

RAPPORT

SUR LA SIMPLIFICATION DE L'ACTIVITE

DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

MARS 2007

Préface

Brice HORTEFEUX, ministre délégué aux collectivités territoriales a souhaité que soit lancé un chantier de simplification des procédures administratives applicables aux collectivités territoriales. Ce sujet répond à l'évidence à une attente forte des élus locaux. Mais il est vaste et nécessite du temps car il doit s'appuyer à la fois sur une expertise des services et sur une concertation approfondie avec les élus locaux qui vivent au quotidien "l'administration" sur le terrain.

Toutefois, la réflexion sur ce sujet ne part pas de rien ; un important mouvement de simplification administrative a été porté, depuis 2002, par les deux premières lois de simplification et la loi LRL du 13 août 2004 (loi relative aux libertés et responsabilités locales). Une troisième loi de simplification se prépare. Mais il faut bien le constater : la simplification n'est pas toujours perçue sur le terrain ; de nombreuses difficultés demeurent. Notre système administratif est lourd, les circulaires se multiplient, dans un contexte marqué par le nombre élevé des échelons de l'administration locale, l'enchevêtrement des compétences entre collectivités ainsi qu'entre ces dernières et l'Etat, par l'acte II de la décentralisation tendant au dédoublement fréquent des services de l'Etat par les collectivités et par la prégnance des obligations communautaires.

Par ailleurs, l'attitude parfois tatillonne de l'administration locale met en évidence l'insuffisance des moyens dont disposent les petites communes pour faire face à la complexité des procédures et à leur souci de s'entourer de toutes les garanties nécessaires au moment de la judiciarisation de l'exercice des mandats locaux.

Prenant en compte cette situation, le groupe de travail a souhaité, d'entrée, formuler quelques observations de fond :

- le regret de constater la permanence d'une administration "indifférenciée" quelle que soit la taille des communes face à l'urgence qu'il y a à mettre en œuvre des mesures propres au bénéfice des "petites communes" souffrant de l'insuffisance de moyens. Il faut aller au-delà de ce qui a été fait pour les communes de moins de 3 500 habitants ;
- la nécessité d'accompagner certains maires nouvellement élus en mettant sur pied une véritable "formation à l'installation" leur permettant d'être sensibilisé à leurs responsabilités immédiates : réunions du conseil municipal, vote du budget, ...
- la poursuite de la modernisation du contrôle de légalité pour alléger encore le nombre des actes transmissibles ;
- la perception du mouvement de simplification par les élus locaux est insuffisante. Il faut l'accompagner d'un véritable plan de communication.

Ces observations ont été prises en compte dans le cadre fixé au groupe de travail, dont les réflexions se sont orientées dans quatre directions principales.

En premier lieu, il s'est agi d'affirmer la volonté de poursuivre la simplification pour l'ensemble des communes en identifiant rapidement un train de propositions concrètes, utiles et faciles à mettre en œuvre, en particulier dans des domaines qui apparaissent prioritaires comme la M14, l'achat public, le fonctionnement interne des collectivités.

En second lieu, le parti pris d'une réflexion sans tabou a conduit à ouvrir des chantiers innovants qu'il faut continuer d'exploiter et surtout à se pencher sur les "petites communes". Ces dernières ne devant plus, en effet, être traitées sur le même plan que les autres mais, au contraire, bénéficier de procédures allégées, d'outils appropriés, d'accompagnement et de conseils que l'administration territoriale de l'Etat est en mesure d'apporter dès lors qu'elle s'organise mieux pour cela.

Puis, le débat engagé sur les rapports entre l'administration territoriale et les collectivités a tout naturellement conclu à la nécessité de prendre des mesures d'harmonisation et de simplification des procédures.

Ensuite, la question s'est posée aussi de savoir comment mieux utiliser les TIC dans les relations entre administration et collectivités. Le programme ACTES doit se développer et s'enrichir de nouvelles fonctionnalités.

Enfin, chacun a pu afficher son souci de faire connaître ce mouvement de simplification et sa réalité à l'ensemble des élus locaux.

Dans sa mission, le groupe a souhaité être à l'écoute des élus de terrain et lui permettre de s'exprimer afin de disposer d'un "matériau" le plus riche possible, pour nourrir ses travaux. C'est pourquoi, le groupe de travail a sollicité les contributions de préfets et s'est appuyé sur les résultats d'un questionnaire adressé à un échantillon de près de 500 communes de moins de 2 000 habitants de départements à dominance rurale. L'association des maires de France et l'association des maires ruraux de France ont été informées de cette démarche. A cet égard, il est à remarquer que les petites communes, en raison sans doute de leur connaissance de la réalité locale, ont fait preuve, dans cet exercice, de beaucoup d'imagination dans leurs propositions. Plus de 150 propositions ont fait l'objet d'une expertise des services, notamment de la DGCL. D'ores et déjà, près d'une quarantaine de propositions ont été retenues par le groupe de travail.

Par ailleurs, dans sa réflexion, le groupe, qui s'est réuni à 15 reprises, a bénéficié de l'appui de la DGME et de la DGCP.

Un rapport d'étape a été rédigé au cours du mois de novembre pour préciser les pistes de réflexions engagées.

Le présent rapport propose :

1. un champ de mesures nouvelles pour l'ensemble des collectivités ;
2. des outils permettant de rendre plus simple et plus lisibles certaines procédures ;

3. des actions de formation, d'accompagnement s'inscrivant dans une démarche d'administration de proximité. Certaines mesures spécifiques s'adressent aux maires nouvellement élus ;
4. de poursuivre le chantier spécifique de la simplification pour les communes de moins de 1 000 habitants et d'élargir les possibilités de mutualisation des moyens dans le cadre de l'intercommunalité ;
5. d'intensifier la modernisation du contrôle de légalité ;
6. d'accompagner les maires pour une utilisation plus large des TIC dans leurs relations et leur action administrative.

Ce rapport doit être considéré comme une base de travail pour les débats à venir sur le sujet de la simplification applicable aux collectivités territoriales. Chaque participant a pu mesurer, à l'occasion des travaux, son urgence et son impérieuse nécessité au risque de décourager les magistrats locaux des petites communes. Toutefois, la dimension législative de ce chantier est un élément de sa complexité qui ne peut être méconnue.

La nécessité a été mise en évidence de procéder systématiquement à l'évaluation préalable des textes législatifs afin de mesurer leur impact suffisamment en amont pour éviter les inadaptations normatives et les "décalages" trop souvent perçus sur le terrain.

Aussi, la mise en place d'une structure consultative nationale de simplification et d'évaluation des textes en préparation destinée aux relations avec les collectivités locales serait-elle de nature à pérenniser le chantier ouvert.

L'administration du ministère de l'intérieur joue un rôle central dans la dynamisation de la simplification au bénéfice de la gestion des collectivités locales.

L'Etat territorial, par son organisation et ses capacités d'expertise doit veiller à accompagner les collectivités dans cette démarche de simplification attendue, c'est une des ses actions prioritaires.

L'enjeu de la simplification est de taille ; le temps est compté même si la simplification ne peut se développer sans expertise et évaluation, communication, concertation et surtout sans un état d'esprit qui y soit préparé. Le chemin se dessine mais il y a encore beaucoup à faire. Il y va de l'efficacité et de la crédibilité de notre administration, ainsi que du bon fonctionnement de la démocratie locale.

Michel LAFON,
Préfet de la Meuse,
Président du groupe de travail
« Simplification de l'activité des
collectivités territoriales »

LISTE DE PROPOSITIONS POUR METTRE EN ŒUVRE DES MESURES NOUVELLES

Seront décrites, ci-après, une série de mesures destinées à simplifier l'activité des collectivités territoriales. Certaines peuvent être mises en place présentement, tandis que pour d'autres il faudra un dispositif législatif ou réglementaire.

Il est apparu, à diverses reprises, que certaines réflexions du groupe de travail s'inscrivaient dans le cadre de mesures en cours ou venant d'être prises. Elles figurent, également ci-après, assorties, pour la circonstance, d'une mention particulière.

□ *De l'aide et des conseils à toutes les communes*

Les élus locaux, comme l'a révélé l'enquête auprès des maires de communes de moins de 2 000 habitants, sont très attachés aux relations qu'ils peuvent avoir avec les services de l'Etat, lesquels leur apportent aide et conseils. Et ils souhaitent, naturellement, que cela se pérennise.

La directive nationale d'orientation (DNO), en cours d'actualisation au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, précisera les modalités d'intervention en matière d'aide et de conseils à toutes les communes.

Nota : Le groupe de travail, en particulier les élus, salue l'initiative envisagée. Les élus sont, en effet, sensibles au fait que la mission d'aide et de conseils aux communes, à laquelle ils sont très attachés, et dont ils soulignent l'intérêt, soit prise en compte dans un document aussi important que la DNO (p. 38).

□ *Mesures relatives aux dossiers nécessitant l'avis de plusieurs services de l'Etat*

Les communes déplorent souvent l'arrivée en ordre dispersé des avis et/ou le fait qu'un avis défavorable soit susceptible de remettre en cause un projet ou encore un manque d'harmonie entre les avis.

- ◆ ***Rappeler, dans la directive nationale d'orientation, que c'est au seul préfet, qui dirige les services déconcentrés dans le département, qu'il revient de prendre la décision qui s'impose au vu des différents avis qui lui sont transmis par les services (p. 38).***

❑ **Nécessité d'informer les acteurs locaux sur les mesures nouvelles et sur les mesures de simplification intervenues**

L'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants montre que 58,96 % seulement des maires estiment être suffisamment informés des mesures nouvelles, des mesures de simplification intervenues, etc.

- ◆ *Développer une communication plus active sur les mesures nouvelles et sur les mesures de simplification qui interviennent puisque les moyens traditionnels semblent ne pas suffire ou ne pas toucher les acteurs locaux auxquels ils sont destinés (p. 39).*

❑ **Formations « thématiques » intéressant tous les maires**

La nécessité, pour les maires, d'être informés plus avant est apparue nettement lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants par exemple, au sujet de mesures de simplification, de mesures complexes... et de leurs conséquences dans la gestion quotidienne.

- ◆ *Organiser des formations au plus proche du terrain, autrement dit des réalités locales. Ces formations seraient organisées par la préfecture en liaison avec les associations départementales d'élus à l'intention de tous les maires. Ce serait une action de formation tout au long du mandat (p. 39).*

❑ **M14**

Malgré les documents de vulgarisation déjà réalisés (*La M14 commentée* et *Le guide pratique de l' élu relatif à la M14*), la nouvelle M14 est parfois perçue comme trop complexe et insuffisamment lisible. De plus, il n'apparaissait pas utile d'éditer toutes les pages du document pour une seule décision modificative.

- ◆ *Créer une série de documents pédagogiques et ne faire éditer que les seules pages impactées par la décision modificative pour permettre aux communes d'utiliser la M14 dans les meilleures conditions possibles (p. 40)*

*Nota : les documents précités sont déjà créés. Ils seront intégrés dans *Le guide du maire nouvellement élu* à paraître en 2008 et dans la mise à jour du *Guide du maire* paru en décembre 2006. D'autre part, l'arrêté du 22 décembre 2006 modifiant l'arrêté relatif à la M14 prévoit que seules les pages impactées par la décision modificative doivent être éditées.*

❑ **Marchés publics**

Les petites et moyennes communes ont du mal à maîtriser les règles applicables en matière de marchés publics et ce, d'autant plus, qu'elles ne disposent pas de services spécialisés en la matière. Il convient de souligner que le code des

marchés publics a fait l'objet de trois refontes entre 2001 et 2006 et a été modifié à de nombreuses reprises entre-temps.

L'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants a révélé que près de la moitié des maires souhaitait avoir un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat avec, parfois en plus, un guide pratique en matière de marchés publics.

- ◆ a) *Mettre en place un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat (p. 41).*
- ◆ b) *Créer des outils traitant des marchés publics (p. 41).*
- ◆ c) *Engager une réflexion avec les représentants des services de contrôle de légalité afin de mettre à jour la partie « marchés publics » du guide du contrôle de légalité. Les dispositions du guide pourraient, par ricochet, bénéficier, aux collectivités, notamment, les plus petites d'entre elles (p. 41).*
- ◆ d) *Engager une réflexion en liaison avec le MINEFI et les associations d'élus afin de modifier les dispositions prévoyant que des avenants entraînant une augmentation du montant initial du marché supérieure à 5 % soit soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres et cela indépendamment du fait que les marchés auxquels ils sont relatifs aient été ou non eux-mêmes soumis à la commission d'appels d'offres (p. 41).*

Nota :

- a) *l'interlocuteur privilégié a été mis en place en décembre 2006 : un protocole a été conclu entre le pôle de contrôle de légalité de Lyon et le pôle « commande publique » du MINEFI.*
- b) *s'agissant des guides : Le guide du maire, dans son édition de décembre 2006, consacre un chapitre détaillé aux marchés publics. Le guide du nouvel élu à paraître en 2008 approche, d'une manière pédagogique, le thème de la commande publique.*
- c) *et d) les réflexions sont d'ores et déjà engagées.*

Signalé : il est apparu que les mesures prises très récemment par l'Etat, correspondaient « par anticipation » aux souhaits exprimés par le groupe de travail. Ce dernier a été très sensible aux mesures en cause.

□ **Contrôle de légalité**

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a soustrait des actes dits « mineurs » à l'obligation de transmission. Cette mesure a considérablement allégé les charges des collectivités territoriales et des services de l'Etat puisque le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission est passé de 8,7 millions en 2004 à, selon une première estimation, à 6,4 millions en 2006. Un nouvel allègement, en la matière, apparaît souhaitable en raison de l'accroissement des tâches des collectivités lié aux transferts de compétences résultant de la loi précitée. Il est apparu, lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants, que certaines d'entre elles continuaient à transmettre au contrôle de

légalité des actes qui ne devaient pas l'être et/ou n'étaient plus soumis à obligation de transmission.

- ◆ *Soustraire, dans le cadre d'une disposition législative, à l'obligation de transmission, une autre série d'actes : autorisations d'ouverture de débits de boissons temporaires, délibérations à caractère social (secours individuels, colis pour les personnes âgées...), autorisations de voirie (permissions de voirie, permis de stationnement, autorisations d'alignement...) (p. 42).*
- ◆ *Préciser, dans une circulaire, les dispositions figurant au CGCT et comprenant les modifications apportées, en matière de transmission d'actes au contrôle de légalité, par la loi du 13 août 2004 (p. 42).*

□ **TIC**

L'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants a révélé que la plupart de celles-ci sont intéressées par la transmission de leurs actes à la préfecture ou à la sous-préfecture par la voie électronique. Mais il est apparu, d'une part, que certaines d'entre elles n'ont pas les équipements nécessaires, faute de moyens, et, d'autre part, que d'autres craignent de ne pas savoir utiliser les matériels.

- ◆ *Rappeler que le préfet peut apporter une aide financière, en liaison avec la commission départementale des élus, grâce à la DGE pour les communes n'ayant pas le minimum d'équipement (un ordinateur et une connexion à Internet) (p. 43).
Les opérateurs pratiquent à l'égard des petites communes des tarifs adaptés et modiques pour l'utilisation des dispositifs de transmission (abonnement inférieur à 150 € par an pour une commune de moins de 3 500 habitants). Les opérateurs proposent des formations spécifiques lors de l'utilisation des matériels.*

□ **Intercommunalité et communes rurales ou semi-urbaines**

Il est apparu, lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants, que celles-ci avaient besoin d'aide et conseils, principalement en matière d'urbanisme, de marchés publics, pour la gestion de certains services publics locaux (action sociale, assainissement...) et pour monter des dossiers complexes, rédiger des mémoires...

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour que l'EPCI joue un rôle d'appui en fournissant aide et conseils à ses communes membres, rôle qui a sa base légale dans l'objectif de solidarité des EPCI (p. 45).*

□ **Intercommunalité – Syndicats de communes**

Un assouplissement des règles relatives au quorum pour les syndicats de communes apparaîtrait nécessaire, surtout pour les départements situés en zone de montagne, les déplacements au siège du syndicat étant souvent malaisés, en particulier en période hivernale.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour que le comité syndical ne puisse délibérer que si la majorité de ses membres n'est pas présente ou représentée comme c'est le cas pour l'Assemblée de Corse, par exemple. Le quorum devrait retenir aussi bien les membres présents que les membres représentés (p. 45).*

□ **Domanialité**

Le code général de la propriété des personnes publiques, paru en 2006, a eu de très importantes répercussions en matière de domanialité. C'est pourquoi l'Etat va diffuser très prochainement un vade-mecum de la domanialité.

Nota : Le groupe de travail souligne l'intérêt que présente, pour toutes les collectivités, l'édition d'un document d'accompagnement destiné à rendre plus accessible les mesures du code général de la propriété des personnes publiques (p. 45).

□ **Enquêtes publiques (environnement, centrales hydrauliques...)**

Le régime des enquêtes publiques est relativement complexe, en particulier en matière d'environnement et de centrales hydrauliques.

Fruit d'une longue concertation interministérielle, un projet d'ordonnance visait à réformer et à unifier le régime des enquêtes publiques au sein du code de l'environnement, les autres codes devenant suiveurs. Malheureusement, la réforme n'a pu être menée à son terme. Le projet d'ordonnance pourrait être relancé fin 2007.

Nota : Le groupe de travail se montre très attentif à la relance, en 2007, du projet d'ordonnance visant à réformer et à unifier le régime des enquêtes publiques (p. 46).

□ **Sections de communes**

Les évolutions récentes introduites en 2004 accroissent notablement la capacité des conseils municipaux à intégrer les sections de communes dans le domaine privé des communes, dès lors que leur fonctionnement est insatisfaisant ou que des motifs d'ordre général le justifient. Toutefois, de nombreuses communes souhaiteraient disposer davantage de pouvoirs en la matière.

- ◆ *Créer un groupe de travail spécifique afin de déterminer dans quelle mesure les pouvoirs des communes pourraient être accrus au sujet des sections de communes (p. 46).*

- **Voirie routière**

Le code de la voirie routière prévoit que le classement et le déclassement des voies sont dispensés d'enquête publique lorsque l'opération projetée ne porte pas atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurée par la voie. De son côté, le code rural oblige à faire précéder d'une enquête toute désaffectation de chemin rural ou de voirie.

- ◆ *Intégrer, par voie législative, dans le code rural, les cas de dispense d'enquêtes publiques prévues dans le code de la voirie routière (p. 46).*

- **Centres communaux d'action sociale (CCAS) – Emprunts**

Le CGCT prévoit que les emprunts réalisés par un CCAS, dans certains cas, doivent être autorisés par un arrêté préfectoral, après avis conforme du conseil municipal. Ce système d'autorisation est ressenti comme une forme de contrôle de l'Etat sur l'établissement public. Cette disposition est unique dans le CGCT.

- ◆ *Modifier, voire abroger, dans le cadre d'une disposition législative, la disposition du CGCT prévoyant que les emprunts réalisés par un CCAS, dans certains cas, soient autorisés après avis conforme du conseil municipal (p. 47).*

- **FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce).**

Ce fonds est destiné en priorité à préserver et à développer le commerce local de proximité en partenariat avec les collectivités territoriales. Des mesures partielles de déconcentration du FISAC ont été prises récemment dans le cadre de la gestion des dispositifs exceptionnels mis en place à l'occasion de catastrophes naturelles ou technologiques pour venir en aide aux entreprises sinistrées.

- ◆ *Déconcentrer davantage la gestion du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (p. 47).*

□ **Police – Amendes de police**

Le système de répartition des amendes de police est assez complexe. Les petites communes ont souvent des difficultés pour identifier le rôle des différents interlocuteurs (préfecture, conseil général...). Un groupe de travail vient d'être constitué au sein du comité des finances locales pour expertiser une évolution et une réforme des règles de répartition du produit des amendes.

Nota : Le groupe de travail est très sensible à la mesure mise à l'étude pour expertiser une évolution et une réforme des règles de répartition du produit des amendes de police (p. 47).

□ **Police – Ventes au déballage**

Le préfet accorde, après avis de la chambre de commerce et d'industrie, les autorisations pour les ventes au déballage (vide-greniers, brocantes...) sur une surface de plus de 300 m² et le maire sur une surface inférieure à 300 m². Le coût annuel des 28 200 ventes au déballage a été estimé à 3,6 millions d'euros par la direction générale de la modernisation.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour transformer le régime d'autorisation en régime de déclaration. En outre, confier aux maires l'enregistrement de la déclaration pour doter ces derniers d'un outil d'animation locale (p. 48).*

□ **Vie interne des collectivités :**

Commissions et conseils d'administration divers

Après renouvellement des conseils municipaux, des commissions et des conseils d'administration sont renouvelés. Dans la mesure où une liste de candidats est déposée, la question est posée de savoir s'il ne pourrait pas y avoir de désignation des candidats sans qu'il soit procédé à l'élection.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour que la désignation de représentants de la commune, au sein de commissions et conseils d'administration divers, ne se fasse pas par une élection, mais par un vote sur une liste de candidats, sous réserve qu'il n'y ait qu'une seule candidature par siège à pourvoir (p. 48).*

Conseil municipal – Démission

La question est posée de savoir si on ne pourrait pas confier au préfet, et non pas au juge administratif, la possibilité de prononcer, à la demande de l'autorité municipale, la démission d'un conseiller municipal souvent absent.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour régler le problème des conseillers municipaux souvent absents analogue à celle qui est applicable en Alsace – Moselle, à savoir : « Tout membre du conseil municipal qui, sans excuse, a manqué cinq séances*

consécutives cesse d'être membre du conseil municipal. Le fait qu'un membre a manqué sans excuse cinq séances consécutives est constaté par une mention sur le registre destiné à recevoir les procès-verbaux du conseil municipal. » La démission serait à prononcer par le préfet (p. 49).

Délégations de signature

Deux pistes de simplification à destination des petites communes pourraient être envisagées pour faciliter leur fonctionnement interne.

- ◆ *Etendre la délégation de signature aux « responsables des services » étant donné que toutes les communes n'ont pas de DGS ou de DGS adjoint (p. 49).*
- ◆ *Organiser des délégations d'attribution du conseil municipal non plus sous forme d'une liste limitative, mais par exception, comme cela existe déjà au sein des EPCI (p. 49).*

Délégations d'attribution – Assurances – Acceptation de l'indemnité de sinistre

Le régime de délégations d'attribution à l'exécutif en matière de passation et d'exécution des contrats d'assurance est différent pour les communes par rapport aux autres collectivités. En effet, le CGCT autorise le conseil municipal à déléguer au maire la passation des contrats d'assurance mais ne lui permet pas de négocier l'indemnité de sinistre qui constitue une mesure d'exécution du contrat.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour harmoniser les régimes de délégation à l'organe délibérant à l'exécutif en matière de passation et d'exécution des contrats d'assurance des collectivités territoriales (p. 49).*

Valeur probante des copies

Les dispositions relatives à la valeur probante des copies sont méconnues ou perdues de vue, des élus signent, par exemple, une délibération en de multiples exemplaires.

- ◆ *Rappeler, dans une circulaire, les dispositions du décret du 1^{er} octobre 2001 qui a reconnu à la copie valeur probante, à l'égal de l'original, pour tout document administratif dispensant de toute certification conforme (P. 50).*

Registres

Actuellement, les délibérations et les arrêtés des communes doivent figurer sur des registres (ou des feuillets mobiles) visés, cotés et paraphés par le préfet. Un décret interministériel visant à transférer au maire la compétence dévolue au préfet est actuellement en cours de rédaction.

Nota : le groupe de travail souhaite que la procédure visant à ce que ce soit les maires, au lieu du préfet, visent, cotent et paraphent les registres de délibérations et d'arrêtés aboutisse rapidement (p. 50).

Archives

En matière de conservation d'archives, la procédure actuelle nécessite la prise d'un arrêté préfectoral sur proposition des services départementaux d'archives. Une étude est en cours en vue d'un assouplissement de la procédure, laquelle pourrait passer d'un régime d'autorisation préalable du préfet à un régime de déclaration par les maires.

Nota : Le groupe de travail souhaite que la mesure relative à l'assouplissement de la procédure de conservation d'archives, actuellement à l'étude, aboutisse favorablement (p. 50).

Rapports sur les affaires soumises à délibération

L'envoi de rapports, douze jours au moins avant les séances des assemblées délibérantes, sur les affaires soumises à délibération pose un problème technique de transmission dématérialisée en raison de leur volume.

- ◆ *Expertiser la possibilité, pour un élu municipal, d'accéder à une base de données pour disposer des documents nécessaires avant les séances du conseil municipal (p. 51).*

Publicité des actes communaux

Actuellement, la publicité des actes communaux doit se faire sur support papier, la publication ou l'affichage sur support numérique étant autorisé par la loi, à titre complémentaire.

- ◆ *Procéder, comme le permet le CGCT, à une expérimentation dérogeant aux règles en vigueur par le recours aux nouvelles technologies pour assurer la publicité des actes des collectivités territoriales.
Cela suppose qu'une collectivité se porte candidate pour enclencher la procédure d'expérimentation qui pourrait concerner les grandes communes, les départements et les régions dans un premier temps (p. 51).*

Création de régies de recettes et de dépenses

Les communes rurales pourraient être accompagnées dans la création de régies afin que celles-ci prennent en compte les menues dépenses (timbres et fournitures de bureau par exemple).

- ◆ *Faire figurer l'adresse électronique du MINEFI où l'on peut consulter la réglementation relative aux régies, dans Le guide du maire nouvellement élu. Ainsi, les communes disposeraient de tous renseignements utiles en matière de régies de recettes et de dépenses (p. 51).*

Changement d'adresse

Actuellement, le changement d'adresse d'une personne, à l'intérieur d'une commune, par exemple, nécessite de multiples opérations.

- ◆ *Prévoir la création d'un dispositif unique de déclaration de déménagement avec des liens pour le recensement, la mise à jour des listes électorales, le fichier des écoles... (p. 52).*

□ **Normes**

Les collectivités territoriales mettent en avant les risques juridiques encourus, l'impact financier de la mise aux normes d'installations diverses, de bâtiments recevant du public, d'édifices anciens, etc. Elles se posent des questions telles que celles portant sur le risque zéro, le principe de précaution, la portée juridique des avis formulés par les divers services, tels ceux des SDIS.

- ◆ *Etudier avec AFNOR la mise en place de conseils compatibles avec les ressources des petites communes (p. 53).*
- ◆ *Engager une réflexion avec les ministères intéressés sur les conditions de mise en œuvre du « principe de précaution » souvent perçu comme trop rigoriste par les communes (p. 53)*

□ **Prise en compte des besoins des maires nouvellement élus**

A l'exception de la circulaire du 12 mars 2001 qui rappelle les mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général, aucun document n'existe pour répondre aux préoccupations du maire nouvellement élu.

Par ailleurs, il ressort très nettement, de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants, que les élus éprouvent le besoin profond d'être formés, informés, aidés... pour faire face, aussi sereinement que possible, à la complexité de l'univers juridique.

- ◆ *Editer un ouvrage à destination des maires dont c'est le premier mandat : Le guide du maire nouvellement élu (p. 55).*
- ◆ *Organiser une formation de sensibilisation et d'accompagnement pour les maires nouvellement élus (p. 56).*

□ ***La simplification de l'activité des collectivités territoriales, une action au long cours...***

L'action qui s'est déroulée au cours de ces cinq mois en vue de proposer une série de mesures destinées à simplifier l'activité des collectivités territoriales n'est qu'une étape. Le travail normatif de l'Etat, en raison des impératifs de toutes natures, des directives européennes... ne va pas aller en s'allégeant ni en se simplifiant, malgré la volonté du gouvernement de simplifier le droit. Par ailleurs, les plus petites de nos collectivités ont peut-être besoin d'un cadre « adapté ». La simplification de l'activité des collectivités territoriales est une action au long cours.

◆ ***Création d'une instance pérenne (p. 58) qui :***

- *serait consultée en amont sur toute mesure intéressant les collectivités territoriales (par exemple les normes affectant spécialement les collectivités territoriales) ;*
- *serait habilitée à faire des propositions de simplifications en faveur de ces collectivités ;*
- *aurait un rôle d'évaluation des mesures prises en faveur desdites collectivités.*

oOo

Sommaire

Introduction	P. 19
La simplification est en marche, mais elle n'est pas toujours perçue sur le terrain...	P. 20
M14	P. 20
Marchés publics	P. 21
Contrôle de légalité	P. 22
TIC	P. 23
Urbanisme – Domanialité - Voirie	P. 24
Intercommunalité	P. 25
Droit funéraire	P. 25
Recherche d'un allègement des dossiers financiers	P. 25
Pièces justificatives	P. 25
Dématérialisation	P. 26
Elections générales	P. 27
Etablissement des procurations de vote	P. 27
Constitution des bureaux de vote	P. 28
Circulaire relative à l'inscription sur les listes électorales	P. 28
Elections socioprofessionnelles	P. 28
Elections prud'homales	P. 29
Elections à la chambre des métiers	P. 29
Police - Passeports électroniques	P. 29
Vie interne des collectivités	P. 30
Services publics locaux – Ordures ménagères – TEOM et REOM	P. 30
Fonction publique territoriale	P. 30
Une méthode de travail à l'écoute du terrain	P. 33
L'enquête menée auprès des communes de moins de 2 000 habitants	P. 34
Les suggestions des préfets	P. 35
La photographie des propositions recueillies	P. 36
Propositions de mesures nouvelles à mettre en œuvre	P. 38
De l'aide et des conseils à toutes les communes	P. 38
Mesures relatives aux dossiers nécessitant l'avis de plusieurs services de l'Etat	P. 38
Nécessité d'informer les acteurs locaux sur les mesures nouvelles et sur les mesures de simplification	

intervenues	P. 39
Formations thématiques intéressant tous les maires	P. 39
M14	P. 40
Marchés publics	P. 41
Contrôle de légalité	P. 42
TIC	P. 43
Intercommunalité et communes rurales ou semi-urbaines	P. 44
Intercommunalité – Syndicats de communes	P. 45
Domanialité	P. 45
Vade-mecum de la domanialité	P. 45
Enquêtes publiques (environnement, centrales hydrauliques...)	P. 46
Sections de communes	P. 46
Voirie	P. 46
Centres communaux d'action sociale – Emprunts	P. 47
FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce)	P. 47
Police	P. 47
Amendes de police	P. 47
Ventes au déballage	P. 48
Vie interne des collectivités	P. 48
Commissions et conseils d'administration divers	P. 49
Conseil municipal – Démission	P. 49
Délégations de signature	P. 49
Délégation d'attribution – Assurances – Acceptation de l'indemnité de sinistre	P. 49
Valeur probante des copies	P. 50
Registres	P. 50
Archives	P. 50
Rapport sur les affaires soumises à délibération	P. 51
Publicité des actes communaux	P. 51
Création de régies de recettes et de dépenses	P. 51
Changement d'adresse	P. 52
Normes	P. 52
Prise en compte des besoins des maires nouvellement élus	P. 54
Le guide du maire nouvellement élu	P. 54
Une formation de sensibilisation et d'accompagnement pour les maires nouvellement élus	P. 55
Le guide du maire	P. 56
La simplification de l'activité des collectivités territoriales, une action au long cours...	P. 57
Conclusion	P. 58

Annexes :

Annexe 1 Lettre de mission

Annexe 2 Remerciements

Annexe 3 Liste des membres du groupe de travail et associés

Annexe 4 Documentation pédagogique

- ◆ 4_1 Note sur la présentation du budget primitif simplifiée
- ◆ 4_2 Présentation du budget
- ◆ 4_3 Proposition de rapport de présentation du projet de budget primitif

Annexe 5 Projet de maquette du *Guide du maire nouvellement élu*

Annexe 6 Enquête auprès des communes de moins de 2 000 habitants

- ◆ 6_1 Questionnaire
- ◆ 6_2 Note de synthèse
- ◆ 6_3 Strate des communes ayant répondu
- ◆ 6_4 Elections générales
- ◆ 6_5 Elections socioprofessionnelles
- ◆ 6_6 Contrôle de légalité
- ◆ 6_7 Instruction budgétaire et comptable M14
- ◆ 6_8 Marchés publics
- ◆ 6_9 Les technologies de l'information et de la communication (TIC)
- ◆ 6_10 Intercommunalité
- ◆ 6_11 Formation
- ◆ 6_12 Information
- ◆ 6_13 Propositions de simplifications

Introduction

La France, qui compte près de 63 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2006 (dont 80 % en milieu urbain), se distingue par son très grand nombre de communes (36 782, soit près de 40 % des communes de l'Union européenne) et par l'attachement, tant des élus locaux, que des citoyens, à la collectivité de base qu'est la commune. La population est répartie, à peu près pour moitié, dans les communes de plus de 10 000 habitants (874 communes), d'une part, et dans les communes de moins de 10 000 habitants (35 908 communes), d'autre part.

