ou égale à 40 centimètres (réseau rigide) ou 50 centimètres (réseau flexible) ;
- classe B : incertitude maximale inférieure ou égale à 1,5 mètre ;
- classe C : incertitude maximale supérieure à 1,5 mètre.

Depuis le 1er juillet 2012, tous les réseaux neufs, y compris les branchements, doivent être convenablement cartographiés en position géoréférencée dès leur construction. Le but est de pouvoir localiser précisément, en planimétrie et en altimétrie, le ou les réseaux sensibles ou non sensibles qui viendraient à être construits.

■ Pour les réseaux existants, les collectivités qui exploitent un ou plusieurs réseaux doivent améliorer leur cartographie en commençant prioritairement par les tronçons de leurs réseaux qu'elles ont rangés en classe C, et différentes échéances ont été fixées selon la criticité du réseau et l'endroit où il est situé.

■ Pour les réseaux enterrés sensibles pour la sécurité (notamment ceux d'éclairage public ou de signalisation), chaque collectivité devra, en réponse aux déclarations (DT et Dict), fournir une cartographie de ses réseaux dans la classe de précision A au plus tard :
- le 1er janvier 2020 pour les réseaux implantés en unité urbaine au sens de l'Insee (1) ;
- le 1er janvier 2026 pour les réseaux implantés hors des unités urbaines au sens de l'Insee (1).

■ Pour les réseaux enterrés non sensibles pour la sécurité (principalement les réseaux d'eau, d'assainissement et de télécommunication), la collectivité devra, en réponse aux DT et Dict, fournir une cartographie des réseaux dans la classe de précision A au plus tard :
- le 1er janvier 2026 pour les réseaux implantés en unité urbaine au sens de l'Insee (1) ;
- le 1er janvier 2032 pour les réseaux implantés hors des unités urbaines au sens de l'Insee (1).

(1) On appelle « unité urbaine » une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Liste disponible sur www.insee.fr.

f. Déclarer ses travaux
Lorsque vous voulez effectuer des travaux qui risquent par leur nature d'avoir un impact sur les réseaux aériens et souterrains, vous avez des obligations à respecter en tant que responsable de projet. C'est le cas de la plupart des opérations sur le domaine public ou privé : mise en accessibilité, création de trottoir, réfection d'une façade ou d'une toiture, élagage ou plantation d'arbres, curage de fossé, enfouissement de réseaux, réalisation d'un branchement d'eau, extension d'un bâtiment, démolition, pose d'une benne…

Il faudra, notamment, avant toute mise en concurrence des entreprises, se connecter au guichet unique, rubrique Responsable de projet (www.reseaux-et-canalisations.ineris.fr) pour connaître la liste des exploitants à qui déclarer les travaux, leur adresser une déclaration et obtenir de leur part les plans des réseaux ainsi que les recommandations pour construire sans détruire.

Pour de plus amples informations, consultez les différents fascicules du guide d'application de la réglementation disponibles sur www.reseaux-et-canalisations.ineris.fr

B. Le financement des réseaux

Pour disposer d'une information complète sur les ressources dont peuvent bénéficier les communes et les EPCI compétents pour financer leurs réseaux publics, il est conseillé de se référer au guide des « Cahiers des réseaux », élaboré par l'AMF et l'Association des maires du Loiret et téléchargeable gratuitement sur le site de l'AMF (« *La commune et le financement des réseaux* » sur www.amf.asso.fr/Réf. CW10069).

La taxe d'aménagement constitue désormais le principal outil de financement des équipements publics à la disposition des communes et des EPCI.

Voir le chapitre 9 – L'aménagement des territoires, et sur www.amf.asso.fr/Réf. CW10205.

Demeure également un mode de financement contractuel : la convention de projet urbain partenarial (PUP) entre la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU et les propriétaires de terrain ou les aménageurs ou les constructeurs.

Voir l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme et le chapitre 9 – L'aménagement des territoires, et sur www.amf.asso.fr/Réf. BW9997.

Enfin, la participation forfaitaire pour l'assainissement collectif (Pfac) permet à la commune de faire participer les usagers au réseau d'assainissement collectif. Celle-ci est liée à l'opération de branchement au réseau et non plus à l'autorisation de construire.

Voir sur www.amf.asso.fr/Réf. BW11385.

C. Les redevances pour occupation du domaine public par les réseaux

1. La redevance pour les ouvrages de transport et de distribution d'électricité

L'article R. 2333-105 du CGCT détermine les modalités de calcul de la redevance due chaque année à une commune pour l'occupation de son domaine public par les ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'énergie électrique. La redevance est fixée chaque année par le conseil municipal dans la limite des plafonds définis par cet article selon le seuil de population. Ces plafonds évoluent au 1er janvier de chaque année proportionnellement à l'évolution de l'index ingénierie (ING) publié au Journal officiel avec l'ensemble des indices et index BTP, et disponible aussi sur le site de l'Insee.

Les montants de ces plafonds recalculés chaque année peuvent être obtenus auprès des syndicats d'énergie ou d'électricité pour les communes qui en sont membres.

2. La redevance pour les ouvrages de transport et de distribution de gaz

Les articles R. 2333-114 et suivants du CGCT déterminent les modalités de calcul de la redevance. Lesquelles sont différentes de celles en vigueur pour la redevance concernant les réseaux d'électricité. En effet, pour les ouvrages gaziers, il n'est pas tenu compte de la population, mais du linéaire des canalisations.

Il appartient également au conseil municipal de fixer le montant de la redevance dans la limite d'un plafond revalorisé chaque année en fonction de l'index ingénierie.

FOCUS

La desserte des équipements et le refus du permis

Selon l'article L. 111-11 du Code de l'urbanisme, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou concessionnaire de service public les travaux portant sur les réseaux publics d'assainissement, de distribution d'eau ou d'électricité nécessaires pour assurer la desserte du projet doivent être exécutés.

Par ailleurs, dans un arrêt du 1er décembre 2025 (n° 493556), le Conseil d'État estime qu'un permis de construire peut être refusé sur le fondement de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme (risque d'atteinte du projet de construction à la salubrité publique) si la commune fait face à un appauvrissement généralisé des ressources en eau, appauvrissement qui risque d'être aggravé par l'autorisation de constructions à destination principale d'habitation.

ATTENTION !

Toute délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine public routier (voirie notamment) doit prendre la forme d'un arrêté du maire (ou du président de communauté si la voirie a été transférée à l'EPCI).

Lorsqu'une commune est saisie d'une demande de renouvellement d'une permission de voirie arrivant à échéance, la nouvelle autorisation doit également être délivrée sous forme d'arrêté.

Voir la note de l'AMF sur www.amf.asso.fr/Réf. BW11679

III. Les réseaux de chaleur

A. La définition technique

Un réseau de chaleur est un dispositif de distribution d'énergie comprenant :
- une ou plusieurs centrales de production de chaleur ;
- un ensemble de canalisations de transport en circuit fermé, généralement enterrées et isolées, qui transportent de l'eau chaude, de l'eau surchauffée ou de la vapeur ;
- une sous-station dans chaque immeuble desservi, contenant un échangeur thermique (poste de livraison), qui fournit à l'immeuble chaleur et eau chaude.

B. Le régime juridique

Pour être considéré juridiquement comme un réseau public de distribution de chaleur, l'ensemble doit desservir au moins un usager distinct du maître d'ouvrage. Si le réseau de la commune ne dessert que des bâtiments communaux, il s'agit d'un système de chauffage centralisé, pas d'un réseau public de distribution de chaleur.

Les communes et leurs groupements peuvent « aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter » des réseaux de chaleur, notamment si l'énergie utilisée pour produire la chaleur est de l'énergie renouvelable, ou issue de la valorisation énergétique des déchets, ou produite en cogénération, ou provenant de la récupération d'énergie fatale.

C. La gestion

Un réseau de chaleur peut être public, lorsqu'il est réalisé à l'initiative d'une commune ou d'un groupement de collectivités, ou privé. Un réseau public peut être géré en concession, affermage ou sous la forme d'une régie publique, avec ou sans contrat d'exploitation. Certains réseaux sont gérés dans le cadre de formes particulières de régie : la régie à autonomie financière ou la régie personnalisée.

La chaleur est vendue à des abonnés, généralement le propriétaire de l'immeuble chauffé. S'il s'agit d'un immeuble collectif, l'abonné est le syndic, qui répercute le prix de la chaleur aux habitants dans les charges. Dans ce dernier cas, l'abonné est différent de l'usager. Le prix de vente de la chaleur se compose d'une partie variable, proportionnelle au coût de l'énergie utilisée, et d'une partie fixe couvrant les frais d'entretien, d'exploitation et d'investissement du réseau.

D. Les types de réseaux

Un réseau de chaleur peut être alimenté par :
- des énergies renouvelables (bois, géothermie profonde, incinération des déchets, biogaz) ;
- des énergies de récupération, notamment la chaleur perdue rejetée par certaines unités de production industrielle ;
- des énergies fossiles (gaz naturel, charbon, fioul domestique, fioul lourd).

Les réseaux de chaleur demandent des investissements lourds, mais ils peuvent avoir d'indéniables avantages en termes de décarbonation des territoires.



Annexe 1 : Les passages à niveau

La France compte plus de 15 000 passages à niveau, dont plus des deux tiers sont situés sur la voirie communale ou intercommunale. La priorité absolue est reconnue au chemin de fer par le Code de la route (article R. 422-3), ce qui constitue le principe fondamental sur lequel repose la sécurité des passages à niveau.

L'attention des élus, dont la commune ou l'intercommunalité est dotée d'un passage à niveau, doit être appelée sur la visibilité de la signalisation réglementaire. Le gestionnaire de la voirie routière doit régulièrement s'assurer que la signalisation réglementaire est bien en place, n'est pas dégradée et qu'elle est bien visible par tous les usagers auxquels elle s'adresse.

L'entretien de la signalisation (c'est-à-dire la surveillance, le nettoyage, la restauration et le remplacement des signaux usagés) incombe au gestionnaire routier lorsqu'il s'agit de la signalisation avancée, et au gestionnaire ferroviaire lorsqu'il s'agit de la signalisation de position.

Les mesures d'interdiction de stationner aux abords d'un passage à niveau (l'article R. 417-9 du Code de la route interdit le stationnement et l'arrêt à proximité des passages à niveau), la suppression des masques végétaux et de la publicité relèvent, quant à elles, de la responsabilité du pouvoir de police du maire pour les passages à niveau situés en agglomération ou sur voirie communale hors agglomération.

La commune ou l'intercommunalité devra également veiller, lors de projets d'aménagement urbain, à limiter la plantation d'arbres hauts et à maîtriser la mise en place du mobilier urbain aux abords du passage à niveau.

Si la commune ou l'intercommunalité est confrontée à une mauvaise visibilité du passage à niveau en approche, des études d'aménagement peuvent être menées, en concertation avec le gestionnaire ferroviaire, afin d'améliorer à long terme la perception du passage à niveau ou encore de le supprimer.

En cas de franchissement difficile, la municipalité peut mettre en place diverses mesures, toujours en concertation avec le gestionnaire ferroviaire :

- implanter une signalisation de danger adaptée ou, le cas échéant, la renforcer ;
- instaurer une limitation de vitesse sur la voirie routière à l'approche du passage à niveau ;
- imposer une alternative de circulation (itinéraire bis) par panneau ;
- interdire la traversée du passage à niveau à certains types de véhicules en mettant en place un plan de circulation adapté ;
- effectuer des travaux lourds de reprise du profil en long, de rectification de virage, d'élargissement des accotements ou encore de reprise du profil en travers routier aux abords du passage à niveau. Dans ce cas, il est nécessaire, au préalable, de prendre contact avec l'exploitant ferroviaire afin de coordonner les travaux avec ce dernier.

Conformément à l'article L. 1614-1 du Code des transports, la réalisation d'un diagnostic de sécurité routière des passages à niveau par le gestionnaire de voirie, en coordination avec le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire est à présent une obligation légale. Les modalités d'application de cette disposition sont précisées par les articles R. 1614-2 à R. 1614-6 du même code et l'arrêté du 3 mai 2021 relatif aux diagnostics de sécurité routière des passages à niveau.



Annexe 1 : Les passages à niveau (suite)

Le modèle de diagnostic se compose d'une grille et d'une feuille de présence à remplir, disponibles via ce lien de téléchargement :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Grille%20de%20diagnostic.pdf

De plus, le Cerema propose une méthode d'aide à la réalisation du diagnostic dans son rapport disponible sur son site Internet.

En conséquence, pour un passage à niveau situé sur une voie communale ou intercommunale, la réalisation du diagnostic du passage à niveau relève de la responsabilité du maire ou du président de l'intercommunalité. Pour un passage à niveau situé en agglomération sur une route départementale, la réalisation du diagnostic dépend de la responsabilité du conseil départemental.



Maires de France

Le magazine des maires et des présidents d'intercommunalité



ÊTRE ABONNÉ À MAIRES DE FRANCE, C'EST :

- Bénéficier d'un magazine de référence édité par l'AMF.
- Disposer d'un outil de travail pour vous aider dans la gestion de votre mandat.
- Partager les bonnes pratiques de gestion locale.
- Lire des contenus dédiés au statut de l'élu.

NOS OFFRES D'ABONNEMENT AVANTAGEUSES

Pour un an d'abonnement, soit 11 numéros de Maires de France, vous recevrez :

		OFFRE INTÉGRALE	OFFRE NUMÉRIQUE
CHAQUE MOIS	LE MAGAZINE MAIRES DE FRANCE		
	EN VERSION PAPIER	●	
	EN VERSION NUMÉRIQUE	●	●
	LA LETTRE MAIRES DE FRANCE	●	●
CHAQUE SAMEDI	LA NEWSLETTER MAIRES DE FRANCE L'HEBDO*	●	●
EN PERMANENCE	LE CONTENU DU SITE MAIRESDEFRANCE.COM**	●	●

* N'oubliez pas de vous inscrire sur le site mairesdefrance.com pour la recevoir
** Activez votre espace abonné sur le site www.mairesdefrance.com

Rendez-vous sur mairesdefrance.com

BON DE COMMANDE À ENVOYER À MAIRES DE FRANCE • 41, QUAI D'ORSAY, 75343 PARIS CEDEX 07

	Offre Intégrale	Offre Numérique
Communes < 2500 h	45,00 € TTC	40,00 € TTC
Communes ≥ 2500 h EPCI	75,00 € TTC	66,00 € TTC
Autres administrations, entreprises	90,00 € TTC	80,00 € TTC
Abonnements individuels (payés à titre personnel)	45,00 € TTC	40,00 € TTC

OUI, je m'abonne à *Maires de France* au tarif de : ..... €

Je règle par :

- ☐ Chèque bancaire ou postal établi à l'ordre de l'Association des maires de France et à joindre à ce bulletin
- ☐ Mandat administratif
- ☐ Carte bancaire sur le site www.mairesdefrance.com

☐ Madame ☐ Monsieur

Nom : ..... Prénom : .....

Adresse email : .....

Nom de la collectivité ou de l'entreprise : .....

Fonction : .....

Adresse : .....

.....

Code postal : ..... Commune : .....

Signature et/ou cachet obligatoire :



CHAPITRE 13

Les mobilités

Près de quarante ans après la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), la loi d'orientation des mobilités (LOM) a renouvelé l'approche des politiques de mobilités en France et introduit des dispositions inédites.
Adoptée le 24 décembre 2019 et publiée au Journal officiel du 26 décembre 2019, la LOM réforme en profondeur le cadre général des politiques de mobilités en intégrant les enjeux environnementaux.



I. Les autorités organisatrices de la mobilité

Une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est l'acteur public compétent pour l'organisation de la mobilité sur son territoire.
Jusqu'à présent, les AOM correspondaient en grande majorité aux agglomérations (communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles). Afin de garantir en tous points du territoire national l'existence d'un acteur public compétent en matière d'organisation de la mobilité au niveau local, la LOM (article 8) a disposé qu'au 1er juillet 2021, deux types d'AOM se chargeraient des territoires encore non couverts :

- la communauté de communes ou une structure supracommunautaire à laquelle elle aura choisi de transférer sa compétence d'organisation de la mobilité, par exemple un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou un syndicat mixte ;
- la région, par substitution, lorsque la communauté de communes fait le choix de ne pas se saisir de cette compétence.

En plus de ses missions, l'AOM a un rôle d'animation de la politique de mobilité en associant les acteurs du territoire et doit contribuer aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain.

A. La région, chef de file de la mobilité

L'article 72 al. 5 de la Constitution prévoit la possibilité de désigner une collectivité dite « chef de file » pour gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou de leurs groupements. Le chef de file a un rôle de coordination, sans pouvoir de décision afin que soit respectée l'interdiction constitutionnelle de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.
Le rôle de chef de file de la région est précisé dans l'article L. 1111-9 du CGCT modifié par la LOM, qui dispose que la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des AOM sur son territoire sur les points suivants :



© Leonid Andronov - AdobeStock.com

- les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics, ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;
- la création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers ces pôles ou aires et à partir de ceux-ci ;
- les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien ;
- le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;
- l'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transport ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité.



FOCUS

Les syndicats de transport

Dans l'organisation des services de transport, il convient de distinguer deux types de syndicats mixtes, aux rôles bien différents. Le syndicat mixte de transport AOM est un établissement auquel les EPCI membres ont transféré la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité : il exerce pleinement les missions d'AOM sur son territoire (organisation des services de mobilité, définition de l'offre) et peut percevoir le versement mobilité dès lors qu'un service régulier de transport public de personnes est mis en place. À l'inverse, le syndicat mixte dit « SRU » est avant tout un outil de coordination entre autorités organisatrices : il n'est pas AOM, mais intervient pour harmoniser les services, l'information voyageurs, la tarification et la billettique intégrée. À ce titre, il peut instituer un versement mobilité additionnel (VMA) pour financer ces missions. Le syndicat mixte SRU peut également organiser certains services de mobilité, y compris ferroviaires, pour le compte de ses membres, sans pour autant acquérir la qualité d'AOM, et sans pouvoir lever le versement mobilité classique.

Ces actions s'exercent à l'échelle de bassins de mobilité que la région définit et délimite en concertation avec les AOM, les départements, les syndicats mixtes de transport dit « SRU », et les EPCI pour lesquels la région est AOM locale par substitution. Ceux-ci sont consultés pour avis avant adoption par le conseil régional de la cartographie des bassins.

B. Les compétences et missions des AOM

La LOM dote les collectivités locales d'un ensemble de compétences leur permettant d'organiser et de mettre en œuvre une politique de mobilité efficace selon les besoins du territoire. Elle élargit le champ de compétences des AOM et des régions afin qu'elles disposent de l'ensemble des leviers nécessaires à la mise en place de services de mobilité adaptés à leur territoire.

Dans leur ressort territorial, les AOM peuvent organiser :

- des services publics de transport réguliers, qu'ils soient urbains ou non urbains. Elles n'ont toutefois pas l'obligation d'en mettre en place si ce n'est pas pertinent pour leur territoire ;
- des services publics de transport à la demande. Ces services constituent souvent une réponse adaptée en complément des transports collectifs (rabattement, service en périodes creuses, besoins plus diffus) ;
- des services publics de transport scolaire. Lorsqu'une communauté de communes devient AOM, elle peut choisir de reprendre ou non les services de transport « lourd » (transport régulier, transport scolaire, transport à la demande) que la région organise déjà sur son territoire.

L'action des AOM est renforcée :

- en matière de mobilité active et partagée, qui comprend des solutions de mobilité à promouvoir et développer sur tous les territoires. Ainsi, les AOM peuvent organiser des services (service de location de vélos, plateforme de mise en relation pour le covoiturage), mais aussi contribuer au développement de ces modes de transport (subvention aux opérateurs, voire aux particuliers participant aux activités de covoiturage, création d'un signe distinctif, financement d'aires de covoiturage, financement d'infrastructures cyclables, etc.) ;

- dans le domaine de la mobilité solidaire, qui constitue un levier d'action sociale pour assurer le « droit à la mobilité » des plus fragiles.

■ **Les AOM peuvent organiser ces services, participer à leur développement, verser des aides individuelles à la mobilité :** financement de structures associatives de « mobilité inclusive » pour développer et pérenniser l'accompagnement vers la mobilité de certains publics en difficulté, avec des services allant au-delà du conseil en mobilité (apprentissage du vélo, garage solidaire).

Elles ont aussi la possibilité d'organiser des services de transport de marchandises et de logistique urbaine en cas d'inadaptation de l'offre privée.

Les AOM ne sont pas tenues d'organiser l'ensemble de ces services, elles sont libres de mettre en place ceux qui sont les plus adaptés aux territoires sur lesquels elles interviennent. Elles peuvent bénéficier d'une ressource fiscale, le versement mobilité, pour financer cette compétence (voir C. ci-après).

En plus de son rôle de chef de file de la mobilité, la région, actuellement autorité organisatrice des transports, devient autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR), sa compétence étant élargie à l'ensemble des solutions de mobilité, notamment actives, partagées et solidaires.
Elle disposera ainsi d'un panel de solutions pour intervenir dans la desserte des territoires, en complément du réseau structurant (routier et ferroviaire).

C. Le financement et le versement mobilité

Le versement mobilité finance les actions d'une AOM, en investissement ou en fonctionnement. Il dépend de la mise en place d'un transport collectif régulier.

La LOM a introduit une plus grande transparence :
- le niveau du versement mobilité est justifié par une liste des services mis en place ;
- toute modification de taux est soumise pour avis au comité des partenaires constitué de représentants d'usagers et d'habitants ainsi que de représentants d'employeurs.

Ce versement peut être modulé au sein d'un syndicat mixte de transport à l'échelle des intercommunalités selon la densité démographique et/ou le potentiel fiscal. Il peut être affecté à « des dépenses

FOCUS

Par qui est instauré le versement mobilité ?

C'est l'AOM, y compris la région lorsqu'elle est AOM par substitution à une communauté de communes, qui peut instaurer, par délibération, le versement mobilité.
Elle fixe alors le taux unique qui s'appliquera aux employeurs de plus de onze salariés sur l'ensemble de son ressort territorial. Ce taux ne pourra pas dépasser un taux plafond arrêté chaque année par la loi de finances.
La délibération énumère les services de mobilité, mis en place ou prévus, qui justifient le taux du versement. Elle doit identifier les services réguliers mis en place et prévus ainsi que le type de services qui pourraient justifier un taux plus élevé (site propre, infrastructure de transport pour un service routier ou guidé).

FOCUS

Le versement mobilité régional et rural

Le versement mobilité régional et rural (VMRR) a été créé par la loi de finances pour 2025.
Il s'applique en France métropolitaine et dans la collectivité de Corse.

La région Île-de-France et les départements d'outre-mer ne sont pas concernés.

Le conseil régional ou l'organe délibérant de la collectivité de Corse peut décider de mettre en place cette contribution. Il fixe alors le taux, dans la limite de 0,15 %, et choisit la date à laquelle elle entrera en vigueur. Pour les territoires ruraux, il est prévu qu'une fraction de 10 % du versement soit allouée à l'organisation de services de mobilité locaux dans les territoires des communautés de communes au prorata de leur population.
Le VMRR concerne tout le territoire de la région ou de la collectivité de Corse. La région ou la collectivité de Corse peut, par décision motivée, réduire ou porter à zéro le taux du versement sur les périmètres des EPCI qui la composent.
Ainsi, deux établissements d'une même entreprise peuvent se voir appliquer des taux différents au sein d'une région. Cette nouvelle contribution vient en complément du versement mobilité (VM) et du versement mobilité additionnel (VMA).



d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité ».

Le versement mobilité contribue ainsi au financement des services de mobilité qu'elles organisent ou qu'elles soutiennent, des infrastructures qui concourent au développement des modes actifs et partagés (infrastructures cyclables, aires de covoiturage…), des actions de mobilité solidaire.

II. Les nouvelles mobilités

A. La mobilité électrique


© AdobeStock.com

La LOM fixe des objectifs à l'horizon 2050 pour atteindre la décarbonation complète du secteur du transport routier. La loi introduit aux articles L. 224-7 à L. 224-12 du Code de l'environnement des obligations d'acquisition de véhicules à faibles émissions (VFE) et à très faibles émissions (VTFE). Les articles D. 224-15-2 à D. 224-15-12 du Code de l'environnement précisent les modalités d'application de ces obligations. Les obligations de la LOM ont été renforcées par la loi Climat et résilience du 22 août 2021.

Ces textes astreignent les acheteurs publics, dont les communes, à intégrer progressivement une part minimale de véhicules à faibles émissions, voire à très faibles émissions, lors du renouvellement de leur parc automobile.

Pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, jusqu'à fin 2024, au moins 30 % des véhicules renouvelés annuellement devaient être des VFE. Depuis 2025, cette part minimale est de 40 %.

Pour les flottes de bus des communes, le cadre européen impose une accélération nette du verdissement. À partir de 2030, au moins 90 % des nouveaux autobus urbains acquis devront être des véhicules zéro émission (électriques ou hydrogènes). Cette obligation devient totale en 2035, avec 100 % des autobus nouvellement achetés devant être zéro émission, quelle que soit la taille de la collectivité.

Pour les communes, ces obligations impliquent une adaptation des procédures de commande publique (clauses environnementales, critères techniques), un suivi précis du parc et une anticipation financière intégrant les coûts d'acquisition, d'infrastructures de recharge et d'exploitation. Le renouvellement des flottes constitue ainsi un enjeu juridique, budgétaire et opérationnel majeur de la transition écologique locale.

La loi LOM favorise, en outre, le déploiement des véhicules électriques avec celui des bornes IRVE (infrastructure de recharge de véhicule électrique), qui s'est accéléré depuis 2020 et doit se poursuivre en atteignant 400 000 points de recharge ouverts au public d'ici 2030, dont 50 000 en recharge rapide. Les collectivités territoriales ont un rôle à jouer dans l'accompagnement du développement de la mobilité électrique sur leurs territoires. En effet, elles ont la responsabilité de proposer des services de mobilité électrique adaptés aux besoins de déplacements de leur population, en déployant, notamment, des bornes de recharge accessibles au public.

D'après l'article L. 2224-37 du Code général des collectivités territoriales, les communes disposent de la compétence pour créer, entretenir et exploiter des bornes de recharge de véhicules électriques dans le cadre d'un service public industriel et commercial. Cette compétence peut être transférée aux intercommunalités et aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité.

La décision doit faire l'objet d'une délibération des conseils municipaux des communes membres. Le transfert est ensuite prononcé par arrêté du représentant de l'État. Les obligations techniques pour la conception et l'aménagement des

FOCUS

Covoiturage

L'article L. 3132-1 du Code des transports définit le covoiturage comme « l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte ». Cette définition exclut toute activité professionnelle de transport rémunéré de personnes.

Le covoiturage peut s'exercer entre particuliers, avec ou sans intermédiaire numérique. Les plateformes de mise en relation sont éligibles à une commission, sous réserve de respecter le cadre légal.
Les professionnels du transport (taxis, VTC, autocars), soumis à un régime spécifique et à une assurance professionnelle, ne peuvent pas proposer de covoiturage au sens juridique du terme.

Dans les zones peu denses ou rurales, où l'offre de transports collectifs est limitée, le covoiturage constitue un levier majeur de mobilité du quotidien. Il est de plus en plus mobilisé par les collectivités, seules ou avec des opérateurs, sur des trajets ciblés, notamment domicile-travail, afin de pallier l'absence ou l'insuffisance de services réguliers.

La loi d'orientation des mobilités a profondément renforcé le rôle des autorités organisatrices de la mobilité en matière de covoiturage. Elles sont autorisées désormais à financer, organiser et promouvoir des services de covoiturage, y compris lorsqu'aucune offre de transports collectifs n'existe. Les AOM peuvent, entre autres, subventionner :

- les conducteurs ou passagers, dans la limite des frais réellement engagés ;
- les conducteurs ayant proposé un trajet sans passager (trajets dits « à vide ») ;
- les conducteurs effectuant de courts trajets, dans des limites fixées par décret, y compris au-delà du strict partage de frais.

Depuis 2022, ce cadre a été complété par la mise en place du registre de preuve de covoiturage (RPC), piloté par l'État, qui sert à certifier les trajets réalisés et à sécuriser juridiquement les aides publiques.
Ce registre est devenu un outil central pour le versement des incitations financières, notamment la prime de covoiturage et les dispositifs locaux de soutien.

Enfin, le covoiturage bénéficie désormais de mécanismes financiers renforcés, en particulier via les certificats d'économies d'énergie (CEE), qui permettent de cofinancer les primes versées aux conducteurs et passagers. Ces dispositifs ont contribué à l'essor du covoiturage courte distance et du covoiturage du quotidien, en cohérence avec les objectifs de transition écologique et de réduction de l'autosolisme portés par les collectivités.



infrastructures de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables sont à consulter dans le décret n° 2017-26 du 12 janvier 2017.

B. Les vélos et engins de déplacements motorisés

1. Les EDPM et le « sans station (free-floating) »

Trottinettes électriques, monoroues, gyropodes : les utilisateurs de ces nouveaux engins de déplacement personnel motorisés (EDPM), comme les autres usagers, doivent appliquer les règles du Code de la route qui garantissent leur sécurité et celle des autres.

Depuis le 25 octobre 2019, le Code de la route reconnaît les EDPM comme une nouvelle catégorie de véhicules et en définit le statut. Il fixe notamment leurs caractéristiques techniques, les règles de circulation et de stationnement et précise les sanctions en cas de non-respect de ces règles.

La création d'une réglementation spécifique par le décret du 23 octobre 2019 donne la possibilité de lutter contre les comportements dangereux observés, de promouvoir une utilisation responsable et plus sûre de ces engins et de retrouver un usage apaisé des trottoirs pour les piétons, et en particulier les plus vulnérables : personnes âgées, enfants, personnes en situation de handicap, etc.

La LOM donne des outils aux collectivités pour encadrer/réguler les services de véhicules dits « sans station » (définis comme des véhicules ou engins permettant le déplacement de personnes ou le transport de marchandises, mis à disposition sur la voie publique et accessibles en libre-service, sans station d'attache) sur le territoire. Les opérateurs de ces services doivent obtenir une autorisation (AOT) d'occupation du domaine public de la part du gestionnaire du domaine public (avec publicité préalable) et sont soumis à une possible redevance. L'autorisation comporte un nombre limité de prescriptions possibles, relatives aux informations à transmettre sur le nombre et les caractéristiques des engins, les conditions spatiales de déploiement, l'information des usagers sur les règles du Code de la route, les modalités de retrait des engins hors d'usage, l'encadrement des signaux sonores…

Un avis simple de l'AOM et de la collectivité chargée de la police de la circulation et du stationnement est requis dans un délai maximum de deux mois ; une délégation de tout ou partie de la procédure de délivrance de l'autorisation est également possible.



2. La promotion des mobilités actives

Depuis le 1er janvier 2020, les employeurs, y compris publics, peuvent prendre en charge les frais de déplacement des salariés en covoiturage ou utilisant un vélo sur leur trajet domicile-travail. Ce nouveau forfait mobilités durables (FMD) est exonéré d'impôts et de cotisations sociales. Le cumul avec le remboursement des abonnements de transport en commun est possible depuis le 1er septembre 2022.

Il peut aller jusqu'à 300 euros par an et par agent, exonérés d'impôt.
Le montant annuel du FMD est fixé à :
- 100 euros lorsque le nombre de déplacements est compris entre trente et cinquante-neuf jours ;
- 200 euros lorsque le nombre de déplacements est compris entre soixante et quatre-vingt-dix-neuf jours ;
- 300 euros lorsque le nombre de déplacements est d'au moins cent jours.

La LOM encourage les publicités pour véhicules à moteur qui s'accompagneront désormais de messages promouvant les « mobilités actives » telles que la marche ou le vélo, à l'instar de ce qui se pratique dans le domaine de l'alimentation, par exemple.

FOCUS

DSIL : une dotation à mobiliser pour les transports du quotidien

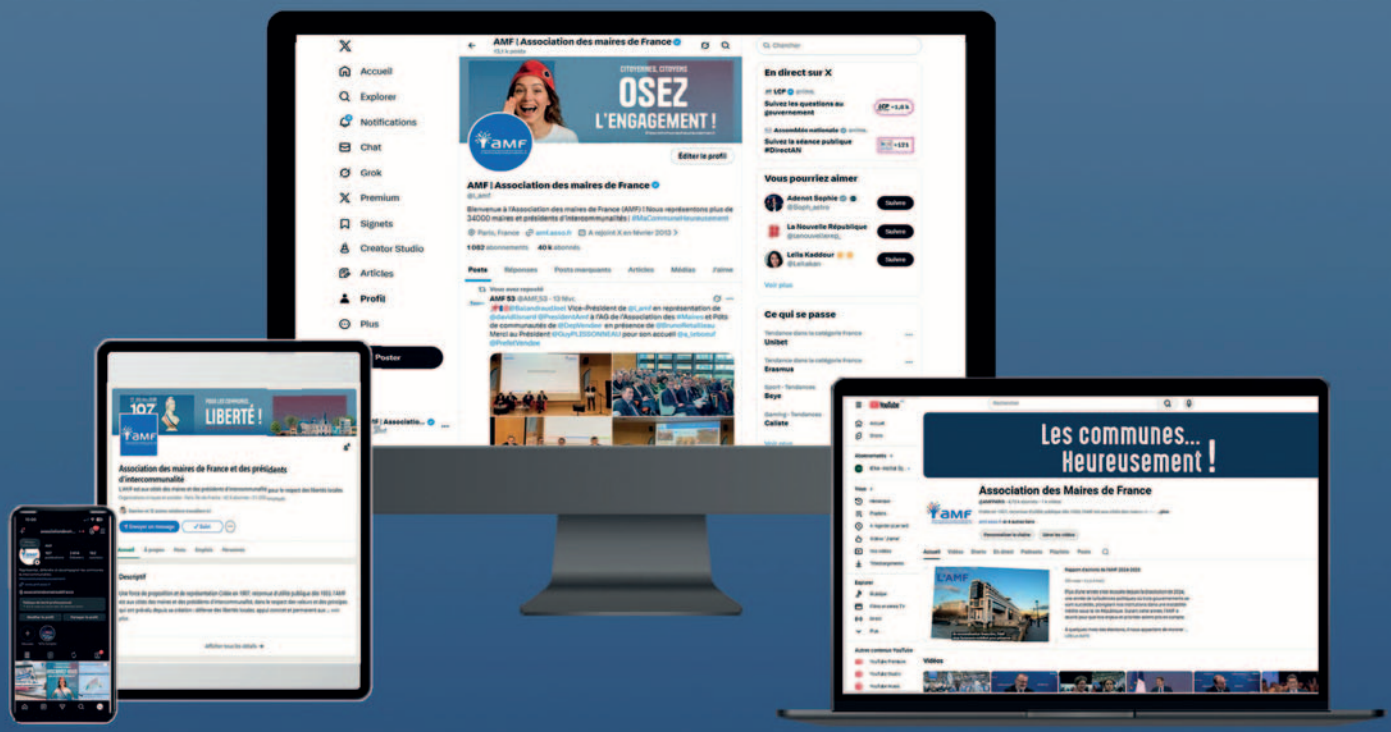
La dotation de soutien à l'investissement public (DSIL) permet aux communes et intercommunalités de profiter d'une source de financement complémentaire pour réaliser leurs projets.

Les infrastructures de mobilité font partie des projets éligibles, mais bénéficient encore assez peu de la DSIL. Les collectivités locales doivent se saisir de cette possibilité pour financer ce type d'équipements qui favorisent les déplacements durables et la cohésion territoriale. Créé sous forme d'un fonds de soutien en 2016, le dispositif a été reconduit en 2017, puis transformé en dotation et pérennisé à partir de 2018.

La DSIL finance les communes et EPCI à fiscalité propre pour, entre autres, leurs « plateformes de mobilité et d'aménagements et installations pour la pratique de mobilités actives », en particulier pour le vélo. Les subventions sont à solliciter auprès des préfets de région.

POUR ÊTRE INFORMÉS DES TEMPS FORTS, PUBLICATIONS ET PRISES DE POSITION DE L'AMF

SUIVEZ NOUS SUR



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ



AGIR POUR L'EMPLOI ET L'ATTRACTIVITÉ DE VOTRE TERRITOIRE AVEC FRANCE TRAVAIL

RÉSEAU POUR L'EMPLOI

LES + POUR VOTRE TERRITOIRE

896 agences et relais dans toute la France

6 000 personnes recrutées chaque jour

400 task forces entreprises dédiées à leur territoire, partout en France.

350 Comités locaux pour l'emploi sur l'ensemble du territoire

FRANCE TRAVAIL À VOS CÔTÉS POUR :

ACCOMPAGNER ET FINANCER VOS PROJETS

- Des informations clés pour piloter les politiques publiques sur votre territoire
- Un réseau d'acteurs de l'emploi pour renforcer le pilotage territorial au service des besoins du territoire
- Mise en œuvre d'actions terrain avec votre Comité local pour l'emploi

DÉVELOPPER LA PROXIMITÉ AVEC VOS CONCITOYENS

- Œuvrer pour l'insertion de tous
- Faciliter l'accès au service public pour tous et partout
- Agir pour vos recrutements

DYNAMISER VOTRE TERRITOIRE

- Recruter autrement
- Accompagner le développement économique et les entreprises de votre territoire
- Répondre aux besoins des secteurs en tension

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Égalité Fraternité

France Travail.Pro

CONTACT

Votre page dédiée

Vous pouvez aussi vous rapprocher de votre agence locale



CHAPITRE 14

L'action économique et l'emploi

Les communes et leurs intercommunalités jouent un rôle important dans l'activité économique de leur territoire, ainsi que dans le maintien et la création d'emplois locaux. Les compétences que l'État leur a reconnues dans ces deux domaines en font des acteurs de la vie économique locale et de la politique publique de l'emploi sur le territoire.

I. L'action économique

Réels acteurs de la promotion économique de leur territoire, les communes et leurs groupements peuvent favoriser le développement économique par de multiples moyens et outils, mais doivent cependant respecter un cadre légal et réglementaire précis et, notamment les principes de liberté du commerce et de l'industrie, de libre concurrence et d'égalité des citoyens devant la loi.

En matière économique, les communes et les EPCI à fiscalité propre sont compétents, entre autres, pour octroyer des aides à l'immobilier d'entreprise, attribuer des aides aux professionnels de santé dans l'objectif de promouvoir l'accès aux soins en zones déficitaires, agir pour sauvegarder un dernier commerce ou un ultime service nécessaire à la population, ou encore garantir des emprunts contractés par des personnes morales de droit privé.

En complément de la région, dans le cadre d'une convention, les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent également concourir aux aides financières directes en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques mises en place par la région, contribuer aux aides financières aux entreprises en difficulté, verser des subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprise, etc.

Au-delà des aides financières, les communes et leurs groupements peuvent également créer des tiers-lieux, des espaces de co-travail, des pépinières et hôtels d'entreprises ou des ateliers-relais.

FOCUS

L'économie sociale et solidaire (ESS)

L'ESS est un autre moyen de concevoir l'économie, au service des habitants et des territoires, dans de nombreux domaines (aides à domicile, culture, commerce, agriculture…). Elle recouvre un ensemble de structures aux formes juridiques diverses (coopératives, associations, fondations…) et relève d'un régime juridique renforcé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Les entreprises et organismes concernés encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit, et les résultats sont réinvestis. Leurs ressources financières sont généralement en partie publiques.

A. L'action en faveur des entreprises, des commerces et de l'artisanat et des services

ATTENTION !

Selon la réglementation européenne des aides d'État, une aide octroyée à une entreprise n'est légale que si elle n'est pas susceptible de fausser la concurrence. Toute aide doit être notifiée à la Commission européenne en amont à travers une plateforme nationale des aides d'État gérée par le Gouvernement, sauf si elle est conforme à l'un des règlements d'exemption (aides de minimis inférieures à 300 000 euros, aides aux PME, etc.).





1. Les actions de développement économique : des prérogatives de la région et de l'EPCI

Depuis le 1er janvier 2017 (application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRe »), les régions détiennent une compétence exclusive d'octroi des aides directes aux entreprises, et le bloc local est seul compétent en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise. Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent donc décider de l'attribution des aides concernant l'investissement immobilier des entreprises et la location de terrains ou d'immeubles (article L. 1511-3 du CGCT).
Ces aides peuvent revêtir la forme de subventions, de rabais sur les prix de vente, de locations ou de locations-ventes de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que le marché. Il est également possible aux communes de consentir des garanties d'emprunt pour favoriser l'investissement immobilier d'une entreprise (articles L. 2252-1 et suivants du CGCT).

Si la loi vise les communes et les EPCI à fiscalité propre, ce sont bien les intercommunalités qui ont vocation à exercer prioritairement cette compétence, puisque les actions de développement économique font partie de leurs attributions obligatoires depuis la loi NOTRe.

L'octroi d'une aide à une entreprise a nécessairement pour condition l'objectif de création ou d'extension d'activités économiques ou d'emplois.
Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention entre la collectivité et l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

FOCUS

Les exonérations fiscales dans les zones délimitées à des fins de développement économique

Les petites entreprises qui s'installent dans les zones délimitées à des fins de développement économique (zones franches urbaines, quartiers politique de la ville, zones France ruralités revitalisation…) peuvent bénéficier de mesures d'allègement fiscal (exonération temporaire d'impôt sur le bénéfice non commercial, exonération temporaire et facultative de taxe foncière et de contribution économique des territoires).

FOCUS

Des exonérations pour renforcer l'attractivité dans les communes rurales - France ruralités revitalisation (FRR)

Depuis le 1er juillet 2024, France ruralités revitalisation (FRR) a remplacé les zones de revitalisation rurales (ZRR) défendues par l'AMF. Ce dispositif forme un ensemble de mesures fiscales et sociales pour aider au développement de 17 717 communes rurales classées dans ce zonage double FRR et FRR+.

Les entreprises, dans ces communes, peuvent ainsi être éligibles à des exonérations d'impôt sur les bénéfices, de contribution foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les professions libérales, notamment médicales et paramédicales, restent éligibles, mais pour une seule période. Des mesures contre les abus (exclusion des transferts d'activité d'une zone FRR vers une autre zone FRR, ou d'un territoire en difficulté tirant avantage d'un dispositif de soutien zoné, par exemple) sont prévues.

Les organismes d'intérêt général continuent à bénéficier du dispositif FRR dans les mêmes conditions que celles des ZRR.

FFR propose également des aides complémentaires pour les communes : majoration de la dotation de solidarité rurale (DSR), bonification de la fraction bourg-centre, dérogation aux règles d'ouverture d'une officine de pharmacie, subvention supplémentaire pour l'ouverture d'une maison France services, aide pour l'implantation d'un point de contact de La Poste, exemption du supplément de loyer de solidarité…

➡ *Voir le site de la DGCL avec les modèles de délibérations spécifiques et une FAQ : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/animer-les-territoires/cohesion-territoriale-et-lamenagement-du-territoire/la-cohesion-territoriale/*

Enfin, outre la nécessité pour l'entreprise de créer ou développer des activités économiques, des conditions entourent l'octroi d'une aide publique :

- l'entreprise doit maintenir, pendant une période de cinq ans au moins, son activité sur les terrains ou dans les bâtiments pour lesquels elle a bénéficié de l'aide. Ce délai est de trois ans pour les aides aux PME ;
- l'entreprise doit se trouver dans une situation régulière vis-à-vis de ses obligations fiscales et sociales ;
- une convention doit être conclue entre la collectivité et l'entreprise. Elle comporte au minimum une déclaration dans laquelle l'entreprise bénéficiaire mentionne l'ensemble des aides reçues et les conditions dans lesquelles la commune ou le groupement qui a octroyé l'aide procède à sa récupération en cas de manquement de l'entreprise bénéficiaire à son engagement ;
- la décision d'octroi d'une aide ne peut être opérée par l'exécutif local que sur la base d'une délibération de l'assemblée délibérante de la commune ou de son groupement, qui détermine les conditions d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement des aides accordées.

2. Le soutien au commerce et à l'artisanat

Lorsque l'aide concerne uniquement les entreprises du commerce et de l'artisanat, une action en faveur de l'implantation ou du maintien de ces commerçants et artisans relèvera de la « politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales », qui est soumise à l'intérêt communautaire. Cet intérêt communautaire a dû être préalablement défini, avant la fin de l'année 2018, par le conseil communautaire. À défaut, l'ensemble de la compétence a été transféré à l'EPCI au 1er janvier 2019.

L'intérêt communautaire peut être modifié à tout moment par délibération du conseil communautaire.

3. La sauvegarde du dernier commerce/service

Dans les centres-bourgs, notamment, la problématique de la sauvegarde du dernier commerce ou du dernier service se pose fréquemment. En effet, afin de redynamiser leur territoire et de préserver le lien social, les communes peuvent envisager de reprendre une activité économique existante, d'en créer de nouvelles ou de soutenir des initiatives privées.

Si l'initiative est publique, la collectivité qui souhaite intervenir devra s'assurer que les critères d'intervention sont bien remplis et devra respecter la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que le principe d'égalité des citoyens devant la loi.

FOCUS

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui apporte via les préfets un appui aux collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, porte une attention particulière au développement économique des territoires dans le cadre des programmes d'aides nationaux (Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie...). Elle offre également un outil numérique, Deveco, qui permet aux collectivités locales, notamment, d'accéder à une base de données financières et administratives des entreprises du territoire : accueil-Deveco.

Outre Action cœur de ville, à destination des villes moyennes, le gouvernement a créé l'offre de services Petites villes de demain (2020-2026), ainsi qu'un programme fondé sur l'Agenda rural, France ruralités (depuis 2023), visant à soutenir les territoires les plus fragiles, en y intégrant l'aide aux petits commerces et aux lieux de convivialité. L'ANCT a aussi pour objectif, au-delà de son action prioritaire dans le cadre des programmes portés par l'État et mentionnés ci-dessus, d'apporter un appui aux collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets. Ont également été lancés un programme de reconquête des commerces en milieu rural en 2023 et un programme de transformation des zones commerciales en 2024.

Il convient de souligner que l'intervention d'une commune au titre de la sauvegarde du dernier commerce (seule épicerie ou unique débit de boissons de la commune...) intègre pleinement le champ de ses compétences. En effet, cette compétence ne relève pas de celle de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales, ni de celle des aides à l'immobilier d'entreprises. La sauvegarde du dernier commerce reste donc une compétence communale, sauf si elle est transférée volontairement à l'intercommunalité.

En vertu de l'article L. 2251-3 du Code général des collectivités territoriales, seules les communes situées en milieu rural ou comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville peuvent user de cette faculté.



Pour une intervention de la commune au titre de la sauvegarde du dernier commerce, ou du dernier service, trois conditions doivent être réunies :

- tout d'abord, il doit y avoir une carence de l'initiative privée. Cette carence peut être quantitative et/ou qualitative ;
- ensuite, l'intervention doit porter sur un service (par exemple, une station-service, un restaurant, un hôtel, une épicerie, un débit de boissons ou de tabac, une boulangerie, un cabinet médical ou paramédical, etc.) ;
- enfin, le service doit être nécessaire à la satisfaction des besoins de la population locale.

À titre d'exemple, a été considérée comme légale la création d'un café-hôtel-restaurant dans une petite commune, destiné à dynamiser la vie locale et à améliorer la qualité de l'accueil touristique. Dans cette commune, un débit de boissons existait, mais était mal géré et fonctionnait très irrégulièrement. L'intervention de la commune était donc justifiée par une carence de l'initiative privée et portait sur la création d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population.