Dans l'exercice de leur mandat, les maires se trouvent face à des textes qui sont trop souvent destinés à des spécialistes du droit plutôt qu'à des généralistes. De plus ces textes sont multiples : nombreux codes (code général des collectivités territoriales, code général des impôts, code des marchés publics...), lois, décrets, arrêtés, circulaires, auxquels s'ajoutent les directives européennes transposées dans le droit français. Enfin, ces textes sont en évolution constante : des lois sont modifiées tout juste six mois avant leur promulgation et trois codes des marchés publics ont été élaborés entre 2001 et 2006. Dans ce contexte, les difficultés rencontrées au quotidien sont loin d'être rares, en particulier dans les communes rurales, voire semi-urbaines, qui ne disposent pas forcément des moyens nécessaires.

Or, les collectivités territoriales, devenues, par la décentralisation, *centres décisionnels proches des citoyens* doivent, dans un contexte juridique contraignant, satisfaire aux exigences croissantes de la population dans tous les domaines (services publics locaux, écoles, habitat, urbanisme, équipements collectifs...).

Quelle (s) solution (s) apporter pour pallier les difficultés inhérentes à la complexité et à l'évolution constante des textes ?

LA SIMPLIFICATION EST EN MARCHÉ, MAIS ELLE N'EST TOUJOURS PERCUE SUR LE TERRAIN...

Depuis 2002, à l'initiative du gouvernement, diverses mesures ont été prises pour simplifier le droit pour les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens. Naturellement, d'autres mesures interviendront...

A ces mesures s'ajoutent celles qui, par la mise en place des TIC, visent à alléger les tâches au quotidien.

S'agissant des collectivités territoriales, des mesures ont été prises récemment, d'autres sont en voie d'aboutir. Ces mesures sont les suivantes :

□ M14

Si la M14 (1997) a fait l'objet de critiques de la part des élus, en particulier pour sa complexité par rapport aux anciennes instructions M11 et M12 et en raison de nouvelles règles plus contraignantes, cette dernière comprenait, néanmoins, dès l'origine, des dispositions spécifiques afin de tenir compte de l'hétérogénéité des communes, tant en termes de besoins que de moyens.

C'est pourquoi les plus petites communes ont bénéficié, dès la mise en œuvre de la M14, et avant même la rénovation intervenue en 2006, de mesures spécifiques :

- les règles de gestion budgétaire y sont moins contraignantes. Ainsi, les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues de pratiquer le rattachement des charges et des produits de l'exercice, ni l'amortissement de leurs immobilisations. Elles bénéficient, pour la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement en régie, de dispositifs dérogatoires (gestion des services au sein du budget principal pour les communes de moins de 500 habitants et possibilité de subventionner ces services pour les communes de moins de 3 000 habitants) ;
- leurs maquettes budgétaires sont allégées. A titre d'exemple, les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues d'annexer à leurs documents budgétaires une présentation croisée par fonction des dépenses et des recettes, ce qui réduit sensiblement le volume des documents budgétaires et ne les oblige pas à tenir une double comptabilité par nature et par fonction. Il en est de même pour d'autres états annexés dont la présentation est également facultative (l'état des emprunts garantis, la liste des organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier, la présentation agrégée au compte administratif des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes...) ;
- enfin, les communes de moins de 500 habitants disposent d'un plan de comptes abrégé.

Fruit d'une longue réflexion entre les administrations concernées et les associations d'élus locaux, et préparée dans le cadre d'un groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales, une version rénovée de la M14 est entrée en vigueur à compter de l'exercice 2006. Poursuivant un double objectif de simplification et de transparence, la M14 rénovée a maintenu cette application à géométrie variable pour offrir, notamment aux petites communes, un cadre budgétaire et comptable adapté. Cette rénovation a notamment permis de réduire sensiblement la présentation réglementaire du budget qui passe ainsi, pour les communes de moins de 10 000 habitants, de 96 pages à 39 pages. De plus, une maquette budgétaire unique, pour les communes et leurs établissements publics, remplace les documents dont la présentation variait jusqu'alors selon qu'il s'agissait, d'une commune, d'un EPCI, d'un CCAS, d'une caisse des écoles..., ainsi qu'en fonction de la taille démographique de la commune.

L'entrée en vigueur de la nouvelle M14 a également fait l'objet de mesures d'accompagnement en faveur des collectivités territoriales :

- formation conjointe, par la DGCL et la DGCP, de formateurs du CNFPT qui, à leur tour, ont déployé une vague de formations sur l'ensemble du territoire ;
- édition, par la DGCL, de l'ouvrage *M14 Les commentaires des maquettes réglementaires des budgets votés par nature*, qui a été diffusé, par le biais des services préfectoraux, à l'ensemble des communes afin de leur permettre de s'approprier la nouvelle maquette ;
- parution le 6 décembre 2006 du guide pratique de l' élu *La comptabilité M14 des communes* assorti du *Plan de comptes des communes*.

En outre, *Le guide du maire*, qui a été publié le 22 décembre 2006 consacre un chapitre à la présentation du budget, en l'espèce la M14.

□ **Marchés publics**

Une première mesure de simplification a été prise un peu plus d'un an avant la réforme du code intervenue en août 2006. Désormais, il est clairement établi qu'une seule et même délibération de l'organe délibérant peut autoriser l'exécutif à engager et à signer un marché, alors qu'auparavant un doute subsistait sur la nécessité de prendre deux délibérations, une première pour engager le marché et une seconde pour valider le choix du titulaire opéré par la commission d'appel d'offres.

Soulignons que, depuis 2001, les modalités de passation des marchés d'un montant inférieur à 230 000 € HT (seuil ramené à 210 000 € HT dans le code 2006) ont été allégées : ces marchés sont passés selon une procédure librement déterminée par la personne publique. Par ailleurs, ces marchés peuvent être engagés et souscrits par l'exécutif dans le cadre de la délégation que l'assemblée délibérante est susceptible de lui consentir et ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité.

La modernisation du code en 2006 a aussi été l'occasion de mieux prendre en compte les situations d'urgence par l'allègement des procédures (la réunion de la

commission d'appel d'offres n'est pas obligatoire, la négociation a lieu sans publicité préalable et sans mise en concurrence).

La nouvelle édition du code est accompagnée d'une circulaire explicite du MINEFI qui donne, en annexe, les coordonnées des services de conseil et sites d'information sur les marchés publics. D'autre part, le MINEFI a dédié, sur Internet, un site aux collectivités territoriales. Conçu pour répondre à leurs préoccupations, le site comporte en outre une foire aux questions (délai de réponse sous 48 h). De plus, *Le guide du maire*, conçu par la DGCL, dans son édition du 22 décembre 2006, consacre un chapitre détaillé aux marchés publics.

Par ailleurs, un protocole d'accord a été conclu en décembre 2006 entre le pôle de contrôle de légalité de Lyon et le pôle « commande publique » du MINEFI pour traiter des interventions spécifiques en matière de marchés et mieux répondre aux préoccupations des collectivités territoriales.

□ **Contrôle de légalité**

Entre 1993 et 2003, le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission est passé de 5,1 millions à 7,7 millions, soit une progression de plus de 250 000 actes par an. Partant de ces chiffres, on imagine sans peine la lourdeur des tâches, tant pour les collectivités que pour les services de contrôle, et les problèmes qui se posent à ces derniers pour assurer un contrôle efficace.

Dans ce contexte, une modernisation du contrôle de légalité s'imposait.

Tout d'abord, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon (PIACL) a été mis en place à titre expérimental en octobre 2002. Apportant aux préfetures l'expertise et le conseil juridique nécessaires à l'exercice de leur mission de contrôle, il rayonne, depuis le 1^{er} janvier 2007, sur l'ensemble du territoire (sauf la région Ile-de-France) et son effectif a été doublé.

Ensuite, la loi du 13 août 2004 a soustrait à l'obligation de transmission, une série d'actes dits « mineurs » : décisions d'avancement d'échelon, décisions concernant les sanctions des trois premiers groupes, arrêtés relatifs à la circulation et au stationnement, certificats de conformité... Le résultat ne s'est pas fait attendre : les actes soumis à obligation de transmission sont passés de 8,7 millions en 2004, à 6,8 millions en 2005, soit une baisse de plus de 20 %. Pour 2006, la baisse se poursuit puisque le nombre d'actes est estimé à 6,4 millions.

La conjugaison de ces deux mesures permet au préfet, non seulement, de développer sa stratégie de contrôle, comme cela lui a été demandé par circulaire du 17 janvier 2006, dans les domaines « sensibles » : intercommunalité, commande publique, urbanisme et environnement, mais aussi sa fonction de dialogue avec les collectivités dans les cas où les décisions posent problème au plan de la légalité. Cette fonction de dialogue a, largement, fait ses preuves : en 2006 près de 85 000 lettres d'observation ont été émises par les préfets et, suite à ces dernières, 1 411 (1,66 %) ont donné lieu à saisine du juge administratif.

□ TIC

Lancé en 2004 à Lyon, le programme gouvernemental ADministration ELEctronique dit ADELE (2004/2007) vise, en 140 mesures, à simplifier la vie des citoyens, des agents, des entreprises, des collectivités territoriales...

La dématérialisation des procédures des marchés publics, inscrite dans le plan ADELE, est destinée à faciliter les procédures aussi bien pour les entreprises que les collectivités territoriales. D'ici 2010, elle devrait être généralisée sur l'ensemble du territoire national. Il semble, au vu de l'enquête qui a été diligentée à l'initiative du groupe de travail « simplification de l'activité des collectivités territoriales » auprès des communes de moins de 2 000 habitants, que les petites entreprises et les artisans hésitent, pour l'heure, à utiliser le système offert car ils le trouvent complexe. Les maires ont, de leur côté, émis des réserves à ce sujet. Mais, on peut espérer que les réticences envers ce nouveau système se dissiperont à terme.

Autre mesure du plan ADELE : le programme ACTES (Aide au contrôle de légalité dématérialisé) qui offre aux collectivités territoriales la possibilité de télétransmettre leurs actes par la voie électronique. Avec ce système, les documents sont transmis en temps réel et la collectivité sait immédiatement qu'ils sont bien parvenus au destinataire. Expérimentée dans quatre départements depuis avril 2005, l'application, qui a commencé à se déployer depuis le mois de mars 2006, est désormais accessible sur l'ensemble du territoire. Toutes les collectivités qui le désirent peuvent donc transmettre leurs actes par la voie électronique. Signalons qu'au 8 mars 2007, 55 préfectures utilisent effectivement l'application et qu'une quinzaine d'autres s'appêtent à le faire. Les autres préfectures sont en cours de préparation en liaison avec les collectivités intéressées. Par ailleurs, au cours de ces derniers mois, plusieurs éléments favorisent l'engagement des plus petites communes dans le programme ACTES. D'une part, l'homologation par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de cinq opérateurs, dispositifs de télétransmission, permet à ces collectivités de bénéficier des vertus de la concurrence et de tarifs assez attractifs. D'autre part, à l'instar de l'initiative du conseil général de l'Aube qui a internalisé l'un des dispositifs de télétransmission homologués, la perspective de mutualisation de ces dispositifs paraît de nature à faciliter l'accès de la télétransmission aux plus petites communes.

Des initiatives sont prises au plan local. Citons, à cet égard, le guichet numMAIRIEque. Le conseil général de l'Indre, la préfecture de l'Indre et la caisse des dépôts et consignations se sont associés pour expérimenter les premiers guichets dits « innovants ». Le dispositif (expérimental) intéresse, 50 communes sur 247. Le nombre d'institutions partenaires du projet (services de l'Etat, directions du conseil général, institutions : CAF, URSSAFF, CCI...) s'élargit progressivement. Les thématiques concernent les domaines du logement, de l'emploi, de l'environnement, du social, de la justice. Une des performances du dispositif est de réaliser l'interconnexion de base de données complexes et de téléservices hébergés sur plusieurs serveurs différents, dispersés géographiquement et se connectant grâce au choix des technologies ouvertes.

□ Urbanisme – Domanialité – Voirie

La procédure de l'instruction mixte avait pour objet, pour certains travaux intéressant l'Etat ou les collectivités territoriales, de s'assurer que ceux-ci ne portaient pas atteinte aux intérêts civils ou militaires de l'Etat. Complexe, longue, marquée par un contrôle excessif..., elle retardait, considérablement, les projets. Compte tenu des critiques adressées à cette procédure, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a abrogé la procédure d'instruction mixte et l'a remplacée par une nouvelle procédure de concertation administrative d'une durée maximale de six mois menée d'une manière déconcentrée. La mesure n'ayant pas été jugée suffisante par les élus locaux, un nouveau pas a été franchi en 2004 : une procédure de concertation très souple a été organisée pour les travaux de l'Etat, les collectivités, quant à elles, n'étant soumises à aucune obligation contraignante.

En matière d'expropriation, l'instruction des dossiers, particulièrement complexe, retardait la mise en œuvre des projets des collectivités territoriales. En 2004, le dispositif a été considérablement allégé et déconcentré. Désormais, sauf quand la nature ou l'importance de l'opération l'exige, c'est au préfet qu'il appartient de prononcer l'utilité publique d'une opération.

La procédure de transfert d'office des voies ouvertes à la circulation publique dans le domaine public communal a été considérablement allégée en 2004 : si aucun propriétaire n'a manifesté d'opposition, une simple délibération du conseil municipal suffit pour prononcer le transfert. Si un propriétaire n'est pas d'accord, le préfet est compétent pour prendre la décision alors qu'auparavant, un décret en Conseil d'Etat était nécessaire.

Jusqu'à un passé récent, les collectivités territoriales ne disposaient pas d'une législation générale unifiée en matière de domanialité. Les dispositions afférentes à cette matière étaient dispersées au sein de plusieurs textes, tels que le code général des collectivités territoriales, le code du domaine de l'Etat et le code du domaine public fluvial de la navigation, ces derniers étant très largement complétés par la jurisprudence administrative. Il en résultait de nombreuses difficultés en matière patrimoniale.

Publié en avril 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) offre à ces dernières un outil précieux qui regroupe l'ensemble des dispositions afférentes à l'acquisition, à la gestion et à la cession de biens des personnes publiques. La création du code a été l'occasion de donner, désormais, un fondement législatif à la définition jurisprudentielle du domaine public mobilier et immobilier. A cette occasion, le gouvernement a souhaité restreindre le champ d'application de ce domaine afin de permettre aux collectivités territoriales de s'affranchir des règles qui se sont révélées difficiles à mettre en œuvre dans le cadre d'une gestion efficace du domaine public (inaliénabilité et imprescriptibilité) et, ainsi, de valoriser plus aisément leur patrimoine. De plus, pour faciliter la gestion du domaine public cette fois, le code général de la propriété des personnes publiques autorise, désormais, par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public, les

cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public entre personnes publiques sans déclassement préalable.

Enfin, engagée sur le fondement de la loi de simplification du 9 décembre 2004, la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme s'est traduite par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et par le décret du 5 janvier 2007. Elle entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2007. Cette réforme vise, dans un souci de clarification et de simplification, à regrouper les différents régimes d'autorisations et d'urbanisme autour de trois autorisations (permis de construire, d'aménager et de démolir) et d'une déclaration ainsi qu'à garantir les délais d'instruction. Bien évidemment, cette réforme, qui vise à simplifier les démarches des pétitionnaires, allègera fortement les tâches des collectivités territoriales qui sont en charge de l'urbanisme depuis 1983.

□ **Intercommunalité**

Un réseau a été instauré, en matière de coopération intercommunale, entre le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et les préfetures pour traiter des questions juridiques les plus complexes fréquemment évoquées par les collectivités territoriales. Ce système permet, entre autres, d'avoir une harmonisation des positions sur l'ensemble du territoire. Il bénéficie aussi bien aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qu'à leurs communes membres.

□ **Droit funéraire**

Depuis 2004, un important travail de simplification du droit funéraire a été entrepris en faveur des familles, des opérateurs de pompes funèbres et, naturellement, des mairies. Un premier décret (protection des cendres funéraires) a été publié au J.O. du 13 mars 2007.

□ **Recherche d'un allègement des dossiers financiers**

▪ ***Pièces justificatives***

Un projet de décret portant sur les pièces justificatives à fournir au comptable public est actuellement soumis au contreseing ministériel. En effet, en raison de l'évolution des dispositions en vigueur il est apparu nécessaire d'apporter les modifications qui s'imposent à la liste des pièces justificatives que le comptable public peut exiger avant de procéder au paiement des dépenses des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Ce décret et son annexe fixant la liste des pièces justificatives des dépenses locales résulte d'une concertation préalable, tant avec les associations nationales représentant les ordonnateurs locaux qu'avec les juridictions financières.

L'article 1^{er} du décret concerne les établissements publics sociaux et médico-sociaux, suite notamment à l'actualisation du statut juridique des établissements publics de santé intervenue en 2005.

L'article 2 intéresse plus directement les collectivités territoriales en raison des de l'évolution juridique de la commande publique, des mesures nouvelles prises (contrat de partenariat), des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles intervenues récemment et qui ont marqué le régime de différents contrats dits complexes : baux emphytéotiques, concessions d'aménagement, ventes en l'état de futur achèvement...

- **Dématérialisation**

Enfin, l'article 3 du projet de décret précité, quant à lui, s'inscrit pleinement dans le cadre des mesures de simplifications destinées aux collectivités territoriales. C'est ainsi qu'il vise à alléger la charge de signature des ordonnateurs et à constituer un environnement juridique favorable à la dématérialisation des pièces justificatives.

Afin de simplifier les procédures d'ordonnancement des recettes et des dépenses publiques locales, le décret allège la charge pour les ordonnateurs locaux de signature de pièces adressées à leur comptable public. Désormais, la seule signature du bordereau récapitulatif l'ensemble des recettes ou des dépenses à exécuter par le comptable se substituera à plusieurs signatures auparavant nécessaires à cette même fin.

Dans le prolongement de la simplification déjà menée lors de la précédente actualisation de la liste des pièces justificatives intervenue en 2003 (certification globale du service fait sur le bordereau de mandat et non plus sur chaque mandat), le décret précité permettra que la signature du bordereau de mandat ou de titre par l'ordonnateur emporte justification du caractère exécutoire de la pièce justificative de dépense ou de recette, cette justification n'aura plus ainsi à être donnée au cas par cas sur chaque pièce justificative jointe au mandat de dépense ou au titre de recette.

D'autre part, afin d'assurer une égalité de traitement des ordonnateurs selon qu'ils préfèrent transmettre ces pièces sur support papier ou de façon dématérialisée (libre choix de leur part), une portée juridique identique est conférée à la signature de l'ordonnateur, qu'elle soit électronique ou manuscrite.

La direction générale de la comptabilité publique (MINEFI) a ainsi mis en œuvre un plan d'actions visant à la dématérialisation d'une partie significative des millions de documents papier échangés chaque année entre plus de 100 000 ordonnateurs locaux, 3 000 comptables directs du Trésor gérant les budgets de ces collectivités et établissements et 26 chambres régionales et territoriales des comptes. Ce plan d'action s'est traduit, le 7 décembre 2004, dans une charte nationale partenariale qui est conduite par toutes les associations et fédérations nationales d'élus locaux et d'ordonnateurs, les administrations concernées de l'Etat (DGCL, DHOS, DGUHC) et les juridictions financières.

La mise en œuvre de cette dématérialisation porte tant sur les pièces comptables que sur les pièces justificatives adressées par les ordonnateurs locaux

aux comptes du Trésor assignataires des dépenses et recettes des collectivités et établissements publics locaux. Or, la validité de ces pièces dématérialisées découle de leur signature électronique. L'unicité de signature électronique évite *de facto* les difficultés inhérentes à la nécessité d'apposer plusieurs signatures électroniques, en cascade, sur un même document, ce qui susciterait des difficultés techniques.

Afin d'assurer une dématérialisation homogène des pièces comptables, le décret retient les mêmes principes généraux tant pour les opérations de dépense que pour les opérations de recette. Ces principes communs doivent notamment garantir l'interopérabilité entre le programme ACTES et le projet HELIOS. Une circulaire commune DGCL-DGCP du 5 avril 2006 avait posé les bases de la coordination de ces deux démarches afin d'en faciliter leur utilisation pour les collectivités. Enfin, pour conforter la démarche de dématérialisation des opérations comptables au bénéfice des ordonnateurs, des comptables et des juges des comptes, le décret rappelle la valeur juridique des pièces et des données électroniques.

A l'exemple de ce qui a été fait en 2005 [insertion de nouveaux articles dans le CGCT fondant le dispositif technique de la dématérialisation du contrôle de légalité (ACTES)], le décret renvoie à des modalités d'application fixées par arrêté du ministère chargé du budget.

Le dispositif décrit dans le décret en cours de contreseing s'inscrit tout à fait dans le cadre des discussions du groupe de travail et des souhaits de maires de communes de moins de 2 000 habitants qui ont été formulés, à de nombreuses reprises, lors de l'enquête menée auprès d'eux.

□ Elections générales

▪ *Etablissement des procurations de vote*

Bien qu'ayant la qualité d'officier de police judiciaire, le maire et ses adjoints ne sont pas habilités, pour l'heure, à établir ces procurations, cette possibilité étant réservée, au plan local, à un officier de police judiciaire exerçant dans un commissariat de police ou une gendarmerie. Cette situation paraissait anormale, en particulier aux maires.

Le PLS 3, déposé devant le Parlement à l'été 2006, mais qui n'a pu être voté avant la fin de la législature, habilitait le gouvernement à modifier, par voie d'ordonnance, les dispositions législatives du code électoral. Le projet prévoit, d'une part, l'établissement des procurations par des fonctionnaires territoriaux habilités par le juge d'instance, et, d'autre part, de nouvelles modalités de contrôle du vote par procuration, notamment en soumettant les procurations à l'examen de la commission administrative compétente en matière de gestion des listes électorales. Pour autant, ce projet n'est pas perdu de vue.

Le sujet de l'établissement des procurations de vote et des modalités de contrôle a été évoqué aussi bien par les élus membres du groupe de travail que par

des maires lors de l'enquête menée auprès des communes de moins de 2 000 habitants. **Le groupe de travail a été sensible aux mesures envisagées et souhaite qu'elles aboutissent rapidement.**

- **Constitution des bureaux de vote**

La constitution des bureaux de vote posait souvent problème, en particulier dans les communes rurales et semi-urbaines. En effet, chaque bureau devait comprendre, outre le président et le secrétaire, au moins quatre assesseurs désignés par les candidats. Il va sans dire, que dans ces communes, il était difficile de constituer les bureaux malgré les possibilités offertes par le code électoral.

Le décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale réduit le nombre d'assesseurs à deux. Par ailleurs, deux membres du bureau au moins doivent être présents pendant le déroulement des opérations électorales.

Ce sujet a été évoqué dans les mêmes conditions que le précédent. **Le groupe de travail a, bien entendu, accueilli favorablement cette mesure nouvelle.**

- **Circulaire relative à l'inscription sur les listes électorales**

La circulaire relative à l'inscription sur les listes électorales adressée chaque année aux maires se caractérisait par sa densité et sa complexité. Comme l'a démontré l'enquête auprès de communes de moins de 2 000 habitants, les élus locaux la considéraient « trop compliquée » « beaucoup trop longue »... Cette circulaire a fait l'objet d'une refonte totale en octobre 2006 et a gagné en légèreté et en lisibilité. Cette initiative est à citer, pour l'exemple. **Soulignons que, souvent, lors des réunions du groupe de travail, les élus locaux, comme les représentants de l'Etat au niveau local, ont évoqué la lourdeur de nombreuses circulaires émanant de l'administration centrale.**

- **Elections socioprofessionnelles**

Voici quelques années encore, les maires étaient concernés par de multiples élections socioprofessionnelles, souvent complexes (*chambre des métiers, chambre de commerce, tribunaux des baux ruraux, mutualité sociale agricole...*).

Les mesures relatives aux élections socioprofessionnelles ont fait l'objet de modifications récentes, en particulier en application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit. Le maire n'intervient, plus, depuis lors, qu'en matière d'élections prud'homales et d'élections aux chambres d'agriculture.

- **Elections prud'homales**

Les élections prud'homales se distinguaient par leur complexité au plan de l'organisation et par le faible nombre de votants (aux alentours de 30 %). Le dispositif relatif à ces élections a été modifié à diverses reprises dans un souci de simplification dont, en dernier lieu, par l'ordonnance du 24 janvier 2004 relative aux mesures de simplifications dans le domaine des élections prud'homales et par le décret du 24 juin 2004 portant sur le même objet. Le vote électronique sera mis en œuvre pour les élections qui se dérouleront en 2008, d'où la suppression du vote à l'urne, ce qui déchargera les maires d'une lourde tâche. Les conditions de ce vote seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat à paraître.

Lors de l'enquête précitée **94,03 %** des maires souhaitent être déchargés des opérations relatives à ces élections. **Il va sans dire que la mesure prise par l'Etat a été très favorablement accueillie par le groupe de travail.**

- **Elections aux chambres d'agriculture**

Jusqu'à présent, suite à des mesures de simplifications récentes, les électeurs aux chambres d'agriculture pouvaient voter soit à l'urne, soit par correspondance. Pour les élections de 2007, le vote par correspondance est généralisé. L'électeur devait faire parvenir son vote à la commission *ad hoc* au plus tard le 31 janvier 2007. En application de l'arrêté du 1^{er} décembre 2006, les opérations de dépouillement des votes se sont faites au moyen d'un traitement automatisé. Ainsi les maires n'ont pas eu à organiser ces élections.

Lors de l'enquête précitée **94,58 %** des maires souhaitent être déchargés des opérations relatives à ces élections. **Naturellement, le groupe de travail a souligné le bien-fondé de cette mesure nouvelle.**

- **Police - Passeports électroniques**

La distribution de passeports électroniques par TNT n'était pas adaptée aux horaires d'ouverture des petites mairies et retardait la réception des titres par leurs titulaires, d'où un mécontentement des usagers. Un accord a été conclu récemment entre le MIAT et La Poste. C'est ainsi que depuis le 23 janvier 2007, les passeports sont acheminés dans les mairies des communes rurales par La Poste. Un avis de passage est laissé en cas de fermeture de la mairie. Un système analogue (ENTAM) existe depuis 2002 pour les cartes nationales d'identité.

Cette mesure, récente, a été heureusement accueillie par le groupe de travail, notamment par les élus locaux qui avaient signalé les problèmes rencontrés avec le système TNT. Ajoutons que, des préfets avaient, de leur côté, signalé les inconvénients du système et fait des suggestions pour l'améliorer.

□ Vie interne des collectivités

Depuis la loi du 13 août 2004, les membres des assemblées délibérantes des communes, des départements et des régions peuvent être dotés à titre individuel de moyens informatiques et de télécommunication leur permettant de recevoir et d'échanger des informations utiles pour exercer leur mandat.

Les convocations, notes de synthèse et rapports peuvent valablement leur être adressés par voie électronique.

Afin de permettre au maire d'être secondé par des adjoints ayant sa confiance, en cas de retrait des délégations confiées à un adjoint, ce dernier peut être destitué de son mandat par le conseil municipal et remplacé.

S'agissant de la signature des décisions prises par délégation du conseil municipal, contrairement au régime antérieur à la loi du 13 août 2004, le maire peut, sans autorisation préalable du conseil municipal, donner une subdélégation aux adjoints et aux conseillers municipaux pour prendre les décisions dans les domaines délégués par le conseil.

□ Services publics locaux - Ordures ménagères – TEOM et REOM

La législation actuelle offre aux communes et à leurs groupement le choix entre trois modes de financement du service d'élimination et de valorisation des déchets des ménages : le budget général, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance des ordures ménagères (REOM). Pratiquement chaque année depuis 1999, le législateur est intervenu pour introduire dans ce dispositif des mesures d'assouplissement ou de transition. La liquidation et le recouvrement de la REOM ont été largement facilités depuis les lois de finances 2005. Enfin, la loi de finances initiale pour 2007 prévoit un dispositif facilitant le passage à la REOM.

Les élus membres du groupe de travail ont estimé que cette disposition allait, dans une certaine mesure, dans le sens de leurs préoccupations.

□ Fonction publique territoriale

La loi n° 2007-208 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale répond à trois grandes ambitions : rendre la fonction publique plus attractive, la recentrer sur ses métiers et donner plus de souplesse à la gestion des ressources humaines.

Si cette loi ne s'inscrit pas à proprement parler, dans le cadre de la simplification au sens strict, force est de souligner que les collectivités trouveront des réponses à certaines des difficultés rencontrées en matière de gestion des ressources humaines. Parmi les mesures relatives aux personnels on peut citer celles-ci :

- la modification du nombre d'heures de service hebdomadaire afférent à un emploi permanent à temps non complet n'est pas assimilée à la suppression d'un emploi comportant un temps de service égal, lorsque la modification n'excède pas 10 % du nombre d'heures de service afférent à l'emploi en question et lorsqu'elle n'a pas pour effet de faire perdre le bénéfice de l'affiliation à la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités territoriales ;
- dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, des contrats peuvent être conclus pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet pour lesquels la durée de travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet ou pour pourvoir l'emploi de secrétaire de mairie quelle que soit la durée du temps de travail ;
- lorsque la création ou la suppression d'un emploi dépend de la décision d'une autorité qui s'impose en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public, une commune de moins de 2 000 habitants ou un groupements de communes de moins de 10 000 habitants pourra pourvoir un emploi, par un agent non titulaire ;
- l'abaissement à 2 000 habitants (au lieu de 3 500) du seuil de création de l'emploi fonctionnel de directeur général des services.

Les collectivités de petite taille rencontraient jusqu'ici des difficultés pour nommer un agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO). La loi précitée vise à pallier les difficultés rencontrées jusque lors. C'est ainsi qu'un ACMO peut être mis à disposition pour tout ou partie de son temps par une commune, l'EPCI dont est membre la commune ou par le centre de gestion. L'agent exerce, alors, sa mission sous la responsabilité de l'autorité territoriale dans laquelle il est mis à disposition.

Ces mesures constituent une avancée certaine en matière de gestion des ressources humaines et vont, souvent, dans le sens des souhaits des élus membres du groupe de travail « simplification de l'activité des collectivités territoriales ».

D'aucuns regrettent, toutefois, l'absence de mise en place d'un dispositif permettant aux très petites communes de recourir aux contractuels selon des formalités administratives d'embauche réduites pour couvrir des besoins occasionnels.

Signalons, par ailleurs, que certaines des propositions faites par des préfets, attentifs aux problèmes de gestion de personnels rencontrés par les maires, sont assez proches des mesures prévues par la loi du 19 février 2007.

Telles sont les principales mesures, en faveur des collectivités territoriales, de ces dernières années. Certaines ont pu, d'ores et déjà, démontrer leur efficacité. Pour d'autres, trop récentes, il faudra attendre quelques mois pour constater si les

résultats répondent aux espérances, sauf en matière d'élections générales et d'élections socioprofessionnelles où l'on constate, d'ores et déjà, ainsi que l'a démontré l'enquête auprès des communes de moins de 2 000 habitants, que les mesures prises correspondent, en tous points, aux attentes des maires. Nul doute qu'il en sera de même si les mesures envisagées en matière d'établissement des vote par procuration aboutissent. Pour d'autres, encore, le déroulement du processus n'est pas terminé (droit funéraire...).

Naturellement, la démarche engagée par l'Etat pour simplifier le droit et développer les technologies de l'information et de la communication va se poursuivre. Cependant, il n'a pas été jugé nécessaire d'attendre tel ou tel nouveau programme pour rendre l'activité des collectivités territoriales plus aisée, en particulier celle des communes du monde rural, voire semi-urbain. De plus, il ne faut pas perdre de vue que la simplification des textes et des procédures ne saurait, à elle seule, résoudre tous les problèmes : d'abord, il faut que les mesures prises soient connues au niveau local, **ce qui n'est pas toujours le cas**, ensuite un accompagnement des maires des communes qui ne disposent pas des moyens *d'expertise* est **absolument nécessaire**.

En s'appuyant sur cet acquis indéniable, le groupe de travail a souhaité engager une large concertation avec des acteurs locaux confrontés aux responsabilités de terrain et aux difficultés qui en découlent.

UNE METHODE DE TRAVAIL A L'ECOUTE DU TERRAIN...

Le groupe de travail « simplification de l'activité des collectivités territoriales », composé de représentants des services de l'Etat et, en grande majorité, d'élus locaux, n'aurait pu, à l'instar d'autres groupes, que se réunir à diverses reprises pour déterminer une série de mesures à prendre... Des dispositions auraient été actées, l'Etat les aurait mises en œuvre ... Pour autant, auraient-elles, réellement répondu aux attentes ?

C'est pourquoi le groupe a souhaité privilégier l'écoute des maires confrontés quotidiennement, entre autres, aux difficultés d'application de textes souvent complexes.

En effet, lors du tour de table, se sont révélées, exemples concrets à l'appui, ce qu'on appelle « les réalités locales » avec notamment cette proximité avec le citoyen, les difficultés juridiques et autres, difficultés que l'administration centrale ne mesure pas, parfois.

Très vite, un consensus s'est dégagé dans le groupe : réfléchir ensemble et affronter ces réalités, recueillir des propositions destinées à faciliter l'activité des communes rurales et semi-urbaines...

L'idéal aurait été que les membres du groupe : les élus locaux, comme les représentants de l'Etat, aillent rencontrer, sur le terrain, des maires de ces communes. Mais le délai de cinq mois, soit du 15 octobre 2006 au 19 mars 2007, ne permettait pas l'engagement d'une telle mission.

Deux axes de travail ont été soumis à la réflexion du groupe.

Le premier consistait à recueillir des propositions auprès de préfets de départements à dominante rurale et le second consistait à diligenter une enquête, via un questionnaire comportant à la fois des questions fermées et des questions ouvertes, auprès d'un échantillon d'environ 500 communes de moins de 2 000 habitants.

Le recueil de propositions auprès de préfets de départements à dominante rurale s'est fait courant novembre/décembre 2006. L'enquête faite auprès des communes s'est déroulée, quant à elle, en décembre 2006/janvier 2007.

Toutes les suggestions qui ont été recueillies, tant auprès des préfets que des maires, ont été expertisées, principalement par la DGCL et ont fait l'objet, selon le cas, d'un avis favorable, d'un avis réservé ou d'un avis défavorable, lesquels ont toujours été expressément motivés. Ces suggestions, assorties de leurs expertises motivées, ont été soumises à l'analyse du groupe de travail.

L'ensemble des suggestions recueillies sur le terrain se regroupent en plus de 150 propositions.

Des éléments sont à souligner : la précision louable avec laquelle les maires ont répondu au questionnaire et l'intérêt qu'ils ont pris à participer à cet exercice

inédit et largement ouvert, ainsi que l'écoute manifestée par le groupe de travail à leur égard. En outre, l'ouverture d'esprit de tous les membres du groupe et la volonté de décider ensemble, dans l'intérêt général, ont été présentes pendant toute la durée des travaux.

Comme on l'a vu, l'enquête s'est déroulée en deux temps, d'abord auprès de préfets de départements dits ruraux en novembre/décembre 2006, puis auprès de communes de moins de 2 000 habitants en décembre 2006/janvier 2007. Nous rendrons compte, d'abord, de celle menée auprès des communes précitées.

□ L'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants

Le questionnaire avait pour objet de connaître, dans différents domaines, les mesures de simplification qui paraissaient prioritaires aux maires pour faciliter l'exercice quotidien de leur mission d'élu local.

Il comportait neuf modules et *in fine* une rubrique « libre expression ».

Ces neuf modules sont les suivants : élections générales, élections socioprofessionnelles, contrôle de légalité, instruction budgétaire et comptable M14, marchés publics, TIC, l'intercommunalité et les communes, formation, information.

Dans la rubrique « libre expression » les maires étaient invités à citer cinq domaines dans lesquels il conviendrait de faire des simplifications.

Lancé auprès d'un échantillon d'environ 500 communes, 400 d'entre elles ont répondu dans les délais requis. Ces communes, en fonction de leur strate de population, se répartissent de la façon suivante :

0 à 599 habitants	197	49,25 %
600 à 1 999 habitants	203	50,75 %
Totaux	400	100,00 %

Les suggestions de maires de communes de moins de 2 000 habitants se répartissent ainsi qu'il suit :

Domaines	Nombre de thèmes ayant fait l'objet de suggestions	Nombre de suggestions faites tous thèmes confondus	Suggestions retenues après expertises (tous thèmes confondus)	Suggestions portant sur des simplifications existant déjà ou en cours
Elections générales	36	143	-	41 intéressant 8 thèmes (a)
Elections socioprofessionnelles : Elections prud'homales	1	377	Voir colonne suivante	377 intéressant 1 thème (b)
Elections aux chambres d'agriculture	1	379	Idem	379 intéressant 1 thème (c)
Contrôle de légalité Non-transmission de certains actes	45	199	14 intéressant	25 intéressant

Simplification du contrôle	16	81	4 thèmes 3 intéressant 1 thème	3 thèmes 30 intéressant 4 thèmes
Mesures que des maires ont fait figurer au titre du contrôle intéressant le champ, plus général, de la simplification	9	24	7 intéressant 3 thèmes	-
M14	17	115	32 intéressant 1 thème	-
Marchés publics Code en lui-même	7	112	4 intéressant 1 thème (d)	3 intéressant 1 thème
Outil supplémentaire	1	109	109 intéressant 1 thème	-
Interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat	1	138	138 intéressant un thème	-
TIC	14	92	-	17 intéressant 2 thèmes 30 intéressant 1 thème (e)
Intercommunalité Aide et conseils pouvant être apportées par l'EPCI à leurs communes membres	10	238	238 intéressant 10 thèmes	-
Formation (f)	-	-	-	-
Information (f)	-	-	-	-
Propositions de simplifications	14	620	(h)	22 intéressant une partie d'un thème (g)
Totaux	172	1 677	545 intéressant 22 thèmes	877 intéressant 19 thèmes (dont une partie de l'un d'eux)
Remarque : de très nombreuses suggestions portent sur le même objet. Par exemple, en ce qui concerne la non-transmission d'actes au contrôle de légalité, on dénombre 25 propositions intéressant trois thèmes, à savoir les autorisations d'ouverture de débits de boissons temporaires, les délibérations accordant des secours individuels, les autorisations de voirie.				

- (a) 10 intéressant 2 thèmes portent sur des mesures intervenues fins 2006 ; 15 intéressant 1 thème traité dans le PLS 3 ;
- (b) les nouvelles mesures, en cours, interviendront pour le vote de 2008 ;
- (c) les nouvelles mesures sont entrées en vigueur en janvier 2007 ;
- (d) il s'agit, pour le futur, de prévoir un état comparatif entre les anciennes et les nouvelles dispositions ;
- (e) il s'agit du développement sur tout le territoire ;
- (f) il s'agissait d'avoir une photographie de l'état des lieux ;
- (g) il s'agit des modalités de la gestion des personnels qui se trouvent facilitées par la loi du 19 février 2007 ;
- (h) il s'agissait de connaître les domaines dans lesquels des simplifications apparaissent absolument nécessaires.

□ Les suggestions des préfets

Les suggestions des préfets ont démontré que ces derniers étaient très attentifs à ce qu'on appelle « les réalités locales ». Certaines suggestions s'attachent à la gestion des personnels et ont, pour la plupart, trouvé une heureuse solution dans la loi sur la fonction publique territoriale du 19 février 2007, d'autres touchent de

très près à la vie interne des collectivités, d'autres, encore, rejoignent, à des degrés divers, celles de maires, en particulier en ce qui concerne l'urbanisme, le domaine budgétaire, les marchés publics, le contrôle de légalité...

□ La photographie des propositions recueillies

Si l'on fait la synthèse de l'ensemble des propositions recueillies, la situation apparaît ainsi qu'il suit :

Rang	Points « sensibles »			
	Contrôle de légalité (manque d'harmonie entre les services de l'Etat)	Intercommunalité (aide et conseils de la part de l'EPCI)	Sollicitations des services de l'Etat	Domaines dans lesquels des simplifications sont souhaitées
1 ^{er}	Habitat et urbanisme	Habitat et urbanisme	Habitat et urbanisme	Domaine budgétaire
2 ^{ème}	Domaine budgétaire	Marchés publics	Domaine budgétaire	Marchés publics
3 ^{ème}	Coopération intercommunale	Services publics locaux	Fonction publique territoriale	Habitat et urbanisme
4 ^{ème}	Fonction publique territoriale	Aide juridique et/ou technique	Marchés publics	Fonction publique territoriale
5 ^{ème}	Marchés publics	Domaine budgétaire	Coopération intercommunale	Coopération intercommunale

Au vu tableau ci-dessus, on constate que ce sont, pour ainsi dire, toujours les mêmes domaines qui occupent la première place (habitat et **urbanisme**, domaine budgétaire, marchés publics...). Ce sont, évidemment, ceux qui sont les plus complexes et qui font, par ailleurs, l'objet d'importantes modifications dans un espace-temps parfois relativement court. C'est particulièrement flagrant, par exemple, en matière de marchés publics (trois refontes entre 2001 et 2006, sans compter les modifications intervenues entre-temps) et d'urbanisme (les textes se sont singulièrement multipliés depuis l'intervention de la loi SRU de décembre 2000).

Il ressort, très nettement, de l'exploitation des questionnaires, que les maires sont **très attachés** aux relations qu'ils peuvent avoir avec les services de l'Etat, tant au plan du conseil qu'à celui du contrôle, qu'ils éprouvent le besoin d'être informés de façon efficace, d'être accompagnés dans leur action par une formation au plus près des réalités locales et de leurs préoccupations. Quelques remarques de maires illustrent ces propos :

- « C'est très intéressant d'avoir un interlocuteur très professionnel à l'écoute des élus . » ;
- « D'une manière générale, nous sommes d'avis que, pour une petite commune, le contrôle de légalité est d'une très grande utilité. » ;
- « Il faudrait des documents de synthèse nous informant de ce qui est nouveau » ;
- « Il importerait, aussi, d'être formés pour monter des dossiers complexes, rédiger certaines délibérations... ».

Il faut souligner, par ailleurs, que les maires déplorent l'insécurité juridique dans laquelle les place la complexité des textes et leurs multiples modifications successives. Ils citent, très souvent, l'exemple des marchés publics, de l'urbanisme

(permis de construire, documents d'urbanisme : PLU, cartes communales...). Ils déplorent, aussi, le manque de lisibilité des textes, en particulier de certaines circulaires ainsi que l'absence de fiches de synthèse accompagnant les plus denses et/ou les plus complexes d'entre elles).

Enfin, il est à noter qu'ils sont, d'une manière générale, intéressés par les TIC et que, d'autre part, ils font, assez souvent, des suggestions qui sont en harmonie avec les dispositions prises très récemment par l'Etat ou en cours.

Le compte rendu détaillé de l'enquête (note de synthèse et ses onze annexes) figure *in fine* du rapport. Ces documents seront adressés, ainsi qu'il a été prévu, aux maires ayant participé à l'enquête. Par ailleurs, ils recevront, ainsi que les préfets, la liste des propositions du groupe de travail.

PROPOSITIONS DE MESURES NOUVELLES A METTRE EN ŒUVRE...

Rappelons que chacune des propositions recueillies a fait l'objet d'une expertise de la DGCL, ou d'autres services, avant d'être retenues par le groupe de travail. Les propositions de mesures nouvelles qui seront énoncées dans ce chapitre résultent donc de l'ensemble des consultations.

Certaines de ces propositions peuvent être mises en place immédiatement tandis que d'autres nécessitent la prise d'un texte législatif ou réglementaire.

□ De l'aide et des conseils à toutes les communes

L'aide et le conseil aux collectivités territoriales font partie intégrante des actions quotidiennes menées par l'administration territoriale de l'Etat. La directive nationale d'orientation (DNO) en cours d'actualisation au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire précisera les modalités d'intervention en matière d'aide et de conseils à toutes les communes.

Les élus locaux, comme on l'a vu, qui sont très attachés aux relations qu'ils peuvent avoir avec les services de l'Etat ne pourront qu'être sensibles aux mesures en cause, y compris ceux qui, parfois, invoquent le « manque de communication » entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales.

Le groupe de travail, en particulier les élus, salue l'initiative envisagée. Les élus sont, en effet, sensibles au fait que la mission d'aide et de conseils aux communes à laquelle ils sont très attachés, et dont ils soulignent l'intérêt, soit prise en compte dans un document aussi important que la DNO.

□ Mesures relatives aux dossiers nécessitant l'avis de plusieurs services de l'Etat

Les communes déplorent souvent l'arrivée en ordre dispersé des avis et/ou le fait qu'un avis défavorable soit susceptible de remettre en cause un projet ou encore un manque d'harmonie entre les avis.

Le groupe de travail sollicite le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour qu'il soit rappelé dans la DNO que c'est au seul préfet, qui dirige les services déconcentrés dans le département, de prendre la décision qui s'impose au vu des différents avis qui lui sont transmis par les services concernés.

Nécessité d'informer les acteurs locaux sur les mesures nouvelles et sur les mesures de simplification intervenues

L'enquête menée auprès des communes de moins de 2 000 habitants montre que **58,96 % seulement** des maires estiment être suffisamment informés des mesures nouvelles, des mesures de simplifications intervenues, etc. La non-information se trouve illustrée par quelques exemples tirés d'autres modules du questionnaire. C'est ainsi, entre autres, que des maires ignoraient que certains actes (décisions d'avancement d'échelon...) ne sont plus transmissibles ou que la télétransmission des actes existait ou, encore, quels sont les actes soumis à obligation de transmission. Ce point relatif aux actes est abordé plus loin (*voir contrôle de légalité*).

Les formations spécifiques, dont il est question au titre suivant, pourraient pallier les difficultés rencontrées présentement.

Le groupe de travail propose qu'il soit développé une communication plus active sur les mesures nouvelles et sur les mesures de simplification qui interviennent puisque les moyens traditionnels semblent ne pas suffire ou ne pas toucher les acteurs locaux auxquels ils sont destinés.

C'est un aspect que la DGCL prendra en compte dans la préparation des textes intéressant les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de mesures de simplification ou de mesures nouvelles.

□ Formations « thématiques » intéressant tous les maires

Le groupe de travail propose que des formations *au plus proche du terrain*, autrement dit des réalités locales soient organisées par la préfecture, en liaison avec les associations départementales d'élus, à l'intention de tous les maires. Ce serait une action de *formation tout au long du mandat*.

Cette formation, qui viendrait s'ajouter à la formation statutaire (dix-huit jours par mandat), résoudrait le problème des mesures de simplification ou autres qui passent inaperçues, des mesures dont l'application apparaît complexe, etc. Cette nécessité d'être formés plus avant est apparue nettement lors de l'enquête précitée menée auprès des communes de moins de 2 000 habitants.

Ses modalités d'organisation restent à déterminer compte tenu du fait que l'enquête a démontré qu'au plan des difficultés rencontrées, 52,91 % des maires citaient le manque de temps disponible pour suivre la formation prévue au statut de l' élu.

Cette mesure pourrait être mise en place, dès à présent.

□ M14

En dépit des documents de vulgarisation déjà réalisés (la M14 commentée et le guide pratique de l' élu consacré à la M14), la nouvelle M14 est parfois encore perçue comme trop complexe et insuffisamment lisible. En outre, certaines simplifications sont passées inaperçues et des termes, selon les élus locaux, paraissent obscurs. Ce ressenti est apparu aussi bien dans le cadre des remarques faites par les élus membres du groupe de travail que dans celui de l'enquête menée auprès des communes de moins de 2 000 habitants.

C'est pourquoi, deux propositions ont été formulées par le groupe de travail. Ces dernières ont, d'ores et déjà, été suivies d'effet.

1^{ère} proposition : création d'une série de documents pédagogiques...

Cette série de documents pédagogiques a été élaborée par la DGCL (FLAE). Il s'agit d'une note sur la présentation du budget primitif simplifiée qui vient en appui de la présentation synthétique du budget accompagnée de son glossaire détaillé, facilement lisible, compréhensible par tous, et enfin, d'une proposition de rapport de présentation du budget primitif. Ces nouveaux outils devraient permettre aux élus de mieux « s'approprier » la technique budgétaire et comptable.

Les documents précités, qui figurent en annexe au présent rapport, seront intégrés dans leur ensemble dans *Le guide du maire nouvellement élu* (voir *infra*). Par ailleurs, ils figureront, également, dans la mise à jour du *Guide du maire* édité en décembre 2006.

2^{ème} proposition : édition des seules pages de la maquette impactées par la décision modificative ...

La nouvelle instruction M14 prévoit, dans un souci de transparence, que la présentation réglementaire du budget (c'est-à-dire la maquette) s'applique à l'ensemble des décisions budgétaires et donc, notamment, aux décisions modificatives. Cette modification a, parfois, été interprétée comme imposant aux collectivités territoriales la réimpression de la totalité des documents budgétaires à l'occasion de l'examen, par l'assemblée délibérante, d'une décision modificative. Il convient de signaler que l'impression qui s'est dégagée dans le groupe de travail à ce sujet a été très nettement confirmée, par la suite, lors de l'enquête menée auprès des communes de moins de 2 000 habitants. L'arrêté relatif à la M14 a été, en conséquence, modifié par un arrêté en date du 22 décembre 2006 afin de lever cette ambiguïté. Ainsi, seules les pages de la maquette impactées par la décision modificative devront être éditées. Les éditeurs de logiciels ont été sensibilisés à cette évolution afin qu'ils l'intègrent dans leur maintenance explicative. Cet aménagement est intervenue dès l'exercice 2007.

<p>Le groupe de travail souligne que les mesures prises (création d'une série de documents pédagogiques et édition des seules pages impactées par la décision modificative) vont dans le sens des préoccupations des communes pour l'utilisation de la M14 dans les meilleures conditions possibles.</p>

□ **Marchés publics**

Rappelons que le MINEFI a dédié un site aux collectivités territoriales (www.colloc.minefi.gouv.fr/collo_struct_marc_publ/index.html) permettant de répondre à leurs préoccupations. Il comporte, également, une foire aux questions (réponse sous 48 h). Par ailleurs, un protocole a été conclu entre le pôle de contrôle de légalité de Lyon et le pôle « commande publique » du MINEFI, fin décembre 2006, pour traiter des interventions spécifiques en matière de marchés et de mieux répondre aux préoccupations des collectivités territoriales.

De plus, *Le Guide du maire*, publié le 22 décembre 2006, consacre un chapitre détaillé aux marchés publics. Enfin, *Le guide du maire nouvellement élu* (voir *infra*) comportera un chapitre abordant le thème de marchés publics sous un aspect pédagogique. Les mesures précitées (pôle, guides...) devraient répondre au *desiderata* des maires qui, dans le questionnaire, avaient indiqué qu'ils souhaitent disposer d'un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat et/ou avoir un guide traitant donnant toutes informations utiles sur les marchés publics.

Les petites et moyennes communes ont du mal à maîtriser les règles applicables en matière de marchés publics et ce, d'autant plus, qu'elles ne disposent pas de services spécialisés en la matière. Au sein de la DGCL il est envisagé la mise en place d'un groupe de travail constitué de représentants des services de contrôle de légalité des préfectures afin de mettre à jour la partie « marchés publics » du guide du contrôle de légalité actuellement en cours d'actualisation. Ce guide aura vocation à adopter le point de vue du contrôle de légalité et ses dispositions pourraient, par ricochet, bénéficier aux collectivités, notamment les plus petites d'entre elles.

Une réflexion est en cours, en liaison avec le MINEFI et les associations d'élus afin de modifier les dispositions prévoyant que les avenants entraînant une augmentation du montant initial du marché supérieure à 5 % soit soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres et cela indépendamment du fait que les marchés auxquels ils sont relatifs aient été ou non eux-mêmes soumis à la commission d'appel d'offres.

L'élection de la commission d'appel d'offres au scrutin proportionnel au plus fort reste, applicable à l'ensemble des communes en vertu de l'article 22 du code des marchés publics, **apparaît complexe et souvent inadaptée aux petites communes**. Or, les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui, elles, ont valeur législative, imposent cette représentation proportionnelle uniquement pour les commissions d'appel d'offres des communes de 3 500 habitants ou plus (*article L. 2121-22*). En conséquence, la modification du code des marchés publics qui pourrait être suggérée afin d'établir une cohérence avec le CGCT ne pourrait concerner que les communes de moins de 3 500 habitants.

Le groupe de travail est particulièrement attentif à toutes les initiatives prises récemment par les services de l'Etat, ou en cours d'élaboration, qui vont tout à fait dans le sens de ses préoccupations et de celles manifestée par les maires lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants :

- les mesures prises récemment : mise en place d'un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat ® le pôle créé suite au protocole conclu, en décembre 2006, entre le pôle de contrôle de légalité de Lyon et le pôle « commande publique » du MINEFI ; la création de guides : *Le guide du maire*, édité en décembre 2006, consacre un chapitre détaillé aux marchés publics, *Le guide du maire nouvellement élu*, à paraître suite aux élections municipales de 2008, approche, d'une manière pédagogique, le thème de la commande publique ;
- les mesures en cours d'élaboration ; engagement, à la DGCL, d'une réflexion avec des représentants des services de contrôle de légalité des préfectures afin de mettre à jour la partie « marchés publics » du guide du contrôle de légalité. Les dispositions du guide pourraient, par ricochet, bénéficier aux collectivités, notamment aux plus petites d'entre elles ; engagement d'une réflexion en liaison avec le MINEFI et les associations d'élus afin de modifier les dispositions prévoyant que les avenants entraînant une augmentation du montant initial du marché supérieure à 5 % soit soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres et cela indépendamment du fait que les marchés auxquels ils sont relatifs aient été ou non eux-mêmes soumis à la commission d'appel d'offres.

□ Contrôle de légalité

Avant l'enquête menée auprès des communes de moins de 2 000 habitants, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire était conscient d'un certain manque d'harmonie dans les positions des services de l'Etat d'un département à l'autre et, parfois, au sein d'un même département. C'est pourquoi un état des lieux a été effectué par la DGCL auprès des préfectures au début de cette année afin de mettre en place un dispositif permettant, localement, de répondre aux objectifs d'harmonisation et d'efficacité des décisions en matière de contrôle de légalité et de définir, sur un plan interministériel, les mesures qui peuvent être prises pour améliorer l'appui des administrations centrales.

Il convient de signaler, que l'enquête effectuée auprès des communes de moins de 2 000 habitants a révélé que **65,30 % des maires déplorait un manque d'harmonie** entre les décisions prises par les services de l'Etat, lequel a été constaté principalement en matière d'habitat de d'urbanisme, dans le domaine budgétaire et en matière de coopération intercommunale.

Rappelons que l'une des missions du pôle interrégional d'aide au contrôle de légalité de Lyon (PIACL), est d'apporter aux préfectures une expertise juridique particulièrement appréciée tant en terme de délai de réponse (dans les dix jours de la saisine) qu'en ce qui concerne la qualité des réponses. Depuis le 1^{er} janvier 2007,

il rayonne sur l'ensemble de la métropole, à l'exception de la région Ile-de-France. Par ailleurs, il appartiendra à la DGCL de veiller notamment à la définition et à la bonne application de la doctrine afin d'aboutir à une harmonisation des positions en matière de contrôle de légalité. Les positions divergentes, d'un département à l'autre ou dans un même département, devraient, à terme, disparaître.

Le nombre d'actes soumis à obligation de transmission, on l'a vu, a chuté puisque certains actes « mineurs » ne sont plus transmis au préfet. Toutefois, une remontée est à craindre du fait de l'impact des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004. Pour contrebalancer la remontée prévisible, la réduction du nombre d'actes soumis à obligation de transmission doit être poursuivie au titre d'autres actes dits « mineurs ».

Il est apparu, lors de l'enquête menée auprès de maires de communes de moins de 2 000 habitants, que des maires ignoraient, présentement, quels étaient les actes qui étaient transmissibles au contrôle de légalité et/ou ignoraient les dispositions de la loi du 13 août 2004 en matière de transmission d'actes. La DGCL, souligne que seuls les actes énoncés au CGCT sont soumis à l'obligation de transmission.

Lors de l'enquête précitée, des maires ont souhaité que les remarques sur l'illégalité d'un acte leur soient faites avant l'expiration du délai de deux mois afin de limiter « le risque d'insécurité juridique » qu'ils ressentent.

Le groupe de travail propose :

- **de soustraire, dans le cadre d'une disposition législative, à l'obligation de transmission, une autre série d'actes : autorisations d'ouverture de débits de boissons temporaires, délibérations à caractère social (secours individuels, colis pour les personnes âgées...), autorisations de voirie (permissions de voirie, permis de stationnement, autorisations d'alignement...);**
- **de préciser, dans une circulaire, les dispositions en vigueur figurant au CGCT et comprenant les modifications apportées, en matière de transmission d'actes au contrôle de légalité, par loi du 13 août 2004.**

□ **TIC**

Des collectivités désirent, dans le cadre du projet ACTES, utiliser la voie électronique pour transmettre leurs actes à la préfecture, mais elles déplorent leurs difficultés pour s'équiper en matériels informatiques modernes. D'autre part, elles craignent, ainsi que l'a révélé l'enquête réalisée auprès de communes de moins de 2 000 habitants, de ne pas savoir utiliser les nouveaux dispositifs.

Lorsque le minimum d'équipement (un ordinateur et une connexion à Internet) n'existe pas dans la commune, le préfet pourrait apporter, en liaison avec la commission départementale des élus, une aide financière à cette dernière au titre de la dotation globale d'équipement (DGE). Les opérateurs homologués pratiquent à l'égard des petites communes des tarifs adaptés et modiques pour l'utilisation des

dispositifs de transmission (abonnement inférieur à 150 € par an pour une commune de moins de 1 500 habitants). Par ailleurs, ces opérateurs proposent des formations spécifiques lors de l'installation des matériels.

S'agissant de la dématérialisation du contrôle budgétaire, précisons que la DGCL a progressé dans la dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité avec le déploiement du projet ACTES. Il a été décidé, compte tenu du retard pris par le MINEFI dans la conception et le déploiement d'HELIOS, d'intégrer, au sein du projet ACTES, un module « contrôle budgétaire ». Le groupe de travail est très sensible aux mesures prises par la DGCL.

En matière de fiscalité, une dématérialisation des états 1259 (documents nécessaires aux communes et aux EPCI pour voter leurs taux et en informer l'administration fiscale) apparaît souhaitable. En effet, le circuit des documents est complexe entre les partenaires concernés par la fiscalité directe locale (Trésoriers payeurs généraux, trésoriers, services fiscaux, préfetures et sous-préfetures, collectivités), d'où une manipulation importante de documents, des lenteurs... Cette question implique une expertise de la direction générale des impôts qui ne pourra être conduite qu'après le lancement de la campagne fiscale 2007. Le groupe de travail espère que cette expertise aboutira aussi prochainement que possible.

Des collectivités territoriales sont intéressées par le projet ACTES, comme l'a démontré l'exploitation du questionnaire adressé à des communes de moins de 2 000, malheureusement, elles sont dans un secteur qui n'est pas encore desservi en ADSL ou dans lequel le système fonctionne mal. Par ailleurs, l'enquête menée auprès d'elles a, aussi, révélé, qu'elles sont très attachées à une dématérialisation des procédures dans leurs relations avec les services de l'Etat, le comptable public, leurs établissements publics, les usagers, etc. Cela mérite, à plus d'un titre, d'être évoqué.

Le groupe de travail rappelle que le préfet peut apporter une aide financière, en liaison avec la commission départementale des élus, grâce à la DGE pour les communes n'ayant pas le minimum d'équipement (un ordinateur et une connexion à Internet). Les opérateurs pratiquent à l'égard des petites communes des tarifs adaptés et modiques pour l'utilisation des dispositifs de transmission (abonnement inférieur à 150 € par an pour une commune de moins de 3 500 habitants). D'autre part, les opérateurs proposent des formations spécifiques lors de l'installation des matériels.

□ Intercommunalité et communes rurales ou semi-urbaines

Il ressort nettement que les communes rurales ou semi-urbaines ont, comme cela a été confirmé par l'exploitation du questionnaire adressé aux communes de moins de 2 000 habitants, besoin d'aide et conseils. Le groupe de travail estime que les EPCI à fiscalité propre pourraient, dans le cadre de leur mission de solidarité, exercer une mission d'aide à la décision en faveur de leurs communes membres. En effet, l'enquête menée auprès des communes précitée montre que près de la moitié des communes sont intéressées par la mission d'aide et conseils que pourrait leur apporter l'EPCI dont elles sont membres. Quelques-unes disent faire appel,

d'une manière informelle, à la communauté dont elles sont membres. Les principaux domaines dans lesquels elles souhaiteraient être aidées sont, respectivement le bloc « habitat, urbanisme, voirie » (principalement l'urbanisme), les marchés publics, les services publics locaux (surtout l'action sociale et l'assainissement), l'aide juridique et/ou technique pour constituer des dossiers complexes, rédiger des mémoires, des délibérations, des arrêtés...

Le dispositif de mutualisation ou de gestion unifié pourrait contribuer à résoudre un certain nombre de difficultés dans les petits EPCI constitués de communes de taille modeste. Outre la simplification et la suppression des doublons administratifs, ce dispositif pourrait contribuer, par la création d'un réseau de secrétaires de mairie, à accroître l'expertise locale par un échange qu'il favoriserait.

La loi prévoyant expressément que la coopération intercommunale s'exerce « au sein de périmètres de solidarité », il pourrait donc apparaître justifié, dans certaines circonstances, d'invoquer la nécessité d'une mutualisation entre communes d'un EPCI au nom de ces impératifs de solidarité et d'intérêt général.

Naturellement, comme le prévoit la loi, le recours aux aide et conseils de l'EPCI serait basé sur le volontariat des communes membres.

Le groupe de travail souhaite qu'une disposition législative prévoit que l'EPCI joue un rôle d'appui en fournissant aide et conseils à ses communes membres, rôle qui a sa base légale dans l'objectif de solidarité des EPCI.

□ **Intercommunalité – Syndicats de communes**

Un assouplissement des règles relatives au quorum pour les syndicats apparaîtrait nécessaire, surtout pour les départements situés en zone de montagne, les déplacements au siège du syndicat étant souvent malaisés, en particulier en période hivernale.