À l'inverse, une commune ne pourra pas justifier de la carence de l'initiative privée pour ouvrir une épicerie, si une épicerie ouverte 6 jours/7, proposant un choix de produits de première nécessité, satisfaisant la population locale est déjà implantée sur son territoire.

S'agissant de l'intervention de la commune, lorsqu'elle est basée sur le fondement de la sauvegarde du dernier commerce ou du dernier service, la commune peut acquérir un local, un fonds de commerce, ou encore une licence. Elle peut, par ailleurs, utiliser ses propres biens immobiliers pour y installer l'activité. Il lui est également possible d'aménager des locaux et de créer l'activité.

La commune peut choisir entre la gestion directe, par ses propres services, ou la gestion déléguée des activités sauvegardées. Elle pourra, en effet, si elle le souhaite, confier la création ou la gestion de l'activité à une association, un commerçant, ou toute autre personne.

Si l'initiative est privée et qu'elle s'inscrit dans le cadre de la sauvegarde du dernier commerce ou du dernier service, alors la commune pourra soutenir et accompagner le porteur de projet avec une grande marge de manœuvre. En effet, la commune ne sera pas limitée aux seules aides à l'immobilier d'entreprise, et pourra, par exemple, financer l'équipement d'un local en matériel ou accompagner les porteurs de projet en ingénierie. Elle devra conclure, avec l'entrepreneur, une convention permettant d'encadrer son intervention et les obligations de chacune des parties.

4. L'aide à l'installation des professionnels de santé

Voir chapitre 16 – L'action sociale et la santé.

B. L'animation touristique locale

Le tourisme représente une part essentielle dans l'économie et le dynamisme de nos territoires. Promouvoir l'attractivité du territoire par le tourisme est une réelle chance pour les acteurs locaux. Le tourisme est un secteur transversal dont les emplois sont non délocalisables. C'est un outil du développement économique local, vecteur de rayonnement, qui permet également de renouveler l'image du territoire et de le valoriser.

1. La compétence tourisme, une compétence partagée

Le caractère partagé de la compétence tourisme est fondamental. L'article L. 111-1 du Code du tourisme issu de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme prévoit, en effet, que l'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent cette compétence en coopération de façon coordonnée.

La loi NOTRe s'est inscrite dans les orientations introduites par les premières lois de la réforme territoriale, tendant à favoriser la promotion touristique à l'échelle de territoires plus élargis et à encourager la mutualisation de moyens et de services.

Ces orientations ont également été reprises par l'ordonnance du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique.

La loi NOTRe a consacré le niveau intercommunal pour ce qui relève de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des zones d'activité touristique, ainsi que pour ce qui a trait à la promotion du tourisme, compétence à laquelle est rattachée la création des offices de tourisme. Il s'agit de compétences obligatoires. Concernant ce dernier point, une prise en compte de spécificités locales permet certaines dérogations.

En effet, l'article L. 134-1 du Code du tourisme prévoit que la communauté de communes, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine, la métropole exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres :

- la compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique ;
- la compétence portant sur la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

Ces deux compétences devaient, si elles n'avaient pas déjà été confiées à l'EPCI dans le cadre d'un transfert précédent, être transférées de la commune membre à l'EPCI avant le 1er janvier 2017.

À compter du 1er janvier 2017, ces compétences ont été obligatoirement transférées à l'EPCI, les communes pouvant continuer à exercer les missions non dévolues à l'intercommunalité, notamment la gestion d'équipements touristiques ou l'animation du territoire (par exemple : station de ski, station thermale, camping, casino…).

Désormais, depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « loi Lecornu », l'exercice de cette compétence tourisme est plus souple.

Cette loi dispose, en effet, que la gestion des offices de tourisme et des stations classées peut revenir au niveau communal :

- les communes touristiques érigées en station classées de tourisme au sein des communautés de communes ou d'agglomération pourront décider, par délibération et après avis de l'organe délibérant de l'EPCI, de conserver ou de retrouver l'exercice de la compétence promotion du tourisme, dont la création d'un office de tourisme ;
- il en est de même pour les communes touristiques non classées, membres de communauté de communes, mais elles devront obtenir l'accord de l'EPCI et des communes membres à la majorité qualifiée.

L'EPCI gardera alors conjointement l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme.

2. L'office de tourisme

Le statut juridique et les modalités d'organisation de l'office de tourisme sont déterminés par la collectivité publique qui peut gérer la politique locale du tourisme dans le cadre d'un établissement public ou en confier la gestion à un organisme privé de type associatif ou société d'économie mixte (SEM). Quel que soit son statut, l'office de tourisme soumet son rapport financier annuel à l'assemblée délibérante de la collectivité.
L'office de tourisme assure quatre missions principales : l'accueil, l'information, la promotion touristique et l'animation des acteurs socioprofessionnels. Il peut également être chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme (services touristiques, exploitation d'installations touristiques et de loisirs, animation des loisirs, organisation de fêtes et de manifestations culturelles…). Il peut aussi être autorisé à commercialiser des prestations de services touristiques.

3. La commune touristique et la station classée de tourisme

Une commune touristique est une commune qui met en œuvre une politique du tourisme et qui offre des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non-résidente, ou qui bénéficie, au titre du tourisme, de la dotation supplémentaire ou de la dotation particulière identifiée au sein de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (article L. 133-11 du Code du tourisme).

La commune touristique se caractérise donc par trois critères (article R. 133-32 du Code du tourisme) :

- elle dispose d'un office de tourisme classé (gage d'un accueil de qualité) ;
- organise en période touristique des animations culturelles, artistiques, gastronomiques ou sportives ;
- et elle s'appuie sur une proportion minimale d'hébergements touristiques variés.

Une station classée de tourisme est une commune touristique qui met en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristique tendant, d'une part, à assurer la fréquentation plurisaisonnière de son territoire et, d'autre part, à mettre en valeur ses ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elle mobilise en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives (article L. 133-13 du Code du tourisme).

Les communes touristiques ayant structuré une offre touristique d'excellence peuvent être érigées en stations classées de tourisme dès lors qu'elles remplissent les critères fixés à l'article R. 133-37 du Code du tourisme.

Pour être classée, la commune doit adresser au préfet la délibération du conseil municipal sollicitant le classement accompagnée d'un dossier de demande.
La décision de classer la commune touristique (la commune, la fraction de commune ou l'EPCI) en station de tourisme est prononcée pour une durée



de douze ans par arrêté préfectoral (article L. 133-15 du Code du tourisme).
Lorsqu'elles sont classées, ces communes peuvent :
- percevoir la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière ;
- obtenir le surclassement démographique et la majoration des indemnités des maires et adjoints ;
- bénéficier d'un taux réduit des droits de mutation pour les communes de moins de 5 000 habitants en FRR.

4. La taxe de séjour

La taxe de séjour est une ressource essentielle des communes et de leurs groupements, permettant de financer leurs actions en faveur de l'attractivité touristique de leur territoire.

Cette taxe, facultative, est affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune ou du groupement, ou aux dépenses relatives à des actions de protection et de gestion des espaces naturels à des fins touristiques.

Voir la note de l'AMF « Taxe de séjour » sur wwww.amf.asso.fr/Réf. CW3943



II. L'emploi

Les communes jouent un rôle essentiel dans le service public de l'emploi (SPE) de proximité en s'impliquant activement à travers divers outils. Elles agissent, notamment, par la mise en place de partenariats avec les principaux acteurs de l'emploi, tels que les services de l'État, les maisons de l'emploi et les missions locales, ainsi que par le déploiement de dispositifs d'insertion comme le parcours emploi compétences.

L'organisation du service public de l'emploi vise à assurer la coordination des acteurs chargés de la politique de l'emploi, sous l'autorité des préfets de région et des préfets de département.
Ainsi, les comités territoriaux prévus par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, coprésidés par l'État et les collectivités territoriales, mettent en œuvre les orientations stratégiques définies par le Comité national pour l'emploi. Ils ont pour mission de coordonner les actions territoriales en matière d'emploi, de formation professionnelle, d'insertion, et d'accompagnement des entreprises. L'objectif est d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises grâce à une coordination renforcée de tous les acteurs du service public de l'emploi adaptée aux réalités locales.

A. La gouvernance du réseau pour l'emploi et les relations avec France Travail

La loi pour le plein emploi de décembre 2023 prévoit la création d'un réseau pour l'emploi qui a pour missions de renforcer la coopération et la coordination entre les acteurs du champ de l'emploi et de l'insertion. Il est composé de l'opérateur France Travail, des missions locales, de Cap emploi, des services de l'État et des collectivités locales.

Depuis le 1er janvier 2024, France Travail remplace Pôle emploi. L'organisme a pour missions principales :
- d'accompagner les personnes dans leur recherche d'emploi de ou d'une formation ;
- de collecter les offres des entreprises et de les mettre en relation avec les demandeurs ;
- de contrôler en tenant à jour la liste des demandeurs d'emploi ;
- d'indemniser les ayants droit ;
- de maîtriser les données, en traitant et mettant à la disposition de ses publics un vaste ensemble de données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;
- de relayer les politiques publiques en mettant en œuvre toutes les autres actions confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'Unedic en relation avec sa mission.

En outre, depuis le 1er janvier 2024, l'orientation en milieu ordinaire de travail devient un droit universel : chacun est présumé pouvoir travailler en milieu ordinaire.
Ainsi, les personnes reconnues handicapées reçoivent un accompagnement dispensé par France Travail en lien avec Cap emploi.

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi réorganise la gouvernance du réseau pour l'emploi et crée des instances à plusieurs échelons : un comité national, ainsi que des comités territoriaux à différents niveaux (régional, départemental, local).

Le comité national pour l'emploi est chargé de la coconstruction des orientations stratégiques, la détermination du patrimoine commun tel que les critères d'orientation des demandeurs d'emploi, la définition des indicateurs de pilotage et l'interopérabilité des systèmes d'information.
Sa composition et son fonctionnement sont arrêtés par le décret du 22 mars 2024 qui prévoit, entre autres, un représentant nommé par l'AMF.

Le comité régional pour l'emploi (CRPE), coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional, définit et suit les politiques du développement de l'emploi, de la formation professionnelle, de la sécurisation des parcours et des transitions professionnelles, en particulier des publics les plus éloignés du marché du travail.

Le comité départemental pour l'emploi (CDPE), coprésidé par le préfet de département et le président du conseil départemental, définit et suit les politiques d'insertion pour des parcours adaptés aux publics les plus éloignés du marché du travail, notamment des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) en lien avec les conseils départementaux. Des représentants des communes du département et de leurs groupements sont nommés par le préfet de département sur proposition de l'association des maires du département.

Le comité local, coprésidé par l'État et les collectivités territoriales, est le garant de la mise en œuvre opérationnelle et territoriale des politiques « emploi et insertion » au sein du bassin d'emploi dont le périmètre est arrêté par le représentant de l'État. Il peut être envisagé que le périmètre du comité local couvre un territoire interdépartemental et/ou interrégional afin de répondre aux spécificités des bassins d'emploi et aux réalités locales. Le comité local est composé d'un représentant de chaque EPCI situé dans le ressort du comité local, ainsi que des représentants des communes et de leurs groupements, nommés par le préfet de département sur proposition de l'association des maires du département.

B. Les structures et les dispositifs territoriaux

1. Les missions locales

Créée à l'initiative d'une ou de plusieurs communes, la mission locale est chargée de l'accueil des jeunes âgés de 16 à 25 ans qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi, à la formation ou à l'autonomie.

Constituée sous forme d'association ou de groupement d'intérêt public (GIP), elle est présidée par un élu local. Le conseil d'administration de la mission locale comprend des représentants des collectivités territoriales, des services de l'État, des partenaires socio-économiques et des associations.

De manière générale, le financement des missions locales se répartit entre l'État, les communes et établissements publics de coopération intercommunale, les régions et les départements.

La mission locale a pour missions le repérage, l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement personnalisé des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion. Elle apporte aux jeunes un appui dans leur recherche d'emploi, mais également dans leurs démarches d'accès à la formation, à la santé, au logement, aux droits…

Depuis le 1er mars 2022, elle assure, avec France Travail, la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune, successeur de la « garantie jeunes ».
Ce dispositif concerne les 18-25 ans en situation de précarité, sans emploi et sans formation, ou jusqu'à l'âge de 29 ans s'il s'agit de travailleurs en situation de handicap. Le contrat d'engagement jeune s'adresse aux jeunes qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable (exemple : difficulté d'avoir un contrat à durée indéterminée), qui ne sont pas étudiants et qui ne suivent pas une formation.

Depuis 2020, les missions locales sont chargées d'assurer le contrôle du respect de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans. Cette obligation a été inscrite dans la loi pour une école de la confiance du 26 juillet 2019.

Enfin, une convention conclue en novembre 2024 entre l'Union des missions locales et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité a pour objectif de mieux informer les collectivités sur le rôle qu'elles peuvent exercer comme partenaires de l'insertion. Elle vise également à accompagner les adhérents de l'AMF et les acteurs de son réseau dans une meilleure compréhension des publics suivis par les missions locales et de leurs spécificités, tout en renforçant l'implication des maires et des présidents d'intercommunalité dans la gouvernance du réseau et du service public de l'emploi.

2. Les maisons de l'emploi

Les maisons de l'emploi s'inscrivent dans le cadre de l'organisation territoriale de l'emploi et de la formation professionnelle et proposent, notamment, des politiques innovantes afin de prendre en compte les logiques de leur territoire dans le domaine de l'emploi. Elles ont pour objectif de venir en aide aux demandeurs d'emplois, salariés et entreprises et de les conseiller.

De forme associative ou en groupement d'intérêt public, elles associent obligatoirement l'État, France Travail et au moins une collectivité territoriale ou un EPCI. Elles sont cofinancées par l'État (à hauteur de



70 % au maximum) et par les collectivités (30 % au minimum). Elles sont tenues de s'engager autour de quatre axes obligatoires : développer une stratégie territoriale partagée, participer à l'anticipation des mutations économiques, contribuer au développement de l'emploi local, réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi.

3. Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

Regroupant tous les acteurs institutionnels et les partenaires socio-économiques concernés, le dispositif du Plie, établi à l'échelle d'une ou plusieurs communes, est présidé par un élu local. Sa structure juridique peut prendre la forme d'une régie au sein d'une commune, d'un établissement public, d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. Le PlIE est donc une plateforme de coordination des acteurs intervenant dans le domaine de l'emploi (collectivités locales, organismes d'insertion par l'activité économique, associations...).



Il vise à proposer un accompagnement individualisé et renforcé à des personnes exclues du marché du travail. Cet accompagnement est assuré par des référents de parcours individualisés et se poursuit durant les six premiers mois d'accès à un emploi durable.

La mise en œuvre des parcours d'insertion incombe à différents opérateurs ou prestataires sélectionnés par les Plie. Dans ce cas, une convention est passée entre le Plie et l'opérateur ou le prestataire concerné. Les Plie peuvent être cofinancés par le programme national FSE + « emploi, inclusion, jeunesse et compétences » 2021-2027.

Certaines étapes du parcours d'insertion peuvent être réalisées dans le cadre des clauses sociales incluses dans les marchés publics.

4. L'insertion par l'activité économique (IAE)

L'insertion par l'activité économique propose aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières (âge, état de santé, précarité), un accompagnement renforcé ayant pour objectif de faciliter leur insertion professionnelle.

Différents types de structures d'IAE signent des conventions avec l'État leur permettant d'accueillir et d'accompagner ces publics : les associations intermédiaires, les ateliers et chantiers d'insertion, les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

Des crédits issus du fonds d'inclusion dans l'emploi sont attribués par l'État aux structures d'insertion par l'activité économique. Ils peuvent être mobilisés pour aider ces structures lors de leur création, leur développement ou afin de renforcer leur viabilité économique. Ce fonds sert également à la mise en œuvre d'actions collectives au bénéfice de plusieurs structures au niveau départemental ou régional. Dans le cadre de loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, le développement des relations des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) avec les organismes référents du réseau pour l'emploi est attendu pour éviter toute rupture d'accompagnement de la personne à la sortie du parcours dans l'IAE.

Les communes peuvent soutenir l'action des acteurs de l'insertion par l'économie en leur attribuant des subventions, en leur mettant à disposition des locaux. Elles peuvent insérer dans leurs appels d'offres des clauses sociales (articles L. 2112-2 et L. 2112-3 du Code de la commande publique) auxquelles peuvent répondre les structures d'insertion par l'activité économique.

5. Les expérimentations de territoires zéro chômeur de longue durée

Créée par la loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et prolongée pour cinq ans par la loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » est un dispositif ayant pour objectif d'embaucher des personnes privées d'emploi depuis plus d'un an. Elle se déroule sur quatre-vingt-trois territoires. L'accord du conseil départemental est indispensable pour lancer l'expérimentation.

Grâce à ce dispositif fondé sur le volontariat, les personnes accompagnées sont employées en contrat à durée indéterminée par des entreprises de l'économie sociale et solidaire dites « entreprises à but d'emploi » (EBE), pour des activités non couvertes par le secteur privé des bassins d'emploi concernés (recycleries, épiceries ou garages solidaires, etc.).

L'AMF est membre du conseil d'administration de l'expérimentation de « territoire zéro chômeur de longue durée ».

C. Les contrats spécifiques

1. Le parcours emploi compétences

Le parcours emploi compétences (PEC) est un dispositif spécifique mis en œuvre depuis janvier 2018 en remplacement des contrats aidés. Il s'applique au secteur non marchand dans le cadre de contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE).

Les PEC reposent sur un triptyque emploi-formation-accompagnement. Ce contrat doit permettre un accès facilité à la formation et un accompagnement tout au long du parcours tant par l'employeur que par le service public, avec pour objectif l'inclusion durable dans l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.
Au titre du parcours emploi compétences, les employeurs peuvent bénéficier d'une aide mensuelle à l'insertion professionnelle versée par l'État.
La mise en œuvre des parcours emplois compétences s'inscrit dans le cadre de la création d'un fonds d'inclusion dans l'emploi financé par l'État, qui réunit, notamment, les crédits des parcours emploi compétences et de l'insertion par l'activité économique.

2. Le service civique

Le service civique est un engagement volontaire au service de l'intérêt général, ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans (30 ans pour les jeunes en situation de handicap), sans condition de diplôme.

Cet engagement, d'une durée de six mois à un an, peut être effectué auprès d'associations, de collectivités territoriales ou d'établissements publics (musées, collèges, lycées…) dans dix grands domaines : solidarité citoyenne, citoyenneté européenne, santé, culture et loisirs, éducation pour tous, sport, environnement, mémoire et citoyenneté, développement international et action humanitaire, intervention d'urgence en cas de crise.

La durée de la mission doit être a minima de vingt-quatre heures par semaine, pour une indemnisation mensuelle nette versée par l'État à hauteur de 504,98 euros. À cette indemnisation s'ajoute une prestation mensuelle nette minimale de 114,85 euros versée par la structure qui accueille le jeune en service civique.

FOCUS

Le contrat d'apprentissage

L'apprentissage a fait l'objet, en 2018, d'un projet de réforme faisant porter aux branches professionnelles et non plus aux régions, le financement de ce dispositif.

Les communes ont la possibilité de recourir à l'apprentissage pour répondre aux besoins de qualifications attendus sur les quelques 250 métiers que compte la fonction publique territoriale.

Le maire peut donc recruter des apprentis par contrat. C'est un contrat de travail de droit privé particulier dont l'objectif est de permettre à un jeune de 16 à 30 ans de suivre une formation générale, théorique et pratique, en vue d'acquérir un diplôme d'État (CAP, bac…). L'apprenti perçoit une rémunération correspondant à un pourcentage du Smic en fonction de son âge, du diplôme préparé et de son ancienneté dans le contrat. Les spécificités de ce type de recrutement sont détaillées dans la note : « L'apprentissage dans les communes et intercommunalités les 15 étapes clés » sur *www.amf.asso.fr/Réf. CW13821*.

Dans ce type de contrat, la commune supporte le coût de formation en sus de la rémunération versée à l'apprenti. Du fait de la loi Pénicaud, les régions n'assurent plus, depuis le 1er janvier 2019, le financement de la formation des apprentis du secteur public. Dès lors, en 2019, la formation de l'apprenti recruté par une commune a été entièrement à la charge de l'employeur public qui l'employait. Ensuite, dans un premier temps, la loi de transformation de la fonction publique a prévu une nouvelle répartition du financement de la formation des apprentis des communes et de leurs groupements : 50 % des frais de formation des apprentis employés sont à la charge entière de la collectivité employant l'apprenti et les 50 % restant sont à la charge du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Puis, le Gouvernement a chargé le CNFPT de prendre à sa charge 100 % des frais de formation des apprentis accueillis par les collectivités territoriales en contrepartie de la création d'une cotisation spécifique (0,1 % de la masse salariale des agents titulaires) et de contributions de l'État et de France compétences (30 millions d'euros). Ces contributions ont désormais disparu, et le système est donc déséquilibré, contraignant la prise en charge de l'apprentissage dans le secteur public territorial. Il s'agit de se renseigner directement auprès du CNFPT pour connaître le dispositif opérant.



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

FORMATION DES ÉLUS

CATALOGUE FORMATION DES ÉLUS 2026



Pour accompagner les élus dans l'exercice de leur fonction, l'AMF vous propose des **formations thématiques** aussi variées que votre mandat : l'élaboration du budget, l'aménagement des cimetières, la prise de parole en public...

Premier mandat ? Nous vous accompagnons avec un **cursus** dédié à la **prise en main du mandat d'élu local !**

Toutes les formations sont éligibles au Droit Individuel à la Formation des élus (DIF Élu)

EN FORMAT DIGITAL

SCANNEZ-MOI

CONTACTEZ-NOUS

formation@amf.asso.fr
01 44 18 13 54
WWW.AMF.ASSO.FR



CHAPITRE 15

L'éducation, la culture et le sport

Alors que l'intervention des communes et de leur intercommunalité est juridiquement encadrée en matière d'éducation, celle qu'ils développent dans le domaine de la culture et des sports, en lien avec de nombreux partenaires, leur offre une grande capacité d'initiative.

Les activités proposées par les communes et les intercommunalités, en collaboration avec le tissu associatif, aux élèves scolarisés ainsi qu'aux jeunes dans le cadre périscolaire ou extrascolaire et dans les champs sportif et culturel peuvent constituer des leviers essentiels pour les sensibiliser à la citoyenneté, au respect d'autrui et à l'égalité femme-homme.



I. L'éducation

La commune ou l'intercommunalité compétente joue un rôle fondamental dans le fonctionnement et le financement des écoles maternelles et élémentaires publiques, voire des écoles privées selon les territoires, et son action s'oriente aussi de manière croissante vers le développement d'activités périscolaires de qualité.

A. Les obligations générales pour les écoles primaires publiques

1. Les compétences communales ou intercommunales

La commune d'implantation peut exercer elle-même la compétence relative à l'investissement et au fonctionnement de l'école ou décider de la transférer partiellement ou en totalité, par délibération, à un syndicat intercommunal, à une communauté, voire à une métropole.

Elle peut aussi s'unir avec une ou plusieurs communes voisines pour constituer, par convention, un regroupement pédagogique intercommunal (RPI), en lien avec le directeur académique, qui est compétent pour définir la carte scolaire du département. Cette réunion est, cependant, obligatoire lorsque deux ou plusieurs localités sont distantes de moins de trois kilomètres, et que la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités.

La décision par la commune ou l'EPCI compétent de la création et de l'implantation des écoles et des classes s'effectue, après avis du préfet, en fonction des postes d'enseignants affectés par le directeur académique.

2. Les dépenses obligatoires et facultatives

La commune ou l'EPCI compétent est propriétaire des locaux et en assure donc obligatoirement les dépenses de construction, d'équipement, d'entretien et de fonctionnement.

Cette obligation concerne les écoles maternelles et élémentaires existantes.

Pour les maternelles, la collectivité doit recruter au minimum un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) par école (et non nécessairement par classe). Elle peut signer une charte locale afin de préciser les missions dévolues aux ATSEM, comme l'a fait l'AMF au niveau national (charte signée le 21 novembre 2023 avec l'État, le Conseil supérieur de la fonction publique [CSFPT] et la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale [FNCDG]).

La commune est également amenée à équiper les classes de matériels numériques, en fonction des projets portés par l'équipe enseignante. Il peut s'agir d'une salle informatique spécifique, d'équipement des classes en ordinateurs, de classes mobiles, de tableaux

blancs interactifs, de tablettes numériques, voire de l'acquisition d'un espace numérique de travail (ENT). L'Éducation nationale a publié en 2021 un document indicatif sur le socle numérique de base pour les écoles.

Par ailleurs, la collectivité finance les sorties scolaires obligatoires et, en grande partie, aux côtés des familles, les sorties scolaires non obligatoires, avec ou sans nuitée. À noter qu'elles sont autorisées soit par le directeur de l'école (sorties régulières ou occasionnelles sans nuitée) soit par le directeur académique (sorties avec nuitée), après vérification du respect des conditions de sécurité, d'accueil, d'encadrement et de transport.

Voir la circulaire MENE2310475C du 13 juin 2023.



Enfin, les fournitures scolaires individuelles relevant de la propriété exclusive de l'élève demeurent des dépenses facultatives pour les collectivités (par exemple, les manuels scolaires).

3. Le bâti scolaire

La commune ou l'EPCI compétent propriétaire des locaux en assure les conditions globales de sécurité. Durant le temps scolaire, le directeur d'école veille au bon fonctionnement des locaux mis à disposition, et à la sécurité des élèves dans la limite de l'enceinte scolaire (hors sorties scolaires) (décret n° 2023-777 du 14 août 2023).

En lien avec le maire, le directeur d'école doit s'assurer de la sécurité des bâtiments scolaires, procéder aux vérifications techniques nécessaires des locaux et faire passer la commission de sécurité, dont la périodicité varie selon la catégorie d'établissements recevant du public à laquelle appartient l'école.

Le directeur d'école tient le registre de sécurité et donne son avis sur le plan particulier de mise en sûreté (PPMS), élaboré par la direction académique (circulaire MENE2307453C du 8 juin 2023). Le PPMS est ensuite adressé pour validation au maire, qui dispose d'un délai de deux mois pour répondre (avis jugé favorable à défaut). Fusionnant dorénavant les volets « risques majeurs » et « attentats-intrusion », cette nouvelle version du PPMS est progressivement déployée d'ici à la rentrée de 2028.

La plateforme nationale Rénovation bâti scolaire (renovation-bati-scolaire.fr) recense les outils techniques (guides, fiches pratiques…) et financiers (Fonds vert, aides de la Banque des territoires, de l'Ademe, d'Actee…) disponibles pour accompagner les collectivités propriétaires.

Voir chapitre 17 - IV. Le maire et la prévention de la radicalisation violente.

4. Sécurité et surveillance des enfants à l'entrée et à la sortie de l'école

Aux abords des écoles, le maire doit, dans le cadre de ses pouvoirs de police, prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des élèves en prêtant une attention toute particulière aux transitions entre le temps scolaire et le temps périscolaire ou lors de la sortie directe des enfants, le cas échéant en lien avec le président de l'EPCI si la police spéciale de la circulation et du stationnement lui a été transférée. Une concertation avec l'équipe enseignante, voire avec l'organisateur du transport scolaire, est vivement recommandée.

Pour l'entrée en classe, l'accueil des élèves est assuré dix minutes avant par les enseignants.

À la sortie de l'école, seuls les enfants de l'école maternelle sont remis aux parents ou aux personnes désignées par eux par écrit et présentées au directeur ou à l'enseignant.

Voir la circulaire n° 2014-088 du 9 juillet 2014.

5. Le conseil d'école

Chaque école doit en être dotée. Présidé par le directeur de l'école, le conseil d'école est composé de représentants de la communauté éducative, dont le maire et un conseiller municipal désigné par le conseil municipal ou, lorsque la compétence du fonctionnement des écoles est transférée à l'EPCI, le président de cet EPCI et le maire ou son représentant.

Son rôle consiste à faire des suggestions sur le fonctionnement des écoles et leurs moyens, les activités périscolaires et extrascolaires, la restauration scolaire, la protection des enfants.

Il peut aussi proposer au directeur académique un projet d'organisation de la semaine scolaire.
Il se réunit au moins une fois par trimestre, mais aussi à la demande du maire, du directeur de l'école ou de la moitié de ses membres.

FOCUS

Absence ou grève des enseignants : quelles obligations ?

Les absences d'enseignants (hors grève) sont gérées par le directeur d'école.

Dans le cas d'une grève déclarée des enseignants, la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire prévoit que la commune ou l'EPCI compétent à la fois pour le fonctionnement de l'école et pour le périscolaire doit organiser l'accueil des élèves durant les heures scolaires lorsque le taux d'enseignants grévistes, par école publique, atteint 25 %. Si ce taux n'est pas atteint, l'accueil des élèves est géré par le directeur d'école.

La commune ou l'EPCI est informé par l'inspecteur d'académie le plus tôt possible, les enseignants devant se déclarer grévistes au plus tard quarante-huit heures avant le début de la grève.

La collectivité doit établir un fichier d'intervenants potentiels, qui est soumis au contrôle du directeur académique. Aucune norme d'encadrement ni de qualification n'est cependant prévue. Une compensation financière de l'État est versée à la collectivité organisatrice (au minimum 200 € par jour de grève).

En cas de difficultés d'organisation, le service peut être confié par convention à une autre collectivité ou à une caisse des écoles.

Pour la continuité d'autres services publics comme l'accueil périscolaire et la cantine, l'article 56 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique introduit la possibilité pour la commune, si celle-ci le souhaite, d'engager des négociations avec les représentants du personnel en vue de la signature d'un accord.

B. Les inscriptions scolaires dans les écoles publiques

1. L'âge de l'instruction obligatoire

Les personnes responsables de tout enfant âgé de trois ans au cours de l'année civile doivent obligatoirement l'inscrire dans une école maternelle publique ou privée ou, par dérogation, demander une autorisation annuelle auprès du directeur académique pour une instruction dans la famille (nouveau régime depuis la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République). Le maire en est informé.

Au titre de l'obligation d'instruction à trois ans prévue par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, un accompagnement financier de l'État lié à l'augmentation des dépenses constatées entre 2018-2019 et 2019-2020 est versé, sous conditions, aux collectivités concernées tant pour les écoles maternelles publiques que privées, avec la possibilité de demander une réévaluation jusqu'à 2021-2022 (décret n° 2019-1555 du 30 décembre 2019, vade-mecum en 2020). Ce versement est pérenne sur la base du dernier montant arrêté.

La loi du 26 juillet 2019 prévoit également la possibilité d'une instruction des enfants âgés de 3 à 6 ans dans un jardin d'enfants géré ou financé par une collectivité et qui était ouvert à la date d'entrée en vigueur de la loi. Une déclaration doit être effectuée par les familles auprès du maire et du directeur académique.

Pour les enfants de moins de trois ans, la circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 précise les conditions de leur scolarisation dans la limite des places disponibles ; celle-ci est privilégiée dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé. Dans les écoles qui les scolarisent, les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs de rentrée.

2. Les conditions d'inscription à l'école publique

Si la commune n'a pas arrêté de périmètres scolaires (appelés aussi sectorisation scolaire), les familles domiciliées à proximité de deux ou plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants dans l'une ou l'autre de ces écoles, qu'elle soit ou non sur le territoire de leur commune, à moins qu'elle ne compte déjà le nombre maximum d'élèves autorisé par voie réglementaire.

Pour les communes ayant arrêté des périmètres scolaires (possible lorsqu'elle est dotée d'au moins deux écoles publiques), servant à déterminer l'affectation des élèves et leur répartition entre les établissements scolaires de l'enseignement public du premier degré selon leur lieu de domicile, les familles sont tenues de les respecter, sauf à demander une dérogation auprès du maire, qui peut s'appuyer sur une commission municipale.



ATTENTION !

La carte scolaire est la résultante d'un ensemble de décisions concernant la répartition des élèves et du personnel enseignant, ainsi que de la gestion des locaux scolaires. Chaque année, le directeur académique répartit les moyens qui lui sont alloués et détermine les mesures d'aménagement du réseau scolaire qui en découlent, à partir des orientations décidées par le ministère et des priorités définies par le recteur. Pour ce faire, il doit consulter le conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN) et le comité technique.

L'article 15 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne prévoit « l'application de modalités spécifiques en termes de seuils, au regard des caractéristiques montagnardes, de la démographie scolaire, de l'isolement, des conditions d'accès et des temps de transport » pour la mise en œuvre de la carte scolaire.

Dans le contexte de baisse durable des effectifs des élèves dans les écoles maternelles et élémentaires, l'AMF a signé, le 8 avril 2025, un protocole d'accord avec le ministère de l'Éducation nationale afin d'anticiper collectivement les incidences en matière de maillage scolaire, de bâti, de conditions d'accueil des élèves, de personnels…

Il fixe une nouvelle méthode de travail pour la préparation de la carte scolaire visant à garantir aux maires une visibilité à trois ans sur les prévisions d'effectifs et à les associer plus étroitement aux mesures d'ajustement de la carte scolaire envisagées par le directeur académique. Ce travail s'appuie sur des échanges continus avec les élus locaux et sur la base d'une appréciation fine et objective de la situation de chaque école, tenant compte des spécificités locales, des perspectives de développement local, ainsi que des temps de transport pour les élèves.

Un calendrier est proposé afin que les maires disposent chaque année des données sur l'évolution des effectifs scolaires dès le mois d'octobre de l'année précédente, puis au mois de janvier suivant.

À l'échelle départementale, un observatoire des dynamiques rurales et territoriales, coprésidé par le préfet et le directeur académique, est déployé dans tous les départements, en associant les maires. Il favorise la concertation en amont de la saisine du CDEN.



Pour une première inscription à l'école dans ces communes, le maire délivre, sur présentation de pièces justificatives (livret de famille, ou carte d'identité, ou copie d'extrait d'acte de naissance, attestation des vaccinations requises, justificatif de domicile), un certificat d'inscription indiquant l'école que l'enfant doit fréquenter. Ce document autorise l'admission de l'enfant à l'école par le directeur d'école.

Qu'il s'agisse de l'école maternelle ou de l'école élémentaire, tout enfant en situation de handicap a le droit d'être inscrit dans l'établissement scolaire le plus proche de son domicile, qui constitue son établissement de référence. Si la situation de l'enfant le nécessite, la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) élabore un projet personnalisé de scolarisation et décide de l'orientation de l'élève en milieu scolaire ordinaire ou spécialisé, des mesures d'accompagnement indispensables et des prestations éventuelles. L'élève peut ainsi être suivi par un accompagnant d'enfants en situation de handicap (AESH), qui relève du personnel de l'Éducation nationale. Le pôle inclusif d'accompagnement localisé (Pial), en voie d'être remplacé par des pôles d'appui à la scolarité (PAS), peut accompagner cette démarche.

Mais lorsque la scolarisation en milieu scolaire ordinaire, décidée par la commission des droits et de l'autonomie, s'avère impossible dans l'école de référence pour des raisons d'accessibilité, les surcoûts imputables au transport de l'enfant handicapé vers un établissement plus éloigné sont à la charge de la commune compétente pour la mise en accessibilité des locaux.

Les enfants allophones domiciliés dans la commune ou y étant rattachés doivent être accueillis dans les mêmes conditions que les enfants français sans qu'il puisse être demandé aux parents ou aux personnes responsables la présentation du titre de séjour. Les enfants issus de familles itinérantes doivent aussi être scolarisés dans l'école de la commune dans laquelle ils séjournent.

Le statut ou le mode d'habitat des familles installées sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. Trois circulaires datées du 2 octobre 2012 précisent les conditions de scolarisation de ces enfants.

Voir le guide Atout'scol sur la scolarisation des enfants en situation de précarité sur www.amf.asso.fr

3. Les conséquences financières des inscriptions hors du territoire de la commune ou de l'EPCI

Lorsqu'un élève est inscrit dans une école maternelle ou élémentaire publique située dans une autre commune, un accord est établi entre la commune de résidence et la commune d'accueil sur la répartition des charges de fonctionnement liées à cette scolarisation. Cet accord peut porter sur une absence de participation de la commune de résidence ou se baser sur les modalités prévues par l'article L. 212-8 du Code de l'éducation.

Selon cet article, la participation de la commune de résidence est obligatoire si elle ne dispose pas ou plus de la capacité d'accueil suffisante dans son ou ses écoles publiques, ou lorsque la situation de l'enfant répond à l'un des trois cas dérogatoires suivants :

- obligations professionnelles des parents dès lors que la commune de résidence n'offre pas directement ou offre indirectement un service de garde et de cantine, ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistants maternels agréés ;
- inscription préalable d'un autre enfant de la fratrie dans une école de la même autre commune ;
- raisons de santé justifiées.

Dans le cas d'une inscription dans une classe Ulis (unité localisée pour l'inclusion scolaire), la participation financière de la commune de résidence est obligatoire si la décision d'affectation relève de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ou en l'absence d'un tel dispositif dans ses écoles publiques.

ATTENTION !

En l'absence d'un cas dérogatoire et en présence d'une capacité d'accueil suffisante, la contribution de la commune de résidence devient également obligatoire si le maire accepte de donner son accord à la demande des parents. Cet accord vaut en effet engagement de la commune vis-à-vis de la commune d'accueil à participer aux frais de fonctionnement scolaires liés à cette inscription.

Pour une inscription liée à l'un des trois cas dérogatoires, le maire de la commune de résidence est informé par le maire de la commune d'accueil du motif de l'inscription de l'enfant, dans un délai maximum de deux semaines à compter de celle-ci.

Seules les dépenses de fonctionnement scolaires sont obligatoirement incluses dans le calcul de la participation financière de la commune de résidence, et non les dépenses périscolaires (cantine, garderie, accueil de loisirs…). En cas de différend entre les communes, le préfet peut, le cas échéant, fixer lui-même le montant de la contribution de la commune de résidence.

Lorsque la compétence scolaire a été transférée à un EPCI, ce dernier se substitue aux communes membres pour juger des demandes de participation financière. Le territoire de l'ensemble des communes constituant cet EPCI est assimilé au territoire de la commune de résidence. En revanche, lorsqu'une commune est membre d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) contractuel et non adossé à un EPCI compétent, celle-ci ne peut s'appuyer que sur sa propre capacité d'accueil pour apprécier les demandes de contribution.

4. Le contrôle de l'obligation scolaire

Le maire, agissant en tant qu'agent de l'État, est chargé du contrôle de l'obligation scolaire en lien avec le directeur académique.

Il est tenu de dresser chaque année, à la rentrée scolaire, la liste de tous les enfants résidents soumis à l'obligation scolaire, soit âgés de 3 à 16 ans, qu'ils soient inscrits dans une école publique ou privée ou qu'ils reçoivent une instruction dans la famille.
Pour ce faire, le maire peut mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel pour recueillir des informations sur les inscriptions et l'assiduité scolaire, et s'appuyer sur l'application Onde (outil numérique pour la direction d'école) de l'Éducation nationale. Les données sont communiquées par le directeur académique, le directeur d'école ou d'établissement et par les organismes chargés du versement des prestations familiales.

Le directeur académique peut se substituer au maire pour l'inscription d'un enfant sur la liste de l'obligation scolaire en cas de refus du maire sans motif légitime. Dans le cas d'une instruction dans la famille, le maire est tenu de mener une enquête, dès la première année puis tous les deux ans, et ce jusqu'à l'âge de 16 ans du ou des enfants, aux fins de vérifier la réalité des motifs avancés par les personnes responsables, et s'il leur est donné une instruction compatible avec leur état de santé



et les conditions de vie de la famille. Une attestation de suivi médical est fournie à cette occasion. Le maire transmet ses résultats au directeur académique.
Un guide interministériel de mai 2024 précise le rôle du maire en matière de contrôle de l'obligation scolaire.

En cas de constatation de manquement à l'obligation scolaire, le maire peut saisir le procureur de la République.

C. Les rythmes scolaires et accueils périscolaires

1. Le choix d'organisation du temps scolaire

Sur le plan légal, la semaine scolaire de référence pour les écoles publiques est celle de neuf demi-journées, dont le mercredi matin, depuis la rentrée 2013 (décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013).

Toutefois, plus de 90 % des écoles publiques appliquent la semaine scolaire de quatre jours, dérogation permise depuis la rentrée 2017 (décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017).

D'autres dérogations sont autorisées dans le cadre du projet éducatif territorial (PEDT) pour déplacer la demi-journée au samedi matin, ou pour mettre en œuvre la semaine de huit demi-journées avec cinq matinées, libérant ainsi un après-midi pour l'organisation d'activités périscolaires, ou encore pour le dépassement des maxima de 3 h 30 pour la demi-journée, et de 5 h 30 pour la journée.

Toute demande de dérogation requiert l'accord conjoint de la commune ou de l'EPCI compétent et d'un ou plusieurs conseils d'école, qui peuvent présenter un projet d'organisation de la semaine scolaire (décret n° 2016-1049 du 1er août 2016). Il appartient, cependant, au directeur académique de statuer en dernier ressort sur l'organisation de la semaine scolaire, puisqu'il est compétent pour fixer les heures d'entrée et de sortie des écoles. Il vérifie, toutefois, au préalable, que l'organisation envisagée permet de garantir la régularité et la continuité des temps d'apprentissage et qu'elle prend en compte la globalité du temps de l'enfant, particulièrement lorsqu'il est en situation de handicap.

Le directeur académique peut décider que la dérogation qu'il a accordée s'applique à toutes les écoles de la commune ou de l'intercommunalité quand une majorité des conseils d'école s'est exprimée en sa faveur.

Elle peut aussi s'accompagner d'une adaptation du calendrier scolaire national.

La décision d'organisation de la semaine scolaire prise par le directeur académique ne peut porter sur une durée supérieure à trois ans. À l'issue de cette période, la même décision peut être renouvelée tous les trois ans après un nouvel examen, en respectant la procédure décrite.

De son côté, le maire peut, après avis du directeur académique, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements scolaires en raison de circonstances locales (article L. 521-3 du Code de l'éducation). S'agissant des écoles privées, il appartient, en revanche, au chef d'établissement de déterminer l'organisation de la semaine scolaire, dans le respect de cadres nationaux.

2. L'organisation des accueils périscolaires et extrascolaires

Les accueils périscolaires se déroulent durant les jours avec école ainsi que le mercredi en période scolaire, tandis que les accueils extrascolaires ont lieu les autres jours et pendant les vacances scolaires.

Pour l'organisation des activités périscolaires, le maire ou le président de l'EPCI compétent peut décider d'utiliser les locaux scolaires, après avis du conseil d'école, ou d'autres locaux communaux. Si les locaux n'appartiennent pas à la commune, le maire doit solliciter l'accord du propriétaire et signer une convention. De même, la mise à disposition de locaux communaux auprès d'associations requiert la signature d'une convention.

Les collectivités disposent d'une liberté de choix en matière de type d'activités et de type d'accueil périscolaire :

- **les accueils périscolaires sans activités éducatives organisées** : les garderies, goûters éducatifs, ateliers monoactivité. Ces accueils ne dépendent d'aucune réglementation spécifique dès lors qu'ils ne proposent pas une diversité d'activités organisées régulières, auquel cas ils seraient soumis à la réglementation applicable aux accueils de loisirs ;
- **les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH)** : ils sont déclarés auprès du service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES), rattaché à la direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN), et font l'objet d'une autorisation précédée de l'avis du conseil

départemental (service de la protection maternelle et infantile [PMI]) si des enfants de moins de 6 ans sont accueillis. Ils doivent aussi adopter un projet éducatif. Ils sont définis comme des accueils de 7 à 300 enfants ouverts pendant au moins quatorze jours au cours d'une même année sur le temps périscolaire ou extrascolaire pour une durée minimale de deux heures par journée de fonctionnement (une heure dans le cadre du PEDT).

Le Code de l'action sociale et des familles prévoit des règles de qualification des personnels de direction et d'animation, mais aussi d'encadrement des enfants (nombre d'animateurs par rapport au nombre de mineurs) :

ALSH	Avec PEDT	Sans PEDT
Ouvert jusqu'à cinq heures consécutives par jour	1 pour 14 pour les moins de 6 ans 1 pour 18 pour les 6 ans et plus	1 pour 10 pour les moins de 6 ans 1 pour 14 pour les 6 ans et plus
Ouvert plus de cinq heures consécutives par jour	1 pour 10 pour les moins de 6 ans 1 pour 14 pour les 6 ans et plus	1 pour 8 pour les moins de 6 ans 1 pour 12 pour les 6 ans et plus

L'équipe d'animation est composée d'au moins 50 % de titulaires (et jusqu'à 30 % en voie d'obtention) du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) ou d'un diplôme, titre ou certificat listé dans l'arrêté du 9 février 2007, ou d'agents de la fonction publique (arrêté du 20 mars 2007). Une part de 20 % au maximum de l'effectif peut être sans qualification reconnue.

En revanche, les ALSH organisés sur le temps extrascolaire restent soumis aux taux d'encadrement suivants : un animateur pour huit enfants de moins de 6 ans, et un animateur pour douze enfants de 6 ans et plus.

Pour la journée du mercredi, la commune peut appliquer le Plan mercredi, déployé par le ministère en charge de la jeunesse. Pour en bénéficier, les activités périscolaires doivent être organisées sous forme d'ALSH déclarés, et couvertes par un PEDT respectant la charte qualité du Plan mercredi. Le respect de cette charte fait l'objet d'une convention signée avec le directeur académique et la Caisse d'allocations familiales (CAF).

3. Le financement des accueils périscolaires et extrascolaires

Le Fonds de soutien au développement des activités périscolaires, issu de la réforme des rythmes scolaires de 2013, est abrogé depuis la rentrée 2025.
De leur côté, les CAF apportent des aides financières aux accueils collectifs de mineurs (article R. 227-1 du Code de l'action sociale et des familles [CASF]), dont les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) et les accueils de jeunes. Les garderies en sont exclues.

Le montant de la prestation de service qui leur est versée varie selon qu'il s'agit des heures périscolaires (0,59 € par heure et par enfant en 2026) ou des heures extrascolaires (0,62 € par heure et par enfant), ou qu'il s'agit d'accueils d'adolescents (0,92 € par heure et par enfant). La gratuité n'est pas acceptée pour ces heures, les tarifs devant être fixés en fonction des revenus des parents.

Pour les heures périscolaires du mercredi, la prestation de service est bonifiée (jusqu'à 0,95 € par heure et par enfant) si l'accueil de loisirs est labellisé Plan mercredi. Pour bénéficier de la bonification, ces accueils ne doivent pas être déjà financés au titre du contrat enfance jeunesse (progressivement remplacé par les conventions territoriales globales – voir chapitre 16), et seules les nouvelles heures sont comptées.

Enfin, les ALSH peuvent également prétendre à des financements des CAF à travers le Fonds « publics et territoires » pour des dépenses d'accessibilité (circulaire de la CNAF n° C 2024-245 du 5 décembre 2024), ainsi que dans le cadre des aides à l'investissement (acquisition de matériels et de mobiliers, opérations de création, d'extension ou de rénovation).

Voir le barème national 2026 des aides des CAF aux partenaires sur www.amf.asso.fr.

4. Les dispositifs d'aide aux colonies de vacances

L'État a lancé en 2021 l'opération « Vacances apprenantes » qui repose sur plusieurs dispositifs allant d'École ouverte à des séjours en colonies de vacances (Colos apprenantes), associant renforcement des apprentissages et des activités de loisirs autour de la culture, du sport, du développement durable.

Ces séjours visent prioritairement les enfants et les jeunes scolarisés (3 à 17 ans) domiciliés en quartiers politique de la ville ou en zone rurale, issus de familles

isolées ou monoparentales ou en situation de handicap ou de précarité. La loi de finances pour 2026 a modifié le cadre du financement, l'aide relevant dorénavant des CAF.