Le groupe de travail propose qu'une disposition législative prévoit que le comité syndical ne puisse délibérer que si la majorité de ses membres n'est pas présente ou représentée comme c'est le cas pour l'Assemblée de Corse, par exemple. Le quorum devrait retenir aussi bien les membres présents que les membres représentés.

□ **Domanialité**

▪ ***Vade-mecum de la domanialité***

En raison de la réforme intervenue en matière de domanialité, il est apparu nécessaire de prévoir un document d'accompagnement afin que les communes s'approprient le nouveau dispositif. C'est pourquoi, il est envisagé de diffuser, prochainement, un vade-mecum de la domanialité. Ce document présente et explique les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques. Il

détaille les différentes opérations en matière d'acquisition, de gestion et de cession des biens publics et privés des collectivités territoriales.

Le groupe de travail souligne l'intérêt que présente, pour toutes les collectivités, l'édition d'un document d'accompagnement destiné à rendre plus accessible les mesures du code général de la propriété des personnes publiques.

▪ ***Enquêtes publiques (environnement, centrales hydrauliques...)***

De nombreuses communes déplorent, ainsi qu'il est apparu lors des séances du groupe de travail et au vu de propositions de préfets, la complexité du régime des enquêtes publiques, en ce qui concerne, par exemple, l'environnement, les centrales hydrauliques...

Fruit d'une longue concertation interministérielle, un projet d'ordonnance visait à réformer et à unifier le régime des enquêtes publiques au sein du code de l'environnement, les autres codes devenant suiveurs. Malheureusement, la réforme n'a pu être menée à son terme. Le projet d'ordonnance pourrait être relancé fin 2007.

Le groupe de travail se montre très attentif à la relance, en 2007, du projet d'ordonnance visant à réformer et à unifier le régime des enquêtes publiques.

▪ ***Section de communes***

Les évolutions récentes introduites en 2004 accroissent notablement la capacité des conseils municipaux à intégrer les sections de communes dans le domaine privé des communes, dès lors que leur fonctionnement est insatisfaisant ou que des motifs d'ordre général le justifient. Toutefois, de nombreuses communes souhaiteraient disposer davantage de pouvoirs, en la matière.

Le groupe de travail propose qu'un groupe de travail spécifique soit constitué afin de déterminer dans quelle mesure les pouvoirs des communes pourraient être accrus en matière de sections de communes.

□ **Voirie**

Le code de la voirie routière prévoit que le classement et le déclassement des voies sont dispensés d'enquête publique lorsque l'opération projetée ne porte pas atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurée par la voie. De son côté, le code rural oblige à faire précéder d'une enquête toute désaffectation de chemin rural suivie de vente.

Le groupe de travail souhaite que les cas de dispenses d'enquêtes publiques prévues dans le code de la voirie routière soient rajoutés, par voie législative, dans le code rural.

□ Centres communaux d'action sociale (CCAS) – Emprunts

Le CGCT prévoit que les emprunts réalisés par un CCAS, dans certains cas, doivent être autorisés par un arrêté préfectoral, après avis conforme du conseil municipal. Ce système d'autorisation est ressenti comme une forme de tutelle de l'Etat sur l'établissement public. Cette disposition est unique dans le CGCT.

Le groupe de travail propose qu'une disposition législative modifie, voire abroge, la disposition du CGCT prévoyant que les emprunts réalisés par un CCAS, dans certains cas, soient autorisés après avis conforme du conseil municipal.

□ FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce)

Ce fonds est destiné en priorité à préserver et à développer le commerce local de proximité en partenariat avec les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les représentants des commerçants. Des mesures partielles de déconcentration du FISAC ont été prises récemment dans le cadre de la gestion des dispositifs exceptionnels mis en place à l'occasion de catastrophes naturelles ou technologiques pour venir en aide aux entreprises sinistrées. Selon les services du ministère de l'économie et des finances, une déconcentration accrue du FISAC pour les dossiers « classiques » n'est pas souhaitable en termes de gestion budgétaire : la définition d'enveloppes de crédits par région aboutirait à des effets d'aubaine pour des régions comportant peu de projets et, à l'inverse, un taux d'aide trop faible pour les plus dynamiques.

Le groupe de travail souhaite une plus grande déconcentration dans la gestion du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

□ Police

▪ *Amendes de police*

Le système de répartition des amendes de police est assez complexe. Les petites communes ont souvent des difficultés pour identifier le rôle des différents interlocuteurs (préfecture, conseil général...). Un groupe de travail composé de membres du comité des finances locales a été constitué pour expertiser une évolution et une réforme des règles de répartition du produit des amendes. Ce groupe doit remettre ses conclusions en septembre/octobre 2007.

Le groupe de travail est très sensible à la mesure mise à l'étude, début 2007, pour expertiser une évolution et une réforme des règles de répartition du produit des amendes de police.

▪ **Ventes au déballage**

Le sujet des ventes au déballage a été abordé aussi bien par des préfets ayant fait des propositions que par le groupe de travail.

Le régime actuel des ventes au déballage couvre trois types de manifestations (les vide-greniers faites par les particuliers, les brocantes et autres manifestations de professionnels, les extensions temporaires de grandes surfaces. Le préfet accorde, après avis de la chambre de commerce et d'industrie (CCI), les autorisations pour les ventes au déballage sur une surface de plus de 300 m² et le maire accorde une autorisation pour les ventes d'une surface inférieure à 300 m². Le coût annuel des 28 200 autorisations de ventes au déballage a été estimé à 3,6 millions d'euros par an par la direction générale de la modernisation. Dans un premier temps, il pourrait être proposé de simplifier la démarche de l'organisateur de la façon suivante :

- transformer le régime d'autorisation en régime de déclaration pour les deux premiers types de manifestation. Cette simplification suppose une modification de nature législative ;
- confier l'enregistrement de la déclaration aux maires pour doter ces derniers d'un outil d'animation locale ;
- remplacer l'avis de la CCI par l'information des CCI comme c'est le cas pour les ventes en liquidation ;
- maintenir un régime d'autorisation géré par le préfet pour les extensions organisées les grandes surfaces dans la mesure où elles constituent un bloc cohérent avec la question des équipements commerciaux.

Le groupe de travail souhaite, qu'en matière de ventes au déballage (vide-greniers, brocantes...), une disposition législative intervienne pour notamment transformer le régime d'autorisation en régime de déclaration. Il souhaite, aussi, que soit confiée aux maires l'enregistrement de la déclaration pour doter ces derniers d'un outil d'animation locale.

□ **Vie interne des collectivités**

▪ **Commissions et conseils d'administration divers**

Après renouvellement des conseils municipaux, des commissions et des conseils d'administration sont renouvelés. Dans la mesure où une seule liste de candidats est déposée, la question est posée de savoir s'il ne pourrait pas y avoir de désignation des candidats sans qu'il soit procédé à l'élection.

Le groupe de travail propose que la désignation de représentants de la commune au sein de commissions et conseils d'administration divers, non par une élection, mais par un vote sur une liste de candidats soit envisagée, sous réserve qu'il n'y ait qu'une seule candidature par siège à pourvoir.

▪ **Conseil municipal – Démission**

La question est posée de savoir si on ne pourrait pas confier au préfet, et non pas au juge administratif, la possibilité de prononcer, à la demande de l'autorité municipale, la démission d'un conseiller municipal souvent absent. Le dispositif prévu au CGCT relatif à la démission d'office d'un conseiller municipal ne s'applique pas aux cas d'absences répétées et non excusées.

Le groupe de travail propose, pour régler le problème des conseillers municipaux souvent absents, qu'une disposition législative reprenne ce qui est applicable en Alsace - Moselle, à savoir : « Tout membre du conseil municipal qui, sans excuse, a manqué cinq séances consécutives cesse d'être membre du conseil municipal. Le fait qu'un membre a manqué sans excuse cinq séances consécutives est constaté par une mention sur le registre destiné à recevoir les procès-verbaux du conseil municipal. » La démission serait à prononcer par le préfet.

▪ **Délégations de signature**

Deux pistes de simplification à destination des petites communes pourraient être envisagées pour faciliter leur fonctionnement interne.

Le groupe de travail propose :

- **l'extension de délégation de signature aux « responsables des services » étant donné que toutes les communes n'ont pas de DGS ou de DGS adjoint ;**
- **l'organisation des délégations d'attribution du conseil municipal non plus sous forme d'une liste limitative, mais par exception, comme cela existe déjà au sein des EPCI.**

▪ **Délégation d'attribution – Assurances – Acceptation de l'indemnité de sinistre**

Le régime de délégations d'attribution à l'exécutif en matière de passation et d'exécution des contrats d'assurance est différent pour les communes par rapport aux autres collectivités. En effet, le CGCT autorise le conseil municipal à déléguer au maire la passation des contrats d'assurance mais ne lui permet pas de négocier l'indemnité de sinistre qui constitue une mesure d'exécution du contrat.

Le groupe de travail propose qu'une disposition législative complète le CGCT afin d'harmoniser les régimes de délégation à l'organe délibérant à l'exécutif en matière de passation et d'exécution des contrats d'assurance des collectivités territoriales.

Ainsi, cette disposition pourrait permettre au maire d'accomplir tous les actes subséquents par délégation du conseil municipal et dans les limites qu'il fixe

conformément à la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat (CE, 12 mars 1975, commune des Loges Margueron).

- **Valeur probante des copies**

Les dispositions relatives à la valeur probante des copies étant méconnues ou perdues de vue, des élus signent, par exemple, une délibération en de multiples exemplaires.

Le groupe de travail propose qu'une circulaire rappelle les dispositions du décret du 1^{er} octobre 2001 qui a reconnu à la copie valeur probante, à l'égal de l'original, pour tout document administratif dispensant de toute certification conforme.

- **Registres**

Les délibérations ainsi que les arrêtés des communes doivent figurer soit dans des registres, soit sur des feuillets mobiles, visés, cotés et paraphés par le préfet. Les sujétions pesant sur les services préfectoraux pour viser, coter et parapher n'apparaissent plus justifiées depuis les lois de décentralisation. De plus, des difficultés de conservation ont été signalées par de nombreuses communes (détachement des feuillets, par exemple). Un décret interministériel visant à transférer au maire la compétence dévolue au préfet est en cours de rédaction.

Le groupe de travail souhaite que la procédure visant à ce que ce soit les maires, au lieu du préfet, visent, cotent et paraphent les registres de délibérations et d'arrêtés aboutisse rapidement.

- **Archives**

En matière de conservation d'archives, la procédure actuelle nécessite la prise d'un arrêté préfectoral sur proposition des services départementaux d'archives. La DGCL et la Direction des Archives étudient la possibilité d'un assouplissement de la procédure en matière de conservation d'archives. Ainsi il pourrait être envisagé de passer d'un régime d'autorisation préalable du préfet à un régime de déclaration par les maires qui souhaitent assurer eux-mêmes la mission de conservation de la totalité de leurs archives. Il n'en demeure pas moins que le préfet (services départementaux d'archives) continuera d'exercer son contrôle *a posteriori* afin de s'assurer que les communes disposent bien des moyens nécessaires, notamment en termes scientifiques et techniques, à la conservation de ces documents.

Le groupe de travail souhaite que la mesure relative à l'assouplissement de la procédure de conservation des archives, actuellement à l'étude, aboutisse favorablement.

- ***Rapports sur les affaires soumises à délibération***

L'envoi de rapports, douze jours au moins avant les séances des assemblées délibérantes, sur les affaires soumises à délibération, pose un problème technique de transmission dématérialisée en raison de leur important volume.

Le groupe de travail propose que la possibilité, pour un élu municipal, d'accéder à une base de données pour disposer des documents nécessaires avant les séances du conseil municipal soit expertisée.

- ***Publicité des actes communaux***

Actuellement, la publicité des actes communaux doit se faire sur un support papier, la publication ou l'affichage sur support numérique étant autorisé par la loi à titre complémentaire, mais non exclusif. Le passage à une dématérialisation des actes en matière de publicité pourrait être prévu par une disposition législative comportant éventuellement des conditions d'application : maintien du choix entre support papier et dématérialisation, seuil démographique d'application...

Le groupe de travail propose de procéder, comme le permet le CGCT, à une expérimentation dérogeant aux règles en vigueur par le recours exclusif aux nouvelles technologies pour assurer la publicité des actes des collectivités territoriales. Cela suppose qu'une collectivité se porte candidate pour enclencher la procédure d'expérimentation qui pourrait concerner les grandes communes, les départements et les régions dans un premier temps.

- ***Création de régies de recettes et de dépenses***

Les communes rurales pourraient être accompagnées dans la création de régies afin que celles-ci prennent en compte les menues dépenses (timbres et fournitures de bureau par exemple).

Le groupe de travail propose que l'adresse électronique du MINEFI où l'on peut consulter la réglementation existant au sujet des régies figure dans *Le guide du maire nouvellement élu*. Ainsi, les communes disposeraient-elles de tous renseignements utiles en matière de régies de recettes et de dépenses.

Sur ce site elles trouveront, en effet, les principales définitions, l'instruction relative aux régies du secteur public local, des documents à télécharger (modèle de décision relative à une régie de recettes par exemple, les divers textes en vigueur, une foire aux questions...).

▪ **Changement d'adresse**

Actuellement, le changement d'adresse d'une personne, à l'intérieur d'une commune, par exemple, nécessite de multiples opérations.

Le groupe de travail propose que soit créé un dispositif unique de déclaration de déménagement avec des liens pour le recensement, la mise à jour des listes électorales, le fichier des écoles...

□ **Normes**

Les collectivités territoriales mettent en avant les risques juridiques encourus, l'impact financier de la mise aux normes d'installations diverses, de bâtiments recevant du public, d'édifices anciens, etc. Elles se posent des questions telles que celles portant sur le risque zéro, le principe de précaution, la portée juridique des avis formulés par divers services, tels ceux des SDIS...

Lors de la conférence nationale des finances publiques, il est apparu qu'il convenait de mieux associer les collectivités territoriales au processus normatif. Dans cette perspective, trois propositions ont été faites :

- organiser un module de sensibilisation et de formation spécifique aux besoins des collectivités territoriales, piloté par la direction générale des entreprises (DGE) ;
- favoriser la mise en réseau des compétences des collectivités territoriales en matière de normalisation, afin de mutualiser les expériences et de développer une interface avec le système national ou communautaire de normalisation ;
- sensibiliser AFNOR sur la nécessité de développer une offre d'accès aux normes adaptée aux besoins des collectivités territoriales.

Dans son rapport *Solidarité et performance* (décembre 2006), la mission Richard recommande que les collectivités territoriales doivent être mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque cette dernière a un impact sur leurs budgets.

Le groupe de travail propose :

- **qu'il soit étudié avec AFNOR la mise en place de conseils compatibles avec les ressources des petites communes ;**
- **qu'une réflexion soit engagée avec les ministères intéressés sur les conditions de mise en œuvre du « principe de précaution » souvent perçu comme trop rigoriste par les communes.**

Telles sont les nouvelles mesures qui pourraient s'inscrire dans le mouvement de simplification engagé au bénéfice des collectivités territoriales, notamment les plus petites d'entre elles. Si certaines peuvent être mises en place rapidement ou viennent d'entrer en vigueur, pour d'autres il faudra prendre des

dispositions législatives, certaines des mesures proposées pourraient entrer dans le cadre du PLS 3.

Le groupe de travail s'est attaché à proposer, plus spécialement, des mesures entrant dans le champ des compétences du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. En raison du champ d'activités des collectivités territoriales, les mesures de simplifications intéressent, naturellement, bien d'autres départements ministériels (par exemple : équipement, pour les problèmes d'urbanisme, souvent évoqués par le groupe de travail et les maires lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants).

PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES MAIRES NOUVELLEMENT ELUS

Des outils, mis à jour périodiquement, sont créés par la DGCL, en particulier les guides pratiques de l'élu. D'autre part, sur son site dédié aux collectivités territoriales : www.dgcl.interieur.gouv.fr, la DGCL fait le point sur l'actualité juridique et financière concernant ces collectivités.

Mais à l'exception de la circulaire du 12 mars 2001 qui rappelle les mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général, aucun document n'existe pour répondre aux préoccupations du maire nouvellement élu.

Par ailleurs, il ressort très nettement, de l'enquête menée auprès de maires de communes de moins de 2 000 habitants, que les élus éprouvent un besoin profond d'être informés, formés, aidés... pour faire face, aussi sereinement que possible, à l'univers ardu et sans cesse en mouvement des textes législatifs et réglementaires et à la complexité des procédures. Au vu de ces considérations on imagine facilement ce qu'il peut en être pour un maire nouvellement élu.

Aussi apparaît-il absolument nécessaire de prévoir, d'ores et déjà, une première série de mesures innovantes et faciles à mettre en œuvre.

C'est ainsi que :

Le groupe de travail propose :

- **l'édition d'un ouvrage destiné aux maires dont c'est le premier mandat : *Le guide du maire nouvellement élu* ;**
- **une formation de sensibilisation et d'accompagnement pour les maires nouvellement élus.**

Ces mesures se présentent ainsi qu'il suit :

□ **Le guide du maire nouvellement élu**

C'est un document dont la création a été suggérée par le groupe de travail « Simplification de l'activité des collectivités territoriales ».

Il présentera d'une manière synthétique et pédagogique les premières bases de l'exercice un mandat municipal. Son schéma est le suivant :

En premier lieu, il répond aux premières questions que se pose le maire, à savoir	Comment se passe l'élection du maire et des adjoints ? Quel est le régime des incompatibilités de mandats électifs ? Quelles sont les conditions d'exercice des mandats locaux ?
---	--

	Quels sont les signes distinctifs de la fonction de maire ? Qu'en est-il du régime des responsabilités et assurances ?
En deuxième lieu, il s'attache à la fonction de maire	Le maire, exécutif local Le maire, agent de l'Etat Les pouvoirs de police du maire Les délégations du maire aux adjoints et à certains fonctionnaires municipaux
En troisième lieu, il s'attache à l'organe délibérant de la commune	Les séances du conseil municipal Le conseil municipal
En quatrième lieu, il traite de l'acte qui sera voté lors de la première séance du nouveau conseil municipal : <u>le budget</u>	Notions sur le budget Présentation du budget simplifiée (note + tableau + glossaire) Proposition de rapport de présentation du budget primitif
En cinquième lieu, il aborde la problématique d'un sujet d'important	La commande publique
En sixième lieu, il aborde la place de la commune au sein de la coopération intercommunale	La commune et la coopération intercommunale
En septième lieu, il aborde le contrôle des actes de la commune	Le contrôle de légalité
En huitième lieu, il évoque quelques sujets particuliers	Quelques points qu'il faut connaître...
En neuvième lieu, il dresse la liste des partenaires du maire	Les partenaires du maires
En dixième lieu, il donne une vision des aspects de l'organisation administrative française :	La décentralisation La déconcentration
En onzième lieu, il fournit la liste des adresses utiles	MIAT, MINEFI [marchés publics, régies...] Pôle de Lyon pour les acheteurs publics, Service public.fr, associations d'élus, etc.

Le document vise à donner à l'élu les bases essentielles qui lui sont nécessaires au tout début de l'exercice de son mandat. En outre, il le prépare à affronter des documents plus denses comme *Le guide du maire*, dont il est question ci-après et le code général des collectivités territoriales (CGCT). *Le guide du maire nouvellement élu* qui devrait faire une quarantaine de pages en A5 sera édité, pour la première fois, pour les élections municipales de 2008. Son projet de maquette figure en annexe au rapport.

❑ **Une formation de sensibilisation et d'accompagnement pour les maires nouvellement élus**

Dès l'élection des maires nouvellement élus, cette formation qui se déroulerait en plusieurs modules serait organisée, dans chaque département, par la préfecture et l'association départementale des maires avec la participation des chefs des services déconcentrés et du comptable public. Elle permettrait, d'abord, de présenter aux élus leurs principaux interlocuteurs de l'Etat, puis viserait à répondre à des questions essentielles, par exemple : comment fonctionne l'Etat au niveau local ? que peut-on attendre de lui ? qu'est-ce que le contrôle de légalité ? quels seront mes contacts dans le département ? qu'est-ce que la M14 ? qu'en est-il des marchés publics ? quelles sont les principales règles d'urbanisme ? comment rédiger une délibération, un arrêté, un mémoire en défense etc.

Telles sont les mesures qui pourraient être mises en œuvre, dès 2008, pour les maires nouvellement élus afin de leur permettre de commencer leur mandat dans les meilleures conditions possibles

Pour clore ce chapitre, une parenthèse sera faite sur un outil existant déjà : *Le guide du maire*.

□ **Le guide du maire**

Existant depuis quelques années déjà, cet ouvrage s'adresse à tous les maires et pas seulement à ceux dont c'est le premier mandat. Il traite, d'une façon détaillée, en une cinquantaine de chapitres, des grands sujets suivants : la démocratie locale, le maire, la fonction publique territoriale, le budget communal, l'administration municipale, l'intercommunalité, le contrôle des actes. En plus de l'édition papier (décembre 2006), le guide sera mis en ligne sur le site du ministère (DGCL) et il sera procédé à sa mise à jour chaque fois qu'une mesure nouvelle intéressant les communes interviendra.

LA SIMPLIFICATION DE L'ACTIVITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, UNE ACTION AU LONG COURS...

Les quinze réunions organisées au cours de ces cinq mois ont permis de s'immerger au cœur des réalités locales, puis de définir une série de dispositions destinées simplifier l'activité des collectivités territoriales. Certaines d'entre elles intéressent au premier chef les plus petites d'entre elles (actions de formation, d'accompagnement...), tandis que d'autres bénéficieront, à toutes les communes (par exemple, les actes qui ne seront plus soumis au contrôle de légalité).

Ce n'est qu'une étape, bien sûr...

En effet, si un certain nombre de dispositions ont été prises, le chantier reste ouvert et le travail de simplification doit se poursuivre.

Ainsi que tous les membres du groupe de travail l'ont ressenti à la lecture de l'analyse exhaustive de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants, beaucoup reste encore à faire, dans le seul contexte présent.

Par ailleurs, il faut ne pas oublier que le travail normatif de l'Etat, en raison des impératifs de toutes natures, des directives européennes à transposer dans le droit français ne va pas aller en s'allégeant ni en se simplifiant, malgré la volonté du gouvernement de simplifier le droit.

Mais les plus petites de nos collectivités ont peut-être besoin d'un cadre « adapté », même si celui que leur offre aujourd'hui le code général des collectivités territoriales (CGCT) notamment est déjà riche de mesures en leur faveur. La réflexion vaut d'être engagée et des mesures spécifiques doivent leur être réservées.

La simplification de l'activité des collectivités territoriales, est une action au long cours qui doit être menée, en raison de l'enjeu, non plus par un simple groupe de travail, mais par une instance pérenne, à l'image de celles qui existent déjà auprès de la direction générale des collectivités locales (conseil national de formation des élus locaux, comité des finances locales, commission de l'évaluation des charges...).

C'est ainsi qu'elle :

- **serait consultée en amont, sur toute mesure intéressant les collectivités territoriales (par exemple, les normes affectant spécialement les collectivités territoriales) ;**
- **serait habilitée à faire des propositions de simplifications en faveur de ces collectivités ;**
- **aurait un rôle d'évaluation des mesures prises en faveur des dites collectivités.**

Conclusion

Il ressort de ce travail que les collectivités territoriales et, notamment celles qui ne disposent pas des moyens suffisants, comptent sur les services de l'Etat pour les guider dans les procédures les plus complexes (urbanisme, marchés publics, budget...)

Le questionnaire adressé aux communes de moins de 2 000 habitants fait apparaître clairement la confiance que les communes accordent à l'Etat territorial pour répondre à leurs préoccupations essentielles.

Toutefois, elles attendent, à travers la modernisation de l'Etat, « un mieux », dans leurs rapports, même si ceux-ci sont marqués par l'ouverture au dialogue et au conseil.

La poursuite du mouvement de la simplification enclenché depuis quelques années est appelée de leurs vœux considérant qu'elle participe à l'efficacité de l'action locale, à laquelle les concitoyens sont particulièrement attachés.

Liste des annexes

Annexe 1 Lettre de mission

Annexe 2 Remerciements

Annexe 3 Liste des membres du groupe de travail et associés

Annexe 4 Documentation pédagogique

- ◆ 4_1 Note sur la présentation du budget primitif simplifiée
- ◆ 4_2 Présentation du budget
- ◆ 4_3 Proposition de rapport de présentation du projet de budget primitif

Annexe 5 Projet de maquette du *Guide du maire nouvellement élu*

Annexe 6 Enquête auprès des communes de moins de 2 000 habitants

- ◆ 6_1 Questionnaire
- ◆ 6_2 Note de synthèse
- ◆ 6_3 Strate des communes ayant répondu
- ◆ 6_4 Elections générales
- ◆ 6_5 Elections socioprofessionnelles
- ◆ 6_6 Contrôle de légalité
- ◆ 6_7 Instruction budgétaire et comptable M14
- ◆ 6_8 Marchés publics
- ◆ 6_9 Les technologies de l'information et de la communication (TIC)
- ◆ 6_10 Intercommunalité
- ◆ 6_11 Formation
- ◆ 6_12 Information
- ◆ 6_13 Propositions de simplifications

ANNEXE 1

Lettre de mission

Fax reçu de : 0

13/03/07 14:48 Pg: 3



*Ministère de l'Intérieur
et de l'Aménagement du Territoire*

*Le Ministre Délégué
aux Collectivités Territoriales*

Paris, le 14 octobre 2006

Monsieur le Préfet,

L'important mouvement de simplification du droit engagé depuis 2002, au travers de deux lois d'habilitation, une troisième étant en préparation, et de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, a assoupli les conditions de fonctionnement des collectivités locales.

Pour autant, les élus locaux aspirent à une plus grande simplification des règles et des procédures qui régissent les activités de leurs collectivités.

Certaines contraintes sont spécifiques aux petites communes. D'autres intéressent l'ensemble des collectivités exposées à l'hétérogénéité des procédures et délais de réponse des administrations de l'Etat appelées à émettre un avis technique sur les projets de développement portés par les collectivités territoriales.

Le développement des nouvelles technologies à l'heure de l'internet connaît quant à lui encore des freins.

Compte tenu de votre expérience du secteur public local, j'ai décidé de vous confier le soin d'animer une réflexion sur la simplification de l'activité des collectivités locales. Vous associerez à cette réflexion les acteurs locaux susceptibles d'éclairer ce débat, et, naturellement, les services concernés de notre département ministériel.

Dans le cadre de cette mission, vous vous attacherez en particulier à :

- relever les avancées opérées récemment par les textes législatifs et réglementaires ;
- étudier les outils permettant de rendre plus simple et plus lisible les procédures applicables aux petites communes ;
- tirer les conséquences de la stratégie ministérielle de modernisation du contrôle de légalité ;
- envisager de nouvelles pistes de modernisation de la relation entre le ministère et les collectivités locales, notamment en matière d'accès au droit, de conseil et de coordination des procédures administratives ;
- faciliter le développement des TIC et les délégations des conseils municipaux aux maires ;
- clarifier le régime de l'achat public.

...

Adresse postale : place Beauvau 75300 Paris Cedex 08 - Standard 01.49.22.49.27 - 01.40.07.00.80

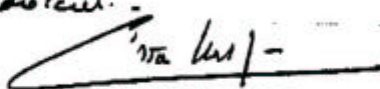
Vos réflexions devront être en cohérence avec celles qui seront menées par le groupe de travail sur le pilotage et la maîtrise de la dépense locale que le ministre délégué au budget et moi-même venons de confier à M. Pierre RICHARD.

Pour la réalisation de cette mission, vous disposerez du plein appui des services de notre département ministériel, et notamment de ceux de la DGCL.

Je souhaite qu'un rapport intérimaire me soit remis d'ici la fin du mois d'octobre 2006.

Je vous prie de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien cordialement.



Brice HORTEFEUX

Monsieur Michel LAFON
Préfet de la Meuse

ANNEXE 2

Remerciements : aux membres du groupe de travail et associés, aux préfets qui ont fait des propositions, aux maires qui ont participé à l'enquête, aux services qui ont apporté leur expertise ou leur collaboration (DGCL, DGCP, DGME, DMAT, DLPAJ).

ANNEXE 3 :

Liste des membres du groupe de travail et associés

Membres du groupe de travail « Simplification de l'activité des collectivités territoriales » et associés présidé par M. Michel LAFON, préfet de la Meuse

Association des maires de France (AMF)

M. Pierre JARLIER, sénateur, maire de Saint-Flour
M. Yves DETRAIGNE, sénateur, maire de Witry-les-Reims
Mme Christiane BERAUD, maire de Roissy-en-Brie

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Claude TEROUINARD, trésorier, président des maires ruraux
d'Eure-et-Loir, maire de Châtillon-en-Dunois
M. Vanik BERBERIAN, président des maires ruraux de l'Indre maire de
Gargilles-Dampierre,

Association des petites villes de France (APVF)

M. Christophe ROUILLON, conseiller général, maire de Coulaines,
vice-président de l'AMF
M. Joël BILLARD, sénateur, maire de Bonneval

Association des départements de France (ADF)

Mme Letizia MURRET-LABARTHE, chargée de mission

Association des communautés de France (ADCF)

M. Daniel NOUAILLE, vice-président

Représentation de l'Etat au niveau local

M. Abdelkader GUERZA, sous-préfet de Mortagne-au-Perche
Mme Maryse MORACCHINI, sous-préfète de Libourne

Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA)

M. Bernard SAUGEY, sénateur de l'Isère

Cabinet de M. le Ministre délégué aux collectivités territoriales

M. Olivier MARLEIX, conseiller technique

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Edward JOSSA, directeur général des collectivités locales
M. Marc-René BAYLE, adjoint au directeur général des collectivités territoriales
M. Daniel BARNIER, sous-directeur des compétences et institutions locales
M. Jacques RENARD, adjoint au sous-directeur des compétences et institutions locales
M. Thierry MOSIMANN, adjoint au sous-directeur des finances et des affaires économiques
M. Guillaume de CHANLAIRE, adjoint au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
Mme Geneviève DENIS, chargée de mission auprès du directeur général des collectivités locales
M. Patrick LAPOUZE, chef du bureau des structures territoriales
M. Olivier DAUVE, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
Mme Marion SPEGT, rédactrice au bureau des budgets locaux et de l'analyse financière

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)

M. François HAMET, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale
Mme Sophie BROCAS, chef du bureau de la déconcentration et des politiques territoriales de l'Etat, sous-direction de l'administration territoriale

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

Mme Chantal MANGUIN-DUFRAISSE, directrice du cabinet du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
Mme Marie-Christine VERGEZ, chef du cabinet du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques

MINEFI - Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) :

M. Michel HAINQUE, chef du service SQS
Mme Armelle DAUMAS, chef de département simplification
Mme Elise DEBIES, chargée de mission juridique
M. Patrick RUESTCHMANN, responsable administration électronique

MINEFI – Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) :

Mme Christiane WICKER, adjointe au chef de bureau 5 B Expertises juridiques – Sous-direction du secteur public local
Mme Marthe JAUVION, chef de bureau 5 C Comptabilités locales – Sous-direction du secteur public local
M. Alain PRIVEZ adjoint au chef de bureau 5C Comptabilités locales – Sous-direction du secteur public local
Mme Céline BRARD rédactrice au bureau 5 C Comptabilités locales
Sous-direction du secteur public local

ANNEXE 4-1
Documentation pédagogique à l'appui de la M14
NOTE SUR LA PRESENTATION DU BUDGET PRIMITIF SIMPLIFIEE

Avant tout, cette présentation a un objectif pédagogique puisqu'elle permet en un coup d'œil d'appréhender les dépenses et les recettes par section ainsi que les principaux postes du budget de la commune.