Par ailleurs, l'État a créé le dispositif Pass colo, qui est une aide versée sous conditions à la famille pour financer une partie du séjour collectif des enfants âgés de 11 ans (ou 12 ans si non utilisé).

D. La restauration scolaire

La restauration scolaire constitue un service public administratif facultatif que la commune ou l'EPCI compétent peut gérer en régie, par le recours à un marché public ou à une concession de service public – voir chapitre 5). Elle est soumise aux grands principes du droit administratif, dont le principe d'égalité des usagers. Un règlement intérieur peut utilement être adopté par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI pour préciser les règles de fonctionnement.



Dès lors que le service de restauration scolaire existe, les élèves bénéficient d'un droit d'accès sans discrimination possible selon leur situation ou celle de leur famille (article L. 131-13 du Code de l'éducation), sauf absence de capacité d'accueil (décision du Conseil d'État n° 429361 du 22 mars 2021). Ce droit concerne tous les élèves inscrits à l'école, y compris les enfants atteints de troubles de la santé ou ceux en situation de handicap, pour lesquels le refus d'accueil est constitutif d'une discrimination d'après le Défenseur des droits, sauf à démontrer une impossibilité d'accueil nonobstant la mise en place d'aménagements raisonnables. Il en est de même pour les enfants en situation précaire.

Pour les enfants atteints d'un trouble de la santé (allergie, maladie…), la circulaire n° MENE2104832C du 10 février 2021 précise les modalités d'accueil de ces enfants dans le cadre d'un projet d'accueil individualisé (PAI) établi entre les parents, le médecin scolaire/traitant, le directeur d'école et le maire.
Le PAI décrit les mesures d'urgence, voire les interdits alimentaires qu'il est nécessaire de respecter.
La circulaire indique que le panier-repas, qui doit répondre à des conditions strictes de mise en œuvre, n'est pas la première solution à envisager.
À noter qu'un guide pratique sur l'accueil de ces enfants, coélaboré par l'AMF et des associations de professionnels, sera publié en 2026, en réponse à une demande du Défenseur des droits.

En outre, cette circulaire indique que la structure d'accueil rend possible l'application des prescriptions médicales associées au PAI (ordonnance de moins de trois mois décrivant le traitement médicamenteux oral, inhalé, par auto-injection ou toute autre forme d'administration simple). En l'absence d'une ordonnance valide et/ou d'une trousse d'urgence à jour, la partie du PAI relative aux soins ne peut pas être mise en œuvre, et l'appel du Samu-Centre 15 est requis en cas d'urgence.

Au-delà des questions de santé, les collectivités ne sont pas obligées de répondre favorablement aux demandes des familles pour la confection de repas adaptés pour des motifs d'ordre religieux ou philosophique.
S'agissant de la qualité nutritionnelle des repas, le gestionnaire est tenu de respecter des règles posées par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche et précisées par le décret n° 2011-1227 et l'arrêté du 30 septembre 2011, notamment en termes d'exigences minimales de variété et de fréquence des plats appréciées au cours de vingt repas successifs.
Il est prévu que cet arrêté soit remplacé par un nouvel arrêté en 2026 afin de tenir compte des menus végétariens.

Le gestionnaire doit aussi privilégier les produits de saison lors du choix des aliments entrant dans la composition de ces repas. Une charte relative au respect de ces règles doit être affichée dans les services concernés.

Par ailleurs, le gestionnaire doit respecter les normes en matière d'hygiène alimentaire issues du règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et complétées par l'arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires. Il est tenu d'établir un plan de maîtrise sanitaire.

➡ *L'arrêté du 8 juin 2006 (NOR : AGRG0601032A) précise les conditions d'agrément de l'établissement par le préfet.*

La collectivité détermine seule sa propre politique tarifaire, mais elle ne peut pas fixer un tarif excédant le coût d'un repas par élève. Elle peut prévoir la gratuité ou moduler les tarifs en fonction des revenus des familles et du nombre d'enfants, et prévoir des tarifs

différents selon que l'enfant réside ou non dans la commune, ou encore pour les repas imprévus. L'application d'un tarif « hors commune » aux enfants inscrits dans une classe Ulis peut, toutefois, constituer une discrimination selon le Défenseur des droits.

Quand la collectivité est face à des impayés, le Défenseur des droits recommande l'envoi d'une première lettre de relance indiquant que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées, puis considère, qu'en cas d'absence de réponse au terme d'un deuxième délai précisé par une deuxième lettre de relance, les parents peuvent être convoqués et orientés vers le CCAS de la commune. Ce n'est qu'après épuisement de ces voies que la commune peut émettre un titre exécutoire afin de récupérer la créance, voire, à défaut, et en l'absence de tout dialogue possible avec la famille, de prononcer une exclusion de l'enfant.

FOCUS

Les obligations issues de la loi Egalim renforcées par la loi Climat et résilience

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim) prévoit que les repas servis dans les restaurants collectifs gérés par les personnes morales de droit public ou de droit privé comprennent une part en valeur de 50 % de produits de qualité et durables, dont 20 % issus de l'agriculture biologique, y compris les produits en conversion. Le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 précise les modalités d'application.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience » a ajouté un sous-seuil de 60 % de produits durables et de qualité dans la famille de denrées « viandes et poissons ».

Les gestionnaires publics et privés doivent télédéclarer chaque année les produits de qualité et durables sur la plateforme nationale Ma cantine : ma-cantine.agriculture.gouv.fr

Les restaurants collectifs sont encouragés à développer l'acquisition de ces produits dans le cadre de projets alimentaires territoriaux (PAT), bien qu'ils ne soient pas comptabilisés dans ces seuils. Les PAT, élaborés à l'initiative de l'État, des collectivités territoriales, des associations ou d'autres acteurs du territoire, participent à la consolidation de filières locales, à la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts. L'État peut apporter une aide financière, notamment pour leur phase de lancement.

Par ailleurs, une information annuelle des usagers par voie d'affichage et par communication électronique sur la part de ces produits entrant dans la composition des repas est obligatoire. Les gestionnaires sont aussi tenus de les informer et de les consulter régulièrement sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle.

Le service d'un menu végétarien par semaine (hors viande et poisson) est devenu obligatoire depuis la rentrée 2021 (loi Climat et résilience). En outre, lorsque plus de 200 couverts par jour en moyenne sur l'année sont servis, les gestionnaires doivent présenter un plan pluriannuel de diversification des protéines, en incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas.

Sont prohibées, outre les ustensiles en plastique à usage unique, les bouteilles d'eau plate en plastique, sauf pour les territoires non desservis par un réseau d'eau potable ou lorsqu'une restriction de l'eau destinée à la consommation humaine pour les usages alimentaires est prononcée par le préfet.

Depuis le 1er janvier 2025, il est mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique, y compris dans les accueils d'enfants de moins de 6 ans. Ce délai est toutefois reporté au 1er janvier 2028 pour les communes de moins de 2 000 habitants.

Par ailleurs, les gestionnaires doivent réaliser un diagnostic préalable pour la lutte contre le gaspillage alimentaire, incluant l'approvisionnement durable. La signature d'une convention avec les associations habilitées d'aide alimentaire pour le don de denrées consommables et non vendues doit être proposée par les opérateurs préparant plus de 3 000 repas par jour.

Pour la mise en œuvre de ces nouvelles obligations, le ministère de l'Agriculture a élaboré des outils d'accompagnement accessibles sur la plateforme nationale Ma cantine.



ATTENTION !

La surveillance des élèves durant le temps du repas relève de la seule compétence de la commune même si elle a confié la préparation des repas à un prestataire. Aucune norme d'encadrement des enfants n'est imposée par la réglementation sauf lorsque le service est organisé dans le cadre d'un accueil de loisirs sans hébergement.

Les accompagnants d'enfants en situation de handicap (AESH) intervenant sur la pause méridienne sont recrutés et financés par l'État d'après la loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 sur ce sujet.

Face à des problèmes de comportement des élèves, des sanctions graduelles peuvent être prévues par le règlement intérieur. Les familles doivent en être informées. La sanction doit toujours être motivée.

Enfin, la commune a la faculté de faire bénéficier les élèves de l'enseignement privé des mesures à caractère social qu'elle accorde aux élèves des écoles publiques, telles que l'accueil de ces élèves à la cantine municipale, qui peut être conditionné à la surveillance par le personnel de l'école privée.



E. Le transport scolaire

Depuis la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, les transports scolaires sont sous la responsabilité de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) que sont les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, Île-de-France Mobilités et la métropole de Lyon. Si l'AOM assure le service de transport scolaire, elle doit conclure une convention avec la région précédemment compétente, qui fixe les conditions de financement de ce service (article L.3111-8 du Code des transports).

S'agissant des communautés de communes, il appartient, en revanche, à la communauté et aux communes membres de décider ou non du transfert de la compétence en matière de mobilité dans les conditions définies aux alinéas 2 et 3 de l'article L. 5211-17 du CGCT (voir chapitre 13 de ce guide).

En cas de transfert, la communauté de communes AOM peut, cependant, laisser à la région la compétence d'organiser les lignes de transport scolaire intégralement comprises dans son ressort territorial.

En cas de non-transfert, il appartient à la région de se charger du service de transport scolaire au sein de cette communauté.

À noter que la région et les AOM peuvent déléguer tout ou partie de l'organisation des transports scolaires, notamment, au département, à des communes ou à un syndicat intercommunal (article L. 3111-9 du Code des transports).

F. L'enseignement privé du premier degré

1. La relation avec la commune d'implantation

L'école privée peut se trouver dans trois types de relation avec l'État, qui n'ont pas les mêmes conséquences pour les communes d'implantation : hors contrat, contrat simple ou contrat d'association.

Pour les deux premières catégories, la commune n'a aucune obligation de financement.

En revanche, la participation aux dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association installées sur la commune est obligatoire, qu'il s'agisse des classes élémentaires, mais aussi des classes maternelles depuis la rentrée 2019.
La commune d'implantation n'est obligée de participer que pour les élèves domiciliés sur son territoire.

Ces dépenses sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public (article L. 442-5 du Code de l'éducation), si ce n'est que, pour les écoles privées, la contribution pour les élèves âgés de moins de 3 ans est facultative. Le Conseil d'État, dans un arrêt n° 325846 du 12 octobre 2011, a précisé que le calcul de la contribution due par la commune s'opère en référence au coût moyen d'un élève d'une classe équivalente de ses écoles publiques, lequel doit prendre en compte les dépenses effectivement supportées par elle pour assurer le fonctionnement de ces écoles, y compris les dépenses de fonctionnement facultatives (par exemple, un séjour de découverte).

La commune ne peut pas accorder des subventions d'investissement aux écoles primaires privées, sauf, si elle le décide, pour l'acquisition de matériels informatiques, ainsi que pour la garantie des emprunts émis par des associations gestionnaires des écoles privées pour financer la construction ou l'aménagement des locaux d'enseignement.

Lorsqu'un EPCI est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, il se substitue aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des écoles privées sous contrat.

Concernant l'ouverture des écoles privées hors contrat, une déclaration doit être effectuée auprès du directeur académique, à charge pour celui-ci d'en informer le procureur, le préfet et le maire. Ces derniers disposent d'un délai de trois mois pour s'y opposer selon des motifs prévus à l'article L. 441-1 du Code de l'éducation.
Le pouvoir d'opposition du maire est étendu aux établissements d'enseignement secondaire, au-delà des établissements d'enseignement primaire et technique.
À noter que la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a renforcé le contrôle de l'État et prévu la possibilité pour le préfet de prononcer la fermeture de l'établissement.

ATTENTION !

Durant les trajets depuis le domicile de l'élève jusqu'à l'arrêt du car, puis de l'arrivée du car jusqu'à l'établissement scolaire, le maire, voire le président de l'EPCI si celui-ci est compétent pour la police de circulation et de stationnement, doit veiller à la sécurité des enfants en vertu des pouvoirs de police qu'il détient sur la voie publique.
Tous les autocars doivent être équipés de ceintures de sécurité depuis le 1er septembre 2015. Le port de la ceinture est obligatoire, et chaque siège ne peut être occupé que par une seule personne, ce qui interdit la pratique de deux enfants pour un siège. Le conducteur doit s'assurer que ses passagers mineurs sont maintenus soit par une ceinture soit par un système homologué.

Pour plus de précisions, voir sur Anateep.fr (Association nationale pour l'amélioration des transports éducatifs de l'enseignement public).

2. Les inscriptions hors du territoire de la commune ou de l'EPCI compétent

Le maire de la commune de résidence ne peut pas donner un accord préalable à l'inscription d'un enfant dans une école privée extérieure sous contrat d'association compte tenu du principe de liberté de choix de l'enseignement public ou privé dont disposent les parents.

Le directeur de l'école privée doit, en revanche, communiquer au maire de la commune de résidence la liste des élèves inscrits, originaires de cette commune, dans les huit jours suivant la rentrée.

Les communes de résidence sont tenues de participer au financement des élèves fréquentant une école privée sous contrat d'association extérieure dans les mêmes conditions que pour les écoles publiques extérieures en vertu du principe de parité. Cette règle concerne à la fois les classes élémentaires, déjà visées par la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, et les classes maternelles à la suite de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 précitée.

La contribution pour la scolarisation d'enfants âgés de moins de 3 ans est facultative.

Pour les communes situées en regroupement pédagogique intercommunal (RPI), l'article D. 442-44-1 du Code de l'éducation prévoit que lorsque la commune n'a pas transféré sa compétence scolaire à un syndicat ou une communauté de communes, elle ne peut faire référence qu'à la seule capacité d'accueil de son école publique, même si celle-ci ne recouvre pas tous les cycles scolaires. À défaut de capacité d'accueil, la participation financière de la commune est obligatoire, et son montant est aligné sur le coût moyen départemental des écoles publiques fixé par la préfecture.

II. La culture

Les atouts culturels d'une commune sont à l'évidence un élément essentiel de son développement, tant en termes de cohésion sociale et d'égalité des chances que de retombées économiques liées au tourisme ou à l'attractivité du territoire.

A. Le partenariat État-collectivités territoriales

Ce partenariat est stratégique depuis que les collectivités territoriales sont devenues les premiers financeurs de la culture. Ces dernières sont amenées à établir une relation de plus en plus étroite avec les directions régionales des affaires culturelles (Drac) pour impulser des projets et obtenir des financements.
Le ministère de la Culture entend d'ailleurs renforcer ce lien en donnant plus de marges de manœuvre aux Drac.

Le ministère de la Culture déploie un certain nombre de contractualisations (contrat territoires lecture, contrat d'éducation artistique et culturelle…) ou de labellisations (Monuments historiques, Musées de France, Librairies indépendantes de référence, Scène nationale, Scène de musiques actuelles, Capitale française de la culture…), associant généralement la collectivité compétente.

En outre, les établissements publics culturels nationaux (Centre national du cinéma et de l'image animée [CNC], Centre national du livre [CNL], Centre national de la musique [CNM], La Villette…) peuvent apporter des aides aux collectivités.

À l'échelle de la région, un conseil local des territoires pour la culture, pendant du Conseil national des territoires pour la culture, se réunit sous la présidence du préfet ou du Drac. Les membres élus sont désignés par les associations d'élus, dont l'AMF.



B. Le patrimoine

1. La protection et la restauration du patrimoine

La commune est souvent amenée à intervenir pour la protection et la restauration de monuments protégés ou non, qu'ils soient ruraux, naturels, fluviaux, maritimes, industriels, artisanaux ou militaires.
Les principales procédures de protection, qui relèvent de l'État, sont les suivantes.

a. Le classement comme monument historique pour les immeubles et/ou objets mobiliers présentant un intérêt public fort
Il est décidé par le ministre de la Culture sur proposition du préfet (après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture) et accord du propriétaire. En cas de désaccord, le classement d'office est prononcé par décret en Conseil d'État.

b. L'inscription à l'inventaire des monuments historiques
Procédure moins contraignante et plus fréquente, elle est décidée par le préfet de région après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture.

Ces deux procédures de protection sont instruites par la DRAC, soit au terme d'un recensement systématique soit sur demande du propriétaire.

Les communes propriétaires de monuments historiques exercent la maîtrise d'ouvrage de ces monuments et sont donc responsables de leur conservation. L'État peut, toutefois, apporter aux communes une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite du fait de l'insuffisance de leurs ressources ou de la complexité du projet de travaux de conservation. Une assistance, néanmoins onéreuse, est aussi possible, en cas de carence de l'offre privée et des autres collectivités publiques.

c. Le site patrimonial remarquable
Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. Peuvent être classés, au même titre, les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur.

Le classement est décidé par le ministre de la Culture après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture. Cette décision de classement intervient après enquête publique et accord ou proposition de l'autorité compétente en matière de PLU ou document d'urbanisme en tenant lieu.

Les sites patrimoniaux remarquables sont couverts par des outils de planification élaborés par les collectivités compétentes en matière de document d'urbanisme : plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ou plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP). En leur sein doit être constituée une commission locale du patrimoine et de l'architecture.

d. Le label Villes et pays d'art et d'histoire
Il peut être attribué par le ministère de la Culture à des collectivités locales souhaitant valoriser leur patrimoine architectural, bâti ou aménagé.

2. Le financement des opérations de restauration

Pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du Code du patrimoine, la participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques, sauf dérogation accordée par le préfet (article L. 1111-10 du CGCT). Le préfet peut également consentir à cette dérogation pour les opérations concernant le patrimoine non protégé lorsqu'il l'estime justifié par l'urgence ou

par la nécessité publique, ou lorsqu'il juge que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.

Des aides financières classiques peuvent être attribuées pour la restauration et la mise en valeur de monuments par les Drac, les régions, les départements et différents fonds européens.

De son côté, l'État a instauré en 2018 un fonds incitatif pour la rénovation des monuments historiques des communes de moins de 10 000 habitants à faibles ressources. En outre, des aides peuvent être octroyées dans le cadre de dispositifs à l'initiative de l'État (Action cœur de ville, Petites villes de demain, plan d'actions Sécurité des cathédrales…) ou encore du Loto du patrimoine pour les monuments présélectionnés.

La Fondation du patrimoine peut également lancer des souscriptions publiques et des appels aux dons pour la restauration de patrimoines de proximité non protégés, et verser des aides financières complémentaires selon les projets.

Voir le portail du patrimoine portailpatrimoine.fr mis en place par la Fondation du patrimoine, qui rappelle le cadre légal et les dispositifs d'accompagnement techniques et financiers existants.

FOCUS

La Commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA)

Cette commission joue un rôle fondamental dans la gouvernance des documents de planification et servitudes institués dans un but de protection du patrimoine. Elle est, par exemple, consultée dans le cadre de l'arrêt d'un périmètre délimité des abords autour des monuments historiques (voir l'annexe 4, *infra*) ou de l'élaboration d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

Elle est composée, notamment, d'élus locaux nommés après consultation d'associations d'élus (dont l'AMF), de représentants de l'État, de représentants d'associations ou de fondations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine, et de personnalités qualifiées. Le préfet de région est membre de droit de cette commission et nomme son président.

Elle est constituée de trois sections portant sur la protection et la valorisation de l'architecture et du patrimoine immobilier (protection des immeubles au titre des monuments historiques, plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine, attribution de labels, périmètre délimité des abords et documents d'urbanisme), les projets architecturaux et travaux sur immeubles et la protection des objets mobiliers et travaux.

Enfin, la collectivité peut directement solliciter les entreprises mécènes ou des fondations, voire des sociétés proposant une plateforme numérique de financement participatif auprès des internautes.

3. L'archéologie préventive

Les opérations d'archéologie préventive sont déclenchées lors de travaux concourant à l'aménagement, soit se situant dans une zone de présomption de prescriptions archéologiques, arrêtée par le préfet de région, soit d'une importance certaine. Une demande de diagnostic peut être prescrite, puis, éventuellement, des opérations de fouilles peuvent être organisées.

Ces opérations de diagnostic et de fouilles sont réalisées : soit par les services archéologiques des collectivités territoriales préalablement habilités après avis du Conseil national de la recherche archéologique par arrêté des ministres chargés de la culture et de la recherche, soit par un établissement public national. La demande d'habilitation doit comporter un projet de convention avec l'État fixant les modalités de sa participation à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive.

Voir la fiche pratique du ministère de la Culture : « L'habilitation en tant qu'opérateur d'archéologie préventive.pdf ».

L'État veille à la cohérence et au bon fonctionnement du service public de l'archéologie préventive dans ses dimensions scientifique, économique et financière. Il assure ainsi la maîtrise, le contrôle scientifique et technique ainsi que l'évaluation des opérations.

C. L'éducation artistique et culturelle

L'éducation artistique et culturelle (EAC) fait partie intégrante des programmes scolaires. Outre le développement du chant choral dans les écoles





© Konstantin Shishkin - AdobeStock.com



(circulaire n° 2019-013 du 18 janvier 2019), des parcours de l'EAC (arrêté du 7 juillet 2015), axés autour de rencontres avec des artistes et des œuvres, de pratiques individuelles et collectives, et de l'acquisition de connaissances, sont déployés sur le temps scolaire, voire périscolaire, selon les moyens dont disposent les communes et leur intercommunalité. L'Éducation nationale a mis en place l'application Adage pour permettre aux enseignants d'accéder à des ressources en ligne, ainsi que pour monter des projets d'EAC et solliciter les financements. En revanche, la part collective du Pass culture n'est pas ouverte aux écoles primaires.

Au niveau national, ont été créés une charte de l'EAC en 2018, ainsi qu'un label Objectif 100 % EAC, en 2021, pour les collectivités qui s'engagent dans la démarche de généralisation d'un parcours EAC structurant et de qualité pour chaque élève.

En outre, les communes organisent et financent principalement les missions d'enseignement initial dans les écoles de musique, de danse et de théâtre, lorsqu'elles en sont dotées, tandis que les départements adoptent un schéma départemental et participent au financement d'établissements pour assurer l'égal accès des élèves à l'enseignement initial.

Les établissements reconnus par l'État sont classés en trois catégories de conservatoires correspondant à leur rayonnement régional, départemental, communal ou intercommunal, et ce, pour une durée de sept ans renouvelable (arrêté MICD2332484A du 19 décembre 2023). Ils appliquent le schéma d'orientation pédagogique paru à l'automne 2023 et mis à jour en janvier 2026.

Par ailleurs, un certain nombre de communes sont dotées d'une école territoriale supérieure d'art, gérée sous forme d'établissement public de coopération culturelle (EPCC). Ces écoles sont sous la tutelle pédagogique du ministère de la Culture et sont habilitées par celui-ci à délivrer des diplômes de l'enseignement supérieur. Elles sont financées très majoritairement par les villes ou les intercommunalités compétentes.

D. Les arts plastiques

La Maison des artistes a lancé à la rentrée 2025, en lien avec l'AMF, les Journées nationales des artistes, parrainées par le ministère de la Culture. Ce nouvel événement a vocation à perdurer, et toute commune souhaitant s'y inscrire doit se rapprocher de la Maison des artistes.

L'intervention des communes en faveur des arts plastiques peut être très variable.

1. Le 1 % artistique

Les communes doivent consacrer 1 % du montant HT du coût prévisionnel d'une construction, réhabilitation ou extension d'un bâtiment public à l'insertion d'une ou plusieurs œuvres d'art. Cette obligation n'est, cependant, imposée qu'aux constructions intervenant dans le cadre du transfert des compétences opéré par les lois de décentralisation de 1982-1983 (par exemple, les bibliothèques).

2. L'acquisition ou la création d'une œuvre artistique sur le domaine public

La nature spécifique de cet achat permet aux communes de passer une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables du fait du caractère personnel de l'œuvre produite par l'artiste (article R. 2122-3 du Code de la commande publique). L'acheteur devra, toutefois, veiller au respect des principes de la commande publique et notamment s'assurer de « la bonne utilisation des deniers publics » (article L. 3 du Code de la commande publique).

À l'initiative du ministère de la Culture et en lien avec lui, le Centre national des arts plastiques a publié en 2020 le guide pratique « Le 1 % artistique et la commande publique » (*voir sur www.amf.asso.fr/Réf. BW40506*).

3. L'installation d'une exposition dans un local communal

La commune peut être qualifiée de diffuseur d'art dans le cas où une rémunération est versée à un artiste

en contrepartie d'une œuvre originale et plastique, ou lorsqu'elle tire parti de l'exploitation commerciale d'œuvres graphiques et plastiques (achat en vue de la revente et/ou perception de commissions sur les ventes), d'après l'article L. 382-4 du Code de la sécurité sociale. Si tel est le cas, une contribution de 1,1 % sur la rémunération des artistes est due pour la gestion de leurs assurances sociales.
Les démarches doivent être effectuées auprès de l'Urssaf pour les rémunérations versées depuis 2019.

4. Les musées

De nombreuses communes gèrent un musée. Celui-ci peut recevoir le label Musée de France attribué par l'État, qui permet d'obtenir un soutien technique et financier de sa part. Les Drac instruisent les dossiers de travaux d'aménagement ou de construction des musées des collectivités territoriales. Des aides financières peuvent aussi provenir des départements et régions ou du mécénat.

5. Les Micro-Folies

La commune peut contribuer à l'installation d'une Micro-Folie, qui est un projet s'articulant autour d'un musée numérique en collaboration avec douze établissements culturels nationaux fondateurs. Le musée numérique peut être complété d'une FabLab, d'un espace de réalité virtuelle, d'une scène, d'une bibliothèque/ludothèque ou encore d'un espace de convivialité. La Villette, qui coordonne ce projet porté par le ministère de la Culture, accompagne chaque acteur de terrain dans la déclinaison de sa propre Micro-Folie. Le coût minimum est d'environ 40 000 euros, d'après le ministère de la Culture.

6. Les artothèques

Elles prêtent des œuvres d'art et travaillent en réseau avec les Drac, les centres d'art et les écoles d'art.

E. Le livre et la lecture publique

Le rôle et les missions des bibliothèques et médiathèques sont encadrés par la loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique. L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales est libre, et la consultation sur place de leurs collections est gratuite. Lorsqu'un EPCI décide que la lecture publique est d'intérêt intercommunal, il élabore et met en place un schéma de développement de la lecture publique.

Les bibliothèques et médiathèques municipales sont soumises au contrôle technique de l'État, mais bénéficient de la part de celui-ci d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation. Les crédits de ce concours, comportant trois fractions, sont répartis par le préfet entre les départements, les communes et les intercommunalités réalisant des travaux d'investissement et des dépenses de fonctionnement non pérennes (circulaire n° ATDB2515106C du 18 juillet 2025). Ces dépenses peuvent également concerner l'extension des horaires d'ouverture (aide au démarrage de projet).

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de lecture publique sur son territoire, la commune ou l'intercommunalité compétente peut signer avec la Drac un contrat territoire lecture pour une durée de trois ans, renouvelable.

Les bibliothèques départementales, gérées par les conseils départementaux, peuvent aider les bibliothèques en milieu rural ou constituer des relais locaux (exemple : un bus itinérant…).

S'agissant des librairies indépendantes de référence, dont le label est délivré par le ministère de la Culture, les communes ont la possibilité de les exonérer, par délibération, de la cotisation foncière des entreprises. Elles peuvent aussi élargir cette aide aux autres librairies à condition que celles-ci réalisent, dans un local librement accessible au public, au moins 50 % de leur chiffre d'affaires avec la vente de livres neufs au détail.

F. Le cinéma

Les communes ont un rôle clé à jouer pour préserver et animer le maillage cinématographique, en soutenant l'activité des salles elles-mêmes et en renforçant leur ancrage local. Dans les territoires dénués de salles de cinéma, des circuits itinérants peuvent apporter une offre cinématographique de proximité.

En premier lieu, les communes peuvent accorder des subventions aux cinémas comptant jusqu'à 390 000 entrées annuelles ou qui font l'objet d'un classement art et essai. Depuis la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS », de telles subventions peuvent également être attribuées pour la création d'un nouvel établissement.




© DR

Par année, le montant de subvention accordé par une ou plusieurs collectivités locales ne peut excéder 30 % du chiffre d'affaires de l'établissement, ou 30 % du coût du projet si celui-ci porte exclusivement sur des travaux susceptibles de donner lieu à l'attribution d'aides financières à la création et à la modernisation des établissements de spectacle cinématographique par le Centre national du cinéma et de l'image animée.

Les communes peuvent, lorsque l'initiative privée est défaillante, reprendre l'exploitation d'une salle ou en créer une, ou encore voter une exonération partielle (jusqu'à 33 %) de la cotisation foncière des entreprises, voire totale pour les cinémas d'art et d'essai et les autres cinémas qui ont réalisé un nombre d'entrées inférieur à 450 000 au cours de l'année précédant celle de l'imposition (article 1464 A du Code général des impôts).

Des aides financières sélectives peuvent être attribuées par le CNC pour l'investissement et/ou le fonctionnement. L'Agence pour le développement régional du cinéma (ADRC) peut, notamment, apporter une aide au tirage de copies dans des zones caractérisées par une insuffisance de distributeurs, et peut jouer un rôle de conseil auprès des collectivités pour la création ou la rénovation de salles.

Voir le guide pratique de l'ADRC « Créer ou transformer un cinéma » récapitulant les aides financières possibles sur adrc-asso.org

En second lieu, les communes ont plusieurs leviers à leur disposition pour renforcer l'ancrage local de leur(s) cinéma(s), bénéficiant d'un accompagnement renforcé du CNC. Elles peuvent soutenir les dispositifs "Maternelle et École au cinéma" qui jouent un rôle décisif dans les écoles. En outre, le CNC propose un cofinancement très attractif pour créer un poste de médiateur du cinéma. Le cofinancement de cet emploi est réparti comme suit : 25 % pour la salle bénéficiant du poste ; 37,5 % pour le CNC ; et 37,5 % pour la ou les collectivités impliquées, la commune pouvant faire appel à d'autres échelons de collectivité pour co-financer sa part. Ces postes peuvent par ailleurs être mutualisés auprès de plusieurs salles.

G. L'animation

Les communes organisent et diffusent des manifestations festives (bals, arts de la rue, festivals...) et sont donc amenées à être très vigilantes quant aux décisions à prendre en termes d'aménagements et de matériels nécessaires, de recrutement des artistes et quant aux obligations administratives, sociales et financières qui en découlent. Elles peuvent aussi faire appel à des entreprises de spectacle ou des associations culturelles par l'intermédiaire de la convention ou de la commande publique.

En milieu rural, les offices de tourisme, les comités des fêtes ou les foyers ruraux jouent un rôle essentiel.

1. La licence d'entrepreneur de spectacles

Elle est obligatoire pour les organisateurs, dont les communes ou EPCI, à l'initiative de plus de six représentations par an et qui n'ont pas pour activité principale ou pour objet l'exploitation de lieux de spectacles, la production ou la diffusion de spectacles.

L'ordonnance n° 2019-700 du 3 juillet 2019 prévoit un régime de déclaration préalable d'activité, et non plus d'autorisation. Depuis le 29 avril 2025, les dossiers de licences d'entrepreneurs de spectacles vivants sont à déposer sur la plateforme Démarches simplifiées.

2. Le guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO)

Obligatoire pour l'organisateur occasionnel de spectacle vivant employant sous contrat à durée déterminée des artistes ou des techniciens, il permet d'effectuer, en une seule fois, les déclarations et le paiement des cotisations sociales auprès des organismes de protection sociale.

3. La réglementation sur les niveaux sonores

Le décret n° 2017-1244 du 7 août 2017 prévoit que tous les lieux ouverts au public ou recevant du public, clos ou ouverts, accueillant des activités impliquant la diffusion de sons amplifiés à des niveaux dépassant les 80 dB(A) sur 8 heures, doivent respecter des niveaux sonores spécifiques en tout endroit accessible au public.

FOCUS

Sécurité des événements et des lieux culturels

Concernant les rassemblements à caractère musical (dont les free parties) par des personnes privées dans des espaces non aménagés à cette fin, une déclaration au préfet est obligatoire pour tout rassemblement dont l'effectif prévisible dépasse 500 personnes, qui diffuse une musique amplifiée, fait l'objet d'une annonce par tout moyen de communication et est susceptible de présenter des risques pour la sécurité des participants, en raison de l'absence d'aménagement ou de la configuration des lieux. Le maire doit préalablement en être informé par les organisateurs.

Cette déclaration préalable doit être déposée en préfecture au moins un mois avant la manifestation, voire 15 jours en cas de souscription par l'organisateur à un engagement de bonnes pratiques définissant ses obligations. L'organisateur doit joindre l'autorisation d'occuper le site du propriétaire et doit informer le ou les maires concernés.

➡ *Retrouvez le guide de la médiation Jeunes et Fêtes 2026 sur « Les rassemblements festifs » | jeunes.gouv.fr*

➡ *Le lien suivant permet d'accéder à des conseils pratiques en lien avec les forces de sécurité intérieure : Rassemblements festifs à caractère musical : quelles sont les règles ? - Gend'élus - Gendarmerie nationale*

Dans le contexte du risque d'attentats, les ministères de la Culture et de l'Intérieur ont publié en 2017 un guide « *Gérer la sûreté et la sécurité des événements et sites culturels* ». Il propose une méthode, des fiches techniques, un questionnaire d'autoévaluation et des *vade-mecum*.

Pour les arts de la rue, Artcéna a actualisé, en 2017, le guide des bons usages sur l'organisation d'un événement artistique dans l'espace public, qui intègre la dimension de la sûreté.
Enfin, le principe d'indemnisation des services d'ordre pour la sécurité des événements culturels s'applique systématiquement depuis 2018 pour les missions qui ne relèvent pas des obligations normales de la puissance publique. Ce remboursement, fondé sur l'article L.211-11 du CSI, a été précisé par la circulaire du 15 mai 2018, puis révisé après la décision du Conseil d'État du 31 décembre 2019.

Une nouvelle circulaire interministérielle n° IOMK2230347J du 13 décembre 2022 a instauré :

- une réunion préparatoire obligatoire entre organisateurs, préfecture et forces de l'ordre ;
- la signature d'une convention administrative et financière avant l'événement ;
- un bouclier tarifaire pour les événements non lucratifs ;
- un délai de 90 jours pour le paiement du solde après réception des états liquidatifs.

Ces évolutions visent à garantir la sécurité des manifestations tout en assurant une meilleure transparence et équité dans la facturation des services d'ordre.

Comme l'indique la note d'information interministérielle DGS/EA2/DGPR/2023/188 du 5 décembre 2023, le niveau d'obligation varie selon le caractère habituel ou non de cette diffusion et la capacité d'accueil.

Les lieux de moins de 300 places et ne diffusant pas de la musique amplifiée à titre habituel doivent uniquement respecter les niveaux sonores.
En revanche, l'ensemble des obligations — à savoir, outre le respect des niveaux sonores, l'enregistrement et l'affichage en continu de ces niveaux, l'information du public sur les risques auditifs, la mise à disposition gratuite de protections auditives individuelles et l'identification d'une zone de repos auditif (pas nécessairement un lieu physique) — s'applique aux lieux de plus de 300 places diffusant de la musique amplifiée à titre habituel, ainsi qu'aux festivals de même jauge.
Enfin, au regard des difficultés de mise en œuvre de certaines obligations, malgré les précisions apportées par l'arrêté du 17 avril 2023, un groupe de travail interministériel a été mis en place en 2025 afin d'envisager des aménagements.





© Anat art - AdobeStock.com

H. Dispositifs nationaux pour favoriser l'accès à la culture et accompagner les acteurs

1. Pass culture

Le Pass culture prend la forme d'une application géolocalisée et gratuite dont l'ambition est de proposer à tous une liste d'activités culturelles et artistiques ainsi que des offres numériques.

Pour les jeunes de 15 à 18 ans (les crédits étant utilisables jusqu'à la veille des 21 ans), le Pass culture donne droit à un crédit individuel. Un crédit collectif est également mis en place à partir de la classe de 6e jusqu'en terminale, permettant aux élèves de bénéficier d'offres destinées aux groupes scolaires.
Les communes peuvent décider d'inscrire leurs événements culturels sur le Pass culture.

2. L'Été culturel

L'Été culturel, décliné en Vacances culturelles dans les territoires d'Outre-mer, est une opération nationale lancée en 2020 visant à favoriser la participation des habitants à la vie culturelle de leur territoire, en particulier en ruralité ou en quartiers politique de la ville. Toute commune intéressée peut déposer un dossier auprès de la Drac pour y participer.

3. Plan culture et ruralité

Le ministère de la Culture a annoncé, durant l'été 2024, un Plan culture et ruralité avec une enveloppe de 98 millions d'euros prévue pour 3 ans. Ce plan vise à valoriser la culture et les initiatives locales, à soutenir les acteurs et le maillage culturels de proximité, à faciliter la mobilité des artistes, des œuvres et des publics, et à accompagner les porteurs de projet par une ingénierie adaptée (en lien notamment avec l'ANCT).

III. Le sport

En leur qualité de propriétaires et/ou gestionnaires de près de 80 % des équipements sportifs, les communes participent activement à la mise en œuvre de la politique sportive, qui reste une compétence partagée entre les niveaux de collectivités et l'État, en lien avec les fédérations sportives et les associations. Ces équipements sont ouverts au public et mis à disposition des « scolaires », des associations et des clubs sportifs afin de développer les pratiques sportives tant de compétition que d'initiation, de loisirs, d'éducation ou de santé.

Ces équipements obéissent à un certain nombre de contraintes édictées par la réglementation, notamment en matière de sécurité, ou par les fédérations sportives dans le cadre de leur classement pour permettre le déroulé de compétitions sportives, selon le niveau du club utilisateur.

Pour mettre en œuvre leur politique sportive, les communes s'appuient également sur les associations et clubs sportifs locaux, auxquels elles apportent des aides financières ou matérielles.

A. Les équipements sportifs et autres lieux de pratiques sportives

1. Le recensement des équipements sportifs (RES)

L'article L. 312-2 du Code du sport prévoit que tout propriétaire d'un équipement sportif est tenu d'en faire la déclaration à l'administration en vue d'actualiser le recensement des équipements. Cette déclaration peut être réalisée de façon dématérialisée à l'adresse suivante :

➡ *datacollecte.equipements.sports.gouv.fr/declaration*

Cette base répertorie plus de 330 000 lieux de pratiques accessibles au public en France hexagonale et dans les départements et collectivités d'Outre-mer. Elle permet de documenter et d'éclairer le développement de la pratique sportive, en proposant des informations sur toutes les caractéristiques de l'équipement : dimensions de l'aire d'évolution, nature du sol, présence de vestiaires et de sanitaires, date de mise en service, nature juridique du propriétaire, type d'utilisateurs…

2. Les règles et normes applicables aux équipements sportifs

Les équipements sportifs sont régis par de nombreux textes législatifs ou réglementaires, notamment en

matière de sécurité, d'hygiène et d'assurance.
Outre l'affichage de la copie des diplômes ou autres qualifications des intervenants sportifs et leur carte professionnelle, des textes fixant les garanties d'hygiène et de sécurité applicables, de l'attestation du contrat d'assurance et de l'information sur le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (119), il est obligatoire, depuis le 19 novembre 2025, de procéder à un affichage de la cellule Signal-Sports afin de garantir à chaque pratiquant un accès direct à cette information en cas de violences, d'abus ou de comportements inappropriés dans le cadre sportif.

Des normes (comme les normes AFNOR) peuvent également s'appliquer dès lors qu'elles sont établies par consensus des acteurs concernés (consommateurs, fournisseurs, État, collectivités locales…). Elles restent d'application volontaire sauf si elles sont intégrées dans un acte juridique contraignant au niveau national ou européen (exemple : normes NF sur les équipements sportifs ou XPP sur les sols, terrains de grands jeux…).

Il existe une réglementation (norme AFNOR définissant les exigences de sécurité et d'utilisation) des aires de jeux, qui sont des lieux de détente et d'épanouissement pour les enfants. Le non-respect des prescriptions peut, en cas d'accident, engager la responsabilité de la commune et des élus.

Les prescriptions fédérales (CERFRES)

Les fédérations délégataires sont compétentes pour édicter les règles permettant le bon déroulement des compétitions qu'elles organisent ou autorisent, et pour valider la conformité des caractéristiques techniques des installations à leur règlement fédéral.

Toutefois, ces règles ne peuvent pas concerner les équipements destinés au seul entraînement ou à l'enseignement de l'éducation physique et sportive, ni imposer des dispositions dictées par des considérations d'ordre commercial, comme la capacité d'accueil de spectateurs ou les dispositifs liés à la retransmission télévisuelle des manifestations sportives (cf. article R. 131-33 du Code du sport).

Elles doivent être proportionnées aux exigences de la discipline sportive concernée, et aucune marque d'équipement ne peut être exigée. Ce pouvoir ne peut être délégué aux ligues professionnelles.
Pour être opposable aux tiers, toute édiction ou modification de règlement fédéral relatif aux équipements sportifs requis pour les compétitions doit faire l'objet d'une évaluation des conséquences, notamment financières, des prescriptions envisagées (notice d'impact) et être soumise à l'avis d'une commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (Cerfres) prévue par l'article R. 142-7 du Code du sport.

Cette commission comprend des représentants de l'État, des collectivités territoriales et du mouvement sportif. Le poids des collectivités territoriales y a été renforcé : elles disposent désormais d'un tiers des sièges, et c'est l'un de leurs représentants qui la préside.

3. La mise à disposition des équipements sportifs

Les communes, pour soutenir la pratique sportive sur leur territoire, mettent les équipements sportifs à disposition des clubs et des associations.
Elles définissent les créneaux horaires impartis à chacun d'entre eux, les conditions d'utilisation, la nature des activités autorisées, les prescriptions de sécurité et les consignes particulières de fonctionnement…

Dans le cadre d'une mise à disposition de l'équipement aux clubs, associations, etc., il est recommandé d'établir une convention de mise à disposition de l'équipement formalisant les droits et obligations de chacune des parties.

L'éducation physique et sportive (EPS) étant une discipline obligatoire inscrite dans les programmes scolaires, il appartient à chaque niveau de collectivités (communes, départements, régions) de prendre les dispositions


© Konstantin Shishkin - AdobeStock.com

nécessaires à sa pratique. Les équipements utilisés par les élèves du primaire sont, dans la plupart des cas, financés et gérés par les communes, qui réservent des créneaux horaires pour le scolaire, partagés ou non avec d'autres usagers.

Pour les collèges et lycées, l'accès à un équipement sportif communal peut-être demandé. Il est alors recommandé de passer une convention tripartite d'utilisation des équipements (commune propriétaire, département ou région et établissement d'enseignement).

Par ailleurs, afin de répondre à la demande d'accueil de nouveaux licenciés ou de nouvelles disciplines et de proposer les meilleures conditions d'utilisation des installations, tous les équipements des établissements scolaires qui disposent de créneaux libres doivent être ouverts aux clubs sportifs locaux qui en expriment le besoin, à l'issue de l'année scolaire 2026-2027.



Voir la circulaire NOR : SPOV2525321C du 8 septembre 2025 MSJVA-DS/MENESR-DGESCO-DGESIP.

Pour les activités périscolaires ou extrascolaires organisées par les associations, ou en lien avec elles, les collectivités sont amenées à leur mettre à disposition des équipements sportifs par signature d'une convention.

4. Les maisons Sport-Santé

Dans le cadre de l'activité physique pour toutes et tous, les 550 maisons Sport-Santé (MSS) sont l'une des douze mesures de la stratégie nationale Sport-Santé 2025-2030 avec pour objectif la pérennisation de ce programme par la consolidation de son modèle économique. Il s'agit de doubler d'ici 2030 le nombre de personnes, avec ou sans prescription médicale d'activité physique, accueillies et accompagnées dans les MSS.

Implantées dans toute la France, les maisons Sport-Santé orientent et accompagnent les personnes qui souhaitent pratiquer une activité physique et sportive à des fins de santé et de bien-être, quel que soit leur âge.
Les maisons Sport-Santé représentent une grande variété de structures : collectivités territoriales, centres hospitaliers, associations sportives, établissements publics, espaces digitalisés ou encore structures itinérantes.

L'arrêté du 25 avril 2023 porte sur le cahier des charges des maisons Sport-Santé et le contenu du dossier de demande d'habilitation et de renouvellement d'habilitation. L'habilitation est de cinq ans et est signée par le directeur général de l'ARS et le recteur d'académie territorialement compétents.

B. L'Agence nationale du sport

L'Agence nationale du sport rassemble, dans le cadre d'un groupement d'intérêt public, les collectivités territoriales, le mouvement sportif, l'État et le monde économique. Elle est administrée par un bureau, un conseil d'administration et une assemblée générale, auxquels participent des représentants de l'AMF.

Elle est chargée de développer l'accès à la pratique sportive pour tous et de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques.

Elle veille également à la cohérence entre les projets sportifs territoriaux et les projets sportifs des fédérations.

Une convention d'objectifs est conclue entre l'État et l'Agence nationale du sport afin de déterminer les actions de la politique publique du sport confiées à l'Agence, de fixer les objectifs et de préciser les moyens publics mis à sa disposition dans un cadre pluriannuel.

1. Les financements nationaux pour les équipements

L'Agence nationale du sport apporte son concours financier aux projets et aux acteurs, notamment les fédérations sportives, les collectivités territoriales et leurs groupements, qui contribuent au développement de l'accès à la pratique sportive, au sport de haut niveau et à la haute performance sportive.

Ces aides portent sur l'investissement comme sur le fonctionnement.

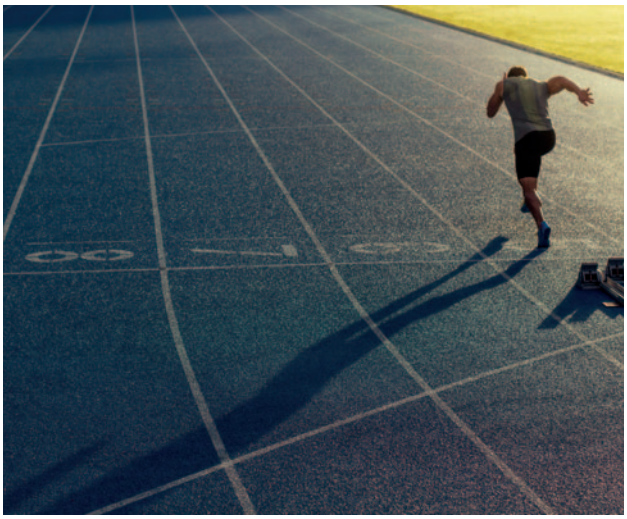
Pour la haute performance, les financements visent à renforcer le suivi et l'accompagnement des sportifs potentiellement « médaillables », le soutien aux projets de performance des fédérations sportives, le soutien aux athlètes et l'optimisation de la performance.

Pour le développement de la pratique sportive, les financements concernent la mise en œuvre d'actions de correction des inégalités d'accès, le soutien aux nouvelles dynamiques liées au sport (sport santé, sport d'entreprise, insertion sociale par le sport, lutte contre les discriminations…).

2. Les financements locaux : les projets sportifs territoriaux

Le projet sportif territorial est mis en œuvre par la conférence régionale du sport, en cohérence avec les orientations nationales en matière de politique sportive définies dans le cadre de la convention d'objectifs conclue entre l'État et l'Agence nationale du sport.

Ce projet doit tenir compte des spécificités territoriales. Il a notamment pour objet le développement du sport pour tous sur l'ensemble du territoire, des activités physiques et sportives adaptées aux personnes en



© Jacob Lund - AdobeStock.com

situation de handicap et du sport de haut niveau et professionnel. Il concerne également la construction et l'entretien d'équipements sportifs structurants, la réduction des inégalités d'accès aux activités physiques et sportives, la lutte contre toutes formes de violences et de discriminations et la promotion de l'engagement du bénévole.