Elle offre aux élus une approche synthétique de l'équilibre du budget par section et constitue un outil de présentation adaptable aux missions assurées par la commune.

La présentation proposée ne retrace pas tous les postes susceptibles d'être dotés par les communes mais ceux qui sont généralement utilisés par les communes de petite taille. Ainsi, les postes doivent être détaillés ou complétés autant que de besoin par les services de l'ordonnateur.

De même, si la commune vote son budget primitif avec reprise anticipée ou non des résultats de l'exercice antérieur, des lignes supplémentaires devront être créées à cet effet afin d'en assurer son équilibre.

Les montants inscrits pour chaque poste sont ceux proposés par le maire. Seuls ceux présentés dans la maquette réglementaire M14 font l'objet d'un vote par le conseil municipal, la présentation simplifiée n'ayant pas de valeur réglementaire.

ANNEXE 4_2

F
O
N
C
T
I
O
N
N
E
M
E
N
T

Postes de dépenses	Montant
Dépenses réelles de fonctionnement	
Dépenses de personnel	
Charges à caractère général	
dont achats	
dont locations	
dont entretiens et réparations	
dont publicité, publications, insertions publiques	
dont frais postaux et de télécommunications	
Autres charges de gestion courante	
dont contingents et participations obligatoires	
dont subventions de fonctionnement versées	
Intérêts de la dette	
Charges exceptionnelles	
Dotations aux provisions	
Dépenses d'ordre de fonctionnement	
<i>dont dotations aux amortissements</i>	
<i>dont virement à la section d'investissement</i>	
Total dépenses de fonctionnement	

I
N
V
E
S
T
I
S
S
E
M
E
N
T

Dépenses d'ordre d'investissement	
Dépenses réelles d'investissement	
Dépenses d'équipement direct	
dont immobilisations incorporelles	
dont immobilisations corporelles	
dont immobilisations en cours	
dont opérations d'équipement	
Subventions d'équipement versées	
Remboursement de la dette en capital	
Total des dépenses d'investissement	

Postes de recettes	Montant
Recettes réelles de fonctionnement	
Impôts et taxes	
dont contributions directes	
Dotations et participations	
dont DGF	
dont DSR	
dont participations	
dont attributions de péréquation et compensation	
Produits des services	
Autres produits de gestion courante	
dont revenus des immeubles	
Produits exceptionnels	
Recettes d'ordre de fonctionnement	
Total recettes de fonctionnement	

Recettes d'ordre d'investissement	
<i>dont dotations aux amortissements</i>	
<i>dont virement de la section de fonctionnement</i>	
Recettes réelles d'investissement	
Dotations et subventions	
dont FCVTA	
dont subventions d'investissement reçues	
Emprunts	
Produits de cession d'immobilisations	
Total des recettes d'investissement	

Cette présentation du budget, sans valeur réglementaire, poursuit un objectif pédagogique

La liste des postes n'est pas exhaustive et peut être modulée en fonction des missions de la commune
La présentation tient compte uniquement des montants proposés par le maire, hors reports de l'exercice antérieur

ANNEXE 4-3
Proposition de rapport de présentation du projet de budget primitif....

Commune de

Le projet du budget soumis au conseil municipal s'appuie sur les orientations suivantes :

1. Section de fonctionnement

- La section de fonctionnement s'équilibre à hauteur de € de la manière suivante :

	Montant en €	Montant en €	
Dépenses réelles de fonctionnement			Recettes réelles de fonctionnement
Dépenses d'ordre de fonctionnement			Recettes d'ordre de fonctionnement
Total des dépenses de fonctionnement			Total des recettes de fonctionnement

- Les dépenses réelles de la section de fonctionnement s'élèvent à€ et sont en augmentation de% par rapport au budget primitif de l'exercice précédent

Leur montant par habitant est de €

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

Principaux postes	Montant en €	Progression par rapport au budget précédent	Montant en € par habitant
Charges de personnel	€	+...%	€
Charges à caractère général	€	+...%	€
Autres charges de gestion courante	€	+...%	€
Charges financières	€	+...%	€

Les dépenses de personnel représente % des dépenses réelles de fonctionnement (contre % l'an passé). Leur évolution résulte :

	Nombre	Equivalent temps plein (ETP)	Catégories concernées en ETP
Création d'emplois	exemple :2	Exemple : 1,5	exemple : 0,5 B + 1 C
Départs en retraites			

- Les recettes réelles de la section de fonctionnement s'élèvent à€ et sont en augmentation de% par rapport au budget primitif de l'exercice précédent

Les principaux postes de recettes sont les suivants :

Principaux postes	Montant en €	Progression par rapport au budget précédent	Montant en € par habitant
Produit des contributions directes	€	+...%	€
Dotations	€	+...%	€
Produits des services	€	+...%	€

- Les taux de fiscalité directe locale sont en augmentation de% par rapport au budget primitif de l'exercice précédent

Les différentes variations de taux sont les suivantes :

Taxes directes locales	Taux en %	Progression par rapport au budget précédent
Taxe d'habitation	%	+...%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	%	+...%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	%	+...%
Taxe professionnelle	%	+...%

- **Le budget dégage donc une épargne de gestion de€ en hausse/baisse de% par rapport au budget primitif de l'an passé.**

Cette épargne de gestion correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement (hors intérêts de la dette). Elle correspond donc au surplus de recettes dégagées par la commune pour réaliser des dépenses d'investissement et pour rembourser ses emprunts (capital + intérêts).

Son montant atteint % des recettes réelles de fonctionnement (contre % dans le budget primitif de l'an passé).

- **Le budget dégage une épargne brute de€ en hausse/baisse de% par rapport au budget primitif de l'an passé.**

Cette épargne brute qui correspond au montant de l'épargne de gestion diminué des intérêts de la dette : **c'est l'autofinancement dégagé par la collectivité**. Elle mesure donc le montant des recettes réelles qui vont pouvoir être affectées à l'investissement de la commune.

L'épargne brute de la commune atteint % des recettes réelles de fonctionnement (contre % dans le budget primitif de l'an passé).

2. Section d'investissement

- La section d'investissement s'équilibre à hauteur de € de la manière suivante :

	Montant en €	Montant en €	
Dépenses réelles d'investissement			Recettes réelles d'investissement
Dépenses d'ordre d'investissement			Recettes d'ordre d'investissement
Total des dépenses d'investissement			Total des recettes d'investissement

- Les dépenses réelles de la section d'investissement s'élèvent à€ et sont en augmentation de% par rapport au budget primitif de l'exercice précédent

Leur montant par habitant est de €

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

Principaux postes	Montant en €	Progression par rapport au budget précédent	Montant en € par habitant
Dépenses d'équipement direct	€	+...%	€
Subventions d'équipement versées	€	+...%	€
Remboursement de l'annuité des emprunts en capital	€	+...%	€

L'évolution des dépenses d'équipement direct résulte principalement des opérations suivantes :

Nom de l'opération	Durée du projet	Montant global	Montant inscrit pour l'exercice budgétaire	Financement par l'emprunt à hauteur de
Projet X.....	...années	€	€	€
Projet Y.....	...années	€	€	€
Projet Z.....	...années	€	€	€

Les principaux bénéficiaires des subventions d'équipement versées sont les suivants :

Bénéficiaire	Montant	Destination
X	€	Réalisation de
Y	€	
Z	€	

- Le budget dégage donc une épargne nette de€, en hausse/baisse de%.

L'épargne nette correspond à la différence entre l'épargne brute (ou autofinancement) et le montant de l'annuité des emprunts à rembourser. Elle

représente l'ensemble des ressources réelles de fonctionnement de l'exercice dégagées par la commune pouvant être consacrées au financement des projets d'investissement de l'année (dépenses d'équipement direct ou subventions d'équipement versées).

- Les recettes réelles d'investissement s'élèvent à€ et sont en augmentation de% par rapport au budget primitif de l'exercice précédent

Leur montant par habitant est de €

Les principaux postes de recettes sont les suivants :

	Montant en €	Progression par rapport au budget précédent	Montant en € par habitant
Dotations et subventions	€	+...%	€
Produit des nouveaux emprunts	€	+...%	€

Les principales dotations et subventions reçues par la commune sont :

	Montant en €
FCTVA	€
DGE	€
Autres...	€

Les emprunts dont la souscription est prévue au budget s'élèvent à € Ils représentent % du total des dépenses réelles d'investissement.

- **Au total, le montant global de la dette s'élèvera à € au 31 décembre, soit€ par habitant, en hausse/baisse de% par rapport au montant global de la dette au 1^{er} janvier.**

Ce montant résulte du stock de dettes connu au 1^{er} janvier, dont est soustrait le montant du remboursement de l'annuité des emprunts en capital, et auquel est ajouté le produit des nouveaux emprunts.

ANNEXE 5
Projet de maquette du *Guide du maire nouvellement élu*
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Direction générale des collectivités locales

GUIDE du MAIRE NOUVELLEMENT ELU

Projet de maquette

Introduction

XX
XX
XX

1. L'élection du maire et des adjoints

- *La convocation du nouveau conseil municipal*
- *La présidence de séance et le mode d'élection du maire et de ses adjoints*
- *Les conditions requises pour être maire ou adjoint et modalités diverses*

2. Le régime des incompatibilité de mandats électifs

- *Limitation du cumul des mandats et des fonctions électives*
- *Principes fondamentaux du régime des incompatibilités*
Le régime des incompatibilités au sens large
Le régime des incompatibilités concernant plus particulièrement les élus locaux

3. Les conditions d'exercice des mandats locaux

- *Les garanties dans l'exercice du mandat*
Les autorisations d'absence
Les crédits d'heures

Le temps total d'absence

- ❑ ***Les garanties par rapport à l'activité professionnelle***
 - Garantie pour les élus conservant une activité professionnelle***
 - Interruption de l'activité professionnelle – Droits à l'issue de cette interruption***
- ❑ ***Le droit à la formation***
- ❑ ***Le régime indemnitaire***
 - Règles et modalités financières***
 - Régime fiscal des indemnités de fonction***
- ❑ ***Les remboursements de frais***
- ❑ ***La protection sociale***

4. Signes distinctifs de la fonction de maire

- ❑ ***L'écharpe***
- ❑ ***L'insigne officiel des maires***
- ❑ ***L'emblème local***

5. Responsabilités et assurances

- ❑ ***Responsabilité de la commune en cas d'accident***
- ❑ ***Responsabilité et protection des élus***
- ❑ ***Couverture des risques liés aux responsabilités personnelles***

6. Le maire, exécutif local

- ❑ ***Les attributions du maire***
- ❑ ***Les attributions déléguées au maire par le conseil municipal***

7. Le maire, agent de l'Etat

- ❑ *L'état civil*
- ❑ *Les pouvoirs de police du maire au nom de l'Etat*
- ❑ *La révision des listes électorales et l'organisation des élections*
- ❑ *Le service national*
- ❑ *La sécurité civile*

8. Les pouvoirs de police du maire

- ❑ *Les pouvoirs de police municipale*
- ❑ *Compétence des agents de police municipale*
- ❑ *Les pouvoirs de police portant sur de objets particuliers*
- ❑ *La police dans les campagnes*
- ❑ *Transfert de certains pouvoirs de police du maire aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale*

9. Les délégations du maire aux élus et à certains fonctionnaires territoriaux

- ❑ *Les délégations de fonctions aux élus*
- ❑ *Les délégations de signature à certains fonctionnaires territoriaux*

10. Les séances du conseil municipal

- ❑ *Nombre et tenue des réunions*
- ❑ *Convocation du conseil municipal*
- ❑ *Règlement intérieur*
- ❑ *Présidence du conseil municipal*
- ❑ *Quorum*

- **Secrétariat**
- **Déroulement des séances de vote**
- **Publicité des délibérations**

11. Le conseil municipal

- **Attributions du conseil municipal**
- **Droits des conseillers municipaux**
 Information des conseillers municipaux
 Dispositions spécifiques aux communes de 3 500 habitants et plus

12. Notions sur le budget

- **Les différents documents budgétaires**
 Le budget primitif
 Les décisions modificatives
 Le budget supplémentaire
 Le compte administratif
- **Les grands principes budgétaires à respecter**
 Le principe d'unité budgétaire
 Le principe d'universalité budgétaire
 Le principe de l'annualité budgétaire
 Le principe de l'équilibre budgétaire
 Le principe de sincérité
- **Le débat d'orientation budgétaire**
- **L'élaboration et la présentation du budget**
 Voir chapitres 13 et 14
- **Le calendrier budgétaire**
- **Publicité**
- **Transmission du budget au représentant de l'Etat dans le département**

13. Présentation du budget simplifiée

Note + tableau + glossaire ()*

14. Proposition de rapport de présentation du budget primitif

Descriptif de la présentation ()*

15. La commande publique

- ❑ *Qu'est-ce qu'un marché public ?*
- ❑ *Existe-t-il des exceptions au code des marchés publics ?*
- ❑ *Procédure de déroulement d'une passation de marchés publics : un tableau synoptique montrera, par seuils, le processus de la passation d'un marché,*
- ❑ *Contacts et adresses utiles en matière de marchés publics*

Ce chapitre sera assorti d'un petit glossaire donnant certaines définitions (appel d'offres, pouvoir adjudicateur...)

16. La commune et la coopération intercommunale

- ❑ *Les différentes structures intercommunales auxquelles une commune peut appartenir*
- ❑ *Les transferts de compétences de la commune vers un établissement public de coopération intercommunale*
- ❑ *Les conséquences des transferts de compétences*

17. Le contrôle de légalité

- ***Le champ d'application du contrôle de légalité***
 - Les actes soumis à obligation de transmission*
 - Les actes non soumis à obligation de transmission*
- ***Le caractère exécutoire des actes***
- ***Les modalités de transmission des actes au représentant de l'Etat dans le département***
- ***La télétransmission des actes***

18. Quelques points qu'il faut connaître...

- ***La règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable***
- ***La gestion de fait***
- ***Les modalités relatives aux régies***
- ***Ester en justice***
- ***Etc.***

19. Les partenaires du maire

Nota : ce chapitre listera les personnes et services auxquels le maire aura affaire dans l'exercice de son mandat : préfet, sous-préfet, comptable public, président du conseil général, commandant de gendarmerie, direction départementale de l'équipement...

20. La décentralisation

- ❑ *Qu'est-ce que la décentralisation ?*
- ❑ *Comment se présente le cadre décentralisé de la République ?*
- ❑ *Comment se répartissent les compétences entre les collectivités ?*

21. La déconcentration

- ❑ *Qu'est-ce que la déconcentration ?*
- ❑ *Quel est le rôle des préfets et sous-préfets ?*
- ❑ *Quels sont les principaux services déconcentrés relevant de l'autorité des préfets ?*

22. Adresses utiles

Seront donnés les adresses postales, numéros de téléphone, adresses électroniques :

Du MIAT

Du MINEFI (site dédié aux collectivités territoriales : marchés publics, régies...)

Du pôle de Lyon pour les acheteurs publics

De Service public.fr (sujets divers)

Des associations de maires, de l'association des communautés de France, de la fédération nationale des sociétés d'économie mixtes, de l'association des départements de France, de l'association des régions de France...

Etc.

() ces documents sont inclus dans l'annexe 4 du présent rapport.*

Annexe 6_1
Enquête auprès de communes de moins de 2 000 habitants

Questionnaire destiné aux maires
des communes de moins de 2 000 habitants

Ce questionnaire a pour objet de connaître, dans différents domaines, les mesures de simplification qui vous paraissent prioritaires pour faciliter l'exercice quotidien de votre mission d'élu local. Les communes ayant répondu au questionnaire recevront une synthèse des réponses recueillies à l'issue de la consultation.

Quel est le numéro minéralogique de votre département ? : _____

Quel est le nom de votre commune ? _____

A quelle strate démographique appartient votre commune ?

- De 0 à 299 habitants**
- De 300 à 599 habitants**
- De 600 à 999 habitants**
- De 1 000 à 1 499 habitants**
- De 1 500 à 1 999 habitants**

Elections générales

Q. 1. De nouvelles mesures de simplification devraient-elles, selon vous, être prises en ce qui concerne les élections générales ?

- Oui**
- Non**

Si « oui » lesquelles ?

Elections socioprofessionnelles

Q. 2. Le dispositif relatif aux élections prud'homales doit-il, selon vous, demeurer de la compétence du maire ou relever de celle de la chambre des métiers ?

- Rester de la compétence du maire**
- Relever de la compétence de la chambre des métiers**

Q. 3. Le dispositif relatif aux élections aux chambres d'agriculture doit-il, selon vous, demeurer de la compétence du maire ou relever de la chambre d'agriculture ?

- Rester de la compétence du maire**
- Relever de la compétence de la chambre d'agriculture**

Contrôle de légalité

Q. 4. Citez, dans différents domaines, les actes dont la transmission, au titre du contrôle de légalité, ne vous paraît pas nécessaire.

Q. 5 - Parmi ces domaines, quels sont les trois domaines dans lesquels vous avez constaté un manque d'harmonie entre les services de l'Etat dans le cadre du contrôle de légalité ?

Coopération intercommunale	
Domaine budgétaire (budget, compte administratif, décisions modificatives, etc.)	
Domanialité	
Environnement	
Fonction publique territoriale	
Habitat et urbanisme	
Marchés publics	
Police	
Services publics locaux	
Autre (à préciser) :	

Q. 6. Des mesures de simplification vous semblent-elles nécessaires en matière de contrôle de légalité ?

- Oui**
- Non**

Si « oui », citez-en trois maximum.

Instruction budgétaire et comptable M14

Q. 7. La M14 rénovée vous paraît-elle plus commode à utiliser que la précédente ?

- Oui**
- Non**

Si « non » quels sont les trois points, qui, selon vous, pourraient être encore simplifiés ?

Les marchés publics

Q. 9. Les procédures figurant dans le code des marchés publics de 2006 vous paraissent-elles plus simples qu'auparavant ?

- Oui**
- Non**

Q. 10. Avez-vous des suggestions de simplification à faire en matière de marchés publics ?

- Oui**
- Non**

Si « oui » lesquelles ?

Q. 11. Avez-vous eu connaissance des numéros et adresses utiles en matière de marchés publics (exemples : cellule d'information juridique aux acheteurs publics installée à Lyon [tél. 04-72-56-10], textes et principaux formulaires d'aide à la passation des marchés disponibles sur le site du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie [<http://.minefi.gouv.fr>] ?

- Oui**
- Non**

Si « oui » de quelle manière ?

Q. 12. Avez-vous assez d'informations en matière de marchés publics (circulaires, numéros et adresses utiles, renseignements fournis par la préfecture ou la sous-préfecture ...) ?

- Oui**
- Non**

Si « non » que souhaiteriez-vous en plus ?

- Un guide pratique de l'élu consacré aux marchés publics**
 - Un service en ligne sur Internet**
- Un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat**

Les technologies de l'information et de la communication (TIC)
--

Q. 13. Avez-vous connaissance de la possibilité de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité ?

- Oui**
- Non**

Q. 14. Etes-vous prêt à utiliser un tel dispositif ?

- Oui**
- Non**

Si « non » pourquoi ?

Q. 15. La dématérialisation des procédures des marchés publics vous semble-t-elle une mesure de simplification ?

- Oui**
- Non**

Si « non » pourquoi ?

Q. 16. Avez-vous des suggestions particulières à faire en matière de TIC pour simplifier l'activité des collectivités territoriales ?

- Oui**
- Non**

Si « oui » lesquelles ?

L'intercommunalité et les communes

Q. 17. Les établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pourraient, au titre de la mission de solidarité qui leur est donnée par le CGCT, apporter aide et conseils à leurs communes membres pour les compétences qu'elles exercent. Seriez-vous intéressé par une telle possibilité ?

- Oui**
- Non**

Si « oui » dans quels domaines, par exemple (citez-en trois maximum) ?

Formation

Q. 18. Avez-vous eu des difficultés pour suivre la formation prévue par le statut de l'élu (18 jours par mandat) ?

- Oui**
- Non**

Si « oui » lesquelles ?

- Thèmes proposés ne correspondant pas à mes besoins**
 - Formation trop courte**
 - Manque de temps disponible**
- Les jours de formation sont imputés sur mes congés**
 - Coût de la formation trop élevé**
 - Autre (précisez)**

Information

Q. 19. Estimez-vous être suffisamment informé des mesures nouvelles, des mesures de simplification, etc. ?

- Oui**
- Non**

Si « non » par quel (s) moyen (s) aimeriez-vous recevoir ces informations ?

Q. 20. Faites-vous appel aux divers services de l'Etat pour obtenir aide et conseils ?

- Parfois**
- Souvent**
- Toujours**
- Jamais**

Q. 21. D'une manière générale, les informations qui vous ont été fournies vous ont-elles été utiles ?

- Parfois**
- Souvent**
- Toujours**
- Jamais**

Q. 22. Quels sont les trois domaines pour lesquels vous avez sollicité, le plus souvent, aide et conseils des services de l'Etat (à numéroter dans l'ordre décroissant) ?

- Coopération intercommunale**
 - Domanialité**
- Elections générales et/ou élections professionnelles**
 - Environnement**
- Fonction publique territoriale**
 - Habitat et urbanisme**
- M14 et diverses questions budgétaires**
 - Marchés publics**
 - Police**
 - Services publics locaux**
 - Urbanisme**
 - Autre (précisez)**

Propositions de simplification

Q. 23. Quels sont, selon vous, les cinq domaines dans lesquels il conviendrait de faire des simplifications ?

Annexe 6_2

Paris, le 6 mars 2007

NOTE de SYNTHÈSE

**Objet : Questionnaires adressés aux communes de moins de 2 000 habitants.
P. J. : 11 annexes.**

---oOo---

Dans le cadre des opérations menées par le groupe de travail « Simplification de l'activité des collectivités territoriales », une enquête a été lancée le 11 décembre 2006 auprès d'un échantillon de maires de communes de moins de 2 000 habitants. 400 réponses provenant de 34 départements sont parvenues dans les délais requis et ont été analysées.

REPARTITION DES COMMUNES (voir annexe 1)

La répartition est à peu près identique entre les communes de 0 à 599 habitants, d'une part, et celles de 600 à 1 999 habitants, d'autre part :

0 à 599 habitants	197	49,25 %
600 à 1 999 habitants	203	50,75 %
Totaux	400	100 %

□ *LES ELECTIONS GENERALES (voir annexe 2)*

- *De nouvelles mesures de simplifications sont-elles souhaitées ?*

Oui avec propositions (ou remarques)	Oui sans propositions (ou remarques)	Non	NSPP	Total
127	21	228	24	400
31,72 %	5,22 %	57,09 %	5,97 %	100 %

- *Si « oui » lesquelles ?*

Deux séries de propositions se distinguent de l'ensemble, ce sont respectivement celles relatives à l'utilisation des machines à voter (17,71 %) et à l'établissement des procurations en mairie (10,87 %).

Actuellement, les machines à voter sont prévues dans les bureaux de vote des communes de plus de 3 500 habitants figurant sur une liste établie, dans chaque

département, par le préfet. Les règles électorales en vigueur dans les communes de moins de 3 500 habitants, notamment pour les élections municipales, rendent, toutefois plus difficiles la généralisation de ces machines à ce type de communes.

En outre, le coût des machines demeure élevé, en particulier pour des communes où les économies qu'elles permettent en termes de personnel sont nécessairement moins importantes.

L'établissement des procurations en mairie avait été inscrit dans le PLS 3 déposé devant le Parlement au début de l'été 2006, malheureusement, le PLS 3 n'a pu être examiné avant la fin de la législature. La mesure n'est, évidemment, pas perdue de vue.

Même si peu de suggestions ont été faites dans les domaines concernés [(constitution des bureaux de vote (5,37 %), circulaire relative aux inscriptions sur les listes électorales (2,08 %)], il convient de signaler deux mesures récentes qui sont intervenues pour simplifier l'activité des collectivités territoriales :

- constitution des bureaux de vote : le décret du 11 octobre 2006 prévoit que chaque bureau de vote est constitué d'un président, d'au moins deux assesseurs (au lieu de quatre auparavant) et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs de la commune. Deux membres du bureau au moins doivent être présents pendant le déroulement des opérations électorales
- circulaire relative aux inscriptions sur les listes électorales : la circulaire a fait l'objet d'une réforme complète en octobre 2006 : elle ne comporte plus que 36 pages et 15 000 mots, contre 51 pages et 21 000 mots dans la précédente version.

Enfin, même si le taux de suggestions est faible (5,37 %), il convient de souligner que des maires aimeraient intervenir directement, par la voie électronique, dans les fichiers de l'INSEE pour les inscriptions et radiations. Bien sûr, il est encore trop tôt pour ce type de dématérialisation. Toutefois, des logiciels permettent déjà de dématérialiser la plus grande partie des échanges d'information entre les mairies et l'INSEE. L'INSEE travaille en outre à la mise en place d'un formulaire unique pour toutes les opérations de radiations des listes

Dans les autres cas, il s'agit, souvent, de suggestions isolées ou presque dont certaines portent sur des mesures existant déjà mais qui semblent être méconnues au niveau local.

Au vu de ce qui précède on constate que les mesures de simplification prises ou envisagées en matière d'élections générales vont dans le sens des préoccupations des maires.

□ *LES ELECTIONS SOCIOPROFESSIONNELLES (voir annexe 3)*

Il y a quelques années encore, les maires étaient concernés par de multiples élections socioprofessionnelles, souvent complexes, et pour lesquelles le nombre de votants était relativement faible (aux alentours de 30 % des inscrits, voire moins).

Pour répondre à leur attente, les mesures relatives à ces élections ont fait l'objet de modifications récentes, en particulier en application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit. Le maire n'intervenait plus, désormais, qu'en matière d'élections prud'homales et d'élections aux chambres d'agriculture.

- *Le dispositif doit-il rester de la compétence des maires ou relever des organismes concernés ?*

Elections prud'homales

Rester de la compétence du maire	Relever de celle de la chambre des métiers	NSPP	Total
19 (4,85 %)	377 (94,03 %)	4 (1,12 %)	400 (100 %)

Les prochaines élections auront lieu le 31 décembre 2008, ce vote ne se déroulera pas à l'urne, mais par voie électronique. Les conditions de ce vote seront définies par décret en Conseil d'Etat.

Elections aux chambres des métiers

Rester de la compétence du maire	Relever de celle de la chambre d'agriculture	NSPP	Total
15 (3,73 %)	379 (94,58 %)	6 (1,49 %)	400 (100 %)

A la suite des mesures des simplifications prises ces dernières années, les électeurs pouvaient voter soit à l'urne, soit par correspondance. Pour les élections de 2007 qui se sont déroulées le 31 janvier 2007, le vote par correspondance a été généralisé en application de l'arrête du 1^{er} décembre 2006 et les opérations de dépouillement se sont faites au moyen d'un traitement automatisé. Ainsi, les maires n'ont pas eu à organiser ces élections.

Les mesures récentes prises en matière d'élections socioprofessionnelles ont mis un terme au processus de simplification engagé ces dernières années pour répondre aux attentes exprimées par les maires, lesquelles étaient particulièrement fortes ainsi qu'il est apparu lors de notre enquête (plus de 94 %).

□ *LE CONTROLE de LEGALITE (voir annexe 4)*

- *Y a-t-il des actes qui ne devraient plus être transmis ?*

Estimant que certains actes ne devraient pas être transmis	Estimant qu'il n'y a pas lieu de soustraire d'autres à transmission	NSPP	Total
122 (*)	96	182	400
30,60 %	23,88 %	45,52 %	100 %

(*) dans certains cas sont cités comme ne devant plus être transmis des actes qui ne le sont pas (domaine privé de la commune) ou des actes qui ne le sont plus depuis la loi LRL du 13 août 2004 (par exemple, les arrêtés d'avancement d'échelon).

En préliminaire, il convient de préciser que parmi les maires estimant qu'il n'y a pas lieu de soustraire d'autres actes à transmission, très nombreux sont ceux qui soulignent le « toilettage » fait par la loi du 13 août 2004 et/ou la nécessité d'un contrôle qui leur apporte une certaine sécurité juridique.

Les actes dont la non-transmission pourrait être envisagée sont : les actes individuels des CCAS relatifs aux secours d'urgence, concernant les voyages annuels offerts aux personnes défavorisées, l'attribution de colis de fin d'année aux personnes âgées, les arrêtés relatifs aux ouvertures de débits de boissons temporaires, les autorisations de voirie... Des préfets avaient fait, à l'égard des actes qui ne devraient plus être soumis à transmission, des suggestions très voisines de celles des maires.

Dans les autres cas, les suggestions n'ont pu être retenues en raison de la nécessité de conserver un contrôle sur les actes en cause (par exemple, les actes relatifs à la révision des tarifs des services publics locaux car il y a risque de rupture du principe d'égalité devant le service public).

- *Y a-t-il des domaines dans lesquels un manque d'harmonie entre les positions des services de l'Etat a été constaté ? (les maires avaient à citer trois domaines)*

Ayant constaté un manque d'harmonie	N'ayant pas constaté de manque d'harmonie	NSPP	Total
261	21	118	400
65,30 %	5,22 %	29,48 %	100 %

46,86 % des maires ayant constaté un manque d'harmonie ont cité trois domaines et 53,14 % dans un, deux, quatre ou cinq domaines selon le cas. Les domaines dans lesquels un manque d'harmonie a été le plus souvent constaté sont : l'habitat et l'urbanisme (19,04 %), le domaine budgétaire (14,69 %), la coopération intercommunale (13,49 %). Le manque d'harmonie a été constaté, par exemple :

- entre un service déconcentré (DDE...) et la préfecture au sujet d'une même affaire ;
- entre deux sous-préfectures d'un même département au regard d'une situation identique (une collectivité aura des observations de la sous-préfecture au sujet d'un dossier N..., tandis qu'une collectivité située dans un arrondissement voisin n'en aura pas pour son dossier N...).

- *Des mesures de simplifications apparaissent-elles nécessaires en matière de contrôle ?*

Oui avec suggestions	Oui sans suggestions	Non	NSPP	Total
75 (*)	33	178	114	400
18,66 %	8,20 %	44,40 %	28,74 %	100 %

(*) Dans certains cas, ont été citées des dispositions existant déjà (exemple, la définition du caractère exécutoire d'un acte). Dans d'autres, les suggestions ne concernent pas le contrôle de légalité, mais plutôt la simplification en général (elles ont été traitées en tant que telles).

Les suggestions relatives à la dématérialisation du contrôle budgétaire rejoignent celles faites par des préfets. Elles vont tout à fait dans le sens de la dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité avec le déploiement du projet ACTES. En raison du retard pris par le MINEFI dans la conception et le déploiement d'HELIOS, la DGCL a décidé d'intégrer, au sein du projet ACTES, un module « contrôle budgétaire ».

La liste des actes transmissibles pourrait être rappelée aux communes par les représentants de l'Etat au niveau local, étant apparu, tant au regard de propositions de préfets qu'à celui des souhaits exprimés dans le questionnaire, que des communes ignoraient cette liste. Par ailleurs on constate que les communes souhaitent que les remarques sur l'illégalité d'un acte soient faites avant l'expiration du délai de deux mois (25,93 % des suggestions vont en ce sens).

La plupart des autres suggestions, visant à la simplification en matière de contrôle de légalité, ne peut être retenue en raison de la nécessité de conserver le contrôle existant dans les domaines au vu des irrégularités constatées (fonction publique territoriale, par exemple). Par ailleurs, il apparaît assez souvent, qu'il existe une certaine confusion entre les différents contrôles existants.

Au plan des mesures de simplification citées par des maires dans la partie réservée au contrôle de légalité, figurent des mesures qui ont été actées lors de réunions récentes du groupe de travail « simplification de l'activité des collectivités territoriales », suite à des propositions de préfets (mesure autorisant le maire à accepter l'indemnité versée par une compagnie d'assurance en cas de sinistre, simplification du dispositif relatif à l'organisation de vente au déballage, de vide-greniers...).