Le projet sportif territorial donne lieu à la conclusion de contrats pluriannuels d'orientation et de financement qui précisent les actions que les membres des conférences des financeurs du sport s'engagent à conduire, ainsi que les ressources humaines et financières et les moyens matériels qui leur seront consacrés, dans la limite des budgets annuellement votés par chacun de ses membres.

FOCUS

L'office municipal des sports (OMS)

L'office municipal des sports est une association composée d'élus, de représentants d'associations sportives locales, de représentants d'entreprises et de ceux du milieu scolaire et universitaire…

Il a pour mission « aux côtés de la commune, de réfléchir et d'agir pour répandre sur le territoire la meilleure pratique possible de l'EPS et du sport, de contribuer à l'élaboration de la politique sportive locale selon une conception humaine et d'aider à sa mise en œuvre » (tel qu'indiqué dans le préambule des statuts types des OMS).

Il est le facilitateur d'échanges et d'interactions entre les associations sportives et la collectivité. Il fédère les motivations et compétences associatives sur son territoire pour construire des projets partagés. C'est un outil d'aide à la décision.

C. Les autres partenaires

1. Les services déconcentrés de l'État

Les pôles « haute performance et développement des pratiques » de l'Agence nationale du sport déclinent, avec l'aide des services déconcentrés, les dispositifs territoriaux destinés aux acteurs du monde sportif, dont les communes.

Les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES) ont notamment la charge de l'instruction des dossiers déposés dans chaque région. Elles bénéficient de l'appui des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES).

Les crédits, consacrés à la mise en œuvre des projets sportifs territoriaux (PST), sont ainsi gérés par les services déconcentrés de l'État. Ils visent à financer l'emploi, les dispositifs Prévention des noyades et développement de l'aisance aquatique, J'apprends à nager et Savoir rouler à vélo, ainsi que des actions liées à la lutte contre toutes les formes de violences dans le sport, à la promotion du sport santé…

2. Le mouvement sportif

Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), composé de l'ensemble des fédérations sportives, représente le sport français auprès des pouvoirs publics et des organismes officiels, fait respecter les règles qui régissent les sports olympiques, favorise la promotion des sportifs sur le plan social…



Les comités régionaux (CROS) et départementaux (CDOS) représentent localement le CNOSF. Ils ont pour mission la promotion et le développement du sport et sont les principaux interlocuteurs des collectivités territoriales, notamment pour l'organisation de championnats, manifestations sportives…

Les fédérations sportives sont, quant à elles, constituées sous forme associative et ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines sportives. Les clubs sportifs leur sont affiliés.

3. Les clubs et associations sportives

Ce sont les partenaires privilégiés des communes et intercommunalités dans la mise en œuvre des politiques sportives locales.

Les communes peuvent leur attribuer des aides prenant des formes diverses : subventions, mise à disposition de locaux et d'équipements, maison des associations… à la condition que ces associations et clubs soient déclarés et qu'ils exercent une activité d'intérêt général correspondant à leur statut. La demande d'aide établie



© Rarrarorro - AdobeStock.com

par l'association ou le club décrit le projet poursuivi et comprend le budget prévisionnel, le bilan, le compte de résultat et le compte rendu d'activité, la déclaration d'assurance, etc.

Cette aide donne lieu à une convention d'objectifs fixant les obligations respectives des parties.

D. Les manifestations sportives

Les manifestations sportives, qu'elles se déroulent dans l'enceinte d'un équipement sportif ou sur la voie publique, sont soumises à une déclaration préalable auprès du maire de la commune ou auprès du préfet (selon le type de manifestation et du nombre de personnes rassemblées sur le site). Elles sont assujetties à de nombreuses dispositions du Code du sport, notamment en termes de sécurité.
Le maire est également amené à mettre en œuvre ses pouvoirs de police générale afin d'assurer, en particulier, la sécurité et la salubrité publiques.

Voir chapitre 17 – La sécurité et la tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation, I et II.

Annexe 1 : Les principaux contrats et dispositifs éducatifs

Les cités éducatives

La Cité éducative, label lancé en 2019, vise à constituer des alliances éducatives dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville afin d'intensifier la prise en charge des jeunes de 0 à 25 ans au sein et hors de l'école. Piloté par l'Éducation nationale et l'ANCT, ce dispositif repose sur une gouvernance locale associant la préfecture, les services académiques et la commune. Labellisées pour trois ans, les cités éducatives se voient attribuer des crédits pour financer l'ingénierie et les actions éducatives par les ministères chargés de l'Éducation nationale et de la Ville.

La convention territoriale globale (CTG)

La convention territoriale globale, qui a remplacé l'ancien contrat enfance jeunesse, est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une CAF et une commune ou une intercommunalité compétente, dans le dessein d'organiser de manière optimale les offres d'accueil des enfants de moins de 17 ans révolus.
La CTG a pour objectif de rassembler en un seul document l'ensemble des priorités communes et des outils de financement spécifiques, comme l'indique la circulaire CNAF n° 2020-01 du 16 janvier 2020.
L'échelle intercommunale pouvant être proposée par la CAF n'est pas obligatoire.

Les contrats locaux d'accompagnement (CLA)

Le ministère de l'Éducation nationale a lancé, en 2021, à titre d'expérimentation, les contrats locaux d'accompagnement visant à encourager la dynamique de projets dans les établissements et les écoles qui sont socialement proches de l'éducation prioritaire, sans en faire partie, ou situés dans des territoires confrontés à des chocs conjoncturels, ou ayant des besoins d'accompagnement particuliers identifiés.

Le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS)

Il a été créé pour proposer un accompagnement personnalisé à des enfants et jeunes en difficulté scolaire, de l'école élémentaire au lycée, hors du temps scolaire, à travers des ressources socio-éducatives, culturelles ou sportives. Des actions en direction des parents peuvent aussi être menées.
Le Clas est intégré au schéma départemental des services aux familles et fait l'objet d'un appel à projets chaque année scolaire. Les financements proviennent de l'État, de la Caisse d'allocations familiales, de la Mutualité sociale agricole (MSA) et des collectivités territoriales.

Le Plan mercredi

Il vise à inciter les communes et leur intercommunalité à proposer aux enfants des activités qualitatives le mercredi, organisées dans le cadre de l'accueil de loisirs sans hébergement, structure déclarée auprès des services de l'État, que l'école revienne aux quatre jours ou reste à la semaine de neuf demi-journées.
La collectivité doit modifier ou refaire son PEDT en respectant les principes de la charte qualité du Plan mercredi, axés notamment sur l'articulation des activités périscolaires avec les enseignements, l'accessibilité et l'inclusion de tous les enfants, l'ancrage du projet dans le territoire ainsi que sur la qualité des activités. Le maire ou le président de l'EPCI, le directeur académique et la CAF sont signataires d'une convention afférente à la charte qualité garantissant leur engagement à la respecter.

Voir l'instruction n° 2018-139 du 26 novembre 2018 et la note de service SPOV2511397N du 18 mars 2025 sur jeunes.gouv.fr

Le projet éducatif territorial (PEDT)

L'article 66 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (qui modifie l'article L. 551-1 du Code de l'éducation) prévoit que des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité avec lui, peuvent être organisées dans le cadre d'un PEDT.



Annexe 1 : Les principaux contrats et dispositifs éducatifs (suite)

L'article R. 551-13 du Code de l'éducation précise que le PEDT est conjointement élaboré par la commune ou l'EPCI compétent en matière de fonctionnement des écoles, à l'initiative du projet, par les services de l'État, les associations, les institutions culturelles et sportives, voire avec d'autres collectivités territoriales. Une convention est signée entre les parties prenantes. Il peut utilement s'appuyer sur les dispositifs préexistants, en particulier le projet éducatif local (PEL). Le PEDT ouvre la possibilité pour la commune ou l'EPCI de demander une dérogation sur l'organisation du temps scolaire (sauf pour la semaine de 4 jours) et/ou pour alléger les normes d'encadrement des accueils de loisirs périscolaires.

Voir la circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 sur education.gouv.fr

Le programme de réussite éducative (PRE)

Mis en place en 2005, il a pour but d'accompagner, depuis l'école maternelle jusqu'à l'âge de 16 ans, les enfants et les adolescents qui présentent des signes de fragilité, et leur famille, vivant dans les territoires prioritaires de la ville, en lien étroit avec les établissements de l'éducation prioritaire.
Le PRE vise à traiter globalement les problèmes de l'enfant liés à son environnement au travers d'un soutien individualisé et personnalisé. Une équipe pluridisciplinaire de soutien est constituée de professionnels des secteurs éducatifs, socio-éducatifs et médico-éducatifs, culturels et sportifs...
La structure porteuse de ce dispositif peut être une caisse des écoles, un groupement d'intérêt public, un établissement public local d'enseignement ou un CCAS. Un internat de réussite éducative peut aussi être créé.
L'ANCT est le principal financeur du dispositif : à hauteur de 66,1 millions d'euros de crédits de l'État en 2025, ce qui représente 70 % du financement total du PRE.

Les territoires éducatifs ruraux (TER)

L'Éducation nationale a déployé en 2021 l'expérimentation des TER, en voie de généralisation, qui s'assimilent à une sorte de Cité éducative pour la ruralité. Les TER visent à renforcer les prises en charge pédagogiques et éducatives des enfants et des jeunes, avant, pendant et après l'école. Chaque TER repose sur un réseau composé d'au moins un collège et de ses écoles de rattachement. La gouvernance du dispositif a pour pivot l'Éducation nationale, en lien avec les acteurs volontaires, avec une conférence des financeurs mise en place au niveau du département (CAF, MSA, agence régionale de santé [ARS], caisse primaire d'assurance maladie [CPAM], DDETS, département, région...) et une gouvernance locale associant la dimension scolaire (IEN, directeurs d'école...), éducative (commune, associations...), mais aussi sociale et de santé (CCAS, centre médico-psychologique [CMP], maire). Chaque TER bénéficie d'une dotation annuelle de 30 000 euros pendant trois ans.

Les territoires numériques éducatifs (TNE)

L'Éducation nationale a lancé, en 2021, à titre d'expérimentation, le dispositif des territoires numériques éducatifs permettant la mise à disposition d'équipements numériques et leur accompagnement, de formations adaptées aux besoins locaux et de ressources pédagogiques. Il est attendu de cette impulsion des effets tangibles sur les pratiques pédagogiques et les apprentissages des élèves. Le TNE suppose la convergence d'actions menées par l'État, les collectivités et les parents d'élèves.

Le volet éducatif du contrat de ville

L'organisation en volets des contrats de ville n'est désormais plus obligatoire. Néanmoins, le contrat de ville est de nature à formaliser un projet éducatif global en faveur des enfants et jeunes des quartiers prioritaires en mettant en cohérence l'ensemble des dispositifs éducatifs existants, comme le PRE ou le Clas. Il permet de favoriser la réussite scolaire et éducative, de prévenir le décrochage scolaire et de soutenir les familles et leurs liens avec la communauté éducative.



Annexe 2 : Les droits d'auteur

Toute représentation organisée à l'initiative d'une commune, qu'elle soit musicale, dramatique ou audiovisuelle, nécessite des autorisations, le versement de redevances ainsi que le respect des obligations sociales.
Un certain nombre de sociétés de perception et de répartition des droits sont agréées par l'État pour assurer la gestion collective des droits d'auteur de leur secteur.
Ainsi, en particulier :

Pour la représentation d'œuvres dramatiques (œuvres théâtrales, œuvres lyriques, opéras, ballets et œuvres chorégraphiques, œuvres de cirque et d'arts de la rue…), qu'elle soit sous forme de spectacle vivant ou audiovisuel, les déclarations et droits relèvent généralement de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD).

Pour la musique, l'AMF et la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) ont signé un nouvel accord de partenariat global le 26 novembre 2018, puis un avenant daté du 20 septembre 2024 (applicable depuis le 1er janvier 2025) aux modalités assouplies et couvrant un champ de manifestations élargi.

Outre les communes et les intercommunalités compétentes, demeurent concernés les CCAS/CIAS, ainsi que les associations et comités des fêtes situés sur le territoire de la commune, à l'occasion des seules fêtes nationales, locales ou à caractère social (mais aussi pour la Fête de la musique depuis 2025) destinées aux habitants de la commune, à condition que ces événements soient organisés pour le compte et à l'initiative de la commune par l'intermédiaire d'un mandat officiel (délibération du conseil municipal) communiqué à la SACEM.

D'une manière générale, si les fêtes nationales, locales et à caractère social conservent le bénéfice d'une réduction de 25 %, une nouvelle réduction autour de 10 % est dorénavant accordée aux autres diffusions musicales, sauf exception.

- Pour toutes les communes, un parcours de déclaration en ligne spécifique a été mis en place par la SACEM.

Deux forfaits optionnels sont prévus par l'accord de 2018 pour l'ensemble des communes :
- forfait pour la musique à l'école, à la crèche ou au centre de loisirs (tarif par établissement) ;
- forfait pour les établissements d'enseignement musical (tarif par manifestation).

En outre, l'AMF et la SACEM ont signé, outre l'avenant précité, deux nouveaux accords de partenariat spécifiques datés du 20 septembre 2024 couvrant dorénavant :
- les établissements de concerts et de spectacles, théâtres et assimilés : réduction nouvelle de 12 % sur les droits d'auteur ;
- les festivals : réduction nouvelle de 9 %.

Pour les communes et les intercommunalités jusqu'à 5 000 habitants, l'avenant du 20 septembre 2024 prévoit, si elles le souhaitent, d'opter pour un forfait unique annuel couvrant les événements en musique organisés par la commune (sauf événements d'envergure au budget supérieur à 5 000 € ou au prix d'entrée supérieur à 20 €), y compris la sonorisation permanente des équipements municipaux, dont la musique diffusée sur le site Internet ou lors de l'attente téléphonique.

Ce dispositif se matérialise par la mise en place :
- pour les communes jusqu'à 500 habitants, d'un forfait annuel unique quel que soit le nombre d'événements ;



Annexe 2 : Les droits d'auteur (suite)

- pour les communes de 501 à 5 000 habitants, d'un forfait annuel dont le montant varie en fonction de la taille de la commune et du nombre d'événements organisés, jusqu'à six événements inclus (des événements pouvant être ajoutés au-delà de six moyennant un supplément).

Ces tarifs intègrent la réduction de 25 % sur les droits d'auteur dus par les collectivités au terme de l'accord entre la SACEM et l'AMF, ainsi que les droits « Spré ».

Les communes ont la possibilité de déclarer, mais aussi de régler les factures en ligne dans leur espace client sur sacem.fr, mais pour les collectivités de plus de 5 000 habitants, seule la déclaration est aujourd'hui possible pour des raisons techniques.

Attention, la SACEM s'appuie sur la population de référence, et non la population municipale, pour vérifier que les communes peuvent bien opter pour ce nouveau forfait. Toutefois, à la demande de l'AMF, la SACEM a accepté de modifier le mode de calcul de la population de référence en limitant le coefficient de prise en compte des résidences secondaires.

Voir les accords de partenariat AMF-SACEM sur www.amf.asso.fr/Réf. BW42579

■ Les bibliothèques municipales sont assujetties, sous conditions, au droit de prêt
Le prélèvement de 6 % sur le prix public HT des ouvrages (inclus dans le prix d'achat des livres acquis) est versé par les fournisseurs à la Société française des intérêts des auteurs de l'écrit (Sofia). Les manuels scolaires ne sont pas concernés par ce dispositif.
En contrepartie, les bibliothèques bénéficient d'un rabais de 9 % au maximum sur le prix public du livre.

Des exceptions au paiement des droits d'auteur sont prévues à l'article L. 122-5 du Code de la propriété intellectuelle, dont :
- la reproduction d'une œuvre et sa représentation effectuées à des fins de conservation ou destinées à préserver les conditions de sa consultation dans un but de recherche ou d'études privées par des particuliers, dans les locaux de l'établissement et sur des terminaux spécifiques par des bibliothèques accessibles au public, par des musées ou par des services d'archives, sous réserve que ceux-ci ne recherchent aucun avantage économique ou commercial ;
- la reproduction et la représentation par des personnes morales et par les établissements ouverts au public, tels que les bibliothèques, les archives, les centres de documentation et les espaces culturels multimédias, en vue d'une consultation strictement personnelle de l'œuvre par des personnes atteintes d'une ou de plusieurs déficiences des fonctions motrices, physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques et empêchées, du fait de ces déficiences, d'accéder à l'œuvre dans la forme sous laquelle l'auteur la rend disponible au public.



Annexe 3 : L'installation des cirques et des fêtes foraines

Le maire est compétent pour déterminer les emplacements des cirques et des fêtes foraines, mais aussi pour veiller au bon ordre et à la sécurité sur le domaine public, en vertu de ses pouvoirs de police (articles L. 2212-2 et suivants du CGCT).

Les exploitants doivent, préalablement à leur installation, obtenir une autorisation du maire délivrée sous la forme d'une autorisation personnelle d'occupation du domaine public à titre précaire et révocable. Les décisions du maire doivent toujours être inspirées par des considérations tirées du maintien de l'ordre public ou de la bonne gestion du domaine public communal.

La fixation des droits de place doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal.
Les délibérations du conseil municipal ou les arrêtés du maire tendant à transférer ou à supprimer des lieux traditionnellement ouverts à l'installation de cirques ou de fêtes foraines sont pris après une consultation menée auprès des professionnels intéressés selon des modalités définies par la commune (article L. 2213-34 du CGCT).

La mise en concurrence du domaine public

Pour les cirques et les fêtes foraines, la circulaire n° CPAE1727822C du 19 octobre 2017 prévoit deux types d'exception au principe de mise en concurrence de l'occupation du domaine public (ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017) lorsque :

- l'occupation ou l'autorisation utilisée est de courte durée : l'instruction INTA1919298J du 22 juillet 2019 a fixé cette durée à quatre mois avec une possibilité de la moduler à la marge pour la faire coïncider avec la saisonnalité de l'activité concernée ;
- le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité.

Pour ces exceptions, seule une publicité préalable de nature à informer les candidats potentiels sur les conditions générales d'attribution est requise. En revanche, ne peuvent pas bénéficier de cette exception les manèges isolés dont la durée d'autorisation est plus longue.

La médiation du préfet en cas de refus d'autorisation d'installation

Le décret n° 2022-376 du 17 mars 2022 établit que le préfet, saisi par un exploitant, assure dans les meilleurs délais une médiation à la suite de la décision de refus d'une commune d'autoriser un exploitant de cirque itinérant ou de fête foraine à s'établir sur son domaine public.
Dans les quinze jours suivants la décision de refus ou l'expiration du délai valant décision implicite de rejet, l'exploitant saisit le représentant de l'État dans le département aux fins de médiation dans le but de trouver un emplacement sur le domaine public ou privé de la commune. La demande est accompagnée, le cas échéant, de la copie de la décision de refus.
Le préfet définit librement les modalités de la médiation qu'il conduit.
La commission départementale des professions foraines et circassiennes est informée des demandes de médiation. Créée par le décret du 17 mars 2022, cette commission est présidée par le préfet, et sa composition est similaire à celle de la Commission nationale des professions foraines et circassiennes, où siège l'AMF.

- Pour les cirques, l'AMF a signé le 24 octobre 2018 une nouvelle charte « Droit d'accueil des cirques », qui formule un certain nombre de préconisations en termes de procédures d'accueil et d'installation tant pour les communes que pour les professionnels. Un guide, publié par Artcena en 2020, précise les modalités juridiques et techniques d'installation des cirques sur le territoire de la commune, dont la réglementation relative à la sécurité des spectacles et des chapiteaux ainsi qu'à la présentation d'animaux sauvages dans les spectacles.

Voir la charte d'accueil des cirques et le guide sur www.amf.asso.fr/Réf. BW10059



Annexe 3 : L'installation des cirques et des fêtes foraines (suite)

Jusqu'au 30 novembre 2028, la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes autorise la présence d'animaux sauvages dans les cirques itinérants. Dans ce contexte de transition jusqu'au 1er décembre 2028, date à laquelle la présence de ces animaux sera interdite, le ministère de l'Intérieur a rappelé, dans la circulaire n° INTK2500735J du 25 avril 2025, que le maire ne peut pas décider d'interdictions générales des cirques fondées sur la présence d'animaux. Les refus du maire doivent toujours être motivés par des considérations liées à l'ordre public, à la sûreté, à la salubrité ou à l'hygiène publique (article L. 2212-2 et suivants du CGCT).

Pour les fêtes foraines, la loi n° 2008-136 du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour les fêtes foraines ou parcs d'attraction, promue par l'AMF, prévoit que ceux-ci doivent être conçus, construits, installés, exploités et entretenus de façon à ne pas porter atteinte à la sécurité et à la santé des personnes.

Un contrôle technique initial et périodique, effectué ou vérifié par des organismes agréés, est à réaliser. Tout exploitant de manèges, machines ou installations est tenu d'afficher le nom de l'organisme de contrôle et la date de la dernière visite de contrôle.

Le décret d'application n° 2008-1458 du 30 décembre 2008 précise que l'installation d'un matériel forain sur le territoire de la commune donne lieu à la présentation au maire de la commune :

- des conclusions du rapport de contrôle technique ou du rapport de vérification et, le cas échéant, du rapport de contre-visite en cours de validité et comportant des conclusions favorables ;
- d'une déclaration établie par l'exploitant indiquant qu'il a réalisé les actions correctives nécessaires et que son matériel est maintenu en bon état, accompagnée des documents justificatifs.

De plus, à l'issue de l'installation du matériel, le décret prévoit que l'exploitant remet au maire une attestation de bon montage, et si le matériel fait l'objet d'un nouveau contrôle après la demande d'installation, le rapport de vérification ou de contre-visite.

Si les constatations effectuées ou l'examen des documents mentionnés le justifient, le maire peut interdire l'exploitation du matériel, le subordonner à des réparations ou modifications ou à la réalisation d'un nouveau contrôle technique.

La circulaire n° IOCE1107345C du 14 mars 2011 rappelle les principaux points de la réglementation concernant la sécurité des manèges. Un guide de préconisations sur la sécurité des manèges datant de 2016 a également été élaboré en lien avec l'AMF.
Enfin, les conditions d'installation et d'exploitation des manèges forains doivent pouvoir être précisées par un règlement intérieur.



Annexe 4 : La protection des abords autour des monuments historiques

La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (modifiée par la loi du 23 novembre 2018 dite « Elan ») a remplacé la notion de périmètre protégé de 500 mètres autour des monuments historiques par celle de « périmètre délimité des abords ».

Voir le décret du 21 juin 2019 relatif aux abords de monuments historiques, aux sites patrimoniaux remarquables et à la dispense de recours à un architecte pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole, et le portail du ministère de la Culture sur culture.gouv.fr/thematiques/monuments-sites/monuments-historiques-sites-patrimoniaux

Les périmètres proposés sont désormais définis en fonction de leur cohérence et de leur potentiel de contribution à la conservation ou la mise en valeur des monuments d'un point de vue urbain ou paysager. Le Code du patrimoine précise ainsi que « les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords » (article L. 621-30-I. du Code du patrimoine).

Leur emprise a pour objectif d'accompagner l'évolution qualitative de l'environnement aux abords des monuments.

La protection au titre des abords s'applique à toute partie non protégée au titre des monuments historiques d'un immeuble partiellement protégé. Cette protection, en revanche, ne concerne pas les immeubles ou parties d'immeubles protégés au titre des monuments historiques ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé en application des articles L. 631-1 et L. 631-2 du Code du patrimoine.

Le périmètre délimité des abords est créé par décision de l'autorité administrative (État : Drac, préfet), sur proposition de l'architecte des bâtiments de France ou de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale (commune ou EPCI en cas de transfert de la compétence), après enquête publique, consultation du propriétaire ou de l'affectataire domanial du monument historique et, le cas échéant, de la ou des communes concernées. Lorsque la proposition émane de l'architecte des bâtiments de France, elle est soumise à l'accord de l'autorité compétente en matière de PLU. La loi Elan a complété le dispositif en prévoyant le pouvoir pour l'autorité compétente en matière de PLU – commune ou EPCI – de proposer ce périmètre. Dans ce cas, la proposition est soumise à l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

À défaut d'accord de l'architecte des bâtiments de France ou de l'autorité compétente en matière de PLU, la décision est prise soit par l'autorité administrative (État : Drac, préfet), après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture, lorsque le périmètre ne dépasse pas la distance de 500 mètres à partir d'un monument historique, soit par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, lorsque le périmètre dépasse la distance de 500 mètres à partir d'un monument historique.

Dans ces zones, les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non, sont nécessairement soumis à autorisation préalable. L'autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions par l'architecte des bâtiments de France lorsque les travaux sont susceptibles de porter atteinte à la cohérence des immeubles avec le monument historique, sa conservation ou sa mise en valeur.

Ces abords ont le caractère d'une servitude d'utilité publique. À défaut de définition d'un tel périmètre, la règle des 500 mètres s'applique à tout immeuble bâti ou non bâti visible du monument historique ou visible en même temps que lui.





Élus : protégez-vous efficacement.

Exercer un mandat, c'est s'exposer à des risques qui peuvent impacter votre patrimoine, votre personne, votre image… que le contrat de la collectivité ne couvre pas.
Avec le contrat Profil Élus, Groupama vous accompagne et vous protège, vous, vos adjoints et vos conseillers, dans l'exercice de vos responsabilités.

Plus d'infos sur **groupama.fr/municipales**

Groupama
Toujours là pour moi

Pour les conditions et les limites des garanties, se reporter au contrat d'assurance ou se renseigner auprès de votre conseiller Groupama | Groupama Assurances Mutuelles pour le compte des Caisses Régionales d'Assurances Mutuelles Agricoles | Siège social : 8-10 rue d'Astorg 75383 Paris Cedex 08 | 343 115 135 RCS Paris | Entreprises régies par le code des assurances | Document et visuel non contractuels | Réf. Com ER/2025 | Crédit photo : Aurélien Chauvaud | Création : Agence Marcel | Décembre 2025.



CHAPITRE 16

L'action sociale et la santé

À côté du département, qui a une compétence générale en matière d'action sociale et la charge des prestations légales d'aide sociale, la commune, en lien avec son centre communal d'action sociale (CCAS, voir annexe 1), joue un rôle de premier plan dans ce domaine en sa qualité d'autorité organisatrice de la politique d'accueil du jeune enfant, mais aussi en développant une action sociale facultative, sous forme d'équipements, de services ou encore d'aides individuelles, en faveur des administrés, qui peut prendre des formes très diverses.

Concernant la santé, et plus spécifiquement l'accès à une offre de soins de proximité, accessible financièrement, le maire est devenu un acteur incontournable de ce sujet de forte préoccupation pour les citoyens. Le rôle du maire est d'ailleurs reconnu au sein de la gouvernance des agences régionales de santé (ARS), un représentant des maires disposant désormais d'un siège de vice-président au sein de leur conseil d'administration.



I. L'action sociale

A. L'action sociale en faveur de la petite enfance

1. Le rôle du département

Il est essentiellement lié à un objectif de protection de l'enfance au travers des services de la protection maternelle et infantile et de leur rôle de contrôle des modes d'accueil, ainsi que *via* des services d'aide sociale à l'enfance.

a. La protection maternelle et infantile (PMI)

Les services de PMI sont placés sous l'autorité du président du conseil départemental. Ils recouvrent, notamment, les domaines suivants :

- organisation des consultations et des actions médico-sociales de prévention et de suivi en faveur des femmes enceintes, des parents, et des enfants de moins de 6 ans, et des activités de planification familiale et d'éducation familiale ;
- instruction des demandes d'agrément des assistants maternels et réalisation d'actions de formation ;

FOCUS

Le comité départemental de services aux familles (CDSF)

Présidé par le préfet de département, le comité départemental de service aux familles est une instance de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement, au maintien et au développement des services aux familles.

Il est composé de trente-sept membres et comprend, notamment, des représentants des collectivités territoriales, des services de l'État, des caisses d'allocations familiales, d'associations, de gestionnaires et de professionnels concernés par les services aux familles, ainsi que des représentants d'usagers et des particuliers employeurs.

Les maires sont représentés au sein de cette instance, et, par ailleurs, un siège de vice-président leur est réservé (ainsi que pour le président du conseil départemental et celui de la CAF).

Chaque CDSF établit un schéma départemental des services aux familles. Celui-ci a pour objet d'évaluer l'offre et les besoins territoriaux en matière de services aux familles, et de définir un plan d'action et de priorités au niveau départemental.

- mission de surveillance et de contrôle des assistantes maternelles ainsi que des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans ; le président du département délivre, après instruction des services de PMI, une autorisation préalable à l'ouverture d'un établissement d'accueil du jeune enfant.
- participation aux actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger.

b. L'aide sociale à l'enfance (ASE)
Sa mission est de venir en aide aux enfants et à leur famille par des actions de prévention individuelles ou collectives, de protection et de lutte contre la maltraitance.

2. Le rôle de la commune

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein-emploi instaure le service public de la petite enfance. Dans ce cadre, de nouvelles missions sont confiées aux communes depuis le 1er janvier 2025.



a. Les communes sont les autorités organisatrices de la politique d'accueil du jeune enfant
L'ensemble des communes est tenu de :
- **compétence 1** : recenser les besoins d'accueil et de soutien à la parentalité des familles avec enfants de moins de 3 ans ainsi que l'offre disponible sur le territoire ;
- **compétence 2** : informer les familles et les futurs parents de l'offre disponible.

Les communes de plus de 3 500 habitants sont dans l'obligation de :
- **compétence 3** : planifier, au vu du recensement des besoins, le développement des modes d'accueil.

FOCUS

L'accompagnement financier

La loi de finances fixe chaque année le montant de l'accompagnement financier lié à la création des nouvelles compétences confiées aux communes. En 2025, année de mise en œuvre de ces nouvelles missions, l'enveloppe financière était de 86 millions d'euros à répartir entre toutes les communes de plus de 3 500 habitants. Deux critères étaient retenus : le nombre moyen de naissances domiciliées sur la commune au cours des trois dernières années et le potentiel financier communal par habitant. Fixés annuellement par décret et arrêté, ce montant comme ces critères sont susceptibles d'évoluer chaque année.

Cette troisième compétence est assortie d'une obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants de réaliser un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant :
- **compétence 4** : soutenir la qualité des modes d'accueil.

Enfin, les communes de plus de 10 000 habitants doivent disposer d'un relais petite enfance, notamment pour l'exercice des compétences 2 et 4.

Les compétences sont transférables, en tout ou partie et à tout moment, à l'EPCI.

b. La création de structures d'accueil des enfants de moins de 3 ans
La commune ou l'intercommunalité peut, au titre de ses compétences facultatives, créer des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), dont le fonctionnement et l'encadrement sont réglementés.

Les crèches collectives et haltes-garderies (dans les haltes-garderies, l'accueil des enfants se fait de façon ponctuelle) relèvent des catégories suivantes, selon la capacité d'accueil prévue par l'autorisation délivrée par le président du conseil départemental :
- les microcrèches : établissements d'une capacité d'accueil inférieure ou égale à 12 places ;
- les petites crèches : établissements d'une capacité d'accueil comprise entre 13 et 24 places ;
- les crèches : établissements d'une capacité d'accueil comprise entre 25 et 39 places ;
- les grandes crèches : établissements d'une capacité d'accueil comprise entre 40 et 59 places ;
- les très grandes crèches : établissements d'une capacité d'accueil supérieure ou égale à 60 places.

La commune gère ces établissements en lien avec le conseil départemental (qui délivre l'autorisation d'ouverture et accompagne les établissements dans la mise en œuvre des règles et normes s'imposant aux établissements) et la CAF en tant que financeur.

La commune peut gérer directement un EAJE ou en déléguer la gestion.

FOCUS

Les normes applicables aux EAJE

Les établissements d'accueil du jeune enfant sont soumis à des règles explicites relatives au taux d'encadrement comme aux locaux. Concernant le bâti et l'aménagement des locaux, un référentiel de normes très précis recense les recommandations ou obligations applicables.
Pour accompagner les gestionnaires, les services de l'État ont publié un outil d'autodiagnostic.

Pour en savoir plus : www.amf.asso.fr/Réf. CW42838

En outre, la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant établit les principes applicables à l'accueil du jeune enfant.

Pour en savoir plus : legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000044126586

c. L'avis délivré par la commune, autorité organisatrice de la politique d'accueil du jeune enfant

Tout nouveau projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement fait l'objet d'un avis favorable de la commune, en sa qualité d'autorité organisatrice de la politique d'accueil du jeune enfant. Elle donne son avis préalablement à l'autorisation du président du conseil départemental.

FOCUS

L'avis délivré par les communes aux EAJE privés

L'avis est lié à l'exercice de la compétence 3 de planification du développement des modes d'accueil.

- Dans le cas où l'avis est de la compétence de la commune, cette compétence ne peut pas être déléguée au maire. Seul le conseil municipal est compétent pour rendre l'avis par voie de délibération ;
- Dans le cas où l'avis est de la compétence de l'EPCI (en cas de transfert de la compétence 3), la compétence peut être déléguée au président de l'EPCI. L'avis est donc rendu soit par une délibération du conseil de l'EPCI soit, en cas de délégation, par une décision du président de l'EPCI.

Cet avis s'apprécie au regard des besoins quantitatifs et qualitatifs recensés sur le territoire de l'autorité organisatrice.

Pour en savoir plus :
- *https://solidarites.gouv.fr/mode-daccueil-du-jeune-enfant-outils-et-ressources ;*
- *https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2026-02/FAQ-reglementation-modes-d-accueil-du-jeune-enfant-19-fevrier-2026.pdf ;*
- *solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-07/Referentiel-national-qualite-accueil-jeune-enfant-2025.pdf*

FOCUS

Les relais petite enfance

La commune ou l'intercommunalité peut créer un relais petite enfance, qui a pour rôle d'informer les parents de jeunes enfants sur l'ensemble des modes d'accueil à leur disposition (individuels et collectifs), et de les accompagner dans le choix le plus adapté à leurs besoins.

Il constitue un levier important dans le cadre de la mise en œuvre du service public de la petite enfance, les communes (ou intercommunalités) de plus de 10 000 habitants sont d'ailleurs tenues d'en créer un.

Le relais petite enfance (ex-relais assistantes maternelles) accompagne également les assistants maternels en organisant, par exemple, des formations et temps d'accompagnement dans la pratique quotidienne, ou encore des moments de rencontre avec ou sans les enfants.

d. Le financement des établissements d'accueil du jeune enfant

Outre la participation des familles, la commune ou l'intercommunalité bénéficie d'aides de la Caisse d'allocations familiales (CAF) pour les enfants relevant du régime général et/ou de la Mutualité sociale agricole (MSA) pour les enfants dépendant du régime agricole et, de manière facultative, du département.
En moyenne, la commune ou l'intercommunalité finance 40 % du coût de fonctionnement, les 60 % restants étant pris en charge par la CAF et les familles.

La convention d'objectifs et de gestion de la branche famille (COG), signée entre l'État et la Cnaf, fixe notamment les objectifs en matière de développement de services aux familles ainsi que les modalités de cofinancements de ceux-ci.
La COG pour 2023-2027 a déterminé les modalités suivantes pour le financement des établissements d'accueil du jeune enfant :





En matière d'investissement :
Le plan crèches comme le fonds de modernisation des établissements d'accueil du jeune enfant peuvent être mobilisés auprès de la CAF.

Le plan d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants (Piaje, aussi appelé plan crèche), décidé par l'État pour 2023-2027 et géré par les CAF, prévoit une subvention socle de base de 8 000 euros par place (pour les établissements sous le régime de la prestation de service unique) à laquelle peuvent s'ajouter (sous conditions) certaines majorations – travaux de gros œuvre, travaux engagés dans une démarche respectueuse de l'environnement – ou encore un bonus lorsque le taux de couverture de la commune ou de l'intercommunalité est inférieur à 58 %.

Pour en savoir plus : data.caf.fr/pages/accueil-ods/

FOCUS

Le taux de couverture

Le taux de couverture est le rapport entre le nombre de places (tous modes d'accueil confondus) et le nombre d'enfants de moins de 3 ans.
Il vise à estimer une offre théorique.

Pour en savoir plus : caf.fr/professionnels/etudes-et-international/observatoire-national-de-la-petite-enfance-onape

Pour les places nouvelles uniquement, il est prévu une majoration de 4 000 euros à 7 000 euros par place selon le potentiel financier de la commune.
Les établissements sous le régime de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ainsi que les maisons d'assistants maternels sont éligibles à ces aides à l'investissement dans des proportions qui diffèrent.

En matière de fonctionnement :
- la prestation de service unique : la CAF verse au gestionnaire de l'EAJE la prestation de service unique (PSU), dont le montant, incluant les participations des familles, correspond à 66 % d'un prix de revient plafonné. Son montant est modulé en fonction du niveau de prestations de l'établissement (fourniture des produits d'hygiène et de soins ainsi que des repas, écart entre les heures facturées aux familles et les heures effectivement consommées) ;
- à cela s'ajoutent des financements forfaitaires et des bonifications par place, qui peuvent prendre des formes très diverses, pour soutenir le projet d'équipe et de l'établissement (ex. : financement de journées pédagogiques, valorisation de l'accueil d'enfants porteurs de handicap ou en cours de détection…) ou le projet du territoire (ces financements sont souvent liés à la signature d'une convention territoriale globale). Des aides peuvent également être sollicitées via le fonds « publics et territoires », à la main des CAF, qui a vocation à accompagner les besoins spécifiques des familles et des territoires.

FOCUS

La convention territoriale globale

La convention territoriale globale (CTG) remplace les contrats enfance jeunesse précédemment signés (CEJ). Elle reprend les principes du CEJ en élargissant le cadre d'action.

Ainsi, la CTG peut être définie comme une convention-cadre politique et stratégique qui permet d'élaborer et de mettre en œuvre un projet social de territoire partagé.

La signature avec la CAF peut se faire à l'échelle de la commune ou de l'EPCI. Ce choix est déterminé par les élus en fonction, notamment, de la répartition des compétences entre la commune et l'EPCI. L'échelle intercommunale pouvant être proposée par la CAF n'est pas obligatoire.

e. L'attribution des places en crèche
L'attribution des places en crèche apparaît comme un levier important pour la réduction des inégalités sociales dès l'enfance.
Dans l'objectif d'améliorer la communication avec les familles et la transparence dans l'attribution des places en crèche, l'AMF a publié, en 2018, un vade-mecum recensant les bonnes pratiques à adopter :
- faciliter les démarches d'inscription pour l'ensemble des familles désirant une place en crèche ;
- réunir des commissions collégiales pour l'attribution des places ;
- faciliter la réorientation des familles vers les différents modes d'accueil et notamment l'accueil individuel ;
- informer les familles du calendrier général de la procédure d'attribution des places ;

- favoriser les temps d'échange avec les familles ;
- accompagner plus étroitement les familles ayant des besoins spécifiques ;
- choisir des critères d'attribution pertinents à l'aune d'un diagnostic de territoire ;
- panacher les critères d'attribution retenus ;
- ajuster les critères d'attribution au fil du temps ;
- coordonner les pratiques d'attribution des places avec les autres gestionnaires du territoire.

Pour en savoir plus : consulter le vade-mecum sur www.amf.asso.fr/Réf. BW39072

f. L'emploi et le soutien des assistants maternels

Un assistant maternel peut accueillir jusqu'à quatre enfants simultanément, et dans la limite de six mineurs de tous âges par dérogation accordée par les services de la PMI, après avoir été agréé par le conseil départemental et avoir suivi une formation. De façon générale, les assistants maternels sont libéraux et concluent directement des contrats avec les familles. Toutefois, la commune ou l'intercommunalité peut créer une crèche familiale regroupant des assistants maternels agréés, rémunérés par la commune qui les emploie, et gardant les enfants à leur domicile. La commune peut, en outre, mettre en place un relais petite enfance (voir encadré plus haut).

FOCUS

Les maisons d'assistants maternels (MAM)

Deux à six assistants maternels, dont au maximum quatre simultanément, accueillant chacun jusqu'à quatre enfants, peuvent se regrouper dans un local.

Pour exercer, les assistants maternels doivent disposer d'un agrément spécifique du conseil départemental, différent de celui les autorisant à exercer à domicile, et d'un agrément pour le local. Ils peuvent bénéficier d'aides à l'installation ou à l'achat de matériel de puériculture versées par la CAF.

Par l'intermédiaire d'une délégation d'accueil, chaque parent peut autoriser l'assistant maternel qui accueille son enfant à déléguer cet accueil à un ou plusieurs assistants maternels exerçant dans la même MAM.

Pour en savoir plus : https://solidarites.gouv.fr/guide-pratique-creer-une-maison-dassistants-maternels

Enfin, la commune ou l'intercommunalité peut également soutenir la création de maisons d'assistants maternels, par la mise à disposition de locaux notamment.

g. Le soutien à la parentalité

La commune ou l'intercommunalité peut créer différents établissements ou services afin d'accompagner les familles dans leur parentalité. Lesquels peuvent très souvent bénéficier d'un accompagnement financier de la Cnaf.

À titre d'illustration, le point info famille a pour mission d'informer les familles sur tous les domaines de leur vie quotidienne et de les orienter vers le bon interlocuteur (modes d'accueil, handicap, soutien à la parentalité, accompagnement à la scolarité, activités périscolaires) ; le lieu d'accueil enfants-parents (Laep) favorise les rencontres, les échanges et les jeux pour les enfants de 0 à 4 ans, avec leurs parents.

Pour en savoir plus : solidarites.gouv.fr/mise-jour-de-la-charte-nationale-de-soutien-la-parentalite

B. L'action sociale en faveur des personnes âgées

1. Le rôle du département

Le département est chargé de la politique de prise en charge des personnes âgées. Il coordonne, dans le cadre d'un schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, l'action en gérontologie de proximité. Ce schéma, établi pour cinq ans, permet un bilan et un suivi du niveau et de l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population. Il arrête des priorités d'action.

Le département instruit et finance l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Il délivre l'autorisation, contrôle et fixe les prix des différents services et établissements à l'endroit des personnes âgées (les services d'aide à domicile, les résidences autonomie et les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes [Ehpad]).

Pour les Ehpad, l'autorisation et le contrôle se font conjointement avec l'ARS.

Au titre de l'aide sociale, le département peut accorder aux personnes âgées à faibles ressources une aide au soutien à domicile et participer aux frais de séjour dans un établissement d'hébergement.





FOCUS

Le service public de l'autonomie

La loi du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie prévoit la mise en place d'un service public départemental de l'autonomie (SPDA) dans l'ensemble des départements au 1er janvier 2025. Le SPDA est piloté par le département, mais associe d'autres acteurs, en particulier le bloc communal, l'ARS, les établissements et services sociaux et médico-sociaux destinés aux personnes âgées et/ou handicapées, les communautés professionnelles territoriales de santé…
Quatre missions lui sont confiées :

- réaliser l'accueil, l'information, l'orientation et le suivi dans la durée des personnes âgées, des personnes handicapées et des proches aidants et apporter une réponse complète, coordonnée et individualisée à leurs demandes ainsi qu'à celles des professionnels concernés, afin de favoriser un égal accès au service et une coordination dans l'accompagnement et dans les actions entreprises ;
- s'assurer de la réalisation par les services qui en ont la charge de l'instruction, de l'attribution et de la révision des droits des personnes âgées et handicapées, dans le respect des délais légaux ;
- assister les professionnels des secteurs social, médico-social et sanitaire intervenant auprès des bénéficiaires du service public départemental de l'autonomie dans l'élaboration de réponses globales et adaptées aux besoins de chaque personne ;
- diffuser, planifier et réaliser des actions d'information et de sensibilisation aux démarches de prévention individuelle, des offres de prévention collective ainsi que des actions de repérage et une démarche volontaire pour aller vers les personnes fragiles en situation de handicap et les personnes vulnérables âgées, évaluées et fournies par le centre de ressources probantes mentionné à l'article L. 223-7-1 du Code de la sécurité sociale.

Pour en savoir plus : cnsa.fr/informations-thematiques/service-public-departemental-de-lautonomie

2. Le rôle de la commune

La commune a peu de compétences obligatoires concernant la dépendance, hormis la mise en place d'un registre nominatif des personnes âgées. Elle mène à titre facultatif et volontaire une politique envers les personnes âgées qui peut prendre des formes très variées (actions en faveur de l'inclusion sociale des personnes âgées, de l'accès aux droits, de la coordination des acteurs, du développement d'une offre de mobilité adaptée, de logements inclusifs…).

Le maire peut aussi conduire des actions en faveur des aidants (ex. : café des aidants).

ATTENTION !

La canicule

La commune doit mettre en place un registre nominatif des personnes âgées et handicapées vivant à domicile qui en font la demande, pour permettre l'intervention des services sanitaires et sociaux en cas de déclenchement du plan d'alerte et d'urgence.

a. Le soutien à domicile

Pour donner la possibilité aux personnes âgées de rester à leur domicile, la commune peut :

- développer elle-même des services de transport, d'aide-ménagère, de portage de repas, de téléalarme, de soins infirmiers à domicile, de petits dépannages, d'actions d'animation et de loisirs. Elle peut bénéficier d'aides financières pour les services d'aide-ménagère (département), de téléalarme (département, région), de soins infirmiers à domicile (sécurité sociale) ;
- soutenir des associations (par ex. : Familles rurales, ADMR – association de service à domicile en milieu rural).

b. La création d'établissements accueillant des personnes âgées

Au regard du vieillissement de la population, l'Ehpad va devenir un établissement essentiel pour la fin de vie des personnes âgées.

La commune ou l'intercommunalité peut notamment créer ou gérer, au travers de son CCAS ou Cias, des Ehpad.

FOCUS

La fusion des sections soins et dépendance

Le décret n° 2025-168 du 20 février 2025 relatif au financement des établissements participant à l'expérimentation prévue par l'article 79 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 vise à expérimenter, dans certains départements volontaires, pour des Ehpad ou des petites unités de vie, une fusion des sections « soins » (financements ARS) et « dépendance » (financements départements).

c. Les services à la personne

La commune (ou le CCAS) doit demander aux services de l'État, pour l'ensemble de ses activités de services à la personne, un agrément qui lui permet, en contrepartie, d'être exonérée des cotisations patronales.

FOCUS

Réforme des services d'aide à domicile (entrée en vigueur au 1er janvier 2026)

Jusqu'à présent, l'aide à domicile et les soins infirmiers étaient assurés par différents services. Ils sont désormais regroupés en une catégorie unique, les services autonomie à domicile (SAD). Les SAD comprennent les services d'aide à domicile (Saad), les services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) et les services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad).

Désormais, les SAD « mixtes » proposent à la fois des soins infirmiers et de l'aide à domicile, et les SAD « aide » interviennent uniquement pour l'aide (ménage, repas, hygiène…).

Les ARS accompagnent les services dans cette évolution.

➡ *Pour en savoir plus : solidarites.gouv.fr/faq-reforme-des-services-autonomie-domicile*

C. L'action sociale en faveur des personnes handicapées

1. Le rôle du département

Au titre de l'aide sociale, le département prend en charge les frais d'hébergement en foyer, les frais de transport des élèves et étudiants, assure le versement de la prestation de compensation du handicap (PCH) accordée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), ainsi que celui de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

2. Le rôle de la commune

a. La création d'une commission communale pour l'accessibilité

Depuis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, une commission communale doit être créée dans les communes de 5 000 habitants et plus. Sa mission est d'organiser le recensement des logements accessibles, de proposer des améliorations tant en termes de mobilité que de services, et de faire un rapport annuel sur l'état de l'accessibilité du cadre bâti, de la voirie, des espaces publics et des transports.