□ LA M14 (voir annexe 5)

- La M14 rénovée paraît-elle plus commode à utiliser que la précédente ?

Oui	Non avec suggestions	Non sans suggestions	NSPP	Total
252	58	353	37	400
63,06 %	14,56 %	13,06 %	9,33 %	100

Invités à formuler trois propositions de points à améliorer, on constate que la majorité des maires interrogés (78,94 %) n'ont qu'une proposition à faire, 13,16 % en formulent 2 et 7,90 % seulement en font 3.

Les points que les maires aimeraient voir améliorer sont, pour les trois qui arrivent en tête :

la présentation générale (27,59 %) dont ils soulignent le manque de lisibilité ainsi que le trop grand nombre de pages ;

la section d'investissement (13,79 %) dont ils disent que beaucoup de pages ne sont pas utilisées par les petites communes ;

et les opérations d'ordre (8,62 %) au sujet desquelles ils ne donnent pas de précisions.

Signalons, par ailleurs, que les supports pédagogiques qui viennent d'être réalisés par la DGCL (présentation synthétique du budget accompagnée d'un glossaire avec quelques exemples + proposition de rapport de présentation du projet de budget primitif+ note de présentation) devraient permettre aux maires de mieux s'approprier la M14. Par ailleurs, ces documents seront à intégrer dans Le guide du maire nouvellement élu (à paraître en 2008).

□ LES MARCHES PUBLICS

- Les procédures de marchés du code des marchés publics 2006 paraissent-elles plus simples qu'auparavant ?

Oui	Non	NSPP	Total
160	170	60	400
39,93 %	42,54 %	17,53 %	100 %

Dans près de 20 % des questionnaires, les maires déplorent que la code soit l'objet de si fréquents remaniements (3 refontes entre 2001 et 2006 auxquelles s'ajoutent les modifications intervenues entre-temps).

- Quelles sont les suggestions de simplifications en matière de marchés publics ?

Les maires souhaiteraient, à raison de 52,70 %, que l'ensemble du processus des marchés soit simplifié pour elles, et à raison de 27,03 % que les seuils soient relevés. Naturellement, si tout ou partie du déroulement du processus devait être simplifié, ce serait pour l'ensemble des collectivités. Quant aux seuils, ils ont été relevés lors de l'édition du code 2006 et nous sommes tributaires du contexte européen. Les outils existants (site du MINEFI dédié aux collectivités territoriales, cellule d'information juridique pour les acheteurs publics installée à Lyon, Guide du maire...) devraient pallier les difficultés rencontrées dans la mesure où, évidemment, ils sont connus. Ce dispositif pourrait être complété par des tableaux synoptiques (voir infra).

Une suggestion, même si elle n'a été faite qu'à raison de 4,05 % paraît intéressante : c'est l'établissement, à chaque nouvelle édition d'un code, d'un état comparatif entre les anciennes et nouvelles mesures.

- Les numéros et adresses utiles en matière de marchés publics, les textes et principaux formulaires d'aide à la passation des marchés disponibles sur le site du MINEFI sont-ils connus ? Et si « oui » de quelle manière l'ont-ils été ?

Oui (avec précision de la manière)	Oui (sans précision de la manière)	Non	NSPP	Total
134	31	186	80	400
33,58 %	7,84 %	46,27 %	12,31 %	100 %

Les outils ont été connus grâce aux recherches sur Internet (32,14 %), au comptable public (15,19 %) et au site du MINEFI (13,39 %), soit ensemble : 60,72 %. On est en droit de supposer que les recherches faites sur Internet en tapant purement et simplement Marchés publics ont permis, aux maires qui ne le connaissaient pas, de découvrir le site du MINEFI dédié aux collectivités territoriales en matière de marchés publics.

- Les informations en matière de marchés publics (circulaires, numéros et adresses utiles, renseignements fournis par la préfecture ou la sous-préfecture...) suffisent-elles ?

Oui	Non (sans précision du « plus » souhaité)	Non (avec précision du « plus » souhaité)	NSPP	Total
162	2	204	32	400
40,39 %	0,37 %	51,12 %	8,21 %	100 %

- Et si « non » quel est le « plus » souhaité ?

Les maires souhaitent, d'abord, avoir un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat (40,53 %), puis un guide pratique de l'élu consacré aux marchés publics (32,16 %). Souvent, ils souhaitent disposer de ces deux aides. S'agissant du guide, certains maires souhaitent que le document soit aussi court et pédagogique que possible. Dès lors, on pourrait imaginer des tableaux synoptiques, par seuils, montrant le déroulement du processus entre le moment où l'idée d'un marché s'impose et celui où il est exécuté. Ces tableaux seraient, également, à intégrer dans Le guide du maire nouvellement élu précité.

□ LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)

- La possibilité de télétransmettre des actes soumis au contrôle de légalité est-elle connue ?

Oui	Non	NSPP	Total
257	131	12	400
64,18 %	32,84 %	2,98 %	100 %

- *Les maires sont-ils prêts à utiliser le dispositif ? et si « non » pourquoi ?*

76,12 % des maires sont prêts à utiliser le dispositif, ce qui est à souligner, 18,28 % ne le sont pas (dont 15,30 % précisent pourquoi) et 5,60 % ne se prononcent pas.

Au plan des réserves émises au sujet de l'utilisation du dispositif, la crainte de ne pas savoir utiliser ce dernier arrive en première position (29,79 %), suivie par la complication des tâches du secrétariat (14,89 %), puis par la non-existence d'ADSL dans la commune ou son mauvais fonctionnement (12,76 %). Notons que les fournisseurs dispensent dorénavant une formation à l'utilisation des outils.

- *La dématérialisation des procédures des marchés publics semble-t-elle une mesure de simplification et si « non » pourquoi ?*

Oui	Non (sans précision de motif)	Non [avec précision de motif (s)] (*)	NSPP	Total
212	27	98	63	400
52,99 %	6,72 %	24,62 %	15,67 %	100 %

Il est intéressant de noter que, plus de la moitié des maires (52,99 %) considèrent que cette dématérialisation va dans le sens de la simplification.

Pour ceux qui estiment qu'il n'en est pas ainsi (31,34 %, dont 24,62 % disent pourquoi), c'est d'abord la complexité du dispositif (60,87 %) qui est soulignée tant par les PME et les artisans que par les maires, puis le manque de formation des personnels (11,59 %). Ensuite, la dématérialisation est considérée comme une contrainte qui vient s'ajouter aux autres (7,26 %).

- ***Quelles sont les suggestions en matière de TIC pour simplifier l'activité des collectivités territoriales ?***

Seulement 21,65 % des maires ont des suggestions particulières à faire en matière de TIC pour simplifier leur activité, tandis que 54,10 % n'en ont pas et 24,25 % ne se prononcent pas.

C'est le développement d'ADSL sur tout le territoire (27,48 %) qui arrive en tête, suivie par la dématérialisation des opérations réalisées par les communes (relations avec les divers services de l'Etat, avec le comptable public, les centres de gestion de la FPT, les usagers...) à raison de 17,72 %, puis par la formation des personnels et/ou des élus à l'utilisation des TIC (14,51 %). Ces suggestions démontrent l'intérêt que les maires attachent aux TIC dans le cadre de leurs activités.

□ L'INTERCOMMUNALITE

- Les communes sont-elles intéressées par l'aide et les conseils que pourraient leur apporter, dans les domaines de compétences qui sont les leur, l'EPCI dont elles sont membres et, si oui, dans quels domaines ?

Oui (avec indication du domaine en cause)	Oui (sans indication du domaine en cause)	Non	NSPP	Total
133	57	158	52	400
33,21 %	14,18 %	39,55 %	13,06 %	100,00 %

C'est d'abord au titre du bloc « Habitat, urbanisme, voirie » que les communes seraient intéressées par le concours que pourrait leur apporter l'EPCI dont elles sont membres (24,36 %), naturellement, c'est en matière d'urbanisme, qu'elles souhaiteraient, avant tout, être le plus aidées (39 citations sur les 58 que comportent le bloc, soit 67,24 %). Ensuite, le domaine le plus cité est celui des marchés publics (18,79 %), puis celui des services publics locaux (16,24 %). Dans ce dernier domaine, le concours de l'EPCI leur serait surtout utile en matière d'action sociale (14 citations sur 39, soit 35,90 %) et d'assainissement (10 citations sur 39, soit 25,64 %).

En quatrième position arrive l'aide juridique et/ou technique (12,19 %) que pourrait leur apporter l'EPCI. Cette aide vise l'information sur les nouvelles dispositions, la constitution de dossiers complexes, la rédaction de mémoires, de délibérations, d'arrêtés...

Le domaine budgétaire (7,61 %) n'arrive qu'en cinquième position et se trouve ex æquo avec l'environnement. Si le secteur budgétaire n'occupe que la cinquième place malgré sa complexité et la réforme récente de la M14, c'est sans doute parce que les maires préfèrent avoir affaire, en cas de difficultés, au comptable public, voire aux services de la préfecture ou de la sous-préfecture plutôt qu'à l'EPCI.

Il apparaît que quelques maires font, d'ores et déjà, appel en tant que de besoin et d'une manière informelle à l'EPCI dont leur commune est membre, en matière d'urbanisme par exemple.

□ LA FORMATION

- *Existe-t-il des difficultés pour suivre la formation prévue par le statut de l'élu (18 jours par mandat) ?*

Oui	Non	NSPP	Ignorant que la formation existait	Total
187	153	345	15 (*)	400
46,65 %	38,43 %	11,19 %	3,73 %	100 %

(*) un maire précise même que c'est la première fois en 24 ans qu'il entend parler de cette formation...

Parmi les maires ayant rencontré des difficultés, 43,20 % disent en avoir rencontré une, 43,20 % disent en avoir rencontré deux et 13,60 % disent en avoir rencontré trois.

C'est d'abord le manque de temps disponible (52,91 %) qui est invoqué, puis le coût de la formation jugé trop élevé (28,47 %), et, ensuite, l'imputation des jours de formation sur les congés (12,17 %). Ces difficultés sont celles qui se cumulent le plus souvent (deux ou trois d'entre elles selon le cas).

Le manque de disponibilité est lié, évidemment, à l'exercice cumulé d'une activité professionnelle et d'un mandat électif. Précisons, toutefois, que certains organismes tendent à organiser les formations le samedi ou le soir. L'imputation de la durée de formation sur les congés annuels repose sur des causes comme le manque de temps disponible, « le fait qu'il y ait déjà les autorisations d'absence et les crédits d'heures pour exercer un mandat »...

S'agissant du coût de la formation, il convient de préciser que ce dernier est très variable selon l'organisme (gratuité à 300 € par personne et par jour, s'il s'agit d'une association d'élus, 60 à 770 € par personne et par jour, s'il s'agit d'un autre organisme...). On peut considérer qu'un coût de formation, même modeste, représente une somme importante pour le budget des plus petites communes.

Il est curieux de constater, à plus d'un titre, que certains maires ignorent l'existence d'une formation dédiée aux élus locaux, d'autant, par exemple, que les crédits de formation figurent au titre des dépenses obligatoires de la commune (20 % maximum du montant des indemnités de fonction).

□ **L'INFORMATION**

- *Les maires sont-ils suffisamment informés des mesures nouvelles de simplifications, etc. et si « non » par quel (s) moyen (s) aimeraient-ils recevoir ces informations ?*

Oui	Non (avec indication de moyens d'information souhaités)	Non (sans indication de moyens d'information souhaités)	NSPP	Total
236	79	231	54	400
58,96 %	19,78 %	7,83 %	13,43 %	100,00 %

La plupart des maires (79,25 %) ne souhaite qu'un moyen d'information et le reste (20,75 %), deux au maximum.

Au premier rang des moyens arrive le site Internet (30,77 %), suivi du courrier électronique (24,62 %). La circulaire arrive en troisième position, en raison, notamment, de la confiance donnée au circuit papier (18,46 %). La quatrième place (10,77 %) est occupée par un moyen d'information qui est loin d'être dénué d'intérêt, à savoir la réalisation de fiches thématiques ou de notes explicatives sur les mesures nouvelles intervenues.

- *Les maires font-ils appel aux divers services de l'Etat pour obtenir aide et conseils ? Et, d'une manière générale, sont-ils satisfaits des informations fournies ?*

Fréquence de saisine des services de l'Etat

Fréquence	Communes	%	Rang
Parfois	158	39,55	2^{ème}
Souvent	206	51,49	1^{er}
Jamais	2	0,37	5^{ème}
Toujours	15	3,73	4^{ème}
NSPP	19	4,86	3^{ème}
Totaux	400	100,00	

Utilité des informations fournies par les services de l'Etat

Fréquence	Communes	%	Rang
Parfois	75	18,66	3^{ème}
Souvent	188	47,01	1^{er}

Jamais	2	0,37	5 ^{ème}
Toujours	113	28,36	2^{ème}
NSPP	23	5,60	4 ^{ème}
Totaux	400	100,00	

- ***Quels sont les trois domaines pour lesquels les maires ont, le plus souvent, sollicité les services de l'Etat ?***

La presque totalité des maires (89,56 %) a cité trois domaines. Le reste des maires en a cité un (1,11 %) ou deux (5,97 %). 3,36 % ne se prononcent pas.

Les quatre domaines les plus cités sont : l'habitat et **l'urbanisme** (33,87 %), le domaine budgétaire (M14 et diverses questions budgétaires) (15,26 %), la fonction publique territoriale (13,12 %), les marchés publics (11,91 %). Ces domaines sont, à la fois, les plus complexes et ceux pour lesquels les dispositions sont en évolution constante.

Nombreux sont les maires qui soulignent la qualité des informations fournies qui leur a permis d'avoir l'éclairage souhaité, de mener à bien un dossier difficile. Ils soulignent, aussi, la qualité de leurs contacts avec les fonctionnaires des services de l'Etat, dont parfois, pour une affaire donnée, ils citent le nom.

□ **LES PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATIONS**

- ***Quels sont les cinq domaines dans lesquels les maires aimeraient que des mesures de simplifications soient faites ?***

11,94 % seulement des maires ont cité cinq domaines, 47,39 % ont cité un à quatre domaines et 40,67 % ne se sont pas prononcés.

Les cinq domaines dans lesquels les maires souhaiteraient que des simplifications soient apportés sont :

- le domaine budgétaire (M14 et diverses opérations budgétaires [principalement les subventions : 22 citations/42, soit 52,38 %]) – 1^{er} rang (18,51 %) ;
- les marchés publics – 2^{ème} rang (18,03 %) ;
- l'habitat et l'urbanisme (presque essentiellement **l'urbanisme** : 93 citations/111, soit 83,68 %, étant précisé que le permis de construire est cité 12 fois/14, soit (85,71 %) – 3^{ème} rang (17,78 %) ;
- la fonction publique territoriale (en majeure la gestion du personnel : 22 citations/26 soit 84,62 %) – 4^{ème} rang (10,58 %) ;
- la coopération intercommunale – 5^{ème} rang (4,56 %).

Force est de constater que la fourchette est particulièrement serrée entre les trois premiers domaines ce qui ne saurait vraiment surprendre en raison, comme on l'a déjà dit, de la complexité et de l'évolution constante de ces derniers (urbanisme et marchés publics surtout). Précisons qu'en matière de fonction publique territoriale, la loi du 19 février 2007 simplifie des modalités de la gestion du personnel et qu'en matière d'urbanisme, plusieurs décrets relatifs au permis de construire seront publiés courant 2007.

Si l'on rapproche les différents pôles du questionnaire, la situation apparaît ainsi qu'il suit :

	Contrôle de légalité (manque d'harmonie entre les services de l'Etat)	Intercommunalité (aide et conseils de la part de l'EPCI)	Sollicitations des services de l'Etat	Domaines dans lesquels des simplifications sont souhaitées
1 ^{er}	Habitat et urbanisme	Habitat et urbanisme	Habitat et urbanisme	Domaine budgétaire
2 ^{ème}	Domaine budgétaire	Marchés publics	Domaine budgétaire	Marchés publics
3 ^{ème}	Coopération intercommunale	SPL	Fonction publique territoriale	Habitat et urbanisme
4 ^{ème}	Fonction publique territoriale	Aide juridique et/ou technique	Marchés publics	Fonction publique territoriale
5 ^{ème}	Marchés publics	Domaine budgétaire	Coopération intercommunale	Coopération intercommunale

On observe qu'hormis les cas spécifiques des SPL et de l'aide juridique et/ou technique liés à la particularité de la rubrique en cause, ce sont **toujours les mêmes constantes qui occupent les premiers plans.**

□ *Conclusion*

Il ressort, très nettement, de l'exploitation des questionnaires, que les maires sont très attachés aux relations qu'ils peuvent avoir avec les services de l'Etat, tant au plan du conseil qu'à celui du contrôle, qu'ils éprouvent le besoin d'être informés de façon efficace, d'être accompagnés dans leur action par une formation au plus près des réalités locales et de leurs préoccupations.

Soulignons qu'ils déplorent l'insécurité juridique dans laquelle les place la complexité des textes et leurs multiples modifications successives. C'est principalement le cas pour les marchés publics et l'urbanisme.

Enfin, il est à noter qu'ils sont, d'une manière générale, intéressés par les TIC et ont, assez souvent, des suggestions qui sont en harmonie avec les dispositions prises très récemment par l'Etat ou en cours.

Même si nous avons eu affaire, lors de cette enquête, qu'à un échantillon de communes de 0 à 1 999 habitants, de nombreuses données laissent à penser que l'impression qui se dégage de ce panel doit être relativement proche du tissu national des communes ayant moins de 2 000 habitants. En effet, on ressent au final, les mêmes impressions qui se dessinaient en filigrane dans les premiers questionnaires parvenus.

Le sérieux avec lequel il a été répondu à cette enquête est à souligner. Les informations recueillies, dans les parties ouvertes du questionnaire, nous donnent une excellente approche des réalités locales permettant de faire œuvre utile pour toutes les communes et pas seulement celles sur lesquelles l'enquête a porté.

Annexe 6_3

QUESTIONNAIRE ADRESSE
A DES COMMUNES
DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

STRATES DES COMMUNES AYANT REPONDU DANS LES DELAIS REQUIS

Départements	0 à 299 h	300 à 599 h	600 à 999 h	1 000 à 1 499 h	1 500 à 1999 h	Total
01 - Ain	3	3	2			8
02 - Aisne			2			2
05 - Hautes-Alpes	12	6	2			20
07 - Ardèche	4		2		2	8
10 - Aube		2				2
14 - Calvados					1	1
17 - Charente-Maritime	2		2			4
23 - Creuse	2	4		2	1	9
25 - Doubs	2					2
26 - Drôme	7			3	6	16
27 - Eure	3	6	8	10	6	33
28 - Eure-et-Loir	24	22	8	2	3	59
35 - Ile-et- Vilaine		2				2
36 - Indre	2	6	7	8	2	25
38 - Isère	2					1
39 - Jura	6	6	8	10	6	20
41 - Loir-et-Cher	2	4		6	9	21
42 - Loire		2				2
43 - Haute-Loire	6	4	2	6	2	20
49 - Maine-et-Loire		2				2
54 - Meurthe-et-Moselle	2		2		2	6
55 - Meuse	3	1	3	1	1	9
57 - Moselle					1	1
58 - Nièvre	7	8	9	2	5	31
59 - Nord		2				3
61 - Orne					2	2
63 - Puy-de-Dôme		2				2
65 - Hautes-Pyrénées		2		3		5
67 - Bas-Rhin		1			1	2
70 - Haute-Saône	3	8			3	11
73 - Savoie		3	4			7
81 - Tarn	2	2		7	8	19

85 - Vendée			6	6	2	14
89 - Yonne	1	3	5	3		12
Totaux	96	101	72	69	62	400
%	24,00	25,25	18,00	17,25	15,50	100

0 à 599 habitants	197	49,25 %
600 à 1999 habitants	203	50,75 %
Totaux	400	100 %

Février 2007

Annexe 6_4

QUESTIONNAIRE ADRESSE A DES COMMUNES DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

ELECTIONS GENERALES

Q. De nouvelles mesures de simplification devraient-elles, selon vous, être prises en ce qui concerne les élections générales ? Si « oui » lesquelles ?

Oui avec propositions (ou remarques)	Oui sans propositions (ou remarques)	Non	NSPP	Total
127	21	228	24	400
31,72 %	5,22 %	57,09 %	5,97 %	100 %

Elections générales – Domaines de simplification

Domaines	Nombre de communes	Observations
Bureaux de vote – Réduire la composition des bureaux qu’il s’agisse d’élections concomitantes ou non	8 (5,37 %)	<p><i>(article R. 42 du code électoral)</i></p> <p>Le dispositif vient d’être modifié tout récemment (décret du 11 octobre 2006) Chaque bureau de vote est constitué d’un président, d’au moins deux assesseurs désignés par les candidats (au lieu de quatre auparavant) et d’un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs de la commune. Deux membres du bureau au moins doivent être présents pendant le déroulement des opérations électorales.</p> <p>Les nouvelles dispositions devraient lever les obstacles rencontrés dans les communes rurales pour constituer les bureaux de vote.</p>
Bureaux de vote – Réduire le nombre de bureaux à l’intérieur d’une	2	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>La détermination du nombre de bureaux de vote à l’intérieur d’une commune revient au préfet et non au ministre.</p>

commune		Chaque année, avant le 31 août, il notifie aux maires l'arrêté instituant, selon les critères requis, les bureaux de vote ou reconduisant l'institution antérieure de ces bureaux.
Circonscriptions – Trop de structures (commune, canton, communauté...)	2	<i>Non pertinent :</i> Cela ne concerne pas directement les élections générales.
Circulaire relative à l'inscription sur les listes électorales – Améliorer la lisibilité	2 (2,08 %)	La circulaire a fait l'objet d'une réforme complète en octobre 2006 : elle ne comporte plus que 36 pages et 15 000 mots, contre 51 pages et 21 000 mots dans la précédente version.
Circulaires – Trop de circulaires reçues en matière électorale	5	Elles sont absolument nécessaires et traitent chacune d'un sujet particulier en un temps donné. Mieux vaut plusieurs « petites » circulaires qu'une circulaire de cent pages ou plus.
Clôture des listes électorales à faire avant ou après le 31 décembre	5	<i>Avis défavorable :</i> La clôture des listes ne peut avoir lieu qu'au dernier jour de l'année civile.
Clôture du scrutin à 17 h 00 maximum	2	<i>Avis défavorable :</i> Beaucoup trop tôt. Actuellement la clôture est fixée à 18 h 00 ou 20 h 00 selon la population de la commune.
Clôture du scrutin – Documents à remplir : il y en a trop	5	Les documents à remplir sont : les feuilles de dépouillement, le procès-verbal en deux exemplaires, la fiche de proclamation des résultats. Ils sont absolument nécessaires.
Electeurs de l'UE – Les inscrire sur une liste unique servant pour les élections municipales et les élections au Parlement européen	2	<i>Avis défavorable :</i> La participation des étrangers communautaires à ces élections résulte de directives européennes qui ont été transposées dans le droit français. Cette participation est subordonnée à l'inscription de ces derniers sur une liste électorale complémentaire spécifique à chaque type d'élection. L'existence de deux listes distinctes est justifiée par le fait qu'un citoyen de l'UE non français peut souhaiter participer aux élections municipales en France sans participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen, ou l'inverse.
Elections générales – Les organiser un jour de semaine comme dans certains pays de l'UE afin d'améliorer la participation	2	<i>Avis défavorable :</i> Il est peu probable qu'il y ait plus de votants un jour de semaine que le dimanche. L'abstention n'est pas une question de jour.

Elections générales – Les organiser <u>toutes</u> le même jour.	6	<i>Avis défavorable :</i> Les dates de fins de mandats ne coïncident pas. Le système serait difficilement gérable pour tous.
Election présidentielle + élections législatives – Les organiser le même jour	3	<i>Avis défavorable :</i> Les dates de fins de mandat ne coïncident pas.
Election présidentielle – Augmenter le nombre de parrainages (500 actuellement) ou modifier l’engagement des maires	3	<i>Non pertinent :</i> Cela ne concerne pas directement les élections générales.
Elections européennes – Horaires du scrutin à aligner sur les horaires des autres élections (8 h 00 à 18 h 00)	3	<i>Cela a été fait pour les dernières élections... On ne peut prévoir, à l’heure actuelle, ce que sera le dispositif pour les prochaines élections.</i> Extrait de la circulaire du 13 avril 2004 adressée aux préfets au sujet des élections au Parlement européen devant se dérouler en juin : « Contrairement aux élections européennes précédentes où les opérations de dépouillement ne pouvaient commencer qu’après la clôture du scrutin dans l’Etat où l’on votait le plus tard, les bureaux de vote n’auront plus à fermer à 22 heures. En revanche, un Etat membre ne peut rendre public d’une manière officielle le résultat de son scrutin qu’après la clôture du scrutin dans l’Etat membre où les électeurs voteront les derniers (soit l’Italie jusqu’à 22 heures). Conformément au décret de convocation des électeurs, le scrutin sera clos à 18 heures. Toutefois, pour faciliter aux électeurs l’exercice de leur droit de vote, et en application de l’article 11 du décret, vous pourrez prendre des arrêtés à l’effet de retarder l’heure de clôture dans certaines communes. Vous n’aurez recours à cette dérogation que sur proposition ou après avis des maires et dans les seules communes où des circonstances particulières le justifieraient. En tout état de cause, la clôture du scrutin ne saurait être reportée au delà de 20 heures. »
Elections municipales – Ne compter les voix que des listes ou des candidats ayant fait acte de candidature	3	C’est ce qui est fait. Sont comptabilisés comme nuls les bulletins relatifs à des candidats ou des listes n’ayant pas fait acte de candidature.

Elections municipales - Scrutin de liste comme pour les communes de + de 3 500 habitants	3	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Actuellement : scrutin majoritaire à deux tours pour les communes de – de 3 500 habitants (<i>article L. 242 à L. 259 du code électoral</i>) ; scrutin de liste à deux tours pour les communes de + de 3 500 habitants.</p> <p>Le dispositif a été déterminé en fonction de la taille de la commune.</p>
Imprimés utilisés pour les élections – Réduire le format	3	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Il s’agit de documents normalisés conçus pour tous types d’élections.</p>
Inscriptions d’office (jeunes de 18 ans) – Revoir le système	3	<p><i>Avis défavorable (le dispositif n’est, en fait, pas très compliqué ; le code électoral, la circulaire et le guide du maire donnent toutes informations utiles) :</i></p> <p>Lors de la révision annuelle des listes électorales, la commission administrative procède à l’inscription des personnes ayant atteint l’âge de dix-huit ans depuis la dernière clôture définitive des listes ou qui atteindront cet âge au plus tard lors de la prochaine clôture définitive (<i>article L. 11-1 du code électoral</i>).</p> <p>(...)</p> <p>La commission administrative procède à ces inscriptions au regard des listes qui lui ont été transmises par l’INSEE. Il lui appartient, toutefois, de vérifier l’identité et le domicile des intéressés. Ce contrôle est effectué par simple lettre adressée au jeune au domicile figurant au fichier pour l’informer qu’il va être inscrit. Si la lettre ne revient pas à la mairie avec la mention « NPAI » (n’habite pas à l’adresse indiquée) ou « PSA » (parti sans laisser d’adresse), la réalité du domicile est présumée et le jeune est alors inscrit d’office.</p> <p>Il n’est pas nécessaire, en principe, de vérifier la nationalité, dans la mesure où seul le fichier du recensement au titre du service national est utilisé, sauf outre-mer où les fichiers d’assurance maladie continuent à être utilisés.</p> <p>Si les informations transmises par l’INSEE sont incomplètes ou si l’absolue fiabilité de ces dernières n’est pas assurée (y compris celle afférente à la nationalité), il revient au maire, sous l’autorité de la commission administrative compétente, de demander aux intéressés de compléter ces informations, ce qui pourra être fait par correspondance.</p> <p>La commission administrative ne peut prendre l’initiative d’inscrire une personne qui ne figurerait pas sur la liste établie par l’INSEE au maire, même si cette personne satisfait aux autres conditions requises pour être inscrite sur la liste électorale. Un candidat électeur qui se trouverait dans cette situation ne saurait donc être inscrit que selon la procédure de l’article L. 11 ou L. 30 du code électoral, suivant le cas.</p>

Inscription des jeunes, qui auront 18 ans la veille du scrutin, « dans le tableau arrêté le 10 janvier pour éviter la multiplication des papiers » (<i>sic</i>)	4	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Cela équivaudrait à les inscrire <u>avant</u> l'âge requis, ce qui est illégal.</p> <p>Ces jeunes font partie des électeurs qui sont inscrits, selon l'article L. 30 du code électoral, après la clôture des délais d'inscription.</p>
Inscriptions nouvelles – Transmission des éléments d'une commune à l'autre plutôt que de les transmettre à l'INSEE : cela ferait gagner du temps et éviterait les doubles inscriptions	3	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Le passage par l'INSEE est obligatoire. Le temps pendant lequel un électeur est inscrit sur deux listes électorales est temporaire. Et l'INSEE fait le « forcing » pour envoyer les fiches des électeurs à radier à l'approche des élections : le risque d'une double inscription est donc très faible.</p>
Inscriptions sur les listes électorales par Internet	1	<p>Il veut, peut-être, dire « par courriel »</p> <p>Le code électoral prévoit qu'on peut se faire inscrire par correspondance en fournissant les justificatifs nécessaires. L'inscription par courriel n'est pas prévue.</p>
Inscriptions et radiations par la voie électronique directement auprès de l'INSEE plutôt que de remplir des fiches qu'on envoie à l'INSEE	5 (5,21 %)	<p>Il est encore trop tôt pour ce type de dématérialisation. Toutefois, des logiciels permettent déjà de dématérialiser la plus grande partie des échanges d'information entre les mairies et l'INSEE. L'INSEE travaille en outre à la mise en place d'un formulaire unique pour toutes les opérations de radiations des listes</p>
Machines à voter pour toutes les communes	25 (17,71 %)	<p><i>Suggestion pertinente, ce sera sans doute possible dans quelques années...</i></p> <p>Actuellement les machines à voter sont prévues dans les bureaux de vote des communes de plus de 3 500 habitants figurant sur une liste établie, dans chaque département, par le préfet. Une subvention forfaitaire de 400 € est allouée, par l'Etat, pour chaque machine achetée depuis le 1^{er} janvier 2006.</p> <p>Les règles électorales en vigueur dans les communes de moins de 3 500 habitants, notamment pour les élections municipales, rendent, toutefois plus difficiles, leur généralisation à ce type de communes.</p> <p>En outre, le coût des machines demeure élevé, en particulier pour des communes où les économies qu'elles permettent en termes de personnel sont nécessairement moins importantes.</p>

Mandats – Respecter la durée des mandats	1	<p><i>La mesure prise fin 2005 a été imposée par les circonstances :</i></p> <p>La prolongation d'un an des mandats locaux prévue par la loi du 15 décembre 2005 a été décidée en raison des difficultés majeures de mise en œuvre du calendrier électoral de l'année 2007.</p> <p>En effet, au cours de cette même année devaient être renouvelés les mandats du président de la République, des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des sénateurs.</p> <p>Parmi les difficultés précitées, signalons que le renouvellement des mandats locaux en mars 2007, soit dans les semaines précédant l'élection présidentielle, n'aurait pas permis aux candidats à la présidence de la République de recueillir de façon sereine et équitable les parrainages de cinq cents élus avant dix-huitième jour précédant le premier tour de scrutin présidentiel.</p> <p>L'usage républicain s'opposant à ce que les mandats locaux soient abrégés par une loi postérieure aux scrutins correspondants, il a donc été décidé de prolonger ces mandats d'un an.</p> <p>Le mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux qui seront élus en mars 2008 s'achèvera en mars 2014 conformément aux dispositions en vigueur.</p>
Panneaux électoraux – Diminuer le nombre d'emplacements	1	<p><i>C'est déjà possible :</i></p> <p>En dehors de ceux mis en place à côté des bureaux de vote, le maximum des emplacements est fixé en fonction du nombre d'électeurs par commune à l'article R 28 du code électoral.</p> <p>Les règles fixées par cet article sont les suivantes :</p> <p>*communes ayant 500 électeurs et moins : cinq emplacements ;</p> <p>*communes dont le nombre d'électeurs est compris entre 501 et 5 000 : dix emplacements ;</p> <p>(...)</p> <p>Ce nombre est un maximum et la commune n'est donc pas dans l'obligation de les mettre tous en place et pourra retenir la solution la mieux adaptée aux circonstances locales.</p>
Procurations – Démarches à faire à la mairie du lieu de vote plutôt qu'à la gendarmerie, par exemple	15 (10,87 %)	<p><i>Suggestion pertinente – La mesure est envisagée mais n'a pu aboutir à ce jour :</i></p> <p><u>Dispositions actuelles :</u></p> <p>Bien qu'ayant la qualité d'officier de police judiciaire, le maire et ses adjoints ne sont pas habilités à établir les procurations de vote. Les procurations sont établies par un officier de police judiciaire exerçant dans un</p>

		<p>commissariat de police ou une gendarmerie, le juge du tribunal d'instance, une autorité consulaire...</p> <p><u>Dispositions qui étaient prévues dans le PLS 3 déposé devant le Parlement l'été dernier :</u></p> <p>Le gouvernement est autorisé à modifier par ordonnance les dispositions législatives du code électoral afin :</p> <p>1° <u>De permettre l'établissement des procurations par des fonctionnaires territoriaux habilités par le juge d'instance ;</u></p> <p>2° <u>D'instaurer de nouvelles modalités de contrôle du vote par procuration, notamment en soumettant les procurations à l'examen de la commission administrative compétente en matière de gestion de listes électorales.</u></p> <p><i>A suivre...</i></p>
Procuration – Simplifier le dispositif	4	<p><i>Le dispositif a été simplifié récemment :</i></p> <p>Des modalités visant à simplifier le vote par procuration ont été prises par l'ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale (extension des catégories d'électeurs amenées à voter par procuration, suppression de l'estampillage de la procuration...).</p> <p><i>Le guide du maire</i> donne toutes explications utiles sur la manière de procéder.</p>
Radiations – Autorisation de radier les électeurs dont la carte est retournée à la mairie et qui ne participent plus aux scrutins	5	<p><i>Cela existe déjà :</i></p> <p>Le code électoral prévoit la possibilité de radier d'office, après examen de leur situation, les électeurs dont la carte, les courriers de la mairie ou les documents de propagande ont été retournés à la mairie par les services postaux. Il appartient donc au maire de faire une enquête sur chaque cas pour connaître les raisons de ces retours ou de non-retour de la carte à l'occasion des scrutins.</p> <p>Aucune radiation d'office ne peut intervenir si l'électeur concerné n'a pas été avisé de la mesure qui va être prise à son encontre. Il importe, en effet, d'offrir à ce dernier la possibilité de formuler d'éventuelles observations.</p> <p>La circulaire et <i>Le guide du maire</i> donnent toutes explications utiles sur la manière de procéder.</p>
Radiations d'office – Simplifier le dispositif	1	La circulaire et <i>Le guide du maire</i> donnent toutes explications utiles sur la manière de procéder.
Transmission des résultats des élections par courriel (*)	6	Les résultats doivent être transmis immédiatement selon les modalités indiquées par le préfet (actuellement : Fax, téléphone...).
(*) en fait, d'une manière générale,		

ils disent « Internet » en lieu et place de « courriel »		
Transmission des résultats – Liaison avec la gendarmerie : la gendarmerie devrait, comme par le passé, collecter les résultats auprès des mairies plutôt que de faire déplacer les élus. Ne serait-il pas plus judicieux de faire affecter deux gendarmes dans un véhicule ?	1	C'est un problème à résoudre au niveau local.
Relations avec le Trésor public : « par disquette informatique, plutôt que d'avoir 4 ou 5 feuilles à signer pour régler une facture »	1	Un jour peut-être... La dématérialisation des pièces comptables se fait petit à petit.
Révision des listes électorales (inscriptions + radiations) – Simplifier le dispositif	4	<p>Selon les articles R. 6 , R. 7 et R. 25 du code électoral, la commission administrative a pour mission :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de statuer sur les demandes d'inscription ou de radiation reçues à la mairie ; ▪ de constater les changements d'adresse, à l'intérieur de la même circonscription du même bureau de vote d'électeurs déjà inscrits ; ▪ d'examiner la liste nominative établie par l'INSEE en vue de procéder à l'inscription d'office des personnes de dix-huit ans en application des dispositions des articles L. 11-1, L. 11-2 1^{er} alinéa et L. 11-2 2^{ème} alinéa du code électoral (<i>voir infra</i>) ; ▪ de s'assurer que les personnes déjà inscrites ont conservé leur droit à continuer de figurer sur la liste électorale du bureau de vote ; ▪ et de procéder, le cas échéant, à des radiations d'office. <p>La commission administrative tient un registre de toutes ses décisions, ces dernières devant être appuyées par les motifs et les pièces les justifiant (<i>article R. 8 du code électoral</i>). Les dates de notification des décisions de radiation ou de refus d'inscription doivent également figurer sur le registre.</p>

		<p>Un soin particulier doit être apporté dans la tenue de celui-ci, surtout en ce qui concerne la motivation des décisions prises, en particulier celles relatives aux inscriptions à la demande des électeurs énumérées à l'article L. 11 du code électoral (<i>CE, 29 mai 1995, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire</i>).</p> <p>Cette instance se réunit à partir du 1^{er} septembre et procède aux inscriptions et aux radiations jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre inclus (<i>article R. 5 du code électoral</i>). Plusieurs réunions sont à prévoir afin d'étaler, sur la période la plus large possible, l'envoi des avis d'inscription et de radiation à l'INSEE.</p> <p>Le dispositif est expliqué dans <i>Le guide du maire</i>. L'action de la commission administrative est essentielle et il ne saurait être question de supprimer cette instance. Le nombre de fois où elle doit être réunie est laissé à l'appréciation du maire.</p>
Vote par correspondance	3	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Le vote par correspondance a été supprimé depuis plusieurs années et remplacé par le vote par procuration en raison de nombreuses fraudes.</p>
Vote par Internet	1	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Il importe que l'identité de l'électeur soit vérifiée au vu de pièces officielles d'usage.</p>
Total propositions et remarques	143	143 propositions de simplification et remarques faites par 127 maires sur 400.

Commentaires :

36,94 % des maires seulement souhaitent que des mesures de simplification soient faites en matière d'élections générales (31,72 % ayant fait des propositions ou des remarques et 5,22% n'ayant fait aucune proposition ou remarque). Plus de la moitié (57,09 %) ne font pas de propositions et 5,97 % ne se prononcent pas

Deux séries de propositions se distinguent de l'ensemble : à elles seules, elles totalisent 28,58 % du chiffre des propositions et remarques recueillies. Il s'agit de celle relative à l'utilisation des machines à voter et de celle concernant l'établissement des procurations en mairie.

Les machines à voter (17,71 %) ne sont, pour le moment, prévues que pour les bureaux de vote des communes de plus de 3 500 habitants figurant sur une liste établie, dans chaque département, par le préfet. Une subvention forfaitaire de 400 € est allouée, par l'Etat, pour chaque machine achetée depuis le 1^{er} janvier 2006.

Les règles électorales en vigueur dans les communes de moins de 3 500 habitants, notamment pour les élections municipales, rendent, toutefois plus difficiles, leur généralisation à ce type de communes.

En outre, le coût des machines demeure élevé, en particulier pour des communes où les économies qu'elles permettent en termes de personnel sont nécessairement moins importantes.

L'établissement des procurations en mairie avait été inscrit dans le PLS 3 déposé devant le Parlement au début de l'été 2006, malheureusement, le PLS 3 n'a pu être examiné avant la fin de la législature. La mesure n'est pas perdue de vue.

Même si peu de suggestions ont été faites dans les domaines concernés, il convient de faire état de deux mesures récentes visant à simplifier l'activité des collectivités territoriales (constitution des bureaux de vote (5,37 %), circulaire relative aux inscriptions sur les listes électorales (2,08 %).

Constitution des bureaux de vote : le décret du 11 octobre 2006 prévoit que chaque bureau de vote est constitué d'un président, d'au moins deux assesseurs (au lieu de quatre auparavant) et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs de la commune. Deux membres du bureau au moins doivent être présents pendant le déroulement des opérations électorales.

Circulaire relative aux inscriptions sur les listes électorales : la circulaire a fait l'objet d'une réforme complète en octobre 2006 : elle ne comporte plus que 36 pages et 15 000 mots, contre 51 pages et 21 000 mots dans la précédente version.

Enfin, même si le taux de suggestions est faible (5,37 %), il convient de souligner que des maires aimeraient intervenir directement, par la voie électronique, dans les fichiers de l'INSEE pour les inscriptions et radiations. Bien sûr, il est encore trop tôt pour ce type de dématérialisation. Toutefois, des logiciels permettent déjà de dématérialiser la plus grande partie des échanges d'information entre les mairies et l'INSEE. L'INSEE travaille en outre à la mise en place d'un formulaire unique pour toutes les opérations de radiations des listes

Exception faite de ce qui tient de la simple remarque ou encore de la suggestion ne concernant pas directement le sujet (trop de circulaires reçues en matière électorale... augmentation du nombre de parrainages des candidats à la présidence de la République...) on constate notamment, pour le reste, soit que les mesures souhaitées existent déjà (cas des candidats ou des listes n'ayant pas fait acte de candidature, emplacements des panneaux électoraux, radiations d'office de certains électeurs...), soit qu'elles ne sauraient être retenues pour de multiples raisons (transmission des nouvelles inscriptions d'une commune à l'autre plutôt que de passer par l'INSEE, inscription des électeurs ressortissants de l'UE sur une liste unique servant pour les élections municipales et pour les élections au Parlement européen, inscription par anticipation des jeunes qui auront dix-huit ans la veille du scrutin, organisation de toutes les élections générales le même jour, scrutin de liste pour les communes de moins de 3 500 habitants, vote par correspondance..., soit qu'elles portent sur des sujets dits mineurs ou des problèmes locaux (taille des imprimés, relations avec la gendarmerie... Dans presque tous les cas il s'agit de propositions souvent isolées ou presque.

Février 2007

Annexe 6_5

QUESTIONNAIRE ADRESSE A DES COMMUNES DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

ELECTIONS SOCIOPROFESSIONNELLES

□ Elections prud'homales

Q. Le dispositif relatif aux élections prud'homales doit-il, selon vous, demeurer de la compétence du maire ou relever de celles de la chambre des métiers ?

Rester de la compétence du maire	Relever de celle de la chambre des métiers	NSPP	Total
19 (4,85 %)	377 (94,03 %)	4 (1,12 %)	400 (100 %)

Commentaires :

Les élections prud'homales se distinguent par leur complexité au plan de l'organisation et par le faible nombre de votants (aux alentours de 30 % des inscrits). C'est très vraisemblablement pour ces raisons que **la presque totalité des maires (94,03 %) souhaite que les élections prud'homales soient organisées par la chambre des métiers** (4,85 % souhaitent continuer à les organiser, 1,12 % ne se prononcent pas).

Soulignons que le dispositif relatif aux élections prud'homales a été modifié à diverses reprises dont, en dernier lieu, par l'ordonnance n° 2004-603 du 24 janvier 2004 relative aux mesures de simplifications dans le domaine des élections prud'homales et par le décret n° 2004-603 du 24 juin 2004 ayant le même objet.

Les prochaines élections auront lieu le 31 décembre 2008. Le vote électronique sera mis en œuvre pour ces élections. En raison de ce qui précède, il n'y aura donc plus de vote à l'urne en 2008. Les conditions de ce vote seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

Les mesures prises et/ou envisagées par le gouvernement répondent totalement aux attentes des maires.

□ Elections aux chambres d'agriculture

Q. Le dispositif relatif aux élections aux chambres d'agriculture doit-il, selon vous, demeurer de la compétence du maire ou relever de la chambre d'agriculture ?

Rester de la compétence du maire	Relever de celle de la chambre d'agriculture	NSPP	Total
15 (3,73 %)	379 (94,58 %)	6 (1,49 %)	400 (100 %)

Commentaires :

Jusqu'à présent, suite à des mesures de simplifications récentes, les électeurs pouvaient voter soit à l'urne, soit par correspondance. Malgré les mesures prises, la presque totalité de maires (94,58 %) souhaite que les élections soient organisées par les chambres d'agriculture.

Pour les élections de 2007, le vote par correspondance est généralisé. L'électeur devait faire parvenir son vote à la commission *ad hoc* au plus tard le 31 janvier 2007. En application de l'arrêté du 1^{er} décembre 2006, les opérations de dépouillement des votes se sont faites au moyen d'un traitement automatisé. Ainsi les maires n'ont pas eu à organiser ces élections. Les mesures prises par le gouvernement répondent donc totalement à leur attente.

Février 2007

Annexe 6_6

QUESTIONNAIRE ADRESSE A DES COMMUNES DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

CONTROLE DE LEGALITE

□ Non-transmission de certains actes

Q. Citez, dans différents domaines, les actes dont la transmission, au titre du contrôle de la légalité, ne vous paraît pas nécessaire ?

Estimant que certains actes ne devraient pas être transmis	Estimant qu'il n'y a pas lieu de soustraire certains actes à transmission	NSPP	Total
122	96	182	400
30,60 % (a)	23,88 % (b)	45,52 %	100 %

(a) Certains maires citent, comme ne devant plus être transmis, des actes qui ne sont pas ou plus transmissibles (en grisé dans le tableau).

(b) Soulignent, pour la plupart, le toilettage fait par la loi LRL du 13 août 2004 et/ou la nécessité de l'existence du contrôle de légalité des actes des collectivités, certains maires insistent sur la sécurité juridique que leur apporte le contrôle de légalité.

Domaines dans lesquels les communes estiment qu'il n'y a pas lieu de transmettre les actes au titre du contrôle de légalité

(Nota : selon le cas, les communes ont fait une ou plusieurs propositions)

Domaines	Nombre de fois où ce domaine est cité	Observations

Aide sociale – Délibérations relatives aux secours d'urgence	3	<p><i>Avis favorable</i> : le contrôle de légalité des actes individuels des CCAS ne présente pas grand intérêt ; mieux vaut contrôler les actes établissant les critères et modalités de secours.</p> <p><i>Avis réservé</i> : pour ce qui concerne les modalités de mise en place (décisions individuelles du maire en matière d'aide sociale non soumises à transmission : risque de rupture de l'équilibre des pouvoirs dans les CA des CCAS. Ou bien il faudrait envisager un transfert de la compétence, en matière de décisions individuelles, au président du CA avec obligation de compte rendu périodique au CA, ce qui serait plus clair.</p> <p><i>Nota</i> : des propositions de préfets avaient été faites en ce sens. Dans sa séance du 31 janvier 2007, le groupe de travail a approuvé les positions de la DGCL.</p>
Aide sociale – Délibérations relatives aux voyages annuels	3	<p>Cela pourrait être envisagé. Mais, lors de l'élaboration de la loi LRL du 13 août 2004, le choix avait été fait, pour des raisons de lisibilité, de ne pas opérer de discriminations entre les délibérations.</p>
Aide sociale – Délibérations relatives aux colis de fin d'année aux personnes âgées	3	Idem.
Actes faisant l'objet d'un contrôle par ailleurs (divers services de l'Etat, comptable public...)	2	<p><i>Avis défavorable</i> :</p> <p>L'objet et la finalité des contrôles ne sont pas les mêmes dans tous les services.</p>
Associations – Conventions n'engageant pas les finances locales (par exemple, la mise à disposition de locaux)	3	<p><i>Avis défavorable</i> :</p> <p>Il est nécessaire, par exemple, lorsqu'il s'agit d'associations à caractère politique, de contrôler le respect du principe du contrôle de légalité.</p>
Affectation de résultat (« quand son montant est identique à celui inscrit au budget ») (<i>sic</i>)	2	<p><i>Avis défavorable</i> :</p> <p>Cette proposition confond le budget, qui est un acte prévisionnel, avec les actes d'exécution budgétaire</p>
Budget	3	<p><i>Avis défavorable</i> :</p> <p>Cela revient à supprimer le contrôle budgétaire confié aux préfets</p>
Budget – Contrats de prêts	2	<p><i>Avis défavorable</i> :</p> <p>Cette proposition confond le budget, qui est un acte prévisionnel, avec les actes d'exécution budgétaire</p>
Budget - Décisions modificatives	14	<p><i>Avis défavorable</i> :</p> <p>Cela revient à supprimer le contrôle budgétaire confié aux préfets</p>

Budget – Virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre	9	<i>Avis défavorable :</i> Cela revient à supprimer le contrôle budgétaire confié aux préfets
Convention passées entre communes d'un même bassin de vie	2	<i>Avis défavorable :</i> L'appartenance à un même bassin de vie ne justifie pas la non-transmission d'un acte aux services chargés du contrôle de légalité.
Conventions relatives à des servitudes de passage (électricité ou autres...)	2	<i>Avis défavorable :</i> Il doit pouvoir être vérifié que la problématique inhérente aux servitudes de passage a été abordée sous tous ses aspects.
Conventions – (tous types de...)	3	<i>Avis défavorable :</i> a) pièces justificatives de la dépense exigées par le comptable (cela relève de la CP) (FLAE). b) il n'apparaît pas possible de soustraire au contrôle des catégories entières d'actes (CIL).
Délégations de fonctions aux adjoints	3	<i>Avis défavorable :</i> Le contrôle de légalité s'exerce au plan de la légalité interne (respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur) et au plan de la légalité externe (<u>compétence de l'auteur de l'acte</u> , respect des règles de forme...). Il doit pouvoir être vérifié lorsqu'un acte est pris par un adjoint qu'il existait, antérieurement une décision l'habilitant à prendre l'acte en cause.
Délibérations à caractère financier « puisque ces dernières sont aussi contrôlées par le percepteur » (<i>sic</i>)	5	<i>Avis défavorable :</i> Cette proposition confond le contrôle de légalité avec le contrôle exercé par le comptable public
Délibérations sans incidences financières	3	<i>Avis défavorable :</i> Cela reviendrait à ne plus transmettre une grande partie des délibérations.
Dépenses imprévues (certificats administratifs relatifs aux...)	2	<i>Avis défavorable :</i> Pièces justificatives de la dépense exigées par le comptable (cela relève de la CP)
Dépenses relatives aux « petits achats de natures diverses », aux cadeaux...	5	<i>Avis défavorable :</i> Pièces justificatives de la dépense exigées par le comptable (cela relève de la CP)
Dépenses, « dès lors que leur montant est identique à celui inscrit au budget »	2	<i>Avis défavorable :</i> Cette proposition confond le budget, qui est un acte prévisionnel, avec les actes d'exécution budgétaire

Domaine public de la commune – Acquisitions foncières	2	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) a restreint le champ d'application du domaine public. Par conséquent, le nombre d'actes réglementaires pris par le maire en matière de domanialité publique va diminuer au profit des actes relatifs au domaine privé pour lesquels il n'y a pas de soumission au contrôle de légalité. De plus, il convient de vérifier que les règles afférentes aux acquisitions foncières, qui s'opèrent selon des procédés de droit public (droit de préemption, expropriation) sont respectées. Par conséquent, il apparaît que ces actes réglementaires doivent rester soumis au contrôle de légalité.</p>
Domaine public de la commune – Tarifs des locations, d'occupation du domaine public...	5	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) induit l'application de nombreuses dispositions nouvelles pour les communes, notamment en matière de gestion du domaine public, avec notamment la possibilité de conclure des autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels, sur lesquelles il convient de maintenir le contrôle de l'Etat. Par conséquent, il apparaît que ces actes réglementaires doivent rester soumis au contrôle de légalité.</p>
Domaine privé de la commune – Actes divers	7	<i>Ces actes ne sont pas soumis à obligation de transmission.</i>
Environnement (sans précisions)	2	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Le champ de l'environnement est très vaste et touche aussi bien les populations que les sites (plans de prévention des risques naturels, technologiques, développement et protection de la montagne, protection et mise en valeur du littoral, protection et mise en valeur des paysages...). La « sensibilité » du sujet permet difficilement d'envisager de soustraire tel ou tel acte à l'obligation de transmission.</p>
Intercommunalité – Adhésion d'une commune à un EPCI : « c'est plutôt à l'EPCI de transmettre la décision » (sic)	2	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>La modification du périmètre d'un EPCI (accueil ou retrait d'une commune) implique obligatoirement deux actes : la délibération de la commune concernée et celle de l'EPCI. Il doit pouvoir être vérifié qu'une décision d'un conseil municipal existe en amont de celle de l'organe délibérant de l'EPCI et que les actes sont concordants.</p>

Marchés publics – « Appels d’offres » (<i>sic</i>)	2	<i>Avis défavorable :</i> Il doit pouvoir être vérifié des éléments tels que la régularité de l’ouverture à la concurrence, l’égalité de traitement des soumissionnaires, le respect des critères définis au cahier des charges lors du choix du titulaire...
<i>Personnel – Actes qui, par ailleurs, sont aussi transmis au centre de gestion</i>	2	<i>Avis défavorable :</i> Cette proposition confond les rôles respectifs des services du contrôle et ceux du centre de gestion.
Personnel – Avancement d’échelon	16	<i>Ces actes sont exclus de la liste des actes soumis à transmission obligatoire depuis la loi LRL du 13/08/2004</i>
Personnel – Avancement de grade	23	<i>Avis défavorable :</i> Dans le cadre de l’examen de la loi LRL du 13 août 2004, il a été décidé de maintenir la transmission des actes ci-contre. En effet, il faut vérifier que la procédure a bien été respectée (CAP) et que le bénéficiaire remplit bien les conditions pour bénéficier d’un avancement. La transmission au préfet des avancements de grade semble, in fine, indispensable pour garantir que ces décisions respectent bien les règles statutaires.
Personnel – Modification de la durée hebdomadaire du travail	7	<i>Avis défavorable :</i> La durée hebdomadaire du travail est fixée par délibération. Toutes les délibérations sont soumises à transmission obligatoire et le contrôle de légalité doit permettre de vérifier le respect de la norme des 1 600 heures annuelles de service.
Personnel – « Visa des contrats d’embauche établis par le centre de gestion » - Contrats successifs pour remplacer un agent en congé de maladie de longue durée	7	<i>Avis défavorable :</i> Les contrats pour besoin occasionnel ou saisonnier ne sont plus transmissibles. Quant aux contrats sur emploi permanent ils doivent demeurer dans la liste des actes à transmission obligatoire s’agissant de recrutements dérogatoires.
Police - Ouverture de débits de boissons temporaires	11	<i>Avis favorable de la DGCL ainsi que du groupe de travail (des propositions de préfets avaient été faites en ce sens). Ce sujet a été évoqué plusieurs fois lors des réunion du groupe.</i>
<i>Police – Circulation et stationnement</i>	2	<i>Ces actes ne sont plus soumis à obligation de transmission depuis la loi LRL du 13 août</i>
Police – Toutes décisions relatives aux pouvoirs de police du maire	3	<i>Avis défavorable :</i> <i>Ce sont des décisions prises sans contrôle de l’assemblée municipale et qui peuvent porter atteinte à l’exercice des libertés publiques.</i>
Procès-verbaux fournissant des renseignements en matière	2	Si les actes visés sont les procès-verbaux liés à la constatation d’infractions au code de l’urbanisme, ces actes sont hors de la présente problématique du contrôle de légalité. S’il s’agit des certificats d’urbanisme, il ne

d'urbanisme		convient pas de créer une distinction, source de confusion, entre ceux qui seraient soumis à obligation de transmission et ceux (indiquant les dispositions d'urbanisme applicables à un terrain) qui n'y seraient pas soumis.
Règlement intérieur – Conseil municipal	2	Seule la délibération adoptant ou modifiant le règlement intérieur est obligatoirement transmissible. Si le règlement n'est pas transmis avec la délibération, le préfet peut le demander (<i>article L. 2131-3 du CGCT.</i>)
Règlement intérieur (s) (s) (tous...)	2	Même remarque que ci-dessus.
Services publics locaux – Révision des redevances	3	<i>Avis défavorable :</i> Il convient, notamment, de vérifier que la révision des tarifs n'entraîne pas une rupture d'égalité des usagers devant le service public.
Services publics locaux – Tarifs des garderies, des cantines...	2	<i>Avis défavorable :</i> Comme ci-dessus. De plus, il doit pouvoir être vérifié que les différences de tarification entre les usagers reposent sur des motifs sociaux.
Subventions « puisqu'elles figurent d'une façon détaillée au budget » (<i>sic</i>)	5	<i>Avis défavorable :</i> Cette proposition confond le budget, qui est un acte prévisionnel, avec les actes d'exécution budgétaire
Syndicats de communes – Contributions budgétaires et/ou fiscalisées de la commune	2	<i>Avis défavorable :</i> L'obligation de transmission repose sur la nécessité d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire.
Syndicats de communes – Adhésion ou retrait d'une commune	2	<i>Avis défavorable :</i> Cette proposition est en contradiction avec les dispositions de l'article L. 5211-18 du CGCT qui fait obligation de transmettre l'acte relatif à ces contributions.
Urbanisme – Permis de construire et/ou autres utilisations du sol	18	<i>Avis défavorable :</i> Le nombre d'actes d'urbanisme pris par le maire et soumis au contrôle de légalité a déjà été restreint par la loi LRL du 13 août 2004. La réforme actuelle du régime des autorisations d'utilisation du sol, sur le fondement de l'ordonnance du 8 décembre 2005, en regroupant en trois catégories les diverses autorisations, est de nature à simplifier considérablement le dispositif. Par conséquent, ces actes doivent rester soumis au contrôle de légalité.

Urbanisme – Décisions pour lesquelles, la DDE effectue un contrôle par ailleurs	5	<i>Avis défavorable :</i> Outre les éléments précités, il convient de rappeler que c'est le préfet qui est responsable du contrôle de légalité. L'intervention de la DDE par ailleurs (par exemple, au niveau de l'instruction) n'est pas de nature à modifier le dispositif.
Voirie (actes divers : autorisations de voirie, contraventions de voirie...) Sujet déjà traité en partie à compléter.	5	S'agissant des <u>autorisations de voirie</u> , rappelons que celles-ci comprennent : * <u>les permissions de voirie</u> . Ces actes sont délivrés par l'autorité chargée de la gestion du domaine public. Elles sont donc délivrées par le président de la communauté. * les permis de stationnement. Ces autorisations se rattachent à l'exercice de la police de la circulation. C'est donc le maire, sur le fondement de l'article L.2213-1 du CGCT, qui délivre les permis de stationnement sur les voies reconnues d'intérêt communautaire, sauf si l'EPCI bénéficie d'un transfert des pouvoirs de police en application de l'article L.5211-9-2 du CGCT. * <u>les actes individuels d'alignement</u> . Ces actes qui n'induisent aucun transfert de domanialité sont délivrés par le président de la communauté, chargé de la gestion de la voie. La non-transmission des autorisations de voirie avait été proposée par un préfet. Une expertise avait été faite par la DGCL, laquelle n'était pas favorable à la non-transmission de ces autorisations. Dans sa séance du 31 janvier 2007, le groupe de travail a estimé que la position de la DGCL était un peu sévère et a demandé que la position soit revue. En définitive, la DGCL a fait savoir, lors de la réunion du groupe de travail du 7 février 2007 que les autorisations de voirie pourraient figurer sur la liste des actes non soumis à obligation de transmission.
Total des requêtes	199 (*)	199 requêtes faites par 122 maires sur 400.

(*) 25 d'entre elles (12,56 %) portent sur des domaines pour lesquels les actes ne sont pas ou ne sont plus transmissibles (domaine privé de la commune, avancements d'échelon, circulation et stationnement).

□ **Manque d'harmonie entre les services de l'Etat**

Q. Citez trois domaines dans lesquels vous avez constaté un manque d'harmonie entre les services de l'Etat dans le cadre du contrôle de légalité ?

Ayant constaté un manque d'harmonie	N'ayant pas constaté de manque d'harmonie	NSPP	Total
-------------------------------------	---	------	-------

261	21	118	400
65,30 %	5,22 %	29,48 %	100 %

Manque d'harmonie dans :	Nombre de réponses	%
Un domaine	98	24,57
Deux domaines	96	24,00
Trois domaines	187	46,86
Quatre domaines	14	3,43
Cinq domaines	5	1,14
Totaux	400	100

Domaines où le manque d'harmonie a été constaté

Domaines	Nombre de fois où le domaine est cité	%	Rang
Coopération intercommunale	133	13,49	3ème
Domaine budgétaire (budget, compte administratif, décisions modificatives, etc.)	166	14,69	2ème
Domanialité	31	3,13	9ème
Environnement	94	9,64	6^{ème} ex
Fonction publique territoriale	121	12,29	4^{ème} ex
Habitat et urbanisme	188	19,04	1er
Marchés publics	120	12,29	4^{ème} ex
Police	54	5,54	8ème
Services publics locaux	97	9,89	6^{ème} ex
Totaux	984	100,00	
984 signalements faits par 261 maires sur 400			

- Mesures de simplifications semblant nécessaires

Q. Des mesures de simplifications vous semblent-elles nécessaires en matière de contrôle de légalité ?

Oui avec suggestions	Oui sans suggestions	Non	NSPP	Total
75 (a) (b)	33	178	114	400
18,66 %	8,20 %	44,40 %	28,74 %	100 %

(a) Les mesures qui existent déjà sont en grisé – (b) Certaines suggestions ne sont pas relatives à la simplification du contrôle de légalité (il s'agit, souvent, de mesures de simplification). Elles sont traitées in fine.