Si les communes adhèrent à un EPCI compétent dans le domaine des transports ou de l'aménagement du territoire et dont la population atteint 5 000 habitants, une commission intercommunale doit être créée.

b. La mise en place d'un plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics (Pave)

La loi de 2005 précitée prévoit que chaque commune d'au moins 1 000 habitants ou, le cas échéant, chaque EPCI ayant pris cette compétence, est dans l'obligation d'établir un Pave. Ce dernier constitue un document de diagnostic de l'existant et comporte aussi des mesures à prendre pour faciliter l'accès aux voies de la commune et la circulation sur ces voies de toute personne handicapée, en termes de mobilité et d'informations. Pour rappel, depuis le 1er juillet 2007, tous les nouveaux aménagements de voirie doivent être conçus en respectant les règles d'accessibilité (travaux de réhabilitation, réfection, réaménagement ou création).

c. Rendre les transports accessibles à tous

Selon la loi d'orientation des mobilités (LOM, 2019), les collectivités territoriales doivent garantir l'accès égal aux transports pour tous. Cette obligation concerne l'ensemble des déplacements sur le territoire, qu'il s'agisse de transports collectifs (bus, cars, trains) ou individuels. Cela implique d'aménager les véhicules, gares et points d'arrêt pour les personnes à mobilité réduite, de rendre l'information voyageurs accessible, et de former les agents à l'accueil universel. Les schémas directeurs d'accessibilité des points d'arrêt (Sd'ap) servent de référence pour les aménagements prioritaires. L'objectif est de faire de chaque mode de transport un vecteur d'inclusion territoriale, en conformité avec la LOM et la loi Handicap.



d. Accessibilité des sites Internet aux personnes ayant un handicap

Les obligations d'accessibilité aux contenus des sites publics aux personnes en situation de handicap ont été introduites par l'article 47 de la loi du 11 février 2005.

Concrètement, il s'agit, par exemple, de choisir des logiciels adaptés, des polices de caractère de taille suffisamment importante, de mettre un texte alternatif aux images, d'ajouter des sous-titres synchronisés avec la bande-son pour une vidéo, de porter une attention au choix des couleurs…

À l'origine, seuls les sites Internet étaient concernés, aujourd'hui l'obligation s'étend également aux applications mobiles, aux sites Intranet et Extranet, aux progiciels, et au mobilier urbain numérique pour leur partie applicative.



Depuis le 23 septembre 2019, les sites publics doivent :
- publier une déclaration d'accessibilité (état de la conformité, signalement des contenus non accessibles, dispositif d'assistance et de contact) ;
- élaborer un schéma pluriel de mise en accessibilité (sur trois ans au maximum) ;
- afficher leur conformité (et leur non-conformité) sur une page d'accueil.

Depuis le 1er janvier 2024, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) est chargée d'identifier les manquements, d'émettre des injonctions de mise en conformité et de sanctionner l'inaction.

Toutefois, le décret du 24 juillet 2019 prévoit que la mise en accessibilité doit être effectuée « dans la mesure où elle ne crée pas une charge disproportionnée » pour la collectivité. Ce qui permet aux petites communes disposant d'un site Internet de justifier de sa non-accessibilité, tout en essayant de mettre en place des alternatives accessibles.

e. La création de services

La commune peut prendre des initiatives pour faciliter la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et ainsi prendre toute mesure qu'elle pense nécessaire pour accompagner l'accessibilité et l'inclusion de tous :
- création de services améliorant leur quotidien (transports à la demande, logements disposant de services adaptés, auxiliaires de vie et aides à domicile) ou favorisant leur insertion sociale (centres d'aide par le travail, ateliers protégés…) ;
- aide au stationnement : le maire est compétent pour mettre en place des places de stationnement sur la voie publique, avec un quota minimum de 2 % accessibles, ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public ;
- charte « Commune-Handicap » : la commune peut signer, avec les associations locales de personnes handicapées, la charte élaborée par l'AMF, qui vise à promouvoir l'intégration des personnes handicapées dans la cité en améliorant leur autonomie par des actions concertées.

f. L'inclusion par l'emploi

Tout employeur public comptant au moins vingt équivalents temps plein (ETP) doit respecter un taux d'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) fixé à 6 %.
Le recrutement peut s'accompagner d'aménagements du poste ou du temps de travail selon les besoins.
Par ailleurs, tout employeur public de 250 agents ou plus doit obligatoirement désigner un référent handicap pour assurer l'accompagnement des agents concernés.

Une boîte à outils réalisée par la délégation interministérielle à l'Accessibilité recense les cadres légaux, les aides disponibles ainsi que les initiatives locales concernant l'accessibilité pour tous les types de handicap.

Pour en savoir plus, voir :
- *la boîte à outils de la délégation interministérielle à l'Accessibilité : handicap.gouv.fr/accessibilite-une-boite-outils-numerique-pour-accompagner-les-elus-dans-la-mise-en-accessibilite-de-leurs-territoires ;*
- *et sur www.amf.asso.fr/Réf. BW9813, les guides disponibles (Pave, services municipaux, autres services), l'enquête 2025 sur le handicap, ainsi que le modèle de charte « Commune-Handicap ».*

II. La santé

Le maire est devenu un acteur incontournable des politiques de santé et, plus spécifiquement, de l'accès aux soins (sujet de préoccupation majeur des citoyens), mais aussi de la prévention en santé, bien qu'il ne dispose que de peu de compétences en la matière.
En effet, le maire exerce, au titre de sa compétence de police générale, une mission de protection de la santé publique et de prévention des risques sanitaires.
Il peut, toutefois, agir en faveur de l'accès aux soins, à titre facultatif, de différentes façons : gestion de

centres de santé, aides à l'installation de professionnels de santé (dans les zones sous-dotées en offre de soins), soutien aux maisons de santé pluriprofessionnelles…

Son rôle est également davantage reconnu en termes de gouvernance. Un représentant des maires dispose désormais d'un siège de vice-président au sein du conseil d'administration des ARS, et le maire peut aussi présider le conseil de surveillance d'un établissement de santé implanté sur le territoire de la commune.

Pour aller plus loin : www.amf.asso.fr/Réf. BW42883

A. L'organisation territoriale de l'offre de soins

1. Les communautés professionnelles territoriales de santé

Les CPTS sont un outil d'organisation des soins de premiers recours : elles ont, principalement, pour objectif de renforcer et d'organiser la coordination des professionnels de santé, mais aussi d'organiser la permanence des soins. Elles ont également pour mission de faciliter les parcours de soins entre la médecine de premiers recours et l'hôpital.

Les CPTS sont créées à l'initiative des professionnels de santé. Elles regroupent des professionnels de santé du premier et second recours, des acteurs du secteur médico-social, voire des hôpitaux. Si le maire n'en est pas membre de droit, sa présence est à la fois légitime et souhaitée, notamment au regard de sa connaissance du territoire et des besoins de la population.

2. Les conseils territoriaux de santé (CTS)

Dans chaque région, le directeur général de l'ARS délimite les territoires de démocratie sanitaire. Leur objectif est de structurer le dialogue entre les acteurs de santé. Pour cela, dans chaque territoire de démocratie sanitaire, est installé un conseil territorial de santé. Le CTS est composé de trente-quatre membres au moins, dont des représentants des communes et intercommunalités. Le CTS contribue à l'élaboration du projet territorial de santé chargé principalement d'organiser les parcours de santé, l'accès à la prévention ou encore aux soins non programmés et spécialisés.

Le projet territorial de santé s'appuie sur les contrats locaux de santé (CLS) portés par l'ARS et la collectivité territoriale en vue de la mise en œuvre d'une offre de soins de proximité.

FOCUS

Le conseil d'administration de l'ARS

La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 prévoit que le conseil d'administration (CA) de l'ARS est coprésidé par un maire, ainsi qu'un renforcement de la place des élus locaux.

Le décret du 19 juin 2024 relatif à la composition et au fonctionnement du CA des ARS accroît le poids des élus (en prévoyant un nombre de sièges plus important) et élargit, par ailleurs, la liste des sujets sur lesquels le CA est amené à se prononcer : une information au moins mensuelle en cas de crise sanitaire, les orientations sur les conventions avec les collectivités territoriales pour la mise en œuvre du projet régional de santé (PRS), un état des lieux régulier sur les déserts médicaux, un rapport annuel de l'ARS sur les actions financées par le fonds d'intervention régional (FIR).

3. Les contrats locaux de santé (CLS)

Le contrat local de santé est l'un des seuls outils de contractualisation en santé à la main du maire. Il s'agit d'un outil porté conjointement par l'ARS et une collectivité territoriale qui vise à mettre en œuvre des actions au niveau local pour réduire les inégalités territoriales et sociales de santé, à agir sur la promotion de la santé et de la prévention et à favoriser les passerelles avec l'hôpital et le médico-social.

D'autres acteurs peuvent être associés à son élaboration : les préfets, les services de l'État, les acteurs de santé, les associations du territoire…

Les contrats locaux de santé doivent comporter un volet consacré à la santé mentale, tenant compte du projet territorial de santé mentale. Ils sont conclus prioritairement dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou des difficultés d'accès aux soins.

Le projet régional de santé prend en considération les contrats locaux de santé existants sur le territoire régional.

L'ARS finance souvent pour moitié le poste de coordinateur du CLS.





4. Les conseils locaux de santé mentale (CLMS)

Le CLSM est un espace de concertation et de coordination piloté par le maire qui rassemble des représentants de la psychiatrie publique, des usagers des services de santé mentale et leurs aidants, ainsi que tout acteur intéressé sur un même territoire.

Il a pour objectif de définir et mettre en œuvre des politiques locales et des actions aidant à l'amélioration de la santé mentale des populations concernées.
Il met en œuvre des actions au niveau local permettant d'agir aussi bien sur les déterminants de la santé mentale (environnement, logement, éducation, action sociale, urbanisme, etc.) que sur les parcours de santé.

Au-delà de l'accès aux soins, les CLSM ont cinq grands objectifs :
- lutter contre la stigmatisation en santé mentale ;
- agir sur les déterminants de la santé mentale ;
- prévenir les troubles psychiques ;
- favoriser l'inclusion sociale et le respect des droits des personnes atteintes de troubles psychiques ;
- et enfin, promouvoir des parcours de soins adaptés et accessibles.

Ils concourent également à prendre en charge les cas les plus complexes.

Pour aller plus loin : ressources-clsm.org/sites/default/files/2025-06/250519-Guide%20national%20CLSM-web_3.pdf et ressources-clsm.org/

FOCUS

La santé mentale a été décrétée Grande Cause nationale pour 2025 et 2026.

Pour aller plus loin : www.amf.asso.fr/Réf. BW41017

B. Les aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé

1. Au bénéfice des professionnels en exercice

Les communes, situées dans des zones rurales ou urbaines, reconnues par les agences régionales de santé comme déficitaires en offre de soins peuvent, sous conditions, attribuer des aides aux professionnels de santé. Ces aides peuvent consister en :
- une mise à disposition de locaux destinés à cette activité (ex. : maisons de santé) ;
- une prise en charge, en tout ou partie, des frais de fonctionnement ou d'investissement liés à l'activité de soins ;
- une mise à disposition d'un logement pour les professionnels de santé libéraux ou le versement à ceux-ci soit d'une prime d'installation soit d'une prime forfaitaire.

FOCUS

Les ateliers santé ville

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient du dispositif ateliers santé ville. Il s'agit d'un outil de coordination des acteurs locaux de la santé mis à disposition des professionnels des secteurs sanitaires, sociaux, éducatifs, des habitants et des élus pour faciliter la mise en place d'actions de prévention et d'accès aux soins dans ces quartiers. Ce dispositif a pour objectif la réduction des inégalités sociales, économiques, environnementales en matière de santé en proposant un soutien méthodologique pour la mise en œuvre de projets en lien avec la santé et le bien-être des habitants.

L'octroi de ces aides peut être subordonnée à des conditions, comme des modes d'exercice de groupe ou interprofessionnel afin de proposer aux habitants une offre de soins diversifiée et permanente.

Les aides attribuées par les collectivités doivent faire l'objet d'une convention passée entre l'Assurance maladie, la collectivité et le professionnel de santé qui s'engage à rester en exercice dans la zone pendant une durée à déterminer. Elles peuvent être complétées par des aides d'autres acteurs, en particulier de l'Assurance maladie.

ATTENTION !

Considérant l'augmentation des difficultés d'accès aux soins de la population, le maire est désormais fortement sollicité par des cabinets privés, proposant diverses prestations payantes visant à faire venir des médecins sur la commune, vis-à-vis desquels il convient d'être prudent.

En amont de la création d'une aide à l'installation ou au maintien de professionnels de santé, il est indispensable de rechercher le conseil et l'appui de l'ARS et de la Caisse primaire d'assurance maladie (Cnam), notamment afin de vérifier le zonage dans lequel se situe la commune (celui-ci est déterminant

pour permettre ou non de créer une aide en faveur des professionnels de santé), mais aussi de connaître les aides allouées par ces acteurs. À titre d'exemple, la Cnam propose de nombreux contrats aux professionnels de santé pour lutter contre la désertification médicale.

FOCUS

Deux journées solidaires

Dans le cadre du pacte de lutte contre les déserts médicaux, le Gouvernement a présenté une carte avec les 151 zones prioritaires identifiées pour la mise en œuvre de la mission de solidarité des médecins libéraux. La cartographie repose sur un indice de vulnérabilité élaboré par la direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (Dress), intégrant des critères tels que la densité médicale ou encore le nombre de patients atteints d'affections de longue durée. Elle tient également compte des concertations menées par les ARS auprès des élus locaux, en lien avec les préfets.

Depuis septembre, ces zones disposent progressivement de cabinets solidaires. Sur la base du volontariat, des médecins en exercice ou retraités interviennent afin de garantir une offre de soins de proximité. Cette première phase devrait être suivie d'une phase de généralisation au cours de l'année 2026.

Pour aller plus loin : sante.gouv.fr/grands-dossiers/un-meilleur-acces-aux-soins-pour-tous-sur-le-territoire/article/pacte-de-lutte-contre-les-deserts-medicaux-151-zones-prioritaires-identifiees

De plus, les communes et EPCI peuvent exonérer de la contribution économique territoriale (CET), pour une durée de deux à cinq ans, les médecins libéraux ainsi que les auxiliaires médicaux qui s'établissent dans une commune de moins de 2 000 habitants ou dans une commune située dans une zone France ruralités revitalisation (ZFRR).

Au même titre que d'autres entreprises privées, les médecins libéraux et autres auxiliaires médicaux qui s'installent dans une zone délimitée à des fins de développement économique (zones franches urbaines, ZFRR…) peuvent bénéficier de mesures d'allègement fiscal (exonération temporaire d'impôt sur le bénéfice non commercial, exonération temporaire et facultative de taxe foncière et de CET).

2. En faveur des étudiants en santé

La commune peut apporter des aides aux étudiants en médecine : indemnités de logement et de déplacement aux étudiants de troisième cycle effectuant leur stage dans certaines zones ; indemnités d'études et de projets professionnels à tout étudiant en médecine de troisième cycle s'il s'engage à exercer comme médecin généraliste dans une zone déficitaire pendant cinq ans au moins.

FOCUS

La charte d'accueil des étudiants en santé dans tous les territoires

Considérant que la connaissance du territoire est un facteur déterminant dans le choix d'installation future du professionnel de santé, l'AMF a signé, en partenariat avec la Fédération hospitalière de France (FHF), une charte d'accueil des étudiants en santé dans tous les territoires.
Cette démarche, qui a vocation à valoriser l'attractivité de chaque territoire, formalise les modalités d'accompagnement des étudiants.

Pour aller plus loin : www.amf.asso.fr/Réf. BW39484.

FOCUS

La réforme de la quatrième année d'internat de médecine générale

Les premiers « docteurs juniors » en médecine générale, avec la création de la quatrième année d'internat de médecine générale, devraient commencer à exercer en septembre 2026.
L'objectif affiché est d'orienter ces étudiants en priorité vers de la médecine de premier recours et vers les zones les moins dotées en offre de soins.
La commune pourra jouer un rôle de facilitatrice dans l'accueil des étudiants, notamment en mettant en œuvre, à titre facultatif et volontaire, des conditions d'accueil favorables.

C. Les différentes structures d'accès aux soins

1. Les centres de santé municipaux

La commune peut créer et gérer un centre de santé. Dans un centre de santé municipal, les médecins sont salariés par la commune ou rémunérés à la vacation. Les centres de santé facilitent l'accès aux soins des



FOCUS

Le label Maisons France santé

Une procédure de labellisation de Maisons France santé est engagée par le Gouvernement depuis la fin de l'année 2025 avec l'objectif d'en labelliser 5 000 d'ici à 2027. Chaque Maison France santé pourrait bénéficier d'un soutien de 50 000 euros par an sous réserve du respect d'un cahier des charges. L'objectif de ce réseau est de favoriser l'accès des citoyens à une offre de soins de proximité.

personnes défavorisées tout en étant ouverts à l'ensemble de la population. Les professionnels de santé travaillant dans des centres de santé gérés par des collectivités peuvent être des agents de ces collectivités.



2. Les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)

La commune est très souvent partie prenante, notamment par la mise à disposition de locaux (mais pas uniquement), des MSP. Il s'agit de structures pluriprofessionnelles dotées de la personnalité morale et constituées entre professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens.
Ces professionnels travaillent conjointement autour d'un projet de santé permettant leur exercice coordonné. Ces maisons de santé assurent des activités de soins sans hébergement et peuvent participer à des actions de santé publique ainsi qu'à des actions de prévention et d'éducation pour la santé et à des actions sociales.

3. Les maisons médicales de garde

Les maisons médicales de garde accueillent les patients pour des consultations de soins non programmées, pendant les horaires de fermeture des autres cabinets médicaux. Ces structures participent au désengorgement des urgences hospitalières en assurant une permanence des soins ambulatoires.

4. Les établissements hospitaliers

Le maire de la commune siège de l'établissement principal, ou son représentant, est membre de droit du conseil de surveillance. Par ailleurs, la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 autorise le maire de la commune où est situé un établissement public de santé ayant fusionné ou ayant été mis en direction commune avec l'établissement principal à participer aux réunions du conseil de surveillance, avec voix consultative.
Les communes peuvent contribuer au financement du programme d'investissement des établissements de santé publics et privés. Ces investissements doivent respecter les objectifs du schéma régional de santé.

a. Les hôpitaux de proximité

L'hôpital de proximité assure le premier niveau de gradation des soins hospitaliers. Leurs activités sont recentrées sur la médecine générale, la gériatrie, la réadaptation. Ils disposent de plateaux techniques d'imagerie, de biologie médicale et d'équipements de télésanté. En revanche, ces structures sont dépourvues de services d'obstétrique et de chirurgie. Le cas échéant, ils peuvent réorienter les patients vers des établissements de santé adaptés à leurs besoins.

b.Les groupements hospitaliers de territoire (GHT)

L'adhésion des établissements publics de santé à un groupement hospitalier de territoire, dont l'objectif est de renforcer la coordination et la prise en charge des patients, est obligatoire.

Le GHT est administré par différentes instances, notamment un comité stratégique, une commission médicale et un comité territorial des élus.

Sont associés à ce comité territorial des élus les maires des communes sièges des établissements parties du groupement ainsi que les représentants des élus des collectivités territoriales aux conseils d'administration des établissements ou services médico-sociaux membres. Ses missions sont plus précisément définies par la convention constitutive du GHT, mais il est, entre autres, chargé d'évaluer et contrôler les actions mises en œuvre par le groupement pour garantir l'égalité d'accès à des soins sécurisés et de qualité sur l'ensemble du territoire du groupement. Ce comité émet des avis.

5. La télémédecine et le télésoin

Ce sujet est étroitement lié à celui de la couverture numérique. Les inégalités d'accès en matière numérique pèsent, de fait, sur les inégalités d'accès à la télémédecine et/ou au télésoin.

La télémédecine peut constituer, lorsqu'elle est encadrée, une réelle piste de solution, en particulier pour les zones peu dotées en offre de soins ou pour les personnes peu mobiles. Elle peut aussi concourir à l'organisation de la permanence des soins.

La commune peut, notamment, participer à la recherche d'un local adapté à la pratique de la téléconsultation ou mettre à disposition des locaux municipaux. Elle peut également contribuer au financement de l'équipement de téléconsultation en complément des aides attribuées par l'Assurance maladie et les agences régionales de santé.

L'installation d'équipements de télémédecine en pharmacie, en Ehpad ou au sein des centres hospitaliers et centres de santé permet aux patients de consulter à distance leur médecin. Cette installation comme l'inscription auprès de sociétés de téléconsultations représentent, toutefois, un coût non négligeable.

La télémédecine ne peut être vue que comme une réponse partielle, car ne remplaçant pas une présence médicale physique.

D. La prévention en santé

Plus des deux tiers des déterminants de santé dépendent de facteurs socio-économiques et environnementaux, et l'accès à une offre de soins y intervient seulement à hauteur de 15 %.

Acteur de santé à part entière, le maire peut agir de différentes façons et à hauteur de ses moyens sur les déterminants de santé de la population (favoriser l'accès à une offre sportive, à une alimentation saine dès le plus jeune âge, à une ville « *marchable* » avec des espaces verts ou encore à des logements salubres…).

Le maire peut aussi agir en lien avec les acteurs de santé, du médico-social, mais aussi du social ainsi qu'avec les associations en faveur des politiques de prévention, notamment par l'organisation de campagnes de sensibilisation, de dépistage ou encore de vaccination.

Enfin, la commune peut s'investir dans la lutte contre les addictions comme dans les programmes de prévention lancés par l'État (par exemple : les différents appels à projets de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives [Mildeca]).

Pour aller plus loin : www.amf.asso.fr/Réf. BW39711

Retrouvez le nouveau guide AMF/MILDECA sur la prévention et la lutte contre les drogues et les conduites addictives sur www.amf.asso.fr/Réf. BW43023

FOCUS

Le maire et l'hospitalisation d'office

L'hospitalisation d'office relève du préfet. Ce n'est qu'en cas de danger imminent pour la sûreté des personnes (et non pour troubles à l'ordre public) attesté par un avis médical que le maire arrête, pour les personnes ayant des troubles mentaux manifestes, toutes mesures provisoires nécessaires, pour lesquelles il en réfère dans les vingt-quatre heures au préfet, celui-ci statuant sans délai et prononçant, s'il y a lieu, un arrêté d'hospitalisation d'office.



Annexe 1 : Le centre communal d'action sociale (CCAS)

Le CCAS joue un rôle majeur dans l'inclusion sociale des personnes. Il met en œuvre une action générale de prévention et de développement social sur la base d'une analyse des besoins sociaux des habitants, en liaison avec les institutions publiques et privées ainsi qu'avec les associations.

Le CCAS, obligatoire dans les communes de plus de 1 500 habitants, est un établissement public administratif communal doté d'un budget propre, soumis aux règles de la comptabilité publique (instruction M14). Son personnel propre relève du statut de la fonction publique territoriale. Une partie de son action est obligatoire, l'autre est facultative.

Dans les communes de moins de 1 500 habitants, le CCAS peut être dissous par délibération du conseil municipal.

Le CCAS est géré par un conseil d'administration, tenu de se réunir au moins une fois par trimestre, présidé par le maire et composé en nombre égal (principe de parité) :

- de membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal ;
- de membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation et/ou de développement social menées dans la commune, notamment :
  - un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions ;
  - un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales ;
  - un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département ;
  - un représentant des associations de personnes handicapées du département.

Le nombre de membres élus et de membres nommés au sein du conseil d'administration du CCAS est fixé par délibération du conseil municipal.

Le conseil d'administration élit en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du maire. Il élit également un vice-président délégué, chargé des mêmes fonctions en cas d'empêchement du vice-président.

Le président peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions ou sa signature au vice-président, au vice-président délégué et au directeur.

Par ailleurs, le CA peut donner délégation de pouvoirs à son président, à son vice-président ou à son vice-président délégué dans les matières suivantes :

- attribution des prestations dans des conditions définies par le CA ;
- préparation, passation, exécution et règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services passés selon la procédure adaptée prévue par le Code des marchés publics ;
- conclusion et révision des contrats de louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;
- conclusion de contrats d'assurance ;
- création des régies comptables nécessaires au fonctionnement du centre d'action sociale et des services qu'il gère ;
- fixation des rémunérations et règlement des frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ;
- exercice au nom du centre d'action sociale des actions en justice, ou défense du centre dans les actions intentées contre lui, dans les cas définis par le conseil d'administration ;
- délivrance, refus de délivrance et résiliation des élections de domicile.

Pour le renouvellement des membres du conseil d'administration, voir le chapitre 1 – Les premières décisions, II. La désignation des représentants de la commune, C., 1).



Annexe 1 : Le centre communal d'action sociale (CCAS) (suite)

Les ressources du CCAS proviennent :

- des subventions versées par la commune ;
- du produit des prestations fournies par le centre ;
- du produit des prestations remboursables ;
- des remboursements de frais liés à l'établissement des dossiers de demande d'aide sociale légale ;
- de versements effectués par les organismes de sécurité sociale, les CAF ou par tout autre organisme ou collectivité au titre de leur participation financière aux services gérés par le CCAS ;
- de dons et legs.

Des attributions obligatoires

• L'instruction des demandes d'aides sociales

Le CCAS participe à l'instruction des demandes d'aide sociale « légale » en établissant les dossiers des demandes et en les communiquant à l'autorité compétente (services de l'État ou du département).

Le CCAS est l'un des organismes qui ont pour mission de recevoir les demandes de revenu de solidarité active (RSA). Il aide le demandeur à constituer son dossier et le transmet à l'organisme payeur (CAF, CMSA). Sur délégation du conseil départemental, il pourra être chargé de l'orientation des bénéficiaires du RSA vers un accompagnement professionnel ou social ou être désigné pour réaliser directement cet accompagnement.

Lorsque le CCAS a été dissous ou n'a pas été créé dans les communes de moins de 1 500 habitants, les demandes de RSA sont déposées soit auprès des services de la commune soit auprès du centre intercommunal d'action sociale (Cias).

• L'analyse des besoins sociaux (ABS)

L'analyse des besoins sociaux impose aux communes d'analyser les besoins de leur population et de proposer des actions pour y répondre.

L'ABS fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les années suivantes, des analyses complémentaires, notamment thématiques, peuvent être présentées au conseil d'administration lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget.

• L'élection de domicile

Les CCAS sont des organismes agréés pour remettre des attestations d'élection de domicile aux personnes en effectuant la demande (personnes sans domicile stable ou fixe).
Ils peuvent refuser l'élection de domicile aux personnes ne présentant aucun lien avec la commune.
L'élection de domicile prend fin lorsque l'intéressé le demande, lorsqu'il acquiert un domicile stable ou lorsqu'il ne se manifeste plus.
Lorsque le CCAS a été dissous ou n'a pas été créé, les demandes se font auprès des services de la commune ou du Cias.

L'État a créé une plateforme gratuite interactive permettant à l'organisme domiciliaire de communiquer avec la personne domiciliée, Domifa : domifa.fabrique.social.gouv.fr/

Pour aller plus loin : solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2024-11/Guide-juridique-domiciliation-accessible.pdf



Annexe 1 : Le centre communal d'action sociale (CCAS) (suite)

Des attributions facultatives

Le CCAS peut aussi créer et gérer en services non personnalisés des établissements et services sociaux et médico-sociaux très divers :

- en matière d'accompagnement des personnes âgées : résidences autonomie, Ehpad, services d'aide à domicile ;
- en matière d'accompagnement des personnes handicapées : hébergement, centres d'aides par le travail, services d'auxiliaires de vie… ;
- en matière d'accompagnement des personnes en situation d'exclusion : accueil d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, équipes mobiles, Samu social…

Le champ d'intervention des CCAS est déterminé par le conseil municipal, qui peut lui confier la gestion de services tels que l'accueil de la petite enfance.

En dehors des logiques et contraintes s'appliquant aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, le CCAS peut également proposer aux habitants de la commune une palette de services d'aide et d'accompagnement.

Il peut aussi intervenir sous la forme de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature (ex. : bons ou colis d'alimentation).

Dans la mise en place de ses actions et interventions au titre de l'aide sociale facultative, le CCAS doit se conformer à trois principes fondamentaux :

- **le principe de spécialité territoriale :** le CCAS ne peut intervenir qu'au profit des habitants de la commune ;
- **le principe de spécialité matérielle :** le CCAS ne peut intervenir que sur la base d'activités à caractère social ;
- **le principe d'égalité devant le service public :** impliquant que toute personne dans une situation objectivement identique a droit aux mêmes secours que tout autre bénéficiaire placé dans la même situation.

Cotisations « accident du travail » des bénévoles des CCAS

Le CCAS, même s'il ne gère pas d'établissements sociaux et médico-sociaux, est assujetti aux cotisations « accident du travail » pour ses membres bénévoles, sauf s'ils sont couverts à un autre titre.





CHAPITRE 17

La sécurité et la tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation

Autorité de police dotée de pouvoirs de police, le maire est chargé, sous le contrôle administratif du préfet, de la police municipale, dont l'objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.
Il concourt, par son pouvoir de police, à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance incombant à l'État. Il anime cette politique publique sur le territoire de la commune et en coordonne la mise en œuvre.



La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens. Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

I. Le pouvoir de police générale du maire

Il incombe au maire, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, de prendre, de manière adaptée, nécessaire et proportionnée, les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public.
Ce n'est pas une simple faculté, mais une obligation. La carence du maire dans l'application de cette prérogative engage sa responsabilité, y compris pénale. La délégation de ce pouvoir à un acteur privé est proscrite. Exercée par le maire dans la commune au nom de l'État, cette mission est confiée au préfet s'il faut agir sur plusieurs communes, sur tout le département ou en substitution du maire défaillant, et peut, par transfert volontaire prévu à l'article L. 5211-9-2 du CGCT, être exercée par le président d'un EPCI.

Le maire exerce un pouvoir de police générale lui permettant d'assurer le bon ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques sur le territoire communal. Ce pouvoir, inscrit dans le CGCT, s'exerce, notamment, par arrêtés municipaux. Il peut, par exemple, interdire temporairement la consommation d'alcool sur la voie publique lors d'un événement local afin de prévenir les troubles.

A. La prise d'arrêtés et le contrôle du juge

La prise d'un arrêté de police générale doit être motivée par un trouble ou un risque avéré de trouble à l'ordre public justifiant une mesure d'interdiction ou de limitation de l'exercice d'une liberté.

Le juge administratif contrôlera, le cas échéant, le caractère non général et absolu dans l'espace et dans le temps, adapté, nécessaire et proportionnel de la mesure. Aussi, les circonstances de temps et de lieu, le contexte local, le danger, l'urgence, la possibilité ou non de mesures alternatives moins contraignantes seront pris en compte.

B. L'exécution et le non-respect des arrêtés

Outre son affichage, un arrêté de police du maire requiert des actes matériels, tels que le panneautage et le barriérage, et des forces d'exécution (policiers et gendarmes nationaux en tout point du territoire national, policiers municipaux, gardes champêtres et agents de surveillance de la voie publique). L'ensemble de ces actes conditionnera le respect effectif de l'arrêté.

Le non-respect d'un arrêté de police du maire est sanctionné d'une contravention de première classe, constatée par procès-verbal (article R. 610-5 du Code pénal).

Enfin, le maire peut, dans certains cas légalement prévus, assortir ses mesures de police de sanctions administratives prenant la forme d'astreintes (fermeture d'établissement recevant du public [ERP], immeubles menaçant ruine, infraction au droit de l'urbanisme) ou d'amendes administratives (protection de l'intégrité et de l'utilisation de l'espace public : article L. 2212-2-1 du CGCT).

ATTENTION !

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 prévoit qu'à la demande du maire, le préfet ou son représentant présente, une fois par an, devant le conseil municipal, l'action de l'État en matière de sécurité et de prévention de la délinquance pour la commune concernée. Cela peut coïncider avec une réunion plénière du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

FOCUS

Le référent élu des forces de sécurité intérieure

Présent dans chaque brigade de gendarmerie, le référent élu est le principal contact de l'élu local sur l'ensemble des sujets relatifs à la prévention de la délinquance et à la sécurité publique. Il l'accompagne et l'oriente, en fonction de ses problématiques, vers les dispositifs et interlocuteurs appropriés de la gendarmerie.

La gendarmerie met à disposition le site *Gend'élus*, l'offre de service à destination des élus locaux. Il comprend des fiches pratiques de conseils sur les pouvoirs propres du maire et de son articulation avec la gendarmerie. Les dispositifs mis en place par les maires et la gendarmerie sont également présentés sous un format simplifié.
Le site *Gend'élus* est accessible à l'adresse suivante : *Accueil - Gend'élus - gendarmerie nationale*

II. Le maire et la police judiciaire

A. Définition de la police judiciaire

La police judiciaire est chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.

Elle est exercée, sous la direction du procureur de la République, par des officiers de police judiciaire (OPJ), des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints, certains fonctionnaires et agents.

B. Le maire est officier de police judiciaire (OPJ)

Conformément à l'article L. 2122-31 du CGCT, le maire et ses adjoints sont OPJ.

À ce titre, afin de prévenir la commission d'une erreur procédurale, voire d'une infraction pénale pour mauvaise utilisation de ses prérogatives, l'article L. 2122-34-1 du CGCT (nouveau) prévoit qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le représentant de l'État dans le département et le ou les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil.

En tant qu'OPJ, le maire a une mission qui prend essentiellement la forme de relations d'information.

C. Le maire informe

Quand le maire, dans l'exercice de ses fonctions, a connaissance d'un crime ou d'un délit, il est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Le maire est avisé des suites données par le procureur de la République : classement sans suite, alternative aux poursuites, poursuites.

D. Le maire est informé

Prévue par l'article L. 132-3 du Code de la sécurité intérieure, modifié par la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, cette information est systématique pour différentes situations.

Le maire est informé :
- par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales, et sans délai, des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ;
- par le préfet de département des mesures de fermeture administrative prises sur le territoire de la commune pour la prévention de commission ou réitération des infractions liées aux stupéfiants et de blanchiment d'argent simple ou aggravé.

Le maire est systématiquement informé :
- par le procureur de la République, des classements sans suite, des orientations pénales, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent les infractions causant un trouble à l'ordre public sur le territoire de sa commune ;
- par le procureur de la République, des suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune par les agents de police municipale en application de l'article 21-2 du Code de procédure pénale, ou par les gardes champêtres en application de l'article 27 du Code de procédure pénale ;
- par le procureur de la République, dans un délai d'un mois, des classements sans suite, des orientations pénales, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions se rapportent à des infractions signalées par lui en application du second alinéa de l'article 40 du Code de procédure pénale.

E. Les fichiers

Pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, le maire peut demander au préfet de vérifier :
- le fichier des auteurs d'infractions terroristes (Fijait) ;
- le fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais), lorsqu'il s'agit d'activités ou de professions impliquant un contact avec des mineurs.

III. Le maire et la prévention de la délinquance

Le maire joue un rôle central dans l'animation et la coordination de la politique locale de prévention de la délinquance, dans le respect des compétences de l'autorité judiciaire, du préfet, du département en matière d'action sociale, ainsi que des autres collectivités et organismes concernés.

FOCUS

Le dispositif de participation citoyenne

La participation citoyenne est un dispositif gratuit qui vise à renforcer la culture de prévention de la délinquance auprès des habitants d'une commune, à favoriser les échanges entre les maires, la gendarmerie nationale et la population locale ainsi qu'à améliorer l'efficacité des interventions et l'élucidation des infractions.

Le dispositif de participation citoyenne ne doit pas être confondu avec le dispositif « Voisins vigilants » mis en place par une société privée qui propose des prestations payantes aux municipalités.

Instaurée pour la première fois en 2006, la démarche de participation citoyenne consiste à sensibiliser les habitants d'une commune ou d'un quartier en les associant à la protection de leur environnement. Mis en place dans les secteurs touchés par des cambriolages et des incivilités, ce dispositif encourage la population à adopter une attitude vigilante et solidaire ainsi qu'à informer les forces de l'ordre de tout fait particulier. Il n'a pas vocation à se substituer à l'action de la gendarmerie.

Pivot en matière de prévention de la délinquance dans sa commune, le maire est chargé de la mise en œuvre, de l'animation et du suivi du dispositif. Un protocole peut être signé entre le maire, le préfet et le commandant de groupement afin de définir les modalités pratiques et les procédures d'évaluation du dispositif.

Les actions menées par les communes et leurs EPCI doivent être en cohérence avec le plan départemental de prévention de la délinquance, de la radicalisation et des violences, arrêté par le préfet après consultation des instances compétentes*.

Le préfet informe les maires et les présidents d'EPCI des priorités territoriales définies dans ce plan, afin d'assurer une coordination efficace et adaptée aux enjeux locaux.

** Après consultation du procureur de la République, puis du conseil départemental de prévention de la délinquance et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes.*

A. Des modalités « à la carte »

Le maire peut convenir avec l'État (à commencer par ses interlocuteurs de proximité des services ou unités de police ou de gendarmerie, les chefs d'établissement scolaire…) ou les autres personnes morales intéressées (acteurs publics et parapublics, associations…) des modalités nécessaires à la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance.



La souplesse et le pragmatisme de ces modalités faciliteront l'évaluation conjointe de la situation et l'action concertée.

B. Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)

Depuis la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, le CLSPD est obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants (au lieu de 10 000 auparavant) et dans celles comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville.
Le maire en est le président, fixe sa composition par arrêté et en assure le secrétariat.

1. Composition et fonctionnement

Le CLSPD réunit :
- le préfet de département, le procureur de la République, le président du conseil départemental ou leurs représentants ;
- des représentants des services de l'État, des associations, établissements ou organismes œuvrant dans les domaines de la sécurité, de la prévention, de l'aide aux victimes, du logement, des transports, de l'action sociale, etc. ;
- le président de l'EPCI compétent en matière de prévention de la délinquance, le cas échéant.

Il se réunit :
- en formation plénière au moins une fois par an, ou à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres ;
- en formation restreinte selon les besoins ou à la demande du préfet ;
- en groupes de travail thématiques ou territoriaux, qui peuvent échanger des informations confidentielles dans le cadre d'une charte de confidentialité conforme aux recommandations nationales.

Le CLSPD peut se réunir dans le cadre de plusieurs formations :

■ La formation plénière du CLSPD

« Le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance se réunit à l'initiative de son président en formation plénière au moins une fois par an. Il se réunit de droit à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres. »

■ La formation restreinte du CLSPD

L'article D. 132-9 du Code de la sécurité intérieure prévoit que le CLSPD se réunit « en formation restreinte » en tant que de besoin ou à la demande du préfet de département dans les conditions prévues par son règlement intérieur. La formation restreinte peut par exemple être réunie pour assurer le pilotage des différents groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique, proposer des orientations et des diagnostics, évoquer des événements particuliers ou urgents, piloter un dispositif d'évaluation des actions menées.

■ Les groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique

Des groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique peuvent être créés par le CLSPD. L'article L. 132-5 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique* ».

2. Rôle et missions

Le CLSPD :
- constitue le cadre de concertation sur les priorités locales de sécurité et de prévention ;
- anime et suit le contrat local de sécurité, la stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD), et le schéma local de tranquillité publique ;
- peut proposer et évaluer des actions ponctuelles de prévention ;

- étend ses compétences à la prévention de la radicalisation, en lien avec le préfet ;
- est informé annuellement par le préfet sur l'évolution de la délinquance locale.

Les groupes de travail du CLSPD, constitués en formations restreintes, peuvent, à la demande de l'autorité judiciaire ou de membres du conseil, traiter des questions relatives à l'exécution des peines, à la prévention de la récidive, ou à la prise en charge des personnes radicalisées. Depuis 2023, ces échanges doivent être tracés et faire l'objet d'un rapport annuel de conformité, transmis au préfet et au parquet.

FOCUS

Les nouveautés depuis 2020

- Création obligatoire d'un CLSPD dans les communes de plus de 5 000 habitants et dans les communes comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
- Création obligatoire d'un poste de coordonnateur CLSPD dans les communes de plus de 15 000 habitants [1] ;
- Renforcement des groupes opérationnels pour le partage d'informations confidentielles sur les personnes radicalisées ;
- Développement de chartes déontologiques pour encadrer le partage d'informations entre partenaires [2] ;
- Appui renforcé du parquet avec des référents justice-collectivités pour fluidifier les échanges entre élus et magistrats [2].

[1] Comité interministériel de Prévention de la délinquance et de la radicalisation : cipdr.gouv.fr/la-loi-du-25-mai-2021

[2] Améliorer le travail partenarial et le partage d'informations (Amif) : amif.asso.fr/wp-content/uploads/2023/03/Note-preparatoire-commission-prevention-securite-du-17-mars-2023.pdf)

ATTENTION !

L'échange d'informations confidentielles, y compris personnelles (nominatives, familiales ou individuelles), ne relevant pas du secret professionnel, mais non communicables à des tiers, s'effectue conformément aux dispositions du règlement intérieur du CLSPD, enrichi depuis 2022 d'une charte de confidentialité renforcée. Ce cadre garantit le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) et des recommandations nationales en matière de sécurité des données.

C. Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD)

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, son président anime et coordonne, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence. Sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale concernée, le président de l'EPCI ou un vice-président préside un CISPD, dont la création est encouragée par les circulaires ministérielles de 2022 et 2024 sur la territorialisation des politiques de sécurité.

ATTENTION !

Les configurations et les attributions du CISPD sont identiques à celles du CLSPD, avec une portée intercommunale permettant une mutualisation des moyens, une coordination renforcée entre les acteurs locaux, et une meilleure articulation avec les politiques départementales et régionales.

FOCUS

Les groupes de partenariat opérationnel (GPO)

Les GPO, créés dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, sont des instances locales de concertation réunissant les acteurs de terrain (collectivités, bailleurs, associations, éducation, justice...) autour d'une problématique ciblée (violences, incivilités, harcèlement, etc.). Ils permettent de coconstruire des réponses concrètes, visibles à court terme, et sont animés par les services de la police nationale sur les communes et intercommunalités de sa compétence territoriale.

Pour le maire, s'impliquer dans un GPO permet de disposer d'un espace opérationnel où l'action de la commune s'articule directement avec celle de la police nationale, des bailleurs et des acteurs sociaux. Cette coprésence régulière et cette coordination favorisent une réponse rapide, pragmatique et collective aux problèmes qui affectent le quotidien des habitants.

Ce dispositif n'alourdit pas la gouvernance partenariale existante : complémentaire du CLSPD, dont il ne se substitue pas aux missions stratégiques, le GPO en constitue le prolongement opérationnel, permettant une articulation fluide entre définition des priorités locales et mise en œuvre rapide d'actions ciblées sur le terrain.

FOCUS

Compétence intercommunale en matière de prévention de la délinquance

La prévention de la délinquance est une compétence exercée à titre obligatoire par les intercommunalités exerçant la compétence relative aux « dispositifs locaux de prévention de la délinquance », dans le cadre de la politique de la ville.

Elle concerne donc les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les établissements publics territoriaux et les métropoles (exception du Grand Paris). Il s'agit d'une compétence facultative pour les communautés de communes.

La compétence relative à la prévention de la délinquance peut donc être transférée par les communes à l'intercommunalité si elles le décident.

Dans ce cadre, la loi prévoit que :
- le président de l'intercommunalité anime et coordonne les actions qui concourent à l'exercice de la prévention de la délinquance ;
- l'existence d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) est obligatoire ;
- l'intercommunalité peut décider sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, d'acquérir, d'installer et d'entretenir des dispositifs de vidéoprotection.

Fonctionnement du CISPD (Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance)

Selon l'article L.132-13 du CSI, lorsqu'un EPCI exerce la compétence :
- le président de l'EPCI préside le CISPD, sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population concernée ;
- le CISPD devient l'instance intercommunale de coordination, d'échange d'informations et de définition des priorités.



Lorsque le CISPD est institué, la mise en place de CLSPD dans les communes membres devient facultative, sauf en cas de quartier prioritaire ou de besoin spécifique identifié dans la stratégie territoriale. Un CLSPD et un CISPD peuvent coexister sur le territoire de l'intercommunalité. L'enjeu est alors de rendre ces deux instances complémentaires.

IV. Le maire et la prévention de la radicalisation violente

Le maire, ses adjoints, les conseillers municipaux, les services administratifs et techniques contribuent à compléter le maillage de vigilance, prévention, détection et signalement, un des cinq axes du plan national de prévention de la radicalisation adopté en 2018.

A. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 novembre 2018

Cette circulaire relative à la mise en œuvre d'un dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la prévention de la radicalisation violente organise :
- le droit du maire à une information régulièrement actualisée sur l'état local de la menace ;
- un retour succinct sur les signalements effectués ;
- une information ponctuelle sur les situations individuelles que le maire doit connaître.

B. Le « criblage » des agents de police municipale, des gardes champêtres et des agents de surveillance de la voie publique

Une enquête, diligentée par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS), peut précéder la décision d'agrément et vérifie que leur comportement n'est pas incompatible, ou devenu incompatible après la délivrance de l'agrément, avec l'exercice des fonctions ou missions envisagées ou exercées.
Lorsque le résultat de l'enquête fait apparaître que le comportement de la personne bénéficiaire d'une décision d'agrément est devenu incompatible avec le maintien de celle-ci, il est procédé à son retrait. En cas d'urgence, l'agrément peut être suspendu sans délai, pendant le temps strictement nécessaire à la conduite de cette procédure.

Enfin, la commune qui emploie cet agent, fonctionnaire ou contractuel, peut opérer son affectation ou sa mutation dans l'intérêt du service dans un emploi comportant l'exercice d'autres fonctions. En cas d'impossibilité de mettre en œuvre une telle mesure ou lorsque le comportement de l'agent est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique, sa radiation des cadres ou son licenciement est décidé.

FOCUS

Le référent sûreté

Le référent sûreté est un gendarme ou un policier qui a suivi une formation spécifique portant notamment sur la prévention situationnelle et la vidéoprotection. Ses compétences lui permettent d'apporter une expertise et des conseils pour sécuriser les sites professionnels ou accueillant du public ainsi que les habitations.

Les référents sûreté de la gendarmerie et de la police nationales sont présents dans chaque département de l'Hexagone et d'Outre-mer, principalement dans les chefs-lieux administratifs.

Ils s'appuient sur un réseau de correspondants sûreté formés au sein des brigades et des commissariats.

V. La sécurité des établissements recevant du public (ERP)

Le maire est l'autorité chargée de l'exercice du pouvoir de police des ERP sur le territoire de sa commune. Les mesures existantes visent à assurer la sécurité du public contre les risques inhérents aux immeubles tels que les incendies, les menaces de ruine… Ces risques peuvent se présenter à toute occasion de la vie de l'immeuble : construction, extension, aménagement ou transformation, ouverture et exploitation.
La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 est venue renforcer les prérogatives spéciales du maire en matière de fermeture des ERP menaçant ruine. En effet, après mise en demeure restée sans effet de se conformer aux aménagements et travaux prescrits ou de fermer l'établissement dans le délai imparti, un arrêté de fermeture doit être pris.

L'arrêté de fermeture peut être assorti d'une astreinte pouvant s'élever à 500 euros par jour de retard et courant à compter du lendemain de la date de fermeture fixée par l'arrêté. Le montant de cette astreinte doit être modulé en tenant compte de la nature de l'infraction aux règles de sécurité et des conséquences, pour la sécurité du public, de la non-exécution de l'arrêté ordonnant la fermeture de l'établissement, et peut faire l'objet d'exonération partielle ou totale si le redevable établit que la non-exécution de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait.
Néanmoins, le prononcé de l'astreinte ne fait pas obstacle à la possibilité, pour l'autorité administrative, de faire procéder d'office à la fermeture de l'établissement lorsque l'arrêté de fermeture n'a pas été exécuté dans les conditions qu'il a prévues. L'astreinte prend alors fin à la date de fermeture effective, et le propriétaire ou l'exploitant de l'établissement est tenu au paiement des frais engagés par l'autorité administrative pour sa fermeture.

ATTENTION !

L'avis d'une « commission de sécurité » peut s'avérer nécessaire avant toute visite, autorisation, ou mesure de police de prescription et décision de fermeture.

VI. La sécurité des écoles et des établissements d'accueil du jeune enfant

Chaque école publique, ou privée sous contrat doit disposer d'un plan particulier de mise en sûreté (PPMS).

La circulaire MENE2307453C du 8 juin 2023 modifie le régime de mise en place du PPMS. Celui-ci, dorénavant élaboré par la direction académique, est soumis pour avis au directeur d'école (délai de six semaines), puis pour validation au maire (avis réputé favorable si pas de réponse au bout de deux mois). En cas d'avis défavorable émis par le maire de la commune ou le président de l'EPCI gestionnaire du bâtiment, une procédure d'échanges est engagée afin de parvenir à un accord dans les deux mois suivant la saisie pour validation.

Le maire ou le président de l'EPCI compétent veille notamment à la cohérence du PPMS avec les mesures de sécurité et de sûreté mises en œuvre dans l'école hors du temps scolaire. Le PPMS, même s'il se distingue



des différents plans de secours, peut également être articulé avec le plan communal de sauvegarde.

Le directeur d'école réalise au moins deux exercices PPMS indépendants des exercices incendie chaque année (l'un en septembre-octobre, l'autre avant les vacances d'hiver). Ces exercices associent autant que possible les collectivités territoriales, les responsables de l'accueil périscolaire, la sécurité civile (service d'incendie et de secours, association de sécurité civile, etc.) et les forces de sécurité intérieure.

Par ailleurs, la circulaire prévoit de fusionner en un seul document les deux volets du PPMS qui prévalaient jusqu'à présent, d'une part :
- les risques majeurs d'origine naturelle ou technologique (abrogation de la circulaire conjointe des ministres de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de l'Écologie du 25 novembre 2015) et, d'autre part ;
- la menace attentat-intrusion (instruction n° INTK1711450J du 12 avril 2017 abrogée pour la partie consacrée à ce volet).

La fusion des deux volets du PPMS « risques majeurs » et « attentat-intrusion » est mise en œuvre progressivement avant la rentrée de septembre 2028. Les directions académiques renouvellent les PPMS au moins par cinquième depuis la rentrée scolaire 2023-2024, en accordant une priorité aux écoles les plus soumises à des aléas et les plus vulnérables.

L'État a prévu un fonds d'aide au profit des collectivités pour les travaux de sécurisation, par l'intermédiaire du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Chaque établissement d'accueil du jeune enfant doit disposer d'un protocole écrit de mise en sûreté (circulaire du ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes du 17 août 2016), dont une copie est adressée au maire. Par ailleurs, conformément à l'arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel national relatif aux exigences applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage, chaque établissement est doté d'une entrée équipée d'un dispositif de contrôle d'accès (type digicode, visiophone ou autre) rendant possible, le cas échéant, une réponse depuis les unités d'accueil. Le dispositif installé permet de contrôler et déverrouiller l'entrée de l'établissement pour en sécuriser l'accès.

FOCUS

Le référent scolaire des forces de sécurité intérieure

Ce référent assure l'interface entre les chefs d'établissements et la gendarmerie. Point de contact identifié par les membres de l'éducation nationale et les élus, il contribue à l'échange d'informations et la bonne coordination de l'action des services (traitement des signalements etc.). On en dénombre un par brigade de gendarmerie départementale.
De son côté, depuis 2025, la police nationale déploie des officiers de prévention qui sont des interlocuteurs privilégiés des élus locaux sur les questions touchant au milieu scolaire. Le maire peut identifier facilement cet acteur soit parce qu'il se présente à lui soit en contactant le commissariat territorialement compétent afin de l'identifier.

VII. La sécurité d'événements sur la voie publique

Au titre de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire a la charge de réprimer les atteintes à la tranquillité publique (rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, etc.) et de maintenir le bon ordre dans les lieux de rassemblements (foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, etc.).

Ces « atteintes à la tranquillité publique » relèvent généralement des forces de sécurité nationales.

Il existe une diversité d'événements pouvant se dérouler sur la voie publique :
- toute manifestation sur la voie publique, les cortèges soumis à l'obligation d'une déclaration préalable en mairie, dont les défilés et rassemblements de personnes (sauf sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux). Si le maire estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, il l'interdit par un arrêté qu'il notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. Il transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'État dans le département et y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. En cas d'abstention du maire, le représentant de l'État dans le département peut y pourvoir ;

- les manifestations sportives non motorisées, chronométrées ou non, avec plus de cent participants, ayant lieu partiellement ou en totalité sur la voie publique doivent faire l'objet d'un formulaire Cerfa de déclaration (article R. 331-6 à R. 331-17-2 du Code du sport).

Selon le territoire sur lequel cette manifestation se tient, les compétences d'instruction de la déclaration incombent :
- au maire de la commune s'il s'agit du territoire communal ;
- au préfet du département concerné si elle se déroule sur plusieurs territoires communaux ;
- aux préfets des départements intéressés et au ministre de l'Intérieur si elle englobe vingt départements ou plus.

Les délais relatifs aux modalités de déclaration sont fonction du type de manifestation envisagée (chronométrée ou non).

Les Cerfa et les modalités de déclaration sont téléchargeables sur le site de l'AMF :

Voir sur www.amf.asso.fr/Réf. CW25612

Par ailleurs, d'autres catégories de manifestation sont soumises à un régime spécifique, notamment lorsqu'elles présentent un caractère lucratif ou nécessitent la mise en place d'un service d'ordre dédié :
- les manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif, dont les organisateurs peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie. Un tel service mis en place par les forces de police ou de gendarmerie, qui ne peut être rattaché aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, doit être remboursé à l'État pour les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans l'intérêt des organisateurs ;
- les rassemblements exclusivement festifs à caractère musical, organisés par des personnes privées, dans des lieux qui ne sont pas, au préalable, aménagés à cette fin et répondant à certaines caractéristiques tenant à leur importance, à leur mode d'organisation ainsi qu'aux risques susceptibles d'être courus par les participants. Les rassemblements mentionnés à l'article L. 211-5 sont soumis à déclaration auprès du préfet du département dans lequel ils doivent se dérouler lorsqu'ils répondent à l'ensemble des caractéristiques suivantes (article R211-2 du CSI) :
  - Ils donnent lieu à la diffusion de musique amplifiée ;
  - Le nombre prévisible des personnes présentes sur leurs lieux dépasse 500 ;
  - Leur annonce est prévue par voie de presse, affichage, diffusion de tracts ou par tout moyen de communication ou de télécommunication ;
  - Ils sont susceptibles de présenter des risques pour la sécurité des participants, en raison de l'absence d'aménagement ou de la configuration des lieux ;
- les grands événements, désignés par décret, exposés, par leur ampleur ou leurs circonstances particulières, à un risque exceptionnel de menace terroriste ; et les périmètres de protection, institués par arrêté motivé du préfet, afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés ;
- les attroupements, définis par le Code pénal comme tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public. L'État est civilement responsable des dégâts et dommages commis, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, contre les personnes ou les biens. L'État peut néanmoins exercer une action récursoire contre les auteurs du fait dommageable et contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée.



FOCUS

Le nouveau guide de la médiation Jeunes et fêtes « accompagner, soutenir et encadrer les événements festifs organisés par les jeunes non professionnels » est un guide pratique qui couvre tous les types de fêtes organisées par des jeunes non professionnels et complète le guide de la médiation Jeunes et fêtes mis à jour en 2021 : *Les rassemblements festifs | jeunes.gouv.fr*

VIII. La lutte contre les dépôts sauvages

Les dépôts sauvages pèsent lourdement sur la vie en société. Le maire, garant de la salubrité publique sur le territoire de sa commune, dispose de prérogatives importantes avant que les forces de sécurité intérieure ne prennent le relais dans la lutte contre les dépôts sauvages.



FOCUS

Solliciter un enquêteur environnemental de la gendarmerie nationale

Les enquêteurs environnement sont les interlocuteurs privilégiés des élus sur les questions environnementales. À la demande du maire, ils réalisent un diagnostic environnemental avec l'outil Diag'Envi, visant à approfondir la compréhension du territoire, anticiper les atteintes à l'environnement et proposer des mesures adaptées, qu'elles relèvent de la prévention ou de la répression.
On en dénombre un par brigade de gendarmerie.

Conformément à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, l'autorité titulaire du pouvoir de police en matière de salubrité est le maire de la commune sur le territoire de laquelle est constatée la présence de ces déchets.
Depuis 2017, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés sont des compétences obligatoires de l'EPCI. La police spéciale administrative (celle qui permet d'établir le règlement de collecte) accompagne la compétence collecte et est transférée au président de l'EPCI compétent en matière de collecte, sauf si le maire s'y oppose dans les six mois suivants le transfert de compétence ou l'élection du président de l'EPCI (article L. 5211-9-2 du CGCT).

FOCUS

Le dispositif Protect'Envi : un outil de rédaction de la procédure administrative

Protect'Envi est un outil d'aide à la rédaction pour la procédure administrative prévue à l'article L541-3 du Code de l'environnement de lutte contre les dépôts sauvages.

Porté par la gendarmerie nationale (Commandement pour l'environnement et la santé) et la DINUM (Direction interministérielle du numérique), il permet aux collectivités :

- de générer automatiquement des pièces de procédure administrative (rapport de constatation, lettre d'information à l'auteur présumé);
- de bénéficier d'un accompagnement personnalisé par une équipe dédiée.

Pour débuter une procédure administrative via Démarche Numérique, le lien est disponible sur le site de Protect'Envi : Protect'Envi - Accompagner les collectivités pour mieux lutter contre les dépôts sauvages.

Lorsqu'il est constaté un dépôt illégal de déchets ou sans respect du règlement de collecte, dont l'auteur est connu, le maire doit faire usage de ses pouvoirs de police, en dressant ou faisant dresser un procès-verbal d'infraction, et de ses pouvoirs de police administrative, en mettant en œuvre la procédure prévue à l'article L. 541-3 du Code de l'environnement (par l'EPCI si ce pouvoir a été transféré). Si l'auteur est inconnu ou s'il s'agit d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), le maire sollicite la brigade de gendarmerie compétente ou le commissariat de police compétent pour sa commune (les ICPE ne sont pas du domaine de compétence du maire).

Afin de les aider dans cette démarche, le mémento « Gestion des atteintes à l'environnement » coédité par la gendarmerie nationale et l'AMF est disponible sur www.amf.asso.fr/Réf. BW41093

IX. La lutte contre le narcotrafic

Les maires sont en première ligne face aux troubles consécutifs à la montée du narcotrafic et à son extension en France. Cependant, la lutte contre le narcotrafic est une prérogative pleine et entière de l'État.

Le maire peut agir de manière indirecte face aux conséquences du narcotrafic dans les domaines suivants : la prévention, le signalement, le renseignement, la police administrative et la police de proximité.

Le maire :

- informe les forces de l'ordre (police/gendarmerie) et/ou le procureur en cas de suspicion de trafic ;
- informe les forces de sécurité intérieure, le préfet et/ou le procureur en cas de suspicion de blanchiment de proximité dans un commerce ;
- en complément des échanges avec les forces de sécurité intérieure, alimente la cartographie des points de deal via la plateforme située sur le site *masecurite.interieur.gouv.fr.*

La loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic fait évoluer l'arsenal de lutte contre le narcotrafic et modifie profondément l'organisation des services de l'État.

La loi donne au représentant de l'État la prérogative de fermeture de tout local commercial, établissement ou lieu ouvert au public pour une durée maximale de six mois pour prévenir la commission d'infractions liées aux stupéfiants (consommation, détention, trafic), de blanchiment d'argent (simple ou aggravé) ou en cas de troubles à l'ordre public résultant de ces infractions (article L. 333-2 du Code de sécurité intérieure). L'article L. 132-3-1 du Code de sécurité intérieure, créé par l'article 4 de la loi précitée, prévoit que le maire est informé par le représentant de l'État dans le département des mesures de fermeture administrative prises sur le territoire de la commune dans ce cadre.

L'articulation entre prévention et répression et le pilotage des politiques publiques de lutte contre le narcotrafic sont essentiels. Dans ce cadre, la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) pilote la stratégie nationale de prévention des conduites addictives, dont la consommation de drogues. Elle coordonne l'action des ministères concernés (Intérieur, Santé, Justice, Éducation) et elle veille à la cohérence des actions locales et nationales.

Le maire peut agir dans la prévention et la lutte contre les drogues et les conduites addictives. Des politiques sociales, éducatives et de santé peuvent être articulées au sein de différentes structures pour prévenir la consommation et l'implication des jeunes dans les trafics de stupéfiants, telles que les Conseils de sécurité et de prévention de la délinquance, les Conseils locaux de santé ou encore la Politique de la ville pour les quartiers situés dans la géographie prioritaire (exemple du contrat de ville).

La MILDECA et l'AMF ont élaboré un guide sur « le maire face aux drogues et aux conduites addictives », mis à jour en 2026.

Retrouvez le nouveau guide AMF/MILDECA sur la prévention et la lutte contre les drogues et les conduites addictives sur www.amf.asso.fr/Réf. BW43023

Depuis deux ans, une trentaine de villes ont répondu à un appel à projets de la MILDECA (projet Limits) visant à prévenir l'implication des mineurs dans les trafics de stupéfiants en mobilisant des communes autour d'actions locales de prévention. Le maire, en tant que chef de file de la sécurité et de la cohésion sociale, joue un rôle central en coordonnant l'action des partenaires (préfecture, associations, services éducatifs) et en activant la dynamique territoriale de prévention de la délinquance.

X. Les atteintes aux élus

Face à la montée inquiétante des atteintes aux élus, l'AMF a mis en place un Observatoire des agressions envers les élus en 2020. Une architecture est organisée sur le plan national avec une équipe spécifique d'accompagnement basée à l'AMF, et sur le plan départemental, avec un élu référent « agressions élus » dans les associations départementales de maires. Chaque maire agressé peut, s'il le souhaite, faire part de sa situation en remplissant un double formulaire (un « sur le vif » et un à l'issue de la procédure pénale) sur le site de l'AMF.

FOCUS

Le référent atteintes aux élus des forces de sécurité intérieure

Présent dans chaque brigade de gendarmerie et chaque commissariat de police nationale, un gendarme ou un policier référent "atteintes aux élus" (au nombre de 3 400) mettent en œuvre les mesures du pack sécurité en fonction des menaces qui pèsent sur les élus.

Pour la gendarmerie nationale, le référent élu, décrit en page 284, intègre également la fonction « atteintes aux élus ».

Pour accéder à l'Observatoire : www.amf.asso.fr/m/observatoire_agressions/

Un partenariat entre France Victimes et l'AMF a été renouvelé le 1er juillet 2025 par la signature d'une nouvelle convention. France Victimes s'engage à soutenir gratuitement les élus sur les plans psychologique, juridique et social, dès lors que l'élu est victime d'une infraction pénale ou a subi une situation traumatisante.

Retrouvez la convention signée entre l'AMF et France Victimes sur www.amf.asso.fr/Réf. BW42723

En 2023, le plan national de lutte contre les atteintes aux élus a été lancé par le Gouvernement.





FOCUS

Le rôle des forces de sécurité intérieure (FSI)

Les FSI jouent un rôle croissant en matière de prévention :

- la gendarmerie nationale, *via* le conseiller cyber départemental, intervient dans les zones rurales et périurbaines pour animer et mener des actions de prévention auprès de nombreux publics dont les élus et les collectivités.
  La gendarmerie met à disposition le site *Gend'élus*, l'offre de service à destination des élus locaux. Il comprend des fiches pratiques de conseils sur les pouvoirs propres du maire et de son articulation avec la gendarmerie (le maire OPJ, dépôt de déchet sauvage, cybersécurité, rodéos etc...). Les dispositifs mis en place par les maires et la gendarmerie sont également présentés sous un format simplifié (OTV, participation citoyenne, contrat de sécurité, MOOC de formation etc...).
- la police nationale anime des ateliers de sensibilisation dans les écoles, les mairies et les EPCI.
- la police nationale, via le Réseau des Experts en Cyber-Menaces (RECyM), agit sur l'ensemble du territoire pour conduire des actions de sensibilisation, de prévention et d'accompagnement auprès des élus et des collectivités territoriales face aux risques cyber. Piloté par l'Office anti-Cybercriminalité, chef de file opérationnel en la matière, le RECyM s'appuie sur un maillage territorial composé de réservistes cyber-préventeurs. Il propose des actions gratuites de proximité : identification des cyber-menaces, diagnostics de vulnérabilités, recommandations opérationnelles, appui à la gestion de crise et orientation vers le dépôt de plainte.

Ce dispositif participe à renforcer la cyber-résilience des collectivités et à améliorer la connaissance de la menace au bénéfice de la sécurité intérieure.

Le QR code ci-après renvoie sur le lien du site *Gend'élus* :

GEND'élus

Le Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (CALAÉ) met en œuvre concrètement ce plan. Un guichet national psychologique pour les élus a été instauré par Calaé, employant des professionnels de France Victimes, dont le numéro est le suivant : 01 80 52 33 84.

La loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux a été promulguée le 21 mars 2024. Composée de dix-neuf articles, elle vise à mieux protéger et à mieux accompagner les élus victimes. Une synthèse de ces dispositions est disponible dans le mémento de l'AMF.

XI. Les pouvoirs de police dans l'accueil des gens du voyage

Le droit français impose à toutes les communes une obligation d'accueil des gens du voyage (CE, 2 décembre 1983) pour une durée minimale de quarante-huit heures (circulaire du 16 décembre 1986).

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental d'accueil et d'habitat.

De façon générale, le maire exerce son pouvoir de police administrative générale pour la tranquillité publique dès lors qu'il y a des attroupements, des bruits, des troubles de voisinage.

Le maire peut également user du pouvoir de police spéciale relatif au stationnement illicite des gens du voyage s'il n'a pas été transféré au président de l'EPCI. Le pouvoir de police spéciale se rapportant aux gens du voyage ne s'applique qu'au volet du stationnement illicite en dehors des aires aménagées. Il comprend la prise de l'arrêté d'interdiction de stationner en dehors des aires prévues et la demande adressée au préfet de mise en demeure de quitter le lieu.

Conformément à l'article L. 5211-9-2 du CGCT, lorsque l'EPCI est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du

voyage, le président de l'EPCI se voit automatiquement transférer le pouvoir de police spéciale relatif aux gens du voyage.
Il est possible de s'opposer à ce transfert automatique si le maire s'oppose à ce transfert dans un délai de six mois à compter de l'élection du président de l'EPCI, ou si le président de l'EPCI renonce au transfert automatique pour l'ensemble des communes concernées.

XII. La cybersécurité

Les systèmes d'information communaux et intercommunaux, les sites Internet, les messageries, le wifi territorial, les systèmes de pilotage des services (eau, assainissement, éclairage public, gestion bâtimentaire…) sont des cibles de plus en régulières de cyberattaques (demande de rançon, « défiguration » du site…). Pour prévenir et faire face à ces nouveaux risques, les collectivités doivent se mobiliser.

Des outils existent pour sécuriser les systèmes d'information et se préparer à gérer une crise résultant d'une attaque informatique.

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et le GIP Cybermalveillance portent les cadres de référence nationaux.

À l'échelle régionale, les CSIRT territoriaux (*cert.ssi.gouv.fr/csirt/csirt-territoriaux/*) apportent des réponses de proximité aux communes et aux intercommunalités.

Pour se former

- SensCyber : une sensibilisation interactive en ligne pour les agents et élus.
  getcybersecurity.fr/senscyber-la-e-sensibilisation-au-service-de-la-cybersecurite/

Pour être accompagné

- ExpertCyber : pour sécuriser la collectivité avec le concours d'un prestataire de confiance.
  cybermalveillance.gouv.fr/tous-nos-contenus/label-expertcyber/decouvrir-le-label-expertcyber
- MesServicesCyber : une plateforme qui propose plusieurs services, dont Cyberdépart. Elle permet d'évaluer le niveau de maturité cyber de la commune et oriente vers les premières démarches de sécurisation avec l'appui d'un « aidant ».
  messervices.cyber.gouv.fr/



© Florence Piot - AdobeStock.com

- La Suite territoriale : elle offre des solutions numériques concrètes pour renforcer la sécurité.
  suiteterritoriale.anct.gouv.fr/

Pour gérer une crise

- 17Cyber : un guichet unique pour les victimes d'infractions numériques, dont les communes et les intercommunalités. Il s'agit d'un outil de diagnostic en ligne qui permet de bénéficier de recommandations personnalisées, d'obtenir une assistance technique par un prestataire informatique ou par un gendarme ou un policier 24 heures/24 lorsque cela le nécessite.
  17cyber.gouv.fr/

Voir le guide de l'AMF en partenariat avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) « Cybersécurité : toutes les communes et intercommunalités sont concernées » sur www.amf.asso.fr/Réf. BW40406

Voir le guide « Cybersécurité : méthode clé en main pour sensibiliser les agents des collectivités », coédité par l'AMF et le GIP sur cybermalvaillance.gouv.fr, et sur www.amf.asso.fr/Réf. BW41549

XIII. Les moyens attribués au maire par la loi

FOCUS

La transposition de la directive NIS2

Des obligations de sécurisation des systèmes d'information des communes et des EPCI sont actuellement en discussion sur la base du projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, transposant la directive dite « NIS 2 » (*Network and Information Security 2*).

Le projet de loi prévoit des obligations différentes pour des entités dites « essentielles » et pour des entités dites « importantes », les obligations des premières étant les plus contraignantes.

Les communes de plus de 30 000 habitants et tous les EPCI, sauf les communautés de communes, sont définis comme « entités essentielles », les communautés de communes étant des « entités importantes ».

Lors des débats parlementaires, l'AMF s'est mobilisée pour réduire le nombre de communautés de communes assujetties au statut des « entités essentielles ». Si elle partage pleinement l'objectif de se protéger contre les menaces cyber, les collectivités ne sont pas toutes armées pour répondre aux obligations coûteuses induites par le projet de loi, notamment du point de vue humain et financier avec un risque réel de tension sur les métiers cyber et sans progressivité dans la mise en œuvre de la loi.



A. Le rappel à l'ordre

Toujours distinct du rappel à la loi judiciaire, le rappel à l'ordre demeure une injonction verbale du maire ou de son représentant à l'encontre de l'auteur (majeur ou mineur) d'un fait susceptible de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques. Il peut être prononcé en mairie, avec convocation formelle.
Devant s'appliquer à tout comportement ne constituant pas un crime ou un délit, ce mécanisme, appliqué en pleine transparence avec l'autorité judiciaire, constitue souvent, notamment pour le mineur, le premier rappel de ses obligations de citoyen. Il doit être envisagé comme un outil de première approche pour éviter la récidive ou la réitération de comportements inadaptés portant atteinte à la collectivité.

Même s'il est facultatif, un protocole signé avec le procureur est conseillé (base pour les échanges au sens large, évaluation collégiale de la pertinence du dispositif, action publique plus visible et cohérente pour les parties…). Le rappel à l'ordre d'un mineur s'effectue, sauf impossibilité, en présence de ses représentants légaux ou d'un adulte référent. Il est utilisé dans des cas tels que :
- conflits de voisinage ;
- absentéisme scolaire ;
- présence nocturne non accompagnée d'un mineur dans l'espace public ;
- dégradations légères ou incivilités répétées.

Pour les contraventions commises à l'encontre des biens de la commune, le maire peut proposer au contrevenant une transaction, tant que les poursuites ne sont pas engagées. Si le fautif agréé, la transaction doit être validée par le procureur, et peut donner notamment lieu à réparation et/ou consister en l'exécution d'un travail non rémunéré. L'extinction des poursuites n'est acquise que lorsque le fautif a exécuté ses obligations

B. La transaction

Le maire peut proposer une transaction à l'auteur majeur d'une contravention constatée par procès-verbal, portant préjudice à la commune (dégradations, dépôts sauvages, abandon de véhicules…).
Cette transaction peut prendre deux formes :
- une réparation pécuniaire ;
- un travail non rémunéré au profit de la commune (au maximum trente heures).

Depuis 2022, la procédure est numérisée dans plusieurs départements via une plateforme sécurisée, facilitant l'échange avec le parquet pour homologation. Elle est soumise à l'acceptation du contrevenant et à l'accord du procureur de la République.

C. Le Conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF)

Le CDDF est une instance locale d'aide à la parentalité, pilotée par le maire et créée par délibération du conseil municipal. Il réunit :

- des représentants de l'État (préfecture, Éducation nationale, services sociaux) ;
- des acteurs locaux de l'action sociale, sanitaire, éducative et de prévention.

Depuis 2021, le CDDF peut être intégré dans le contrat local de sécurité ou dans la stratégie territoriale de prévention de la délinquance, en lien avec le CLSPD ou CISPD.

Il se réunit pour :
- entendre une famille et lui rappeler ses droits et devoirs ;
- proposer des mesures d'aide à la parentalité ;
- recommander des actions de soutien éducatif ou social.

Depuis 2024, le CDDF peut également :
- proposer au maire de saisir le président du conseil départemental pour une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale ;
- participer à des groupes de coordination interinstitutionnels, notamment en cas de situation complexe ou de risque de rupture familiale.

XIV. Les moyens dont le maire se dote librement

A. Un service de police municipale

Il peut être composé d'un ou plusieurs agents, chefs de service, directeurs de police municipale, fonctionnaires territoriaux agréés par le préfet et le procureur de la République, assermentés, ou encore d'agents de police judiciaire adjoints.
Sans préjudice de la compétence générale de la police et de la gendarmerie nationales, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

La loi à venir sur l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres ainsi que ses décrets d'application seront à prendre en compte notamment pour les maires désireux de doter leurs polices municipales des nouvelles prérogatives prévues.

1. Missions de la police municipale

Les agents de police municipale sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater, par procès-verbaux, les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions à certaines dispositions du Code de la route ainsi que certaines contraventions mentionnées par le Code pénal, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils peuvent, en outre, constater le délit d'occupation en réunion d'espaces communs ou de toits d'immeubles collectifs d'habitation en empêchant délibérément l'accès, ou la libre circulation des personnes, ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté.

Les agents de police municipale peuvent, sous le contrôle des OPJ des forces de sécurité intérieure territorialement compétents, procéder aux épreuves de dépistage de l'alcoolémie dans différents cas (accidents, infractions au Code de la route). Ils peuvent réaliser des dépistages préventifs de l'alcoolémie sur décision des OPJ des forces de l'ordre.
Les agents de police municipale font procéder, sur ordre et sous la responsabilité des OPJ des forces de sécurité intérieure territorialement compétents, à des

FOCUS

L'accès gratuit au FNUCI

Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 53 de la Loi d'orientation sur les mobilités (LOM) du 24 décembre 2019, puis du décret d'application portant sur l'identification obligatoire des cycles (décret n° 2020-1439 du 23 novembre 2020 relatif à l'identification des cycles et l'arrêté du 29 décembre 2020 JORF n° 0316), l'accès à des fins de restitution aux coordonnées de propriétaires de cycles identifiés, par les agents territoriaux dûment autorisés (police municipale, garde champêtre, service des objets trouvés), se fait exclusivement auprès du Fichier national unique des cycles identifiés (FNUCI) via l'application Smart Verify.

Pour en savoir plus, activer Smart Verify et accéder au FNUCI : https://apic-asso.com/forces-de-controle/comment-acceder-au-fnuci/



épreuves de dépistage de stupéfiants dans différents cas (accidents, infractions au Code de la route). Ils peuvent se livrer à des dépistages de stupéfiants préventifs sur décision des OPJ des forces de l'ordre.

2. Accès aux fichiers

Afin de pouvoir remplir leurs missions, les policiers municipaux disposent d'un accès à certains fichiers, à raison de leurs attributions, sur volontariat et proposition des maires. Les fichiers accessibles depuis un poste fixe sont le système d'immatriculation des véhicules (SIV) et le système national des permis de conduite (SNPC). Depuis un terminal servant à la verbalisation électronique, ils sont autorisés à accéder à certaines données du Fichier des objets et des véhicules signalés (FOVES). Enfin, ils peuvent accéder directement sur Internet au système d'information national des fourrières en automobiles (SI Fourrières), au fichier national unique des cycles identifiés (FNUCI) et, depuis 2023, au service déclaration et identification de certains engins motorisés (DICEM).

3. Affectations spécifiques

Les agents de police municipale peuvent être affectés sur décisions du maire :

- à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle, ou à celle des périmètres de protection, ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal. Ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.
  Ils peuvent également réaliser, avec le consentement exprès des personnes, des palpations de sécurité. Dans ce cas, cette palpation doit être effectuée par une personne de même sexe que celle qui en fait l'objet.
- à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs. Les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux des infractions mentionnées par le Code des transports ayant lieu sur le territoire de la commune ou des communes formant un ensemble d'un seul tenant, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.



FOCUS

La convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État

Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins trois emplois d'agent de police municipale, y compris mis à disposition de la commune par un EPCI, une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État est conclue entre le maire de la commune, le président de l'EPCI le cas échéant, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République.
Cette convention peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de trois agents.

Depuis 2021, la loi rend obligatoire la réalisation d'un diagnostic préalable de sécurité.

La convention type de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État indique les missions prioritaires confiées aux policiers municipaux ainsi que la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale, eu égard à leur équipement et leur armement. Elle précise la doctrine d'emploi du service de police municipale et détermine les modalités selon lesquelles ses interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales.

La convention type comprend une partie relative à la coopération renforcée pour les acteurs qui souhaitent s'impliquer davantage dans la coopération afin d'organiser de façon optimale la complémentarité des forces (ex. : opérations coordonnées, gestion des fourrières, encadrement de manifestations hors maintien de l'ordre, etc.).

À défaut de convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures, à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale.

Cette convention est conclue sous l'autorité du préfet dans le respect des conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, et dans le respect du contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

À cette fin, les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent.

4. L'armement des policiers municipaux

La commune peut acquérir, détenir et conserver certaines armes de catégorie B, C ou D*, des éléments d'armes et des munitions pour les besoins de son service de police municipale.

Sur demande motivée du maire pour un ou plusieurs agents nommément désignés, le préfet peut accorder une autorisation individuelle de porter une arme.
Le maire précise, dans sa demande, les missions habituellement confiées à l'agent ainsi que les circonstances de leur exercice. Il joint également à cette demande un certificat médical datant de moins de quinze jours attestant que l'état de santé physique et psychique de l'agent n'est pas incompatible avec le port d'une arme.

FOCUS

La mise en commun des agents de police municipale : trois cas sont possibles

- Police intercommunale (L512-2 CSI) : depuis 2002, *via* le recrutement de policiers municipaux par le président de l'EPCI à fiscalité propre d'appartenance (autorité gestionnaire : intercommunalité ; autorité fonctionnelle : les maires sauf pour les pouvoirs de police spéciale transférés à l'échelon intercommunal).
- Police pluricommunale (L512-1 CSI) : depuis 2007, par simple convention entre communes.
  La convention en question comporte obligatoirement les modalités d'organisation et de financement arrêtés entre les communes.
  La loi sécurité globale de 2021 a assoupli les conditions de formation des polices pluricommunales.
- Depuis 2021, via le recrutement par un syndicat de communes (L 512-1-2 CSI) formé par des communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même EPCI à fiscalité propre y compris entre des communes membres de cet EPCI appartenant à deux départements différents.

*Le Code de la sécurité intérieure classe les armes en quatre catégories : A (armes à feu et matériels de guerre, régime d'interdiction sauf autorisation), B (revolvers et pistolets, pistolets à impulsions électriques, armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, certains générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes, régime d'autorisation), C (armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, régime de déclaration) et D (matraques et bâtons, régime de liberté).

B. Les gardes champêtres

Fonctionnaires territoriaux agréés par le procureur de la République et assermentés, agents de police judiciaire adjoints, ils sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions.

De plus, les gardes champêtres sont autorisés à constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du Code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. À cette occasion, ils sont habilités à procéder aux épreuves de dépistage mentionnées à l'article L. 234-3 du Code de la route, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 234-4 du même code.

Ils constatent également les contraventions mentionnées au livre VI du Code pénal, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.
En outre, les gardes champêtres recherchent et constatent les infractions forestières, délits et contraventions, portant atteinte aux propriétés.
Les agents habilités à rechercher les infractions forestières ont une fonction judiciaire complémentaire définie par l'article 15-4 du Code de procédure pénale. Dans ce cadre, ils ont qualité pour relever l'identité des personnes recherchées, accéder aux propriétés closes, exercer un droit de suite, un droit de séquestre, procéder à certaines investigations, recueillir des déclarations.

La loi à venir sur l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres ainsi que ses décrets d'application seront à prendre en compte





© Pixarno - AdobeStock.com



notamment pour les maires désireux de doter leurs polices municipales des prérogatives prévues par la loi.

Il existe aussi des régimes de mutualisation des gardes champêtres. Ces agents peuvent être :
- mutualisés par convention entre communes ;
- recrutés par le président d'un EPCI à fiscalité propre en vue d'être mis à disposition des communes membres ;
- recrutés par une personne publique chargée de la gestion d'un parc naturel régional (conseil régional, conseil départemental ou établissement public) ;
- mis en commun entre plusieurs EPCI à fiscalité propre ou entre un EPCI à fiscalité propre et une commune extérieure.

La mutualisation entre communes de gardes champêtres est indépendante des dispositifs de mutualisation de policiers municipaux à l'échelle de ces communes.

Si des communes sont déjà impliquées dans un régime de mise en commun de policiers municipaux, il leur est donc aussi possible de mutualiser des gardes champêtres selon l'un des régimes de mise en commun dédiés. En outre, aucune disposition législative ne prévoit d'incompatibilité des différents régimes de mutualisation de gardes champêtres.

C. Un ou plusieurs agents de surveillance de la voie publique (ASVP)

Les ASVP, fonctionnaires ou agents contractuels territoriaux agréés par le procureur de la République et assermentés, dressent des procès-verbaux pour constater des contraventions dans des domaines particuliers et peuvent seulement recueillir l'identité du contrevenant, sans pouvoir le contraindre, ni exiger de lui qu'il présente un document justificatif.

Depuis 2022, leur rôle a été renforcé dans le cadre des politiques locales de tranquillité publique, notamment par leur intégration dans les groupes de partenariat opérationnel (GPO) et leur participation à des actions de médiation et de prévention des incivilités.

D. Les dispositifs de vidéoprotection

1. Objectifs des dispositifs de vidéoprotection

Les caméras peuvent être installées notamment pour prévenir des actes de terrorisme, des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants.

Le lien suivant permet d'accéder au guide pour les collectivités territoriales « Mettre en place des dispositifs vidéo conformes » : https://www.cnil.fr/sites/default/files/202411/guide_rgpd_video_collectivites_territoriales.pdf

L'article L.251-2 du Code de sécurité intérieure prévoit les finalités pour la mise en œuvre de la vidéoprotection :
- la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords ;
- la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ;
- la régulation des flux de transport ;
- la constatation des infractions aux règles de la circulation ;
- la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants ainsi que la prévention, dans des zones particulièrement exposées à ces infractions, des fraudes douanières prévues par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes et des délits prévus à l'article 415 du

même code portant sur des fonds provenant de ces mêmes infractions ;
- la prévention d'actes de terrorisme ;
- la prévention des risques naturels ou technologiques ;
- le secours aux personnes et la défense contre l'incendie ;
- la sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction ;
- le respect de l'obligation d'être couvert, pour faire circuler un véhicule terrestre à moteur, par une assurance garantissant la responsabilité civile ;
- la prévention et la constatation des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets.

Des systèmes de vidéoprotection peuvent également être mis en œuvre dans des lieux et établissements ouverts au public aux fins d'y assurer la sécurité des personnes et des biens lorsque ces lieux et établissements sont particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

L'installation d'un système de vidéoprotection dans le cadre du présent titre est subordonnée à une autorisation du représentant de l'État dans le département.

Dans chaque département, une commission départementale de vidéoprotection présidée par un magistrat honoraire ou, à défaut, une personnalité qualifiée, nommée par le premier président de la cour d'appel, est chargée de donner un avis au représentant de l'État dans le département.



© HJBC - AdobeStock.com

Les dispositions de l'article 42 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés visent à favoriser la mutualisation des caméras de vidéoprotection tout en préservant les compétences des maires, seuls élus disposant d'un pouvoir de police. Ce nouveau dispositif a fait l'objet d'une instruction ministérielle du 4 mars 2022. L'article R.252-3 du Code de la sécurité intérieure a instauré la notion de périmètre vidéoprotégé. Ce dispositif permet, non plus d'autoriser caméra par caméra, mais de définir une zone dont la surveillance est assurée par des caméras dont le nombre, l'implantation et les déplacements peuvent évoluer en fonction des besoins. Ce cadre est particulièrement adapté aux lieux de configuration complexe (ensembles immobiliers, gares, stades, grands magasins, écoles, etc.).
Dans ce périmètre, des caméras fixes ou mobiles peuvent être déployées pour répondre aux finalités prévues par l'article L.251-2 du CSI, notamment la prévention des atteintes aux personnes et aux biens et la lutte contre la criminalité, y compris le trafic de stupéfiants. Par ailleurs, l'article L.252-6 du CSI permet au préfet d'autoriser provisoirement la mise en œuvre d'un système de vidéoprotection en cas de manifestation ou de rassemblement présentant des risques particuliers pour la sécurité des personnes et des biens. Cette autorisation vaut pour une période maximale de quatre mois. La commission départementale de vidéoprotection en est informée aux fins de statuer sur son maintien.

2. Vidéoprotection augmentée expérimentale – JOP 2024 et perspective

Dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024, un dispositif expérimental de vidéoprotection algorithmique a été autorisé par la loi du 19 mai 2023. **L'expérimentation s'est terminée le 31 mars 2025.**

La loi 2023-380 du 19 mai 2023 sur les JOP 2024 a autorisé à titre expérimental jusqu'au 31 mars 2025 le recours aux caméras augmentées pour la sécurité des grands événements sportifs, récréatifs et culturels selon certaines conditions :
- assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles exposées à des risques d'attaque terroriste ou autres atteintes graves à l'intégrité des personnes ;

- peuvent faire l'objet de traitements algorithmiques les lieux accueillant ces manifestations et leurs abords ainsi que les véhicules et les emprises de transport public et sur les voies les desservant ;
- reconnaissance faciale interdite ;
- périmètre limité à la manifestation sportive, récréative ou culturelle ;
- information obligatoire du public ;
- détecter une série d'événements prédéterminés et signalement à l'opérateur.

Un projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques d'hiver de 2030 pourrait reconduire une expérimentation avec quelques ajustements complémentaires.

E. Le recours à la sécurité privée

Les agents chargés d'une activité de surveillance, humaine ou électronique, et de gardiennage de biens meubles ou immeubles ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments et installations ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde, y compris dans les périmètres de protection.
Cette activité est étendue à la protection des personnes dont la sécurité est liée, directement ou indirectement, à celle des biens protégés.
Des agents de surveillance dotés d'armes à feu peuvent être employés, dans un lieu déterminé et pour une durée donnée, lorsqu'eux-mêmes ou d'autres personnes sont exposés à un risque exceptionnel d'atteinte à la vie.

Dans des cas précis, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille, ainsi qu'à des palpations de sécurité.

À titre exceptionnel, ils peuvent être autorisés par le préfet à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde, mais pas de mission de surveillance générale.



Annexe 1 : La sécurité civile et la gestion des crises

La gestion de crise est une responsabilité essentielle du maire, liée à son obligation de protéger la population. Une crise survient lorsqu'un événement dangereux - aléa naturel ou technologique, ou menace intentionnelle - dépasse les capacités normales de la commune et nécessite l'activation d'une réponse exceptionnelle.

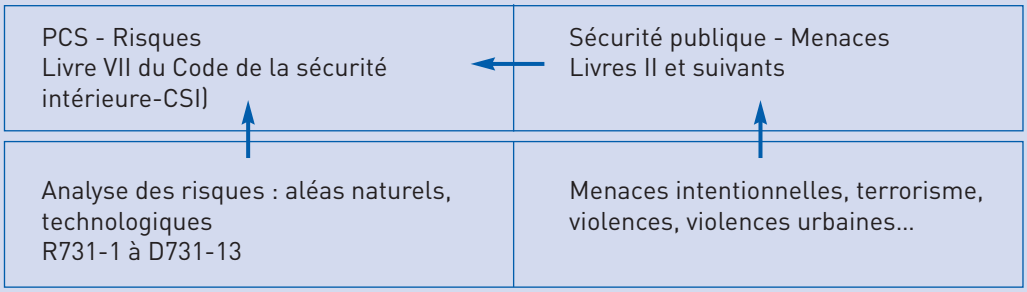
Le maire active alors le poste de commandement communal (PCC) en lien avec le préfet et son centre opérationnel départemental (COD).

Pour plus d'information, voir le chapitre 10 - Le maire face aux crises.

1. Articulation juridique Risques/Menaces

Les risques relèvent du Plan communal de sauvegarde (PCS), défini dans le Livre VII du Code de la sécurité intérieure (articles R731-1 à D731-13).

L'articulation juridique des risques et des menaces en lien avec le plan communal de sauvegarde et le Code de la sécurité intérieure peut se résumer à partir du schéma ci-dessous :



2. Exercices de gestion de crise

Les exercices prévus par la loi Matras sont intégrés au PCS et permettent au maire, en tant que directeur des opérations de secours (DOS), de travailler avec le commandant des opérations de secours (COS), qui est toujours un sapeur pompier (L.1424-4 CGCT). En cas d'acte malveillant, un commandant des opérations de police (COP) ou de gendarmerie (COG) prend en charge la neutralisation de l'auteur, la sécurisation du site et les investigations judiciaires.

3. Doctrine de coordination

Les crises majeures liées aux menaces terroristes ont renforcé la doctrine de coordination entre les différents acteurs des secours, les forces de sécurité intérieure et les autorités locales (maires-préfets).

Il reste aujourd'hui à renforcer cette doctrine en intégrant notamment les policiers municipaux, souvent primo arrivants lors de situations de crise. Depuis 2024, les directeurs de police municipale en formation initiale au CNFPT bénéficient d'un module de gestion de crise dispensé en logique multi acteurs (sécurité publique, sécurité civile) à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP).




Transformation numérique des collectivités
Téléchargez le guide des usages du numérique pour développer, optimiser et protéger votre territoire.
orange™



CHAPITRE 18

Le numérique

Sous le vocable de « numérique », on désigne tout ce qui relève des infrastructures de télécommunications - à savoir le déploiement des réseaux mobiles, de la fibre optique, les relations avec les opérateurs - mais aussi les usages, les outils et services permis par les innovations technologiques. Elles ont notamment conduit à la numérisation des données et des documents, à la dématérialisation des échanges, au développement de l'intelligence artificielle. Ces mutations impactent tant l'organisation interne de la mairie que ses relations avec les habitants.



I. Les réseaux de communications électroniques fixe et mobile

A. Définitions et repères technologiques

S'agissant du « très haut débit » (THD), il n'existe pas de définition unanimement reconnue. Le plus souvent, on considère que le « très haut débit » commence à partir de 100 mégabits par seconde (en référence à la fibre optique). Pour sa part, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) reprend la définition du THD retenue par la Commission européenne, à savoir à partir de 30 mégabits par seconde (Mbits/s) en débit descendant (réception des données par l'utilisateur).

La notion de FTTH (de l'anglais *fiber to the home*) signifie, quant à elle, « fibre jusqu'au domicile ». Le FTTH est considéré comme le « véritable très haut débit », mais c'est la technologie la plus onéreuse à déployer.

À côté du FTTH, on évoque régulièrement les solutions de « montée en débit ». Ce sont les technologies qui permettent d'améliorer les accès haut débit en utilisant différentes technologies. Elles sont le plus souvent hertziennes (Wi-Fi, Wimax, THD radio, 4G fixe, satellite). Pour apprécier la qualité d'un réseau, une attention particulière doit être portée sur les débits garantis localement (débits « réels »), leurs symétries (débit en réception et débit en émission) et le volume réservé à chaque utilisateur (partage de la bande passante).

Enfin, s'agissant des modalités de déploiement du THD, elles relèvent soit des collectivités territoriales – ce sont les réseaux d'initiative publique (RIP) – soit de l'initiative des opérateurs. Dans ce dernier cas, elles se limitent à certaines zones : la zone très dense (ZTD), les zones retenues dans le cadre d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (Amii) et les zones faisant suite à un appel à manifestation d'engagements locaux (Amel).

FOCUS

L'élagage des arbres et l'entretien des abords des réseaux de communications électroniques

Afin de prévenir l'endommagement des réseaux de communications électroniques et de permettre leur déploiement, il revient aux propriétaires des terrains situés à proximité de ces réseaux d'entretenir les abords, via des opérations de débroussaillage, de coupe d'herbe et surtout d'élagage des arbres.

Le maire peut utilement sensibiliser les riverains sur leurs obligations, voire coordonner des campagnes d'élagage en y associant les opérateurs.

Une note de l'AMF fait le point sur les obligations des riverains, des opérateurs et des maires dans ce domaine.

Voir sur www.amf.asso.fr/Réf. BW25261



© Boonterm - AdobeStock.com



Dans ces déploiements, il convient de distinguer les opérateurs d'infrastructures (OI) des opérateurs commerciaux (OC).

L'opérateur d'infrastructure (OI) fibre ou le porteur de projet public dans les zones où est déployé un réseau d'initiative publique est chargé du déploiement sur la commune. Cet OI est différent selon les territoires, et il peut y en avoir plusieurs sur un même territoire.

Pour identifier l'opérateur d'infrastructure fibre responsable du déploiement sur votre territoire, utilisez le lien suivant : https://cartefibre.arcep.fr/

Pour leur part, les OC commercialisent des abonnements Internet et/ou de téléphonie fixe. Les principaux opérateurs commerciaux sont Bouygues Telecom, Orange, Free ou SFR.

Un même opérateur pourra être à la fois un OI et un OC.

Enfin, le glossaire de l'aménagement numérique, publié par l'Association des villes et des collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca), peut s'avérer très utile pour comprendre les nombreux acronymes utilisés dans le domaine des communications électroniques.

Voir sur www.avicca.org

Le terme « bit » associé aux secondes représente la quantité de données susceptibles d'être transférées par seconde : 512 kilobits par seconde (Kbits) , 2 mégabits par seconde (Mbits) , 1 gigabits par seconde (Gbits).

B. Les réseaux de communications électroniques fixes

1. Le déploiement du haut et très haut débit fixe

Depuis de nombreuses années, les collectivités territoriales se mobilisent, via les réseaux d'initiative publique, pour accélérer la couverture de leur territoire par des réseaux de télécommunications. Leur action s'inscrit dans le cadre du plan France très haut débit lancé par l'État en 2013 et porté par la mission Très haut débit au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Voir sur https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/france-tres-haut-debit#beneficiaires

FOCUS

Le dysfonctionnement des réseaux télécoms

L'Arcep a mis en place une plateforme intitulée « J'alerte l'Arcep » qui permet aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités locales de l'alerter sur les dysfonctionnements qu'ils rencontrent dans leurs relations avec les opérateurs fixes, mobiles, Internet mais aussi postaux.

Voir sur https://jalerte.arcep.fr

CONSEIL PRATIQUE

L'équipement télécom endommagé sur la voie publique

Pour signaler un poteau cassé, un câble arraché ou tout autre endommagement, les opérateurs ont mis en place des plateformes sur Internet.

Voir sur https://dommages-reseaux.orange.fr

2. L'extinction du réseau cuivre d'Orange (ADSL et téléphonie classique)

Lancé en 2022, le plan de fermeture du réseau cuivre de l'opérateur Orange va se dérouler jusqu'en 2030 par vagues de lots de communes de plus en plus importants.

Pour savoir si votre commune est concernée : www.economie.gouv.fr/treshautdebit/la-fermeture-du-reseau-cuivre-dans-votre-commune

Pour faire face au coût des raccordements privatifs, qui pourrait être élevé pour les particuliers, l'État finance un dispositif expérimental pour apporter, sous certaines conditions, un soutien financier à la réalisation des travaux.

Voir sur www.entreprises.gouv.fr/espace-presse/letat-lance-une-experimentation-pour-soutenir-les-usagers-devant-realiser-des-travaux

Pour accompagner les maires dans la mise en œuvre de ce plan de fermeture, un guide et un mémento synthétique ont été élaborés par la Direction générale des Entreprises du ministère de l'Économie et des Finances à leur intention. Ils donnent, notamment, des clés pour comprendre les enjeux de cette fermeture et répondre aux interrogations des citoyens.

Ces documents sont disponibles sur le site http://www.economie.gouv.fr/treshautdebit (rubrique Élus locaux).

FOCUS

Les modèles de convention pour l'enfouissement des réseaux de télécommunications

L'AMF, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et Orange ont signé, le 30 janvier 2012, un protocole d'accord pour faciliter l'enfouissement coordonné des réseaux d'électricité et de communications électroniques.

S'agissant de la mise en œuvre opérationnelle d'un enfouissement coordonné des réseaux électriques et de communications électroniques, il est conseillé de contacter le syndicat d'énergie du département.

Voir la note de l'AMF sur www.amf.asso.fr/Réf. CW6719

C. Les réseaux de communications électroniques des services mobiles

1. Le « New Deal mobile »

Afin d'améliorer et d'accélérer la couverture mobile du territoire, l'État, l'Arcep et les opérateurs de téléphonie mobile ont rendu public, au mois de janvier 2018, un accord appelé « New Deal mobile ». Les opérateurs se sont notamment engagés à généraliser la 4G sur les pylônes existants (75 % pour 2020 et 100 % de couverture pour 2022 pour les « zones blanches » des anciens programmes de couverture) et à couvrir 5 000 nouvelles zones identifiées via le dispositif de « couverture ciblée » d'ici 2025. Afin d'accompagner ce dispositif, des équipes projets locales se sont mises en place à l'échelon départemental ou interdépartemental. Constatant que toutes les « zones blanches » ne sont pas encore toutes couvertes par un réseau de téléphonie mobile, l'AMF plaide pour une poursuite du « New Deal mobile ».

Voir le suivi de l'ensemble des composantes de l'accord sur www.arcep.fr/cartes-et-donnees/suivi-du-new-deal-mobile.html

Pour signaler les zones mal couvertes en téléphonie mobile : https://tous-connectes.anct.gouv.fr/

ATTENTION !

Depuis quelques années, les quatre opérateurs de téléphonie mobile (Bouygues Telecom, Free, Orange et SFR) ne possèdent plus en propre les pylônes sur lesquels sont installées les antennes de téléphonie mobile. Ils les ont vendus à des tower company ou towerco. Ce sont désormais ces sociétés qui sont titulaires des baux cédés par les opérateurs ou qui construisent les nouvelles infrastructures. Dans ce dernier cas, depuis 2021, la towerco devra être titulaire d'un mandat d'un opérateur pour construire le pylône.

Les maires doivent être vigilants lorsqu'ils se voient proposer des conventions pour prendre le relais des baux conclus par les opérateurs ou les towercos.

Voir sur www.amf.asso.fr/Réf. BW41712





CONSEIL PRATIQUE

L'extinction de la 2G et de la 3G

Les opérateurs de téléphonie mobile ont annoncé la fin de la 2G et de la 3G dans un calendrier propre à chacun d'eux.

	Orange	SFR	Bouygues Telecom	Free Mobile
2G	Fin 2026 (à partir du 31/03/2026 jusqu'au 31/12/2026)	Fin 2026	Fin 2026	Non annoncée
3G	À partir de fin 2028	Fin 2028	Fin 2029	Non annoncée

Aujourd'hui, les technologies 2G et 3G équipent encore des téléphones d'anciennes générations, mais aussi des systèmes de téléalarme des ascenseurs, de téléassistance pour les personnes âgées, de télésurveillance, de systèmes d'alerte des châteaux d'eau…

L'AMF encourage les communes à contacter leurs fournisseurs de services ou de matériels pour s'assurer du fonctionnement futur de leurs équipements et de leur migration technologique.

Voir sur https://www.entreprises.gouv.fr/priorites-et-actions/transition-numerique/accelerer-la-couverture-numerique-du-territoire-et-0

Voir sur https://www.arcep.fr/mes-demarches-et-services/consommateurs/fiches-pratiques/extinction-reseaux-mobiles-2g-3g.html

2. L'implantation des antennes-relais

À ce jour, les pouvoirs des maires ou des présidents d'EPCI en matière d'implantation d'antennes-relais se limitent essentiellement à leurs pouvoirs se rapportant à l'urbanisme.

Les modalités de concertation entre le maire, les opérateurs et les riverains avant l'implantation d'une antenne-relais sont définies par la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques modifiée. L'opérateur doit transmettre au maire ou au président d'EPCI un dossier d'information (DIM) un mois avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme (déclaration préalable ou permis de construire).

Il appartient ensuite à l'élu de le mettre à disposition des habitants par tout moyen qu'il juge approprié (site Internet, consultation en mairie…).

Voir la note « Modalités d'application de la loi 2015-136 du 9 février 2015 modifiée relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques » sur www.amf.asso.fr/Réf. CW 24686

FOCUS

La mesure des champs électromagnétiques

Depuis le 1er janvier 2014, toute personne (particulier, commune, EPCI…) peut faire mesurer l'exposition aux champs électromagnétiques dans les locaux d'habitation ou les lieux accessibles au public. Cette demande est gratuite.
Ce dispositif est géré par l'Agence nationale des fréquences (ANFR).
Depuis 2025, l'ANFR propose un outil utile pour visualiser, sur des cartes, les niveaux d'exposition aux ondes électromagnétiques à l'extérieur et, prochainement, à l'intérieur des bâtiments émises par les antennes-relais de téléphonie mobile.
L'utilisation de ces cartes donne aux élus un aperçu de l'exposition aux ondes électromagnétiques à l'échelle de la commune.
L'ANFR précise que ces cartes résultent d'un calcul théorique et que seules les mesures relevées sur le terrain permettent d'établir avec exactitude le niveau réel d'exposition.

Voir sur https://www.cartoradio.fr/index.html#/

Enfin, les avis sur les aspects sanitaires sont publiés sur le site de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Le dernier avis publié s'intitule « Radiofréquences et cancer ».

Voir sur https://www.anses.fr/fr/content/les-ondes-electromagnetiques-les-actions-de-lanses

CONSEIL PRATIQUE

Les antennes-relais installées dans le clocher de l'église

Avant tout projet d'implantation d'une antenne-relais dans le clocher d'une église, le maire doit se rapprocher du diocèse et obtenir l'accord préalable de l'affectataire. Le desservant est, en effet, en droit de s'opposer à la pose d'une telle antenne-relais. La Conférence des évêques de France laisse toutefois chaque diocèse décider ou non d'accepter l'implantation.

D. Les modalités d'occupation du domaine communal par les opérateurs de communications électroniques

Les modalités d'occupation du domaine communal sont différentes selon la nature du domaine : domaine public routier, domaine public non routier, domaine privé. Dans tous les cas, cette utilisation est soumise au paiement d'une redevance dont les montants, pour certains plafonnés, font l'objet d'une revalorisation annuelle.

Voir la note de l'AMF sur les redevances d'occupation du domaine public sur www.amf.asso.fr/Réf. CW6682

ATTENTION !

Toute délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine public routier (voirie notamment) doit prendre la forme d'un arrêté du maire (ou du président de communauté si la voirie a été transférée à l'EPCI).

Lorsqu'une commune est saisie d'une demande de renouvellement d'une permission de voirie arrivant à échéance, la nouvelle autorisation doit également être délivrée sous forme d'arrêté.

II. Les services numériques

A. Les enjeux de l'intelligence artificielle (IA) pour les communes

L'intelligence artificielle se déploie dans tous les secteurs de la société depuis la mise sur le marché de la première solution d'IA générative grand public en novembre 2022. Cette révolution technologique a un impact sur les collectivités locales.
Schématiquement, un système d'intelligence artificielle (IA) repose sur des algorithmes et des données. L'algorithme traite ces données (il les trie, les classe, les ordonne, les met en forme…) à une vitesse vertigineuse.

On distingue deux grandes familles d'IA :

- l'IA générative (apparue en 2022), qui est capable de produire un contenu (texte, image, son…) à partir de l'instruction d'un utilisateur. Elle peut être utilisée pour résumer des documents volumineux en une fraction de seconde, personnaliser automatiquement la réponse à un message électronique, aider à la rédaction d'un courrier ou d'un rapport, pour créer un « chatbot » (assistant virtuel pour répondre aux usagers)…

- l'IA machine à machine (M2M) désigne l'utilisation de l'intelligence artificielle qui permet à des machines, des systèmes ou des appareils (des objets connectés, des capteurs de température, de présence, de son…) de communiquer, d'échanger des données et de prendre des décisions automatiquement et sans intervention humaine. Elle peut être utilisée, par exemple, pour détecter automatiquement des fuites dans les réseaux d'eau, pour programmer l'arrosage automatique des parcs en fonction de l'humidité du sol et des prévisions météo, de réguler le chauffage des bâtiments…

Dès lors, les outils basés sur l'intelligence artificielle offrent des opportunités immenses pour les communes et les EPCI, qui peuvent l'utiliser pour améliorer la gestion communale et intercommunale et leur relation avec le citoyen.

Toutefois, ces outils nouveaux ne sont pas sans soulever des inquiétudes : impact environnemental, sécurité et fiabilité des données, souveraineté, cybersécurité, transparence des algorithmes utilisés, effets sur les emplois et les compétences, menaces sur la démocratie elle-même (information faussée, image transformée…).

Les questions de cybersécurité (se protéger des attaques de plus en plus nombreuses provenant à la fois d'organisations criminelles et d'États hostiles à la France et à l'Europe [voir chapitre 17, XII. La cybersécurité]) et de souveraineté des données (s'assurer que les données sont sauvegardées en France ou en Europe, à l'abri d'ingérences extérieures) sont cruciales.





CONSEIL PRATIQUE

La mutualisation

Pour une meilleure maîtrise de l'IA, qui suppose des investissements importants et des compétences nouvelles dont la plupart des communes ne disposent pas, en particulier pour choisir les outils d'IA sans dépendance excessive aux fournisseurs privés, les élus sont invités à mutualiser l'ingénierie ou à rejoindre un « opérateur public de services numériques » (syndicat mixte, GIP, agence technique…).

Voir la liste des OPSN réunis au sein de l'association Déclic : https://www.asso-declic.fr/

L'adoption de règles d'utilisation au sein de la commune

Pour encadrer l'usage de l'IA au sein de la commune ou de l'EPCI, il est fortement conseillé de sensibiliser, ou de mieux former, les agents et les élus à l'IA et de fixer des règles d'utilisation claires. Par exemple, interdire la transmission d'un fichier communal contenant des données personnelles dans une IA générative « ouverte », interdire l'utilisation d'IA non souveraines…

L'élaboration et l'adoption d'une charte ou d'une feuille de route du numérique responsable intégrant la dimension IA sont conseillées.

La question stratégique des données

Les données sont le « carburant » de l'IA. La question de leur qualité est donc essentielle pour s'assurer de la qualité des résultats produits par les IA.

Des données inexactes, incomplètes ou faussées compromettent nécessairement les résultats proposés par l'IA. Par exemple, si les bases de données des horaires d'ouverture des services municipaux, ou celles des tarifs de location de salles, ou celles de tarifs de cantine ne sont pas justes, alors le « chatbot » (assistant virtuel) apportera de fausses réponses aux usagers.

Voir la plateforme de la Banque des territoires sur le numérique et l'IA : https://numerique360.banquedesterritoires.fr/

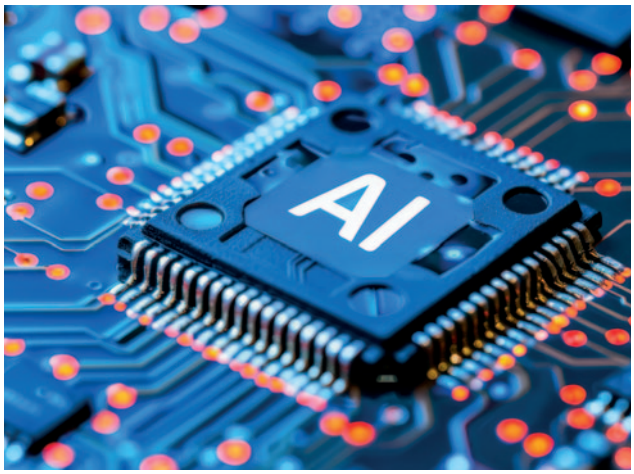
Voir les questions et réponses de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur l'IA générative : https://www.cnil.fr/fr/les-questions-reponses-de-la-cnil-sur-lutilisation-dun-systeme-dia-generative

FOCUS

Les usages de l'IA doivent respecter les principes du règlement général sur la protection des données (RGPD).
L'utilisation d'algorithmes pour des décisions administratives nécessite une information claire des personnes concernées quant à l'usage de l'IA, pour instruire leur dossier par exemple.

Voir les recommandations de la CNIL sur l'IA et le RGPD : https://www.cnil.fr/fr/ia-et-rgpd-la-cnil-publie-ses-nouvelles-recommandations-pour-accompagner-une-innovation-responsable

L'utilisation des systèmes d'IA est également soumise au règlement européen du 13 juin 2024 sur l'IA, qui entre progressivement en vigueur.



© Pako Grau - AdobeStock.com

ATTENTION !

Une caméra augmentée associe une caméra à un logiciel de traitement automatisé des images. Elle permet non seulement de capter des images, mais aussi d'analyser les personnes, objets, véhicules ou autres éléments visibles afin d'en extraire diverses informations, pouvant inclure des données à caractère personnel.

Actuellement, en l'absence de base légale, une commune ne peut déployer de caméras augmentées sur la voie publique. Il faut donc attendre les textes qui pourront être adoptés dans le cadre du projet de loi sur les Jeux d'hiver de 2030.

B. Le règlement général sur la protection des données (RGPD)

Le sujet est traité dans le chapitre 3 du présent guide et dans le guide sur la responsabilité des élus.

C. Accessibilité des sites Internet aux personnes ayant un handicap

Voir chapitre 16 - I. L'action sociale, C. L'action sociale en faveur des personnes handicapées.

D. Inclusion numérique

On entend par inclusion numérique les politiques mises en place pour aider les personnes en difficulté avec le numérique.

La feuille de route nationale « France numérique ensemble 2023-2027 » a été déclinée localement par des collectivités publiques et a donné lieu à des gouvernances locales spécifiques (EPCI, conseil départemental…).
Le maire peut se rapprocher de la préfecture pour connaître les pilotes de l'inclusion numérique dans son département.

Voir sur https://www.societenumerique.gouv.fr/nos-missions/france-numerique-ensemble

E. Adressage

Depuis la loi du 21 février 2022, l'adressage (dénomination des voies, des lieux-dits et numérotation des maisons et autres constructions) est une obligation pour les communes.

Ces dénominations doivent faire l'objet d'une publication dans une « base adresse locale » (BAL) après une certification des adresses par la commune.

Cette BAL est ensuite intégrée à la « base adresse nationale » (BAN), qui met ces données à la disposition de tous les utilisateurs d'adresses (les services de secours, les éditeurs de GPS, les gestionnaires de réseaux…).

L'État a mis en ligne un outil gratuit, « Mes adresses », qui permet à la commune de gérer la création, la publication et la modification des adresses.

S'agissant des plaques pour les numéros des bâtiments, cela n'est plus obligatoirement à la charge de la commune, mais laissé à son libre choix.

Les maires sont invités à vérifier que leur commune a engagé une démarche d'adressage. Ils doivent également s'assurer de la mise à jour de leur « base adresse locale ».

Voir les articles L. 2121-30, L. 2213-28 et R. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales.

https://adresse.data.gouv.fr/

https://mes-adresses.data.gouv.fr/

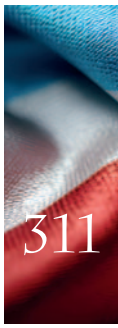
F. Cybersécurité

Voir chapitre 17 - XII. La cybersécurité.

FOCUS

L'Agence nationale de la cohésion des territoires a élaboré un guide pratique du numérique à l'attention des maires. Il offre un panorama des pratiques numériques au service de l'action locale (protection des mots de passe, utilisation des messageries, gestion de la réservation de salle en ligne…).

https://anct.gouv.fr/



Inscrivez-vous gratuitement à la newsletter

mairesdefrance.com

Maires de France

L'HEBDO



Chaque samedi, une sélection d'articles indispensables !

POUR S'INSCRIRE
FLASHEZ CE QR CODE
OU
RENDEZ-VOUS SUR
www.mairesdefrance.com



CHAPITRE 19

L'Europe et l'action extérieure

Dans un monde globalisé, les communes n'agissent plus uniquement selon la seule législation nationale et la reconnaissance de leur rôle tend à s'affirmer, que ce soit au sein de l'Union européenne (UE) ou à l'international. Les politiques européennes ont notamment un impact sur les communes, qui sont souvent le premier échelon d'intervention pour les mettre en place.

I. L'Union européenne

L'environnement juridique européen réglemente de nombreux domaines de proximité, comme les marchés publics, l'environnement, la concurrence, la décision publique locale… Aussi, être au fait de son environnement européen est également facteur de développement territorial.

Adopté pour une durée de sept ans, le cadre financier de l'Union européenne détermine le budget qui sera consacré aux différentes politiques sur cette période, ainsi que les grandes orientations stratégiques qui en découlent. Ce mandat municipal verra deux périodes de programmation européenne se succéder : la fin de la programmation actuelle 2021-2027, qui se terminera le 31 décembre 2027, et la prochaine, qui commencera le 1er janvier 2028 et s'achèvera le 31 décembre 2032.

Les négociations européennes sont en cours afin de définir les grands principes, l'architecture générale de ce prochain budget, et surtout les enveloppes financières qui seront attribuées à chaque politique et s'ensuivront en France. Aussi, à l'heure de la rédaction de ce guide, il est impossible de savoir précisément dans quels domaines et comment les communes pourront se saisir des possibilités offertes par l'Europe, notamment en matière de financement de projet.

Traditionnellement, les deux principales politiques d'investissement de l'UE sont aussi celles qui ont le plus d'incidence sur les communes : la politique de cohésion et la politique agricole commune.

Elles représentent sur la période 2021-2027 deux tiers du budget global de l'Union européenne.

FOCUS

Les députés européens

En France, quatre-vingt-un députés européens ont été élus en juin 2024 pour cinq ans. La liste et les coordonnées des eurodéputés sont sur le site du bureau d'information du Parlement européen, qui a trois bureaux en France : Paris, Marseille et Strasbourg.

Voir sur europarl.europa.eu/france/fr/

La législation européenne, règlements et directives, a un impact sur les compétences des communes comme sur les conditions de vie des habitants.

Voir chapitre 2 – L'environnement institutionnel du maire.

A. Les politiques européennes concernant les communes jusqu'au 31 décembre 2027

Second poste budgétaire après la politique agricole commune (PAC), la politique de cohésion est bien connue des élus locaux, notamment via ses instruments financiers : les fonds européens structurels et d'investissement (Fesi).

La France, fin 2025, avait programmé environ 55 % des fonds structurels qui lui ont été alloués. Cette moyenne nationale cache, cependant, des disparités importantes entre les régions. Pour avoir le détail de ce qu'il reste des projets finançables, les collectivités doivent se rapprocher de la région, autorité de gestion, pour avoir une vision plus fine de chaque mesure au sein de chaque programme.

1. Les principes généraux et leur déclinaison pour les communes

La politique régionale est avant tout une politique globale de solidarité, dont l'objectif premier est de réduire les disparités entre les régions de l'Union en soutenant la croissance et l'emploi au niveau local et régional.
Lorsque l'on souhaite se lancer dans les fonds européens, il faut avoir à l'esprit quatre règles :

- c'est une logique de montage de projet qui est à l'œuvre, puis de réponse à des appels à projets ;
- la subvention européenne intervient en cofinancement du projet, qui peut aller jusqu'à 80 % du coût total. Cela signifie que les subventions accordées viennent en complément d'apports publics et/ou d'apports privés ;
- l'aide européenne est attribuée sous forme de remboursement ou d'avance ;
- enfin, le projet doit présenter une valeur ajoutée européenne, ce qui impose de démontrer que sans l'aide européenne, le projet ne pourrait voir le jour.

2. Les principaux fonds structurels dont peuvent bénéficier les communes

Dans le cadre de la programmation 2021-2027, la France dispose d'une enveloppe de :

- 9,1 milliards d'euros au titre du Fonds européen de développement régional (Feder) ;
- 6,7 milliards au titre du Fonds social européen (FSE+).

a. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Il a pour objectif de réduire les déséquilibres régionaux et l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions de l'Union européenne (UE).
Pour cela, il peut participer au financement des programmes de développement local institués à l'échelon régional. Son objectif est d'investir pour la croissance, l'emploi et la coopération territoriale intégrée, particulièrement à travers les transitions écologiques et numériques, qui sont les deux principes directeurs de la période 2021-2027.

Les investissements au titre du FEDER sont axés sur cinq objectifs :

- une Europe plus intelligente, qui prend, notamment, des mesures pour combler les retards en équipement numérique du public scolaire et met en place des plateformes de services mutualisés pour les citoyens et en faveur de l'attractivité des territoires ruraux ;
- une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone, qui soutient les projets de rénovation énergétique des bâtiments publics, de prévention et de protection face aux risques naturels, le renforcement du recours aux solutions fondées sur la nature en matière d'approvisionnement en eau et de réemploi des déchets dans une logique d'économie circulaire ;
- une Europe plus connectée, qui favorise l'aménagement et la modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans les zones ultramarines ;
- une Europe plus sociale, qui contribue à la relance touristique et culturelle ;
- une Europe plus proche des citoyens, qui aide à la revitalisation des centres-bourgs, soutient les stratégies de territoires existantes, préserve, rénove et valorise le patrimoine naturel, bâti et paysager.

b. Le Fonds social européen (FSE+)

C'est un fonds réservé à l'emploi, à l'insertion et à la qualification professionnelle. Il encourage la mise en œuvre de projets en faveur de l'inclusion sociale, la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des possibilités d'emploi, la promotion de l'éducation, ainsi que l'acquisition de compétences, l'apprentissage tout au long de la vie et le renforcement des capacités administratives.

Le FSE+ est là pour financer les projets permettant l'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi, comme les jeunes, les chômeurs non qualifiés, et les personnes vivant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans les zones rurales, qui sont particulièrement ciblés.

Il a vocation aussi à intervenir pour les mesures en faveur du handicap, des modalités de garde d'enfants, de la lutte contre l'illectronisme, ainsi que pour les actions de lutte contre le décrochage scolaire dès le cycle primaire. Enfin, l'accès aux soins (maisons de santé), la résilience des systèmes de santé et l'économie sociale et solidaire (ESS) sont également finançables.

3. Les programmes opérationnels régionaux et priorités thématiques

Les objectifs stratégiques européens sont ensuite déclinés :

- au niveau national à travers l'accord de partenariat négocié entre le gouvernement et Régions de France ;
- puis à l'échelle régionale, à travers les programmes opérationnels régionaux, distincts pour les fonds structurels et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et qui répondent aux priorités définies par la région.

Pour la période 2021-2027 en cours, la France bénéficie, au titre de cette politique, de 16,8 milliards d'euros. Chaque région, en tant qu'autorité de gestion des fonds structurels européens, se voit alors recevoir une enveloppe budgétaire afin de gérer les fonds européens au sein de son territoire. C'est l'interlocuteur privilégié du maire en matière de fonds européens.

FOCUS

Les outils d'information et de veille à disposition des élus locaux

Les services relatifs à l'Europe de chaque conseil régional sont chargés d'instruire les dossiers et seront les points de contact pour tout renseignement. Au niveau national, le portail des fonds européens est géré par l'ANCT. Pour une vue globale par fonds et par région, rendez-vous sur *europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/ barometre-avancement-feder-fse-ftj-2021-2027*

Il existe une déclinaison régionale de ce site, où est mis en ligne chaque programme opérationnel régional. Par exemple : *europe-en-occitanie.eu*

La lettre d'information du Comité des régions relaie l'actualité et les travaux du Comité des régions et plus particulièrement des membres de la délégation française, ainsi que les activités européennes des collectivités locales. Abonnement en ligne sur : *cor.europa.eu/fr/news/Pages/enewsletter.aspx*

La représentation en France de la Commission européenne (ec.europa.eu/france/) a deux bureaux, à Paris et Marseille. Elle a également labellisé cinquante-deux structures d'information appelées Cied (centres d'information Europe Direct) sur tout le territoire français.

Voir la carte interactive sur ec.europa.eu/france/sites/france/files/carte-cied.pdf

B. Le programme Leader et les autres programmes thématiques accessibles aux communes

Organisée en deux piliers – paiements directs aux agriculteurs et développement rural (FEDER) – la politique agricole commune est la principale politique européenne consacrée aux territoires ruraux. Le volet « développement rural » a pour objectif de maintenir le dynamisme socio-économique dans les territoires concernés.

1. Le programme Leader (Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale)

Il vise à donner la capacité financière et technique aux territoires de concevoir et mettre en œuvre une stratégie locale de développement concertée. Pour cela, l'Union européenne confie à un partenariat constitué d'acteurs publics et privés d'un même territoire, appelé « groupe d'action locale » (GAL), une enveloppe financière pluriannuelle pour cofinancer des projets. Le programme Leader est conçu comme une démarche d'appui à des stratégies multisectorielles, développées, intégrées et administrées par les territoires. Il finance des projets couvrant des thématiques variées : services publics ruraux, leur maintien et leur développement, promotion de filières locales et de circuits courts, tourisme durable, mobilité durable, culture et éducation patrimoniale…

Souvent porté par un pays ou une intercommunalité, le GAL est l'interlocuteur privilégié, en zone rurale, en matière de fonds européens. Disposant d'un animateur affecté à l'accompagnement des porteurs de projet, il a un rôle d'écoute, d'orientation, d'aide à la recherche de financements publics et assure le suivi dans le circuit de gestion du dossier. Chaque GAL établit une stratégie spécifique aux besoins de son territoire, ainsi que les thématiques finançables auxquelles les projets Leader doivent correspondre.

En dehors de ces politiques, les communes sont éligibles à de nombreux autres programmes européens sectoriels pouvant soutenir leurs projets. Ces programmes s'inscrivent dans une logique de coopération. La Commission européenne publie des appels à propositions (normalement, annuels)



qui peuvent être gérés directement depuis Bruxelles ou de façon déconcentrée par des agences en France.

Pour chacun, il existe un guide du programme sur le site de référence, et des points de contacts nationaux sont généralement créés pour orienter les porteurs de projets. Quelques exemples sont présentés ci-dessous (liste non exhaustive).

2. Le programme Erasmus+

Au-delà des traditionnels échanges entre étudiants, Erasmus+ est un programme européen finançant une large gamme d'actions et d'activités consacrées à l'enseignement, à la formation, à la jeunesse et au sport afin de partager les pratiques innovantes et enrichir les politiques publiques menées dans ces domaines.



Il finance des projets à forte dimension pédagogique et interculturelle qui portent sur cinq domaines : l'enseignement scolaire, la formation professionnelle, l'éducation des adultes, l'enseignement supérieur et la jeunesse et le sport.

Les communes peuvent alors se positionner de deux façons sur un projet Erasmus+ :

- en étant actrices directes du projet avec les établissements municipaux (les centres sociaux, les bibliothèques, les clubs de sport…) ou par la mobilité des personnels communaux, actions qui sont valorisées par le programme Erasmus+ ;
- en soutenant des projets sur leur territoire, les communes peuvent promouvoir, accompagner et valoriser des projets existants ou allant se monter. Cela peut prendre la forme, par exemple, d'une aide financière de la commune, de la mise en contact avec une ville jumelée, de la mise à disposition de locaux et d'équipements et/ou d'un appui presse.

Voir sur les sites de l'agence Erasmus+ en France : agence.erasmusplus.fr et info.erasmusplus.fr

3. Le programme Citoyens, égalité, droits et valeurs

Ce programme finance des projets œuvrant au travail de mémoire – liés à l'histoire de l'Europe, par exemple – à la connaissance réciproque des citoyens européens autour de domaines communs, comme la culture, le patrimoine, le sport… et à leur rapprochement avec l'Union européenne.
Accessible pour les communes de petite taille, il permet au citoyen de participer pleinement à la construction européenne. Il vise à soutenir et développer des sociétés ouvertes, démocratiques, égalitaires et inclusives fondées sur l'État de droit. Il peut également être un moyen intéressant pour dynamiser les jumelages de sa commune et, notamment, attirer les jeunes dans les comités de jumelage. Il porte aussi sur des projets d'engagement démocratique et de participation civique. Il dispose d'un seul point de contact national, le Cidem (Civisme et démocratie).

Voir sur le site du point de contact national : cervfr.org/

FOCUS

Le cycle de vie d'un projet européen

- Étape 1 : de la genèse du projet au dépôt sur le portail Nos aides en lignes
- Étape 2 : de la recevabilité au conventionnement de l'opération
- Étape 3 : de l'exécution de l'opération à la demande de solde
- Étape 4 : les contrôles *a posteriori* et l'archivage des pièces

C. Anticiper la fin de programmation à partir de 2028

L'Union européenne prépare son prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034. Les propositions de la Commission européenne publiées en juillet 2025 visent à créer un fonds unique regroupant la politique de cohésion, la politique agricole commune et la politique maritime et de la pêche avec d'autres politiques, comme la sécurité, la migration…
Pour gérer ce « mégafonds », les collectivités territoriales sont, à ce stade, reléguées au second plan. C'est par des plans de partenariat nationaux et régionaux que la gouvernance est confiée aux États, qui peuvent ensuite choisir d'y associer ou non les collectivités territoriales.

Aussi, les différentes associations d'élus, au premier rang desquelles l'AMF, ont-elles exprimé leurs inquiétudes face à cette possible évolution des politiques européennes et leurs conséquences et impacts sur les communes. Elles appellent collectivement la Commission européenne et le Gouvernement français à reconsidérer les intérêts

des collectivités territoriales dans les arbitrages budgétaires, européens et nationaux. Elles attendent également la prise en compte pleine et entière du rôle des collectivités dans la gouvernance des instruments de la prochaine programmation 2028-2034.

C'est pourquoi elles :

- comptent sur un budget ambitieux pour la politique de cohésion qui viendrait renforcer son volet territorial. Les associations d'élus alertent sur la baisse envisagée des enveloppes pour la cohésion, la pêche-aquaculture et l'agriculture et déplorent que la politique de cohésion puisse devenir la variable d'ajustement d'un futur compromis budgétaire. Seul un volet territorial fort pourra conforter le lien entre l'Europe, les collectivités territoriales et les citoyens.

- refusent toute recentralisation de sa gouvernance au profit d'un modèle unique national. L'établissement d'une recentralisation des aides européennes, au moyen de grands plans stratégiques nationaux, nie complètement les rôles pivots des collectivités territoriales auprès des citoyens. Il est indispensable de faire du principe de subsidiarité la pierre angulaire de toutes les politiques européennes, et ainsi donner les moyens à l'échelon local d'intervenir.
  Les collectivités locales doivent être associées dès la conception des politiques européennes, et les démarches territorialisées doivent être maintenues, simplifiées et consolidées dans le cadre d'une gestion régionalisée des fonds. La gestion décentralisée des fonds européens permet, pour les collectivités territoriales et les porteurs de projets locaux, d'avoir une visibilité sur sept ans et d'anticiper leurs actions tout en s'adaptant aux spécificités des territoires.

- souhaitent simplifier l'accès à la gestion des fonds, en valorisant la proximité et la responsabilité locales et en faisant confiance aux collectivités, garantes de la mise en œuvre concrète des politiques européennes. La gestion des fonds doit rester au plus près des citoyens pour garantir l'efficacité, la réactivité face aux besoins locaux, et l'adaptation à ceux-ci. Cela doit s'accompagner d'une simplification réelle, véritable serpent de mer de la gestion des fonds européens. Pour cela, il est proposé que soient établis :
  – un statut de « collectivités de confiance » ;
  – un préfinancement et/ou des avances automatiques pour les projets locaux ;
  – des procédures plus lisibles pour les collectivités locales et une stabilisation de la réglementation et de son interprétation au cours de la période de programmation.

En conclusion, l'Europe est un réflexe à avoir. Il s'agit de :

- regarder si votre projet est couvert par une politique européenne ;
- identifier quel(s) fonds peut ou peuvent correspondre ;
- contacter le gestionnaire dudit fonds ;
- déposer votre demande de financement.

II. L'action internationale des communes

Le concept d'action extérieure, ou d'action internationale, des collectivités concerne, pour les communes, l'ensemble des actions internationales qu'elles entreprennent ou soutiennent. C'est avant tout une volonté politique, votée en conseil municipal. Le système français s'appuie sur un régime juridique explicite qui repose sur des bases législatives.
L'article L. 1115-1 du CGCT dispose ainsi que « *dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ».

Si le jumelage est la forme d'action extérieure la plus connue, la coopération décentralisée est la plus répandue. On parle de coopération décentralisée lorsque l'action entreprise se traduit par la signature d'une convention avec une collectivité locale étrangère. Cette convention est soumise au contrôle de légalité du préfet, indique l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers.

L'action internationale est toujours une politique volontaire qui s'appuie sur le souhait d'élus d'inscrire leurs politiques publiques dans un cadre international, en menant des projets qui ont souvent des retombées sur leur propre territoire.
En portant leur expertise sur la scène internationale, les communes françaises prennent part aux grandes questions internationales : décentralisation, démocratisation, développement urbain, crises humanitaires, immigration…



Les communes peuvent déployer des stratégies internationales ambitieuses et contribuer activement au rayonnement de la France, de son territoire et de la francophonie.
Le champ d'action des communes à l'international ne cesse de s'élargir : ces coopérations peuvent concerner l'ensemble des compétences et des savoir-faire des communes, mais celles-ci peuvent décider de partager ponctuellement leur expertise sur une thématique, sans qu'une convention vienne formaliser ces échanges. Les collectivités peuvent enfin choisir d'intervenir quand survient une catastrophe naturelle ou une crise humanitaire dans un pays tiers.



FOCUS

Les actions de solidarité internationale et d'aide humanitaire sont le premier champ investi par les communes

Cette forme d'action internationale des communes n'a jamais été aussi nécessaire et visible. En Ukraine, Turquie, Syrie, Maroc, Libye, la mobilisation des maires ces dernières années a été incontestable, malgré un contexte budgétaire très contraint. Aide humanitaire, dons financiers et matériels, hébergement d'urgence, organisation des secours… le rôle des communes de France est indéniable.

- Le Faceco (fonds d'action extérieure des collectivités territoriales) est un fonds de concours géré par le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et réservé aux collectivités territoriales qui veulent apporter une aide d'urgence aux collectivités étrangères touchées par une catastrophe humanitaire. La collectivité cible le territoire pour lequel elle souhaite contribuer. À la suite de la délibération, la trésorerie départementale compétente effectuera un virement auprès de la Trésorerie générale pour l'étranger (TGE).

Voir sur diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/article/fonds-d-action-exterieure-des-collectivites-territoriales-faceco

A. Les atouts de l'action internationale des communes

L'action internationale des communes peut porter sur l'ensemble des compétences et des savoir-faire des communes, comme l'eau et l'assainissement, les déchets, l'éducation, le tourisme… et a pour objectif le développement territorial de sa commune. Les projets doivent s'inscrire dans une volonté de servir l'intérêt local, de renforcement des compétences et de développement territorial réciproque, par un partage de savoirs et savoir-faire et un dialogue entre pairs.

Ainsi, engager sa commune dans une action internationale, type coopération décentralisée, enrichit ses politiques locales et est l'occasion de donner une dimension internationale à sa commune. Cela permet également aux habitants de s'impliquer dans la démocratie locale grâce à des échanges culturels, humains et solidaires.

B. Les modaltés de l'action internationale des communes

S'impliquer à l'international n'est pas forcément synonyme d'un pilotage reposant uniquement sur les services de sa commune. En effet, une commune peut soutenir un projet porté par un autre acteur de son territoire et apporter une aide financière ou institutionnelle. Une mutualisation des financements et compétences avec d'autres collectivités est également possible, ainsi que la délégation de la mise en œuvre du programme de coopération à des structures opératrices.

La source principale de financement de l'action internationale des communes, en dehors de l'autofinancement, est le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, via ses appels à projets thématiques ou géographiques.

En dehors des instances présentées ci-dessous, un réseau local associatif existe dans chaque région : le réseau régional multiacteurs (RRMA). Il s'agit de plateformes régionales ayant trait à la coopération et à la solidarité internationales. Chacun de ces réseaux a vocation à développer et gérer de façon optimale les projets menés sur leur territoire en orientant, accompagnant et fédérant tous les acteurs, dont les communes.

C. Les acteurs de l'action internationale des communes

1. Le ministère, les conseillers diplomatiques et les ambassades

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères soutient l'action internationale des collectivités territoriales entre collectivités françaises et autorités locales étrangères.

FOCUS

Appels à projets du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Les communes peuvent répondre aux appels à projets de la DCTCIV (délégation aux collectivités territoriales et à la société civile).
Les cofinancements peuvent aller jusqu'à 30 %, 50 % ou 70 % selon les pays partenaires concernés. Des projets « clés en main » sont aussi disponibles pour faciliter une première approche de l'action internationale.

Voir sur diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/

Au sein du ministère, la DCTCIV est l'interlocutrice des communes. Elle leur fournit informations et conseils, et peut financer leurs projets de coopération internationale. Elle définit et met en œuvre la stratégie de soutien à la coopération dans le cadre d'appels à projets annuels et triennaux, de fonds spécifiques en appui aux coopérations décentralisées ou encore d'appels à projets conjoints entre États.

Plus près du territoire, un conseiller diplomatique est affecté auprès de chaque préfet de région. Au nombre de treize, ils doivent apporter tout l'appui nécessaire à l'exercice des missions du préfet, et assurer le lien avec les territoires, en fournissant l'information et assurant le soutien du réseau à l'étranger. Il est amené à traiter l'ensemble des enjeux suivants : développement international des territoires, notamment économique ; coopération décentralisée ou transfrontalière ; circulation des personnes et lutte contre l'immigration irrégulière.

Voir sur diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/liste_des_cdpr_octobre_2025__cle8319fa.pdf

Enfin, les collectivités peuvent également s'appuyer sur le réseau des ambassades et consulats de France.

2. Les opérateurs de l'État

Expertise France est l'agence française de coopération technique internationale. Elle agit pour renforcer durablement les politiques publiques des pays partenaires, notamment dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité, du climat, de la santé, de l'éducation… Dans ce cadre, l'expertise territoriale des communes, que ce soient des élus ou des agents, est très demandée à l'international.

L'Agence française de développement (AFD) lance des projets dans des collectivités étrangères et associe autant que possible la collectivité française déjà partenaire de la collectivité bénéficiaire du projet.

Par ailleurs, grâce à son dispositif de financement des collectivités territoriales françaises (Ficol), l'AFD permet aux communes d'accompagner des projets dans les pays en développement, lorsqu'elles agissent dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée. Ce sont des grands projets structurants qui sont financés.

Voir sur afd.fr/fr/ficol-financement-projet-cooperation-collectivites-territoriales





L'AMF au service de ses adhérents

Créée en 1907 et reconnue d'utilité publique dès 1933, l'AMF œuvre pour préserver les intérêts des communes et de leurs intercommunalités. La défense de la libre administration des collectivités et de la décentralisation est au cœur de sa vocation.

Appuyée sur un réseau territorial de 102 associations départementales, en Hexagone comme en Outre-mer, l'AMF s'appuie sur une relation de proximité forte avec les maires. Forte de plus de 34 000 adhérents, elle tire sa représentativité de l'adhésion quasi-totale des maires et des présidents d'intercommunalité, ce qui fonde la légitimité de son action auprès des pouvoirs publics. Représentant toutes les sensibilités politiques et sans lien avec aucun intérêt privé, l'AMF agit en toute indépendance.



I. Trois missions essentielles au service des adhérents

Représenter
Interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics, l'AMF relaie les préoccupations et les positions des élus partout où se joue l'avenir des communes et de leur intercommunalité, et en particulier auprès du Parlement et du gouvernement. L'AMF représente aussi ses adhérents dans plusieurs centaines d'organismes essentiels pour mettre en œuvre les politiques publiques. Elle assure ainsi une action forte et efficace au sein du CNEN et du CFL.

Conseiller
L'AMF met à disposition son expertise juridique et technique, des outils d'aide à la décision et délivre des conseils personnalisés. Avec six départements, dix missions et six services transversaux, l'expertise de l'AMF couvre toutes les compétences du bloc communal.

Informer
L'AMF offre des outils d'information et de communication diversifiés pour accompagner les adhérents dans leur gestion communale et intercommunale.
Des rencontres, des webinaires, des rendez-vous et des conférences de presse thématiques permettent aussi d'échanger toute l'année sur les sujets d'actualité avec les adhérents.

FOCUS

L'AMF en quelques chiffres clés (2025)

- 34 960 adhérents (communes et intercommunalités)
- 10 097 conseils personnalisés délivrés
- 974 notes juridiques et techniques
- 1 735 réunions de travail
- 123 auditions parlementaires
- 220 textes examinés au Conseil national d'évaluation des normes
- 128 déplacements du président et des instances de l'AMF aux Congrès et Assemblées générales départementales
- Plus de 13 000 congressistes au 107e congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France.

L'AMF propose des formations s'appuyant sur un réseau de formateurs reconnus, en complément de l'offre proposée par les associations départementales de maires.

II. Gouvernance et fonctionnement

Les statuts de l'Association ont été modifiés par l'Assemblée générale extraordinaire du 18 novembre 2025 et sont actuellement soumis à consultation du Conseil d'État conformément à la loi. Cette modification prévoit une gouvernance ainsi composée :

Les instances décisionnelles

• Le président

Élu pour six ans par l'Assemblée générale, il représente l'Association dans tous les actes de la vie civile et auprès des pouvoirs publics.

• Le premier vice-président délégué

Désigné au sein du Conseil d'administration pour six ans, il est associé aux missions de représentation du président de l'AMF auprès des pouvoirs publics. Il prépare, au nom du Conseil d'administration, les résolutions soumises à l'Assemblée générale. Il est chargé du suivi de l'intercommunalité et associé aux communications de l'AMF.

• Le secrétaire général

Désigné au sein du Conseil d'administration pour six ans, il est chargé de l'organisation des travaux de l'Association. Il prépare, au nom du Conseil d'administration, le rapport d'activité soumis à l'Assemblée générale.

• Le trésorier général

Désigné au sein du Conseil d'administration pour six ans, il assure le recouvrement des cotisations et des ressources de l'Association et acquitte les dépenses ordonnancées par le président. Chaque année, lors de l'Assemblée générale, il rend compte de sa gestion.

• Le Conseil d'administration

Le Conseil d'administration, politiquement paritaire, est à la fois l'organe de décision et l'organe exécutif de l'AMF. Il est composé de trente-six membres, élus pour six ans par l'Assemblée générale. Le Conseil d'administration est assisté des avis du Comité directeur.

• Le Comité directeur

Celui-ci est composé de cent membres, élus pour six ans par l'Assemblée générale, et de l'ensemble des présidents d'associations départementales de maires.

• L'Assemblée générale

L'Assemblée générale pourvoit au renouvellement des instances de l'Association, tous les six ans. Elle entend les rapports sur la situation financière et morale de l'Association. Elle approuve les comptes du dernier exercice clos et fixe le taux des cotisations pour l'année suivante.

Les commissions permanentes et groupes de travail

Pilotés par deux co-présidents, ils proposent des analyses des projets de textes et conduisent des réflexions permettant d'arrêter les positions soumises par le Conseil d'administration.
Les travaux de l'AMF s'articulent, en 2025, autour de 19 commissions thématiques, 16 groupes de travail et 20 maires référents.

Les services de l'AMF

Quatre-vingt-quatre personnes travaillent au siège de l'AMF, sous l'autorité du directeur général et du directeur adjoint, au service des adhérents pour répondre à leurs besoins de conseils et d'analyse, et assurer une veille législative et réglementaire sur toutes les questions touchant les collectivités territoriales, en relation permanente avec les administrations centrales, le Parlement et les pouvoirs publics.

Six départements

- Action sociale, éducative, sportive et culturelle
- Administration et gestion communales
- Aménagement des territoires
- Conseil juridique et documentation
- Finances et fiscalité locales
- Intercommunalité et organisation territoriale

Dix missions spécialisées

- Europe et international
- Fonction publique territoriale
- Formation des élus
- Prévention des pollutions
- Prospective et parité
- Relations avec le Parlement
- Sécurité et prévention de la délinquance
- Développement durable
- Risques et crises
- Numérique et Poste

Six services transversaux

- Direction de l'action territoriale
- Service administration, finances et moyens généraux
- Service des systèmes d'information
- Service des ressources humaines et qualité de vie au travail
- Service de la communication, de la presse et des partenariats
- Rédaction de Maires de France et Maire info



FOCUS

Service Formation des élus

Afin d'accompagner l'ensemble de ses adhérents dans l'exercice de leur mandat, l'AMF continue d'œuvrer sur le champ de la formation en proposant plus d'une soixantaine de thématiques variées en lien direct avec l'exercice et la temporalité du mandat. Agréée pour la formation des élus locaux, l'AMF Formation met un point d'honneur à proposer des sujets d'actualités, pratiques alliant théorie et mises en situations.

Réalisables à toutes les échelles (communale, intercommunale ou en lien avec les associations départementales des maires), nos experts formateurs se déplacent au plus près des élus pour ainsi répondre à chaque besoin du plus généraliste au plus spécifique. C'est ainsi qu'en 2024 l'AMF Formation a formé plus de 1 000 élus avec un taux de satisfaction de près de 99 %.

Pour chaque formation, qu'elles soient au catalogue ou créées sur-mesure à la demande d'une collectivité, le service Formation met à disposition toutes les ressources pédagogiques de l'AMF et de ses partenaires pour satisfaire les attentes des élus locaux.



Contact
Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41, quai d'Orsay, 75343 Paris cedex 07
Tél. : 01 44 18 14 14 Email : amf@amf.asso.fr
www.amf.asso.fr

III. Une information permanente

L'AMF met à la disposition de ses adhérents et des acteurs de la sphère publique locale des outils d'information et de communication diversifiés et performants concernant l'actualité législative et réglementaire des collectivités territoriales.

L'Association répond ainsi à un objectif essentiel : aider ses adhérents au quotidien dans leur action à un moment où les enjeux auxquels ils doivent faire face sont très importants pour l'avenir des communes et intercommunalités.

A. Les publications

Maires de France, le magazine
Maires de France est le magazine de référence des maires et des élus locaux. Edité par l'AMF, il apporte chaque mois à ses abonnés l'essentiel de l'information : actualité des collectivités, décryptage juridique, bonnes pratiques de gestion locale, contenus sur le statut de l'élu et les conditions d'exercice du mandat. Le site *mairesdefrance.com* propose un fil continu d'actualités, des dossiers d'information, la version numérique du mensuel et l'accès aux archives du magazine.



Maires de France, la lettre
Publiée le 15 de chaque mois en 40 000 exemplaires, cette lettre de six pages est un véritable condensé d'informations pratiques sur les activités de l'AMF et les initiatives portées par son réseau.



B. Les services en ligne

Le site Internet : www.amf.asso.fr



Véritable source d'informations pour les élus et les acteurs de la sphère publique locale, le site de l'AMF est le relais de son action au quotidien. Près de 117 000 visiteurs uniques consultent ce site chaque mois. Il valorise les dossiers et contenus d'information nécessaires aux élus dans le cadre de l'exercice de leur fonction.

Retrouvez aussi en ligne sur le site de l'AMF, AMF TV, la webtv de l'AMF qui assure la couverture de l'actualité de l'Association et des collectivités locales par le biais de reportages et d'interviews, réalisés par la rédaction de Maire info et Maires de France.

Les newsletters

• Maire-info.com
La lettre d'information quotidienne gratuite en ligne, Maire info, présente l'actualité des collectivités locales en temps réel : 61 169 abonnés bénéficient de ce service de dépêches rédigées par des journalistes spécialisés.

• AMF Info
L'hebdomadaire de l'actualité de l'AMF est aujourd'hui diffusé à plus de 45 125 abonnés chaque jeudi.
Il valorise les services, les actions et les positions de l'AMF. C'est également un moyen d'information auprès des élus locaux, de leurs agents et des personnes intéressées par la vie locale.

• IntercoActu
Diffusée à plus de 6 900 abonnés, cette lettre digitale comprend notamment un article politique à la Une, une question d'actualité et de courts articles explicatifs renvoyant vers les notes juridiques et les informations pratiques en ligne sur le site de l'AMF.

L'AMF sur les réseaux sociaux

• Twitter/@l_amf
Le compte X (exTwitter) de l'AMF (40 050 abonnés), @l_amf, délivre une information rapide et réactive à ses membres et à toute personne intéressée par l'actualité des collectivités locales. Il permet de suivre l'ensemble des positions de l'AMF au quotidien et de bénéficier d'informations exclusives.

• Facebook/@AMFmairesdeFrance
La page Facebook de l'AMF (18 000 abonnés), @AMFmairesdeFrance relaie au quotidien l'actualité de l'AMF et des collectivités locales.

• Instagram/@amf_maires_de_france
La page Instagram de l'AMF (2 417 abonnés) propose des contenus pédagogiques, accessibles et esthétiques (Réels, carrousels, stories).

• LinkedIn
L'AMF par sa présence sur LinkedIn, réseau social professionnel met à disposition les ressources en ligne et l'expertise de ses services auprès de 42 904 abonnés.

Des outils numériques exclusifs au service des adhérents sur www.amf.asso.fr

• Estimer la dotation de votre commune ou votre intercommunalité
Afin d'aider ses adhérents à préparer leur budget, l'AMF met à disposition un outil exclusif d'estimation de la dotation forfaitaire de leur commune ou de la DGF de leur intercommunalité.

• Simuler la répartition des sièges du conseil municipal et communautaire
À partir des dernières dispositions légales, cet outil permet de simuler la répartition des sièges, entre plusieurs listes, du conseil municipal et communautaire de manière simple.

• Définir la composition du conseil communautaire
L'AMF met à la disposition de ses adhérents un simulateur exclusif qui permet de calculer le nombre et la répartition des sièges entre les communes membres de votre communauté de communes, de votre communauté d'agglomération, de votre communauté urbaine ou de votre métropole. Unique, il permet de donner l'intégralité des accords locaux de répartition



des sièges possibles dans le cadre défini par la loi, bien au-delà de la simple répartition de droit commun.

• Préparer les pactes financiers et fiscaux
L'AMF met à disposition de ses adhérents un outil pour réaliser des scénarios d'estimations financières des pactes financiers et fiscaux sur la base des données disponibles en « *Open data* » sur les sites institutionnels de la DGCL et de la DGFiP.

C. Les éditions

■ Le rapport annuel



Le rapport d'activité de l'AMF présente chaque année aux adhérents le résultat de son action. Prises de position, saisines écrites du gouvernement, amendements législatifs, conseils aux adhérents, formations… autant d'exemples de la vitalité de l'Association.

■ Des guides thématiques

L'AMF met à disposition sur son site Internet des guides pratiques téléchargeables gratuitement. Elle édite également les « Cahiers du Réseau », qui permet de mutualiser l'expertise de l'AMF avec celle des associations départementales de maires et des partenaires, réunis dans une collection nationale. Parmi les dernières éditions : *le guide du maire*, *le guide des secrétaires généraux de mairie*, statut de l'élu local, le guide « Vivre ensemble avec les animaux ». À paraître prochainement : *le guide du président et des élus de l'intercommunalité* et *le guide de la responsabilité personnelle des élus.*



D. Les vidéos

La chaîne YouTube de l'AMF propose régulièrement des webinaires et conférences consacrés aux grands enjeux du mandat. Elle met également à disposition des formats pédagogiques, dont une série dédiée au scrutin de liste, conçue pour accompagner les élus. L'AMF propose aussi deux collections : « Paroles de maires » et « Paroles d'expert » qui sensibilisent le grand public à l'importance des enjeux locaux et à l'action des maires, en complément de l'initiative #1maire1solution.

IV. Un réseau national structuré au service des maires et des présidents d'intercommunalité

• Les associations départementales
Un réseau de 102 associations départementales de maires (AD) couvre l'ensemble du territoire hexagonal et ultramarin afin d'assurer une proximité et une connaissance fine des contextes locaux. Les présidents d'AD sont les porte-paroles des maires de leur département pour faire remonter les problématiques et les initiatives locales à partager. Ensemble, l'AMF et les AD accompagnent chaque jour les élus dans l'exercice de leur mandat. Complémentaires, ces structures font la force d'un réseau d'élus et d'experts unique en France.

Voir Les associations départementales de maires et l'annuaire, ci-après.

5. Des services spécifiques

■ MAIRIE 2000
C'est un outil pour l'information et la formation des maires.
Mairie 2000, conçue en 1985 par l'AMF et la Caisse des dépôts et consignations, a pour mission le développement de l'information et de la formation des élus locaux, à travers une assistance technique et financière apportée aux associations départementales de maires. En 2024, ce ne sont pas moins de

FOCUS

Mairie 2000

• Président : Philippe Laurent
• Directrice générale : Nathalie Dotres

• Les membres fondateurs :
AMF et la Caisse des dépôts et consignations

• Les membres adhérents :
ADEME, CNP-Assurances, CITEO, CNOA (Conseil national de l'Ordre des architectes), CSN (Conseil supérieur du notariat), EDF, ENGIE, Groupe La Poste, MNT, Orange, OGE (Ordre des géomètres experts), Routes de France, RTE (Réseau de transport de l'électricité), SACEM, SMACL, UGAP.

www.mairie2000.asso.fr

55 associations départementales de maires qui ont pu bénéficier de l'accompagnement de Mairie 2000. L'association a ainsi contribué au financement d'actions pédagogiques à hauteur de 50 % de leur coût, facilitant la mise en place de 441 actions au profit de près de 16 000 participants.
Mairie 2000 joue par ailleurs un rôle d'interface et d'échanges entre des collectivités locales et des grandes entreprises de service public, des fédérations et ordres professionnels, adhérents de l'Association. À travers, notamment, l'organisation de manifestations locales ou la mise en place de séquences pédagogiques sur des sujets en lien avec les préoccupations des collectivités, elle permet de concilier la demande d'information des élus locaux et la capacité d'expertise des membres adhérents.

FONPEL

Le régime de retraite supplémentaire des élus locaux FONPEL est le régime de retraite par capitalisation qui permet aux élus locaux adhérents de se constituer une retraite supplémentaire*.
L'élu peut cotiser au titre de chacun de ses mandats indemnisés et racheter des années antérieures.
La collectivité verse obligatoirement un abondement doublant le montant de la cotisation (art. L2321-2 du CGCT). Les cotisations transformées en points de retraite offrent un droit à la retraite garantie :
dès 55 ans, et sur simple demande de l'élu. Les droits acquis donnent lieu au versement d'une rente viagère trimestrielle ou d'un versement unique en capital.
Les prestations versées bénéficient d'une fiscalité avantageuse, les rentes étant partiellement imposables en fonction de l'âge d'ouverture des droits et les versements uniques en capital assujettis à la fiscalité de l'assurance vie sur le montant des intérêts produits.

Le régime, assuré par CNP Retraite, est piloté par l'Association FONPEL.

**Ce régime, régi par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 modifiée, a été créé à l'initiative de l'Association des maires de France.*

Créé à l'initiative de l'AMF en 1993, le fonds de pension des élus locaux – Fonpel – permet aux élus locaux de constituer, à tout âge et à leur convenance, une retraite supplémentaire par capitalisation.

L'adhésion de l'élu est libre. Le taux de cotisation (4 %, 6 % ou 8 % de l'indemnité brute perçue) est choisi au moment de l'adhésion avec la participation équivalente de la collectivité ou de l'EPCI. L'élu peut également procéder au rachat total ou partiel des années de mandat postérieures au 31 mars 1992. L'abondement de la collectivité est une dépense obligatoire, inscrite au budget et sans délibération particulière (article L. 2321-2- 3° du CGCT). La constitution de cette retraite est cumulable avec n'importe quel autre régime. Durant toute la durée du mandat, l'élu approvisionne son compte individuel. Dès 55 ans, même s'il est encore en activité, la rente issue de cette capitalisation complète sa retraite Ircantec (obligatoire pour les élus) et augmente ainsi ses ressources disponibles.

Pérenne et sécurisé, Fonpel bénéficie d'une gestion financière performante de CNP Assurances, leader de l'assurance-vie en France, et d'une gestion administrative de Sofaxis, premier courtier français en assurance du personnel du secteur public territorial, gage d'efficacité et de grand professionnalisme.

Nous rejoindre
Maire en exercice, vous pouvez adhérer à tout moment de l'année à l'AMF via votre AD ou directement, quelle que soit l'appartenance politique, la taille de la commune ou le statut de l'intercommunalité.

Contacts
Pour connaître les modalités d'adhésion :
Martine Quantin-Jolicoeur, chargée des adhésions
martine.jolicoeur@amf.asso.fr / 01 44 18 13 65

FOCUS

FONPEL

- Président : Jacques Pélissard
- Directeur général : Éric Verlhac
- Chargée de mission : Delphine Breure

Association FONPEL : 41, quai d'Orsay, 75007 Paris
Tél. 01 44 18 13 97 – Mail fonpel@amf.asso.fr Site www.fonpel.com
Informations, études personnalisées, adhésions, gestion administrative des adhérents.
FONPEL – RELYENS CS 80006 – 18020 Bourges cedex Tél. 02 48 48 21 40

Mail adhésion : fonpel@relyens.eu
Mail gestion : gestionfonpel@relyens.eu





Les associations départementales de maires et de présidents d'intercommunalité



L'AMF s'appuie sur un réseau structuré de 102 associations départementales de maires (AD) qui sont actives au plus près des adhérents.

Le rôle des associations départementales

Une association de maires existe dans tous les départements d'Hexagone et d'Outre-mer ainsi qu'en Polynésie française et Nouvelle-Calédonie. Ces associations ont leur existence statutaire propre. Cependant, des liens institutionnels, fonctionnels et financiers nombreux existent et font de cet ensemble d'associations un réseau sur lequel l'AMF s'appuie pour faire émerger les difficultés et les revendications, mais aussi pour diffuser des informations.

Dans chaque département, l'association départementale fédère l'ensemble des maires et présidents de communautés : elle leur apporte aide et conseil au quotidien, diffuse des informations, anime des échanges entre les élus, organise des formations, désigne des représentants dans les diverses commissions locales...

La grande majorité des associations départementales collecte les cotisations des adhérents à la fois pour leur compte et celui de l'AMF. L'AMF propose des dispositifs de soutien au développement des actions des associations départementales.

La charte du réseau

L'AMF et les associations départementales disposent d'une charte du réseau qui traduit dans son contenu la volonté, pour chacun de ses membres, de renforcer leurs relations sur la base des valeurs fondamentales qui font leur force : solidarité, confiance, respect mutuel, concertation. Ce document annexé aux statuts de l'AMF formalise et consolide les liens existants entre l'AMF et les AD, sous forme de droits, de devoirs et d'intérêts partagés. La charte permet d'assurer une meilleure visibilité des actions entreprises par les membres du réseau vis-à-vis des pouvoirs publics et des partenaires. Elle renforce également la mutualisation de leurs moyens et compétences.

➡ *Annuaire des associations départementales de maires, ci-après.*

L'AMF et les 102 associations départementales de maires et de présidents d'intercommunalité d'Hexagone et d'Outre-mer forment un réseau efficace et performant qui permet de mieux connaître les préoccupations des élus de terrain et de les relayer utilement auprès des pouvoirs publics, mais aussi de les informer régulièrement des démarches entreprises au niveau national.

Annuaire des AD

01 - Association des maires du département de l'Ain
Tél. : 04 74 32 33 03
direction@amf01.fr

02 - Union des maires de l'Aisne
Tél. : 03 23 24 60 03
Contact.uma@maires02.fr

03 - Association des maires et des présidents de communautés de l'Allier
Tél. : 04 70 35 09 14
contact@adm03.fr
www.maires-allier.fr

04 - Association des maires des Alpes-de-Haute-Provence
Tél. : 04 92 61 00 37
secretariatdumaire@sisteron.fr
www.associationdesmaires04.fr

05 - Association des maires et présidents de communautés des Hautes-Alpes
Tél. : 04 92 43 50 81
contact@maires05.com
www.maires05.com

06 - Association des maires et présidents de communautés des Alpes-Maritimes
Tél. : 04 89 04 22 70
contact@maireinfo06.fr
www.maireinfo06.fr

07 - Association des maires et des présidents de communautés de l'Ardèche
Tél. : 04 75 66 84 34
contact@amf07.fr
www.amf07.asso.fr

08 - Association des maires du département des Ardennes
Tél. : 03 24 59 04 45
amda@maires08.fr
www.maires08.fr

09 - Association des maires et des élus de l'Ariège
Tél. : 05 34 09 32 41
asso@maires09.fr
www.maires09.asso.fr

10 - Association départementale des maires de l'Aube
Tél. : 03 25 73 90 88
contact@amf10.asso.fr
www.amf10.fr

11 - Association des maires de l'Aude
Tél. : 04 68 72 03 93
asso-maires-aude@orange.fr
www.maires-aude.fr

12 - Association départementale des maires et présidents de communautés de l'Aveyron
Tél. : 05 65 78 60 88
direction@adm12.fr
www.maires-aveyron.fr

13 - Union des maires et présidents des intercommunalités des Bouches-du-Rhône
Tél. : 04 13 31 23 59
union.des.maires@departement13.fr

14 - Union amicale des maires du Calvados
Tél. : 02 31 15 55 10
contact@uamc.fr
www.uamc.fr

15 - Association des maires et des présidents d'EPCI du Cantal
Tél. : 04 71 46 20 15
amf15@cantal.fr
www.amf15.fr

16 - Association des maires de la Charente
Tél. : 05 45 68 53 21
contact@adm16.com
www.adm16.com

17 - Association des maires de la Charente-Maritime
Tél. : 05 46 31 70 90
amf17@maires17.asso.fr
www.maires17.asso.fr

18 - Association des maires et présidents de communautés de communes du Cher
Tél. : 02 48 27 80 86
association.maires@departement18.fr

19 - Association des maires et présidents d'intercommunalités de la Corrèze
Tél. : 05 55 93 74 45
adm19@adm19.fr
www.maires.correze.net

20A - Association départementale des maires et présidents d'EPCI de la Corse du sud
Tél. : 04 95 21 32 71
contact@adm2a.corsica
www.adm2a.corsica

20B - Association des maires et présidents de communautés de Haute-Corse
Tél. : 04 95 31 75 22
direction@maires2b.corsica
www.adm2b.fr

21 - Association des maires et des présidents d'intercommunalité de la Côte-d'Or
Tél. : 03 80 74 70 15
contact@amf21.fr
www.amf21.fr

22 - Association des maires et présidents d'EPCI des Côtes-d'Armor
Tél. : 02 96 01 23 40
amf22@orange.fr
www.amf22.asso.fr





23 - Association des maires et adjoints de la Creuse
Tél. : 05 55 51 47 06
asso.maires23@ville-gueret.fr

24 - Union des maires de la Dordogne
Tél. : 05 53 02 87 35
contact@udm24.fr
www.maires-dordogne.fr

25 - Association des maires du Doubs
Tél. : 03 81 25 80 63
secretariat@amd25.fr
www.amd25.fr

26 - Association des maires et présidents de communautés de la Drôme
Tél. : 04 75 83 05 51
am26@mairesdeladrome.fr
www.mairesdeladrome.fr

27 - Union des maires et des élus de l'Eure
Tél. : 02 32 39 58 99
contact@umee27.fr
www.umee27.fr

28 - Association des maires et présidents d'EPCI d'Eure-et-Loir - AMF28
Le Coudray
Tél. : 02 37 28 58 58
contact@amf28.fr
www.amf28.fr

29 - Association des maires et présidents d'EPCI du Finistère
Tél. : 02 98 33 88 70
amf29@orange.fr
www.amf29.asso.fr

30 - Association des maires et présidents d'EPCI du Gard
Tél. : 04 66 64 40 62
direction@amf30.fr
www.amf30.fr

31 - Association des maires et présidents de communautés de Haute-Garonne
Tél. : 05 34 45 55 20
c.desroziers@amf31.asso.fr

32 - Association des maires et présidents d'intercommunalités du Gers
Tél. : 05 62 67 43 85
contact@adm32.fr
www.adm32.fr

33 - Association des maires de Gironde
Tél. : 05 56 07 13 50
contact@amg33.fr
www.amg33.fr

34 - Association des maires du département de l'Hérault
Tél. : 04 67 03 34 23
amf@maires34.fr
www.amf34.fr

35 - Association des maires d'Ille-et-Vilaine
Tél. : 02 99 23 68 10
direction@amf35.asso.fr
www.amf35.asso.fr

36 - Association des maires de l'Indre
Tél. : 02 54 08 36 97
am.indre@orange.fr
www.ami36.fr

37 - Association des maires d'Indre-et-Loire
Tél. : 02 47 33 37 00
contact@maires37.fr
www.maisondesmaires37.fr

38 - Association des maires de l'Isère
Tél. : 04 38 02 29 29
ami@maires-isere.fr
www.maires-isere.fr

39 - Association des maires et des présidents d'intercommunalité du Jura
Tél. : 03 84 86 07 07
contact@amjura.fr
www.maires39.asso.fr

40 - Association des maires et présidents de communauté des Landes
Tél. : 05 58 85 80 90
contact@maires40.fr
www.maires40.fr

41 - Association des maires du Loir-et-Cher
Tél. : 02 54 78 22 67
contact@maires41.fr
www.maires41.fr

42 - Association des maires et présidents d'intercommunalité de la Loire
Tél. : 04 77 96 39 08
amf42@amf42.fr
www.amf42.fr

43 - Association des maires et présidents d'intercommunalité de la Haute-Loire
Tél. : 04 71 07 41 98
assodesmaires43@orange.fr
www.amf43.fr

44 - Association des maires et présidents d'intercommunalités de Loire-Atlantique
Tél. : 02 40 35 22 88
contact@maires44.fr
www.maires44.fr

45 - Association des maires du Loiret
Tél. : 02 38 54 45 46
am.loiret@aml45.asso.fr
www.aml45.asso.fr

46 - Association des maires et élus du Lot
Tél. : 05 65 31 89 91
contact@amf46.fr
www.amf46.fr

47 - Association des maires du Lot-et-Garonne
Tél. : 05 53 69 23 66
adm47@agen.fr
www.adm47.asso.fr



© PhotoGranary - AdobeStock.com

48 - Association des maires, adjoints, élus de la Lozère
Tél. : 06 49 59 41 32
amf.lozere@gmail.com

49 - Association des maires et présidents de communautés du Maine-et-Loire
Tél. : 02 41 81 48 17
n.poupard@amf49.fr
www.amf49.fr

50 - Association des maires du département de la Manche
Tél. : 02 33 05 96 82
associationdesmaires@manche.fr
www.amf50.fr

51 - Association des maires et présidents d'intercommunalités de la Marne
Tél. : 03 26 69 59 59
association@maires51.fr
www.maires51.fr

52 - Association des maires de la Haute-Marne
Tél. : 03 25 35 02 00
amf52@maires52.asso.fr
www.adm52.fr

53 - Association des maires, adjoints et présidents de communautés de la Mayenne
Tél. : 02 43 59 09 00
contact@amf53.asso.fr
www.amf53.asso.fr

54 - Association des maires de Meurthe-et-Moselle
Tél. : 03 83 28 54 00
secretariat@adm54.asso.fr
www.adm54.asso.fr

55 - Association départementale des maires de la Meuse
Tél. : 03 29 84 51 05
contact@mairesdemeuse.fr
www.mairesdemeuse.com

56 - Association des maires et présidents d'EPCI du Morbihan
Tél. : 02 97 68 10 26
contact@amf-morbihan.fr
www.amf-morbihan.fr

57 - Fédération des maires de Moselle et présidents d'EPCI
Tél.: 03 87 20 10 00
federationmaires57@gmail.com
www.maires-moselle.com

58 - Union amicale des maires de la Nièvre
Tél. : 03 86 85 05 40
union-amicale-des-maires-nievre@orange.fr
www.unionamicaledesmairesnievre.fr

59 - Association des maires du Nord
Tél. : 03 20 42 99 41
contact@maires59.fr

60 - Union des maires de l'Oise
Tél. : 03 44 45 15 51
contact@umo.asso.fr
www.amf60.fr

61 - Association des maires de l'Orne
Tél. : 02 33 81 60 18
amo@orne.fr
www.o61.fr

62 - Association des maires et présidents d'intercommunalité du Pas-de-Calais
Tél. : 03 21 71 01 81
direction@amf62.fr
www.amf62.fr

63 - Association des maires du Puy-de-Dôme
Tél. : 04 73 90 30 85
direction@maires63.asso,fr
www.maires63.asso.fr

64 - Association des maires et présidents de communautés des Pyrénées-Atlantiques
Tél. : 05 59 82 18 93
contact@adm-64.fr
www.adm-64.fr

65 - Association départementale des maires et présidents de communautés de communes des Hautes-Pyrénées
Tél. : 05 62 38 67 89
adm65@ville-ibos.fr
www.amf66.fr





© Joachim Martin - AdobeStock.com



66 - Association des maires, des adjoints et de l'intercommunalité des Pyrénées-Orientales
Tél. : 04 68 85 89 60
contact@amf66.fr
www.amf66.fr

67 - Association des maires du département du Bas-Rhin
Tél. : 03 69 20 74 25
assoc.maires67@wanadoo.fr
www.maires67.fr

68 - Association des maires du Haut-Rhin
Tél. : 03 89 41 75 96
amhr@vialis.net
www.amhr.fr

69 - Association des maires du Rhône et de la métropole de Lyon et des présidents d'intercommunalité
Tél. : 04 72 61 72 47
direction@amf69.fr
www.amf69.fr

70 - Association des maires de la Haute-Saône
Tél. : 03 84 97 11 97
contact@amf70.org
www.amf70.org

71 - Association des maires de Saône-et-Loire
Tél. : 03 85 38 10 59
assomaires71@amsl-71.fr
www.amsl-71.fr

72 - Association des maires, adjoints et présidents d'intercommunalité de la Sarthe
Tél. : 02 43 24 31 01
direction@amf72.fr
www.maires72.fr

73 - Fédération des maires de Savoie
Tél. : 04 79 96 73 51
associationdesmaires@savoie.fr

74 - Association des maires, adjoints et conseillers départementaux de Haute-Savoie
Tél. : 04 50 51 47 05
secretariat@maires74.asso.fr
www.maires74.asso.fr

76 - Association départementale des maires de la Seine-Maritime
Tél. : 02 35 63 14 71
secretariat@adm76.com
www.adm76.com

77 - Union des maires de Seine-et-Marne et des présidents d'EPCI
Tél. : 01 64 39 90 33
contact@am77.fr
www.amf77.fr

78 - Union des maires des Yvelines
Tél. : 09 62 66 71 69
umy@orange.fr

79 - Association des maires des Deux-Sèvres
Tél. : 05 49 08 91 40
contact@adm79.fr
www.adm79.fr

80 - Association des maires de la Somme
Tél. : 03 22 89 89 82 65
contact@maires80.org
www.maires80.org

81 - Association des maires et des élus locaux du Tarn
Tél. : 05 63 60 16 30
contact@maires81.asso.fr
www.maires81.asso.fr

82 - Association des maires et présidents de communautés du Tarn-et-Garonne
Tél. : 05 63 63 79 06
amf-82@orange.fr
www.amf-82.com

83 - Association des maires du Var
Tél. : 04 98 10 52 30
maires.var@wanadoo.fr
www.amf83.fr

84 - Association des maires du Vaucluse
Tél. : 04 90 85 43 64
contact@amv84.fr
www.amv84.fr

85 - Association des maires et présidents de communautés de Vendée
Tél. : 02 51 44 50 60
asso.maires@cdg85.fr
www.maisondescommunes85.fr

86 - Association des maires de la Vienne
Tél. : 05 49 00 60 00
contact@amf86.fr
www.amf86.fr

87 - Association des maires et élus du département de la Haute-Vienne
Tél. : 05 44 00 13 73
contact.adm87@haute-vienne.fr

88 - Association des maires et présidents de communautés des Vosges
Tél. : 03 29 29 88 30
amv88@vosges.fr
www.maires88.asso.fr

89 - Association des maires et présidents d'intercommunalités de l'Yonne
Tél. : 03 86 47 32 99
associationmaires@amf89.com

90 - Association des maires du département du Territoire de Belfort
Tél. : 03 84 57 65 70
president@amf90.fr
www.amf90.fr

91 - Union des maires de l'Essonne
Tél. : 01 69 91 18 93
ume@ume.asso.fr
www.ume.asso.fr

92 - Association des maires des Hauts-de-Seine
Tél. : 01 40 97 21 72
contact@amd92.org
www.amd92.fr

93 - Association départementale des maires de Seine-Saint-Denis
Tél. : 06 98 15 12 15
amf.seinesaintdenis@gmail.com

94 - Association des maires du Val-de-Marne
Tél. : 01 43 99 50 13
direction@am94.fr
www.am94.fr

95 - Union des maires du Val-d'Oise
Tél. : 01 30 32 64 91
secretariat@uniondesmairesduvaldoise.fr
www.uniondesmairesduvaldoise.fr



© HJBC - AdobeStock.com

971 - Association des maires de Guadeloupe
Tél. : 06 90 61 50 46
cv.amg97@orange.fr

972 - Association des maires de la Martinique
Tél. : 05 96 71 56 52
contact@assomaires972.com
www.assomaires972.com

973 - Association des maires de Guyane
Tél. : 05 94 37 71 54
president@maires973.fr

974 - Association des maires du département de la Réunion
Tél. : 02 62 41 91 70
contact@amdr.asso.fr
www.amdr.asso.fr

976 - Association des maires de Mayotte
Tél. : 02 69 61 23 99
association-des-maires-de-mayotte@orange.fr

987 - Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française
Tél. : 06 89 50 63 63
communes@spc.pf
www.spc.pf

988 - Association des maires de Nouvelle-Calédonie
promotiondescommunes@spc.pf
www.spc.pf

988 - Association française des maires de Nouvelle-Calédonie
Tél. : 06 87 43 82 81
afm@afm.asso.nc

Index des sigles utilisés



A

AAPC
Avis d'appel public à la concurrence

ABC
Atlas de la biodiversité communale

ACTEE
Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique

ADAGE
Application Dédiée à la Généralisation de l'EAC

ADEME
Agence de la transition écologique

ADSL
Asymmetric Digital Subscriber Line

AE
Autorisations d'engagement

AESH
Accompagnant d'enfants en situation de handicap

AFL
Agence France locale

AFD
Agence française de développement

AFNOR
Association française de normalisation

AGEC
Lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

AIPR
Autorisation d'intervention à proximité des réseaux

ALSH
Accueils de loisirs sans hébergement

AMEL
Appel à manifestation d'engagements locaux

AMF
Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

ANCT
Agence nationale de la cohésion des territoires

ANFR
Agence nationale des fréquences

ANIL
Agence nationale pour l'information sur le logement

ANRU
Agence nationale pour la rénovation urbaine

ANSES
Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

ANSSI
Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

AO
Appel d'offres

AOM
Autorité organisatrice de la mobilité

AOT
Autorisation d'occupation temporaire

AP
Autorisations de programme

APA
Allocation personnalisée d'autonomie

APER
Accélération de la production d'énergies renouvelables

APIC
Avertissement aux pluies intenses à l'échelle des communes

ARCEP
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

ARCOM
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique

ARS
Agences régionales de santé

ASE
Aide sociale à l'enfance

ASTEE
Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement

ATOSS
Administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé

B

BAL
Base adresse locale

BAN
Base adresse nationale

BEA
Bail emphytéotique administratif

BP
Budget primitif

BPU
Bordereau de prix unitaire

BS
Budget supplémentaire

C

CADA
Commission d'accès aux documents administratifs

CAF
Caisse d'allocations familiales

CALAE
Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus

CAP
Contrôle allégé en partenariat

CCAG
Cahiers des clauses administratives générales

CCAS
Centre communal d'action sociale

CCEN
Commission consultative d'évaluation des normes

CCFP
Conseil commun de la fonction publique

CCID
Commission communale des impôts directs

CDAPH
Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

CDEN
Conseil départemental de l'Éducation nationale

CDG
Centre de gestion

CDL
Conseiller aux décideurs locaux

CDOS
Comités départementaux olympiques et sportifs

CDPE
Comité départemental pour l'emploi

CDPPT
Commission départementale de présence postale territoriale

CEE
Certificats d'économies d'énergie

CEJ
Contrat enfance jeunesse

CERFRES
Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs

CFE
Cotisation foncière des entreprises

CFU
Compte financier unique

CGCT
Code général des collectivités territoriales

CGI
Code général des impôts

CIA
Convention intercommunale d'attribution

CIAS
Centre intercommunal d'action sociale

CIED
Centres d'information Europe Direct

CIF
Coefficient d'intégration fiscale

CIID
Commission intercommunale des impôts directs

CIL
Conférence intercommunale du logement

CIPDR
Comité interministériel de Prévention de la délinquance et de la radicalisation

CISPD
Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance

CLAS
Contrat local d'accompagnement à la scolarité

CLAV
Comités locaux d'aide aux victimes

CLECT
Commission locale d'évaluation des charges transférées

CLSM
Conseil local de santé mentale

CLSPD
Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

CNC
Centre national du cinéma et de l'image animée

CNEN
Conseil national d'évaluation des normes

CNFPT
Centre national de la fonction publique territoriale

CNIL
Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNM
Centre national de la musique

CNOSF
Comité national olympique et sportif français

CNSA
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CNRACL
Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales

COP 21
21e Conférence des Parties

CRC
Chambres régionales des comptes

CRDS
Contribution au remboursement de la dette sociale

CRPA
Commission régionale du patrimoine et de l'architecture

CRPE
Comité régional pour l'emploi

CROS
Comités régionaux olympiques et sportifs

CRTE
Contrats pour la réussite de la transition écologique

CSG
Contribution sociale généralisée

CSIRT
Computer Security Incident Response Team

CSFPT
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

CSI
Code de la sécurité intérieure

CTG
Convention territoriale globale

CU
Certificat d'urbanisme

CUI-CAE
Contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi

CVAE
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

D

DACOM
Dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer

DAJ
Direction des Affaires Juridiques

DCRTP
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

DDETS
Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DDETS-PP
Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations

DDFiP
Direction départementale des finances publiques

DDPP
Direction départementale de la protection des populations

DDRM
Dossier départemental des risques majeurs

DDT
Direction départementale des territoires

DDTM
Direction départementale des territoires et de la mer

DEE
Directive sur l'efficacité énergétique

DELTA
Outil de la DGFiP pour la taxe d'aménagement

DETR
Dotation d'équipement des territoires ruraux

DICEM
Déclaration et identification de certains engins motorisés

DICRIM
Document d'information communal sur les risques majeurs





DICT
Déclaration d'intention de commencement de travaux

DIHAL
Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DILICO
Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales

DIM
Dossier d'information

DM
Décisions modificatives

DMTO
Droits de mutation à titre onéreux

DNP
Dotation nationale de péréquation

DPD
Délégué à la protection des données

DPEL
Dotation particulière « élu local »

DPOM
Dotation de péréquation des communes d'Outre-mer

DPEB
Directive sur la performance énergétique des bâtiments / EPBD

DPV
Dotation politique de la ville

DRAAF
Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRAC
Direction régionale des affaires culturelles

DRAJES
Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport

DREAL
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DREETS
Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

DRFiP
Direction régionale des finances publiques

DSDEN
Direction des services départementaux de l'Éducation nationale

DSIL
Dotation de soutien à l'investissement local / public

DSP
Délégation de service public

DSR
Dotation de solidarité rurale

DSU
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

DT
Déclaration de projet de travaux

DTA
Dossier technique amiante

DTADD
Directive territoriale d'aménagement et de développement durable

DTS
Dotation pour titres sécurisés

DUP
Déclaration d'utilité publique

E

EAC
Éducation artistique et culturelle

EAJE
Établissements d'accueil du jeune enfant

EBE
Entreprises à but d'emploi

EDPM
Engins de déplacement personnel motorisés

EHPAD
Établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes

ELAN
Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

ENT
Espace numérique de travail

EPCI
Établissement public de coopération intercommunale

EPF
Établissement public foncier

EPFE
Établissements publics fonciers d'État

EPFL
Établissements publics fonciers locaux

EPS
Éducation physique et sportive

ERAFP
Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique

ESH
Entreprises sociales pour l'habitat

ESS
Économie sociale et solidaire

ETP
Équivalents temps plein

F

FA
Fiscalité additionnelle

FACECO
Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales

FALC
Facile à lire et à comprendre

FARU
Fonds d'aide au relogement

FCTVA
Fonds de compensation de la TVA

FDPTP
Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

FEDER
Fonds européen de développement régional

FHF
Fédération hospitalière de France

FIJAIS
Fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

FIJAIT
Fichier des auteurs d'infractions terroristes

FIPD
Fonds interministériel de prévention de la délinquance

FIR
Fonds d'intervention régional

FISAC
Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

FMD
Forfait mobilités durables

FMPE
Fonctionnaires momentanément privés d'emploi

FNC
Fédération nationale des chasseurs

FNCCR
Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

FNGCA
Fonds national de garantie des calamités agricoles

FNGIR
Fonds national de garantie individuelle des ressources

FNUCI
Fichier national unique des cycles identifiés

FONPEL
Fonds de pension des élus locaux

FOVES
Fichier des objets et des véhicules signalés

FP2E
Fédération professionnelle des entreprises de l'eau

FPIC
Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

FPT
Fonction publique territoriale

FPU
Fiscalité professionnelle unique

FPZ
Fiscalité professionnelle de zone

FRR
France ruralités revitalisation

FSE / FSE+
Fonds social européen

FSRIF
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France

FTTH
Fiber to the home / fibre jusqu'au domicile

G

GEMAPI
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

GIP
Groupement d'intérêt public

GHT
Groupement hospitalier de territoire

GOU
Grande opération d'urbanisme

GPO
Groupes de partenariat opérationnel

GPS
Global Positioning System

GRIDAUH
Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

H

HLM
Habitation à loyer modéré

HT
Hors taxes

I

IA
Intelligence artificielle

IAE
Insertion par l'activité économique

ICPE
Installations classées pour la protection de l'environnement

IFER
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

ING
Index ingénierie

INSEE
Institut national de la statistique et des études économiques

IRMA
Institut des risques majeurs

IRCANTEC
Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques

J

JO
Journal officiel

JOUE
Journal officiel de l'Union européenne

L

LFI
Loi de finances initiale

LOM
Loi d'orientation des mobilités

LOTI
Loi d'orientation des transports intérieurs

M

M14
Instruction budgétaire et comptable M14

M4
Instruction budgétaire et comptable M4

M57
Instruction budgétaire et comptable M57

MAM
Maisons d'assistants maternels

MAPA
Marchés publics à procédure adaptée

MAPTAM
Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MILDECA
Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

MOOC
Massive Open Online Course

MSA
Mutualité sociale agricole

MSS
Maisons Sport-Santé

N

NF
Norme française

NIS 2
Network and Information Security 2

O

OAP
Orientations d'aménagement et de programmation

OC
Opérateurs commerciaux

ODD
Objectifs de développement durable

OE
Opérateur économique

OETH
Obligation d'emploi de travailleurs handicapés

OFB
Office français de la biodiversité

OFGL
Observatoire des finances et de la gestion publique locales

OI
Opérateurs d'infrastructures

ONAPE
Observatoire national de la petite enfance

OPAH
Opérations programmées d'amélioration de l'habitat

OPH
Offices publics de l'habitat

OPJ
Officier de police judiciaire

ORT
Opération de revitalisation de territoire





P

PAC
Porter à connaissance

PADD
Programme d'aménagement et de développement durable

PAJE
Prestation d'accueil du jeune enfant

PAPI
Programmes d'actions de prévention des inondations

PAS
Pôle d'appui à la scolarité / Projet d'aménagement stratégique

PAT
Projets alimentaires territoriaux

PAVE
Plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics

PCA
Plans de continuité d'activité

PCAET
Plans climat-air-énergie territorial

PCS
Plan communal de sauvegarde

PDALHPD
Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PEEC
Participation des employeurs à l'effort de construction

PEMD
Produits, équipements, matériaux et déchets

PFAC
Participation forfaitaire pour l'assainissement collectif

PFAS
Perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées

PFIA
Potentiel financier agrégé

PGI
Portail de la gestion financière et comptable publique

PIAL
Pôle inclusif d'accompagnement localisé

PIAJE
Plan d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants

PICS
Plans intercommunaux de sauvegarde

PLA-I
Prêts locatifs aidés d'intégration

PLE
Projet éducatif local

PLH
Programme local de l'habitat

PLIE
Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi

PLS
Prêts locatifs sociaux

PLU
Plan local d'urbanisme

PLUi
Plan local d'urbanisme intercommunal

PLUi-HM
Plan local d'urbanisme intercommunal valant Habitat et Mobilité

PME
Petites et moyennes entreprises

PMI
Protection maternelle et infantile

PNACC-3
Troisième plan national d'adaptation au changement climatique

PLUS
Prêts locatifs à usage social

PPA
Projet partenarial d'aménagement

PPA
Plan de protection de l'atmosphère

PPMS
Plan particulier de mise en sûreté

PPR
Plans de prévention des risques

PPR
Période de préparation au reclassement

PPRT
Plans de prévention des risques technologiques

PRPDE
Personne responsable de la production et de la distribution d'eau

PSC
Protection sociale complémentaire

PSU
Prestation de service unique

PST
Projets sportifs territoriaux

PUP
Projet urbain partenarial

Q

QPC
Question prioritaire de constitutionnalité

R

RAP
Redevance d'archéologie préventive

RBF
Rapport / règlement budgétaire et financier

RCS
Registre du commerce et des sociétés

RCSC
Réserve communale de sécurité civile

RES
Recensement des équipements sportifs

RETEX
Retour d'expérience

RGPD
Règlement général sur la protection des données

RIP
Réseaux d'initiative publique

RNU
Règlement national d'urbanisme

RPC
Registre de preuve de covoiturage

RSA
Revenu de solidarité active

S

SAC
Sociétés anonymes de coordination

SACD
Société des auteurs et compositeurs dramatiques

SACEM
Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique

SAD
Services autonomie à domicile

SAAD
Services d'aide à domicile

SAGE
Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau

SCOT
Schéma de cohérence territoriale

SCOP
Société coopérative de production

SDAGE
Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau

SDIS
Service départemental d'incendie et de secours

SDJES
Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports

SEM
Sociétés d'économie mixte

SEML
Sociétés d'économie mixte locales

SEMOP
Sociétés d'économie mixte à opération unique

SIAE
Structures d'insertion par l'activité économique

SIDPC
Service interministériel de défense et de protection civile

SIP
Service des impôts

SIS
Secteurs d'information sur les sols

SIV
Système d'immatriculation des véhicules

SNCF
Société nationale des chemins de fer français

SNPC
Système national des permis de conduite

SOFIA
Société française des intérêts des auteurs de l'écrit

SPA
Services publics administratifs

SPASAD
Services polyvalents d'aide et de soins à domicile

SPASER
Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

SPE
Service public de l'emploi

SPIC
Service public industriel et commercial

SPL
Sociétés publiques locales

SRADDET
Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII
Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SRU
Solidarité et renouvellement urbain - relatif aux syndicats mixtes de transport

SVE
Saisine par voie électronique

T

TA
Taxe d'aménagement

TAE
Tribunaux des activités économiques

TAFNB
Taxe additionnelle sur le foncier non bâti

TAM
Taxe d'aménagement

TASCOM
Taxe sur les surfaces commerciales

TEN
Territoires engagés pour la nature

TEOM
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TFPB
Taxe foncière sur les propriétés bâties

TFPNB
Taxe foncière sur les propriétés non bâties

TGE
Trésorerie générale pour l'étranger

THD
Très haut débit

THLV
Taxe d'habitation sur les logements vacants

THRP
Taxe d'habitation sur les résidences principales

THRS
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires

TI
Tribunal d'instance

TLV
Taxe sur les logements vacants

TLPE
Taxe locale sur la publicité extérieure

TMP
Taux moyen pondéré

TRACC
Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique

TSCA
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance

TVA
Taxe sur la valeur ajoutée

TVLH
Taxe sur la vacance des locaux d'habitation

U

UE
Union européenne

V

VMA
Versement mobilité additionnel

VM
Versement mobilité

VTA
Volontariat territorial en administration

X

XPP
Norme expérimentale - pour les sols sportifs

Z

ZAC
Zone d'aménagement concerté

ZAN
Zéro artificialisation nette

ZIO
Zone d'implantation de l'ouvrage

ZRR
Zones de revitalisation rurales

ZSCE
Zones soumises à contraintes environnementales

ZTD
Zone très dense



Association des maires de France
et des présidents d'intercommunalité
& Associations départementales de maires

LES CAHIERS DU RÉSEAU

Dans la même collection (en accès libre sur www.amf.asso.fr) :
N° 24 – La responsabilité personnelle des élus - Épuisé
N° 25 – Le maire, le président d'intercommunalité et la lutte contre l'habitat indigne - Épuisé
N°26 – Guide des secrétaires généraux de mairie

Remerciements à :

Services de l'AMF
Direction générale
Éric Verlhac, Laurent Trijoulet, Caroline Girard, Élodie Vin

Action sociale, éducative, sportive et culturelle
Nelly Jacquemot, Éléa Boucherak, Sébastien Ferriby, Sarah Reilly, Laëtitia Papeloux

Administration et gestion communales
Judith Mwendo, Pierric Hoedt, Mathieu Roux, Cécile Grauvogel

Aménagement des territoires
Nathalie Fourneau, Pauline Delaère-Papin, Blaise Kermoal-Seabra, Louise Larcher, Anne Fossier

Conseil juridique et documentation
Annick Pillevesse, Mélodie Blanco, Assane Fall, Coralie Lasserre

Finances et fiscalité locales
Alexandre Huot, Claire Gekas, Aurélien Philippot, Charlotte Rigault, Virginie Chaponneau

Intercommunalité et organisation territoriale
Marie-Cécile Georges, Victoria Fougeirol, Valentin Kuznik, Nathalie Sebban

Environnement et développement durable
Gwénola Stéphan, Antoine Cadiou, Sandrine Wieczorek

Sécurité et prévention de la délinquance
Charles Abadie, Didier Poulhazan

Risques et crises
Stéphanie Bidault

Fonction publique territoriale
Stéphanie Colas

Prévention des pollutions
Sylviane Oberlé

Numérique et Poste
Véronique Picard

Europe et international
Pauline Tivelet

Communication
Marie-Hélène Galin, Clara Meyer, Camille-Lou Artieda, Tarek Asbayou, Amandine Cleto, Thomas Oberlé

Ainsi que :
Maires de France, Maire info, Mairie 2000, Fonpel, AMF Formation

Remerciements pour leur contribution :
Lucie Bébin-Brossard (AD de la Vienne)
Aurélie Ragaru (AD du Tarn)
Clément Douté et Perle Alves-Conde (UAMC Calvados)
Audrey Bonnet et Karine Alicot (AMF du Lot)
Ainsi qu'à **Charles-Antoine Gautier** (FNCCR)

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

41, quai d'Orsay - 75343 Paris Cedex 07
Tél : 01 44 18 14 14
Fax : 01 44 18 14 15

www.amf.asso.fr
@l_amf

© Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Paris, mars 2026

ISBN : 13 978-2-900078-35-8
Achevé d'imprimer en mars 2026 – Dépôt légal : mars 2026

Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication, faite sans l'autorisation de l'Éditeur est illicite (Article L. 122-4 du code de la propriété intellectuelle) et constitue une contrefaçon. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC).

18, rue du 4 septembre, 75002 PARIS – Tél. : 01 44 07 47 70

Éditeur : Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

Mise en page : www.pixedite.fr

Crédits photos © : Fotolia - Adobe Stock.com

Régie publicitaire : Défis Régie – 62 rue Lazare Carnot, 92140 Clamart

Liste des annonceurs : AFL, ANCT, Caisse d'Épargne, CDC Habitat, Cerema, Crédit Agricole, CNAS, Fonpel, France Travail, Groupama, Irisolaris, MNT, Orange, SFIL, SMACL.

Imprimeur : Groupe des Imprimeries Morault – 2 avenue Berthelot, BP 60524, 60205 Compiègne CEDEX

Vous êtes engagé pour les autres,



Sécurité Élus assure votre mandat à partir de 35 €/an*

Pour vous accompagner, la protection fonctionnelle souscrite par votre collectivité est essentielle, **mais elle ne couvre pas tout.** Avec Sécurité Élus, l'assurance personnelle des élus, **bénéficiez d'une couverture supplémentaire, immédiate et autonome,** notamment sur les garanties : protection juridique, responsabilité civile, accidents corporels et reconstitution d'image.
Retrouvez toutes les garanties sur smacl.fr

Souscrivez en ligne sur smacl.fr

L'ASSURANCE DES TERRITOIRES

SMACL ASSURANCES

* Tarifs SMACL Assurances au 01/01/2026 pour les adjoints aux maires et conseillers municipaux dans une commune de moins de 1 500 habitants. À partir de 70 €/an pour les maires dans une commune de moins de 1 500 habitants. Sécurité Élus est un produit de SMACL Assurances - Société d'assurance mutuelle à cotisations fixes régie par le Code des assurances, RCS Niort n° 301 309 605. 141, avenue Salvador-Allende - CS 20000 - 79031 NIORT CEDEX. Distribué par SMACL Assurances SA - Société anonyme au capital de 138 801 048 euros, entreprise régie par le Code des assurances, RCS Niort n° 833 817 224. 141, avenue Salvador-Allende - CS 20000 - 79031 NIORT CEDEX. 02/2026 - Conception : Direction développement et communication SMACL Assurances. Illustrations ©Wood. Document non contractuel à caractère publicitaire.