Si « oui » citez-en trois maximum :

Suggestions de mesures relatives à la simplification du contrôle de légalité

Suggérant une mesure	Suggérant deux mesures	Suggérant trois mesures	Total
6	4	3	75
90 %	6 %	4 %	100 %

Mesures suggérées en matière de contrôle de légalité

Mesures	Nombre de fois où cette mesure est citée	Observations
Alléger les règles de contrôle en matière de matière d'habitat et/ou d'urbanisme	6	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>En matière d'habitat et de logement social, le nombre d'actes pris dans les petites communes, hors les actes pris par délégation de l'Etat, est faible et porte en particulier sur des questions de sécurité (immeubles menaçant ruine). Il n'apparaît donc pas opportun d'envisager une simplification dans ce domaine.</p> <p>En matière d'urbanisme, le nombre d'actes pris par le maire et soumis au contrôle de légalité a été restreint par la loi LRL du 13 août 2004. La réforme actuelle du régime des autorisations d'utilisation du sol sur le fondement de l'ordonnance du 8 décembre 2005, en regroupant en trois catégories les diverses autorisations, est de nature à simplifier considérablement le dispositif. Par conséquent, ces actes doivent rester soumis au contrôle de légalité.</p>
Alléger les règles de contrôle en matière budgétaire	4	<p>Cette préoccupation relève davantage de la simplification du travail des préfectures que de celui des communes.</p> <p>La DGCL travaille à ce chantier dans le cadre de la décentralisation de la transmission des budgets. Il est, en effet, prévu d'adjoindre à l'application ACTES un module « Actes budgétaires » qui permettra, d'une part, de dématérialiser la transmission des actes budgétaires et d'automatiser certains contrôles budgétaires.</p>

<p>Alléger les règles de contrôle en matière de fonction publique territoriale</p>	<p>3</p>	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>La question d'un nouvel allègement de cette liste</p> <p>La gestion du personnel territorial donne lieu à de nombreux actes d'importance inégale. Certains actes, bien que non exempts d'illégalités, peuvent être néanmoins considérés comme des actes de gestion courante qui, en raison de leur nombre (avancement d'échelon, congé de maladie...) et du peu de conséquences qu'ils entraînent ne sont plus transmissibles au préfet.</p> <p>Des illégalités récurrentes ont été constatées en ce qui concerne : les recrutements de contractuels, les emplois de cabinet, les recrutements et les avancements de grade des fonctionnaires, le régime indemnitaire et l'attribution de primes et avantages divers.</p> <p>Ces illégalités ne peuvent être considérées comme des transgressions ponctuelles. Elles sont nombreuses nonobstant la dissuasion du contrôle de légalité. Sans un contrôle rigoureux des actes les concernant, elles risquent de se multiplier, avec pour effet de remettre en cause : les principes et les fondements du statut de la fonction publique, l'unité de ce statut entre les différentes collectivités territoriales et, notamment, un déséquilibre des flux de personnel entre collectivités au détriment des plus petites, la crédibilité même de la fonction publique territoriale et notamment de son encadrement.</p> <p>Il convient donc de maintenir l'obligation de transmission des actes, notamment pour les avancements de grade. Il s'agit en particulier de vérifier que la procédure a été respectée (CAP) et que le bénéficiaire remplit bien les conditions pour bénéficier d'un avancement. La transmission au préfet des avancements de grade semble, <i>in fine</i>, indispensable pour garantir que ces décisions respectent bien les règles statutaires..</p>
<p>Alléger les procédures : les documents sont contrôlés 2 ou 3 fois</p>	<p>2</p>	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Indépendamment du contrôle de légalité, plusieurs contrôles sont effectivement exercés, chacun ayant sa finalité propres (par exemple, ceux exercés par la DDE, l'architecte des bâtiments de France, le comptable public...). Ils ne sauraient, par conséquent, être supprimés.</p>

Dématérialiser le contrôle de légalité par la télétransmission des actes	18	<p><i>Cela existe déjà :</i></p> <p>La télétransmission des actes est une mesure du programme ACTES. Il est prévu d'étendre ce programme à tout le territoire.</p> <p><i>Sujet abordé à plusieurs reprises lors des réunions du groupe de travail.</i></p>
Dématérialiser le contrôle budgétaire	3	<p><i>Avis favorable :</i></p> <p>La DGCL a progressé dans la dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité avec le déploiement du projet ACTES. Il a été décidé, compte tenu du retard pris par le MINEFI dans la conception et le déploiement d'HELIOS, d'intégrer, au sein du projet ACTES, un module « contrôle budgétaire ».</p> <p><i>Sujet abordé par le groupe de travail le 7 février 2007, suite à des propositions de préfets en vue de la dématérialisation.</i></p>
Définir ce qui rend un acte exécutoire	3	<p><i>Cela existe déjà :</i></p> <p>Lorsque l'acte est soumis à l'obligation de transmission, il acquiert un caractère exécutoire dès qu'il a été procédé à sa publication ou à son affichage et qu'il a été reçu en préfecture ou sous-préfecture (<i>article L. 2131-1 du CGCT</i>). Lorsqu'il n'est pas soumis à obligation de transmission, l'acte est exécutoire de plein droit dès qu'il a été procédé à sa publication ou son affichage ou à sa notification à l'intéressé.</p> <p>Le caractère exécutoire des actes est certifié par le maire sous sa responsabilité (<i>article L. 2131-1 du CGCT</i>).</p> <p><i>Ces dispositions sont indiquées dans Le guide du maire.</i></p>
Faire les remarques sur l'illégalité d'un acte bien avant l'expiration du délai de deux mois (« pour ne pas se sentir en situation d'insécurité juridique permanente... », « pour ne pas avoir à réparer les erreurs dans des délais trop brefs.. » (<i>sic</i>) ou faire passer le délai de deux à un mois	22	<p><i>Avis favorable de principe :</i></p> <p>Il appartient aux préfectures de s'organiser en conséquence.</p>
Délibérations – Pièces devant les accompagner : ne les transmettre qu'à la demande du préfet et non pas systématiquement	2	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Ne sont obligatoirement transmissibles que les pièces comportant de forts enjeux (en nombre limité) énumérées à l'article L. 2131-2 du CGCT.</p> <p>Les autres pièces peuvent être demandées à tout moment par le préfet s'il l'estime nécessaire à l'exercice de son contrôle de légalité (<i>article L. 2131-3 du CGCT</i>).</p>

Etablir une liste des actes transmissibles et une liste des actes qui ne le sont pas	3	<p><i>Cela existe déjà :</i></p> <p>Le CGCT et <i>Le Guide du maire</i> fixent la liste des actes transmissibles. Ceux qui ne le sont pas sont donc tous les autres.</p> <p><i>Toutefois, comme il a été dit au sein du groupe de travail (31 janvier 2007), suite à des propositions de préfets :</i> une circulaire préfectorale pourrait rappeler les dispositions en vigueur ainsi que les modifications apportées par la loi du 13 août 2004.</p>
Envoi unique des pièces dans un seul service plutôt que de les envoyer à la préfecture, chez le comptable, dans tel ou tel service de l'Etat, etc.	1	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Les modalités de contrôle ne sont pas les mêmes et les pièces exigées non plus, même si certaines pièces sont exigées par deux ou plusieurs des services en cause.</p>
Fournir les documents (délibérations ou autres) en un seul exemplaire au lieu de quatre)	1	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>La destination de chaque exemplaire est différente. Avec l'extension de la dématérialisation, il ne sera plus nécessaire de fournir un document en plusieurs exemplaires.</p>
Harmoniser les positions des services de l'Etat dans différents domaines. Ces services devraient établir, collectivement les règles à appliquer	2	<p>Le manque d'harmonie entre les positions des différents services de l'Etat existe effectivement (65,30 %) (voir <i>supra</i>).</p>
<u>Marchés publics</u> : Ne pas soumettre les marchés publics au contrôle en dessous d'un certain seuil [non précisé]	6	<p><i>Cela existe déjà :</i></p> <p>Les marchés passés selon la procédure adaptée (en dessous de 210 000 €) ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité.</p> <p>Ce sujet a été abordé à diverses reprises lors des réunions du groupe de travail.</p>
<u>Marchés publics</u> : Ne pas transmettre, dans le cadre des marchés publics, le PV de la commission d'appel d'offres au contrôle de légalité, vu que le comptable public assiste à cette commission, un compte rendu <u>simplifié</u> devrait suffire	2	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Ce document permet d'apprécier la régularité de l'ouverture à la concurrence, à l'égalité de traitement des soumissionnaires et le respect des critères définis au cahier des charges lors du choix du titulaire.</p>
<u>Urbanisme</u> : Ne pas transmettre les décisions en matière d'urbanisme qui, par ailleurs, font d'un contrôle par la DDE	3	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Les contrôles exercés répondent, chacun, à des exigences particulières, même si, parfois, il existe certains recoupements.</p>
Total suggestions	81 (*)	81 suggestions faites par 75 maires sur 400 (*) 30 (37,03 %) concernent des mesures qui existent déjà.

Suggestions de mesures ne concernant pas le contrôle de légalité, néanmoins, elles intéressent, à des degrés divers, la simplification de l'activité des collectivités territoriales

(Nota : un même questionnaire peut contenir deux ou plusieurs suggestions de ce type, elles s'ajoutent, assez souvent, à celles faite en matière de contrôle de légalité)

Objet	Nombre de fois	Observations
Apporter aide et conseils aux petites communes dans tous les domaines	2	<p><i>Avis favorable :</i></p> <p>Sujet abordé à diverses reprises par le groupe de travail. Deux mesures ont été retenues (incluses dans le rapport du 15 novembre 2006 remis au ministre délégué) :</p> <p>les formations faites gratuitement à la préfecture pour les élus locaux par les chefs des services déconcentrés et le comptable public ; aide et conseils des EPCI à leurs communes membres dans les domaines de compétences de ces dernières</p>
Autoriser le maire à accepter l'indemnité versée par une compagnie d'assurance en cas de sinistre	3	<p><i>Avis favorable :</i></p> <p>L'article L. 2122-22 du CGCT dans son alinéa 6 autorise le conseil municipal à déléguer au maire uniquement la passation des contrats d'assurance. Il ne permet donc pas au maire d'accepter l'indemnité de sinistre qui constitue une mesure d'exécution du contrat.</p> <p>Il est donc envisageable de compléter la rédaction de cet alinéa et d'harmoniser ainsi les régimes de délégation de l'organe délibérant à l'exécutif en matière de passation et d'exécution des contrats d'assurance des collectivités locales.</p> <p>Cette disposition de nature législative pourrait permettre au maire d'accomplir tous les actes subséquents par délégation du conseil municipal et dans les limites qu'il fixe, conformément à la jurisprudence dégagée par le conseil d'Etat le 12 mars 1975 dans un arrêt "commune des Loges Margueron". Ces actes intègrent en particulier l'acceptation du montant des indemnités de sinistre versées à la commune par les compagnies d'assurance.</p> <p>Une réponse a été rendue en ce sens à la question écrite n° 73275 du député Vincent Rolland publiée au Journal Officiel le 4 juillet 2006.</p> <p><i>Nota la suggestion avait été faite par un préfet. Le sujet a été examiné par le groupe de travail dans sa séance du 7 février 2007.</i></p>
Faire preuve de plus d'indulgence quand l'erreur ne concerne que la forme et pas le fond	2	<p><i>Avis favorable de principe :</i></p> <p>Il appartient aux préfectures de procéder en conséquence.</p>
Mettre en ligne des modèles de délibérations (mentions obligatoires, références des textes à viser...)	2	<p>En raison de la multiplicité des actes possibles, la procédure serait très lourde à mettre en œuvre. Au mieux, on pourrait indiquer les grands principes.</p>
Régler directement les fournisseurs sans passer par le Trésor public	2	<p><i>Avis défavorable :</i></p> <p>Cette proposition méconnaît le principe de</p>

		séparation de l'ordonnateur et du comptable qui régit, en France, l'exécution de la totalité des dépenses publiques (locales et étatiques). Il existe, toutefois, pour les petites dépenses, la possibilité de déroger à ce principe grâce aux régies d'avances.
Simplifier les mesures relatives à divers actes administratifs	2	Comme on l'a dit dans le rapport du 15 novembre 2006 remis au ministre délégué : « La simplification est en marche... » C'est un vaste chantier ouvert dans le cadre de la simplification du droit entreprise ces dernières années.
Simplifier les mesures relatives au droit du sol	2	Ce problème relève du ministère chargé de l'équipement.
Simplifier les mesures relatives à l'organisation des fêtes, brocantes, ventes au déballage...	2	Ce problème rejoint celui des vide-greniers évoqué lors des réunions du groupe de travail dans ses séances des 31 janvier et 7 février 2007. Le MIAT est <i>a priori</i> favorable à la transformation du régime actuel en un régime de déclaration. La procédure d'autorisation figure parmi les régimes examinés dans le cadre du chantier mené par la DGME.
Simplifier les règles relatives à la passation des marchés	7	Effectivement, les règles sont complexes.... Et si elles devraient être simplifiées, ce serait pour toutes les collectivités. Les outils existants (nouveau <i>Guide du maire</i> , site du MINEFI, cellule d'information juridique pour les acheteurs publics installée à Lyon...) devraient, dans une certaine mesure, pallier aux difficultés rencontrées. Mais, sans doute, un petit « plus » est-il nécessaire...
Total	24	

Commentaires :

1^{er} volet : de la non-transmission de certains actes au contrôle de légalité : 30,60 % des maires estiment que certains actes ne devraient pas être transmis, tandis que 23,88 % considèrent qu'il n'y a pas lieu de soustraire d'autres actes que ceux existants à obligation de transmission, par ailleurs, près de la moitié des maires (45,52 %) ne se prononcent pas.

Il convient de souligner que nombreux sont les maires, parmi les 23,88 % précités qui soulignent le toilettage fait par la loi LRL du 13 août 2004 et/ou la nécessité de l'existence du contrôle et que certains d'entre eux louent la sécurité juridique que leur apporte le contrôle de légalité. Par ailleurs, on constate que certains maires citent comme ne devant plus être transmis, des actes qui ne le sont pas ou qui ne le sont plus (25 requêtes sur 199, soit 12,56 % intéressant respectivement le domaine privé de la commune, les avancements d'échelon, la circulation et le stationnement) (*ces actes sont désignés en grisé dans le tableau [P. 2 à 8]*).

Parmi les 42 catégories d'actes que les 30,60 % de maires précités souhaiteraient ne plus transmettre, seules quelques-unes peuvent être retenues sous certaines conditions, elles intéressent les domaines de l'aide sociale (décisions individuelles de secours d'urgence, par exemple), de la police (ouverture des débits de boissons temporaires), et de la voirie (autorisations de voirie). Dans les autres cas, la nécessité de la transmission s'impose absolument (par exemple pour les contrats de prêts, les arrêtés d'avancement de grade, les actes fixant les tarifs d'occupation du domaine public).

2^{ème} volet : du manque d'harmonie entre les services de l'Etat : 65,30 % des maires disent avoir constaté un manque d'harmonie, tandis que 5,22 % seulement disent ne pas avoir constaté de manque d'harmonie, près du tiers des maires (29,48 %) ne se prononcent pas à ce sujet. Ce manque d'harmonie est constaté d'une part, lorsqu'il y a différence d'interprétation entre un service déconcentré de l'Etat (par exemple, la DDE) et la préfecture ou entre deux sous-préfectures d'un département au regard d'un même cas ou entre la sous-préfecture et la préfecture au regard, également, d'un même cas.

Invités à faire connaître trois domaines dans lequel un manque d'harmonie a été relevé par eux, les réponses des maires s'étant prononcé se répartissent à raison de un domaine (24,57 %), deux domaines (24,00 %), trois domaines (46,86 %), quatre domaines (3,43 %), cinq domaines (1,14 %).

Les trois domaines qui arrivent en tête au titre du manque d'harmonie sont : l'habitat et l'urbanisme (19,04 %) – le domaine budgétaire (budget, compte administratif, décisions modificatives, etc.) (14,69 %), la coopération intercommunale (13,49 %). Signalons que le domaine des marchés publics et de la fonction publique territoriale arrivent à égalité à la quatrième place avec 12,29 %. Les domaines où les disparités ont été constatées sont, naturellement, parmi les plus complexes et ceux où les évolutions sont constantes, notamment en matière d'urbanisme et de marchés publics.

3^{ème} volet : des mesures de simplifications nécessaires : les réponses positives ne sont que de l'ordre de 26,86 % (dont 18,66 % avec suggestions), tandis que les réponses négatives et les NSPP atteignent respectivement 44,40 et 28,74 %. Parmi les maires ayant donné une réponse positive, seuls 18,66 % ont suggéré une ou des mesures de simplification en matière de contrôle de légalité.

Invités à suggérer trois mesures de simplification, les réponses des maires s'étant prononcé se répartissent à raison d'une mesure (90 %), deux mesures (6 %) et trois mesures (4 %).

Comme précédemment, on constate souvent que des suggestions portent sur des mesures qui existent déjà (30 sur 81, soit 37,03 %) (elles apparaissent en grisé dans le tableau p. 12 à 17). Les suggestions portent d'abord sur la dématérialisation des actes (18 sur 30, soit 60 %) ; dans ce cas spécifique on serait en droit de considérer, même si ce n'est à aucun moment précisé, que les maires souhaitent adopter, dès que cela sera possible dans leur commune, le système mis en place ces dernières années et cela tend à démontrer leur intérêt pour les techniques modernes. Elles se répartissent pour le reste (12 sur 30, soit 40 %) entre la définition du caractère exécutoire d'un acte, l'établissement de la liste des actes transmissibles, la non-transmission des marchés en dessous d'un certain seuil ; dans ces cas, il apparaît que les maires méconnaissent les mesures existantes, récentes ou non.

Enfin, on remarque que des suggestions n'intéressent pas le contrôle de légalité. Loin d'être rejetées, elles ont fait l'objet d'un examen attentif au même titre que les autres vu qu'elles intéressent, à des degrés divers, la simplification de l'activité des collectivités territoriales (p.18 à 20).

S'agissant des suggestions visant à une simplification en matière de contrôle de légalité, la plupart ne peut être retenue en raison de la nécessité de conserver le contrôle existant dans les domaines en cause (par exemple, en matière de fonction publique territoriale). Il apparaît assez souvent qu'une certaine confusion existe entre les différents contrôles existants. Parmi les suggestions intéressantes, notons, tout d'abord, celle relative à la dématérialisation des actes budgétaires et rappelons à cet égard que compte tenu du retard pris par le MINEFI dans la conception et le déploiement d'HELIOS, le MIAT a décidé d'intégrer, au sein du projet « ACTES » un module « contrôle budgétaire ». Notons ensuite, celles assez nombreuses (22 sur 81, soit 27,16 %) qui portent sur « la nécessité de faire les remarques bien avant l'expiration du délai de deux mois », mais l'on touche-là le domaine d'organisation des préfectures en matière de contrôle et, enfin, celle qui dit que les services devraient harmoniser leurs positions (rappelons que 65,30 % des maires ont dit avoir constaté un manque d'harmonie entre les services de l'Etat.)

Les suggestions ne concernant pas le contrôle de légalité visent, quant à elles, à simplifier l'activité des collectivités territoriales. Il est intéressant de constater que la plupart d'entre elles s'inscrivent dans les sujets abordés favorablement lors des travaux du groupe de travail (aide et conseils aux petites communes, modalités d'acceptation de l'indemnité versée en cas de sinistre, règles relatives aux ventes au déballage...). Une proposition ne peut être retenue (il y a méconnaissance de la séparation de l'ordonnateur et du comptable). Une autre (simplifier les mesures relatives à divers actes administratifs) s'inscrit dans le vaste chantier de simplification du droit entrepris ces dernières années....

Février 2007

Annexe 6_7

<p>QUESTIONNAIRE ADRESSE A DES COMMUNES DE MOINS DE 2000 HABITANTS</p> <p>Enquête décembre 2006/janvier 2007</p>
--

INSTRUCTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE M14

Q. La M14 rénovée vous paraît-elle plus commode à utiliser que la précédente ?

Oui	Non avec suggestions	Non sans suggestions	NSPP	Total
252	58	53	37	400
63,06 %	14,56 %	13,06 %	9,33 %	100

Si « non » quels sont les trois points qui, selon vous, pourraient être encore simplifiés ?

Points qui pourraient être encore simplifiés

Ayant cité 1 point	Ayant cité 2 points	Ayant cité 3 points	Total
46	7	5	58
78,94 %	13,16 %	7,90 %	100 %

Points qui pourraient encore être simplifiés selon les maires

Désignation	Nombre de fois où le point est cité	%	Rang
-------------	-------------------------------------	---	------

Actifs (sorties d')	2	1,72	12 ^{ème} ex
Amortissements	6	5,17	6 ^{ème} ex
Articles (diffèrent selon qu'il s'agit d'opérations d'ordre ou d'opérations budgétaires, trop grand nombre...)	8	6,90	4 ^{ème} ex
Budget annexes	3	2,45	9 ^{ème} ex
Cessions de biens	8	6,90	4 ^{ème} ex
Chapitres	2	1,72	12 ^{ème} ex
Comptes	3	2,45	9 ^{ème} ex
Etat de la dette	2	1,72	12 ^{ème} ex
ICNE	3	2,45	9 ^{ème} ex
Immobilisations	6	5,17	6 ^{ème} ex
Nomenclature des produits	2	1,72	12 ^{ème} ex
Opérations d'ordre	10	8,62	3ème
Présentation générale (manque de lisibilité, trop de pages...)	32	27,59	1er
Questions patrimoniales	2	1,72	12 ^{ème} ex
Résumé (peu parlant)	2	1,72	12 ^{ème} ex
Résultats (excédents et déficits)	6	5,17	6 ^{ème} ex
Section d'investissement (beaucoup de pages ne servent pas)	16	13,79	2ème
Totaux	116	100	-
116 propositions faites par 58 maires sur 400.			

Commentaires :

63,06 % des maires estiment que la M14 actuelle est plus commode à utiliser que la précédente. 27,62 % la trouvent la moins commode. Parmi ces derniers, 14,56 % sont en mesure de citer le ou les points qui, selon eux, seraient à améliorer. 9,33 % ne se prononcent pas.

Invités à formuler trois propositions de points à améliorer, on constate que la majorité des maires interrogés (**78,94 %**) **n'ont qu'une proposition** à faire, 13,16 % en formulent 2 et **7,90 % seulement en font 3.**

Les points que les maires aimeraient voir améliorer sont, pour les trois qui arrivent en tête :

la présentation générale (27,59 %) dont ils soulignent le manque de lisibilité ainsi que le trop grand nombre de pages ;

la section d'investissement (13,79 %) dont ils disent que beaucoup de pages ne sont pas utilisées par les petites communes ;

et les opérations d'ordre (8,62 %) au sujet desquelles ils ne donnent pas de précisions.

Février 2007

Annexe 6_8

QUESTIONNAIRE ADRESSE
A DES COMMUNES
DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

MARCHES PUBLICS

Q. Les procédures figurant dans le code des marchés publics de 2006 vous paraissent-elles plus simples qu'auparavant ?

Oui	Non	NSPP	Total
160	170	60	400
39,93 %	42,54 %	17,53 %	100 %

Q. Avez-vous des suggestions de simplification à faire en matière de marchés publics ?

Oui	Non	NSPP	Total
110	202	88	400
27,61 %	50,38 %	22,01 %	100 %

Nota : Dans près de 20 % des questionnaires, les maires déplorent l'instabilité juridique du code (3 refontes entre 2001 et 2006 auxquelles s'ajoutent les modifications faites entre-temps). Ils soulignent, parallèlement, les difficultés rencontrées par les personnels pour comprendre une réglementation complexe qui, de plus, change souvent.

Si « oui » lesquelles ?

Suggestions de simplifications faites par des maires

Suggestions	Nombre de fois où la suggestion a été faite	%	Rang	Observations
Appel d'offres – Elaborer des modèles types pour	2	1,35	6 ^{ème} ex	Le site du MINEFI, dédié aux collectivités territoriales, traite, notamment, de tous les sujets relatifs aux marchés publics. En

lancer la procédure				outre, on peut télécharger des imprimés.
Dématérialisation – Harmoniser les différentes procédures	4	2,70	5 ^{ème}	Ce serait, évidemment, l'idéal...
Dématérialisation – Supprimer l'obligation de dématérialiser des procédures des marchés	2	1,35	6 ^{ème} ex	La dématérialisation des procédures des marchés publics fait partie du plan ADELE. Ce n'est qu'à compter du 1 ^{er} janvier 2010 que le pouvoir adjudicateur pourra exiger la transmission des candidatures et des offres par la voie électronique. Pour le moment, le papier peut encore être utilisé. Le MINEFI a rédigé un vade-mecum juridique sur la dématérialisation des marchés publics, document qui peut être téléchargé en format PDF.
Edition d'un nouveau code - A chaque nouvelle édition de code, établir un état comparatif entre les anciennes et les nouvelles mesures	4	4,05	4 ^{ème}	Idée intéressante...
Montant des marchés – Relever les différents seuils prévus au code, en particulier celui fixé à 4 000 € <i>En d'autres termes, plus les seuils sont élevés, plus on a de chances, en tant que collectivités passant plutôt des « petits marchés », d'échapper aux règles concernant les « marchés assez importants ou importants ».</i>	30	27,03	.2 ^{ème}	Les seuils ont relevés dans le nouveau code. Si relèvement des seuils il devait y avoir, ce serait, bien sûr, pour toutes les collectivités. Et puis, nous sommes liés par les contraintes européennes...
Passation des marchés – Simplifier les modalités pour les petites communes : Appel d'offres – 4 fois Dossier de paiement des prestations, fournitures, etc. – 1 fois Fiche de recensement des marchés – 1 fois				Effectivement, les règles sont complexes.... Naturellement, si elles devraient être simplifiées, ce serait pour toutes les collectivités. Les outils existants (nouveau <i>Guide du maire</i> , site du MINEFI, cellule d'information juridique pour les acheteurs publics installée à Lyon...) devraient, dans une certaine mesure, pallier aux difficultés rencontrées. Peut-être faudrait-il un petit plus...

Mise en concurrence – 8 fois Pièces à fournir par les entreprises au moment de l'appel d'offres : « réduire, dans les petites communes, le nombre de pièces demandées » - 7 fois Publicité – 4 fois Sélection des candidats : 1 fois Toutes les modalités : 13 fois Soit, ensemble.....	58	52,70	1er	
Pièces devant accompagner un marché : Harmoniser la liste des pièces nécessaires (« la demande variant selon les services de l'Etat auxquels on a affaire ») – 2 fois Réduire le nombre de pièces exigées par le contrôle de légalité (*) (ou simplifier certaines d'entre elles, notamment, précise-t-on ici ou là, « parce que le comptable public fait partie de la CAO » (sic) – 6 fois Soit, ensemble.....	12	10,82	3 ^{ème}	Difficile de faire une liste unique pouvant servir à l'ensemble des services concernés. Les pièces exigées sont fonction des contrôles et vérifications à opérer par les différents services (contrôle de légalité, comptable public...). En conséquence, certaines peuvent être demandées par l'un et l'autre, tandis que d'autres ne sont demandées que par l'un d'eux. Chacune des pièces devant accompagner un marché adressé au contrôle de légalité correspond à une exigence particulière. Ce n'est pas parce que le comptable public assiste à la CAO qu'il faut, pour autant, simplifier ou supprimer telle ou telle pièce ayant rapport ou non avec la CAO. A terme, le problème du volume de papier devrait être résolu avec l'extension de la télétransmission des actes administratifs soumis au contrôle de légalité.
Totaux	112	100		112 suggestions faites par 110 maires sur 400

(*) un maire indique que 12 000 copies ont été nécessaires pour le marché de la mairie

Q. Avez-vous eu connaissance des numéros et adresses utiles en matière de marchés publics (exemples : cellule d'information juridique aux acheteurs publics installée à Lyon [tél. 04-72-56-10], textes et principaux formulaires d'aide à la passation des marchés disponibles sur le site du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie [http://.minefi.gouv.fr]) ?

Oui (avec précision)	Oui (sans précision)	Non	NSPP	Total
-------------------------	-------------------------	-----	------	-------

de la manière)	de la manière)			
134	31	186	50	400
33,58 %	7,84 %	46,27 %	12,31 %	100 %

Si « oui » de quelle manière ?

Sources d'information citées par les maires
(Nota : certains des 134 maires ont cité deux ou plusieurs sources)

Source d'information	Nombre de fois où cette source est citée	%	Rang
Association d'élus	5	2,68	7^{ème} ex
Comptable public	32	15,19	2 ^{ème}
Conseil régional	1	0,89	11
Divers services de l'Etat (DDCCRF, DDE...)	5	2,68	7^{ème} ex
EPCI	3	1,78	10
Formation CNFPT	17	9,83	5^{ème}
Internet (recherches sur...) (a)	54	32,14	1 ^{er}
Journaux d'élus et autres journaux	18	10,71	4^{ème}
Lettre d'informations MINEFI collectivités locales	5	2,68	7^{ème} ex
Préfecture ou sous-préfecture (c)	13	8,04	6^{ème}
Site du MINEFI (b)	22	13,39	3 ^{ème}
Totaux	175	100	-

(a) On est en droit de supposer que les recherches faites en tapant purement et simplement : « Marchés publics », leur ont permis de découvrir le site que le MINEFI a dédié aux collectivités territoriales.

(b) Devaient déjà connaître le site que le MINEFI a dédié aux collectivités territoriales.

(c) Dans la plupart des cas la qualité des informations fournies est soulignée (certains maires citent même le nom du fonctionnaire qui les a renseignés).

Q. Avez-vous assez d'informations en matière de marchés publics (circulaires, numéros et adresses utiles, renseignements fournis par la préfecture ou la sous-préfecture ...) ?

Oui	Non (sans précision du « plus » souhaité)	Non (avec précision du « plus » souhaité)	NSPP	Total
162	2	204	32	400
40,39 %	0,37 %	51,12 %	8,21 %	100 %

Si « non » que souhaiteriez vous en plus

Nature des aides souhaitées par les maires
(Nota : certains des 162 maires ont cité deux ou plusieurs types d'aide)

Mesure	Nombre de fois où la mesure est citée	%	Rang
Un guide pratique de l'élu consacré aux marchés publics	109	32,16	2 ^{ème}
Un service en ligne sur Internet	93	27,31	3 ^{ème}
Un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat	138	40,53	1 ^{er}
Totaux	340	100	

Commentaires :

42,54 % des maires considèrent que les procédures figurant dans le code des marchés publics de 2006 ne leur paraissent pas plus simples qu'auparavant, tandis que 39,93 % les trouvent plus simples, 17,53 % ne se prononcent pas.

Seulement **27,61 % des maires disent avoir des suggestions de simplifications à faire en matière de marchés publics**, tandis que 50,38 % n'ont pas de suggestions à proposer, 22,01 % ne se prononcent pas.

Notons que dans près de 20 % des questionnaires des maires déplorent l'instabilité juridique du code des marchés publics (3 refontes entre 2001 et 2006 auxquelles s'ajoutent les modifications faites entre-temps. Ils soulignent, parallèlement, les difficultés rencontrées par les personnels pour comprendre une réglementation complexe qui, de plus, change souvent.

Les suggestions qui arrivent en tête représentent 89,55 % de l'ensemble et se répartissent ainsi qu'il suit :

- 52,70 % - 1^{er} rang : passation des marchés (simplification des modalités pour les petites communes en ce qui concerne la mise en concurrence, l'appel d'offres, les pièces à fournir par les entreprises, la publicité...) ;
- 27,03 % - 2^{ème} rang : montant des marchés (relèvement de tous les seuils prévus au code, en particulier celui fixé) 4 000 €- en d'autres termes, plus les seuils sont élevés, plus on a de chances, en tant que collectivités passant des « petits marchés » d'échapper aux règles concernant les « marchés assez importants ou importants » ;
- 10,82 % - 3^{ème} rang : pièces devant accompagner un marché (harmonisation de la liste des pièces nécessaires entre les services...).

Les suggestions de simplifications faites portent, principalement, sur les différents éléments de passation d'un marché. Naturellement, si des mesures de simplification devaient intervenir elles intéresseraient toutes les collectivités. Quant aux seuils, ils ont été relevés lors de l'édition 2006 et nous sommes tributaires du contexte européen.

S'agissant des pièces devant accompagner un marché, il est difficile d'envisager d'établir une liste unique pouvant servir à l'ensemble des services concernés. En effet, les pièces exigées sont fonction des contrôles et vérifications à opérer par les différents services (contrôle de légalité, comptable public...).

Au vu des éléments qui précèdent, il apparaît absolument nécessaire de faire mieux connaître les outils existants (site du MINEFI dédié aux collectivités territoriales, cellule d'information juridique des acheteurs publics installée à Lyon...) prévus pour apporter aide et conseils en matière de marchés publics.

Quelques maires suggèrent qu'à chaque nouvelle édition de code il soit établi un état comparatif entre les anciennes et les nouvelles mesures : c'est une idée intéressante qui mériterait d'être retenue.

Il n'y a que 41,52 % des maires qui disent avoir eu connaissance des numéros et adresses utiles en matière de marchés publics (site du MINEFI, pôle de Lyon...), (33,58 % précisant la manière, 7,84 % ne la précisent pas). Près de la moitié (46,27 %) dit ignorer l'existence des outils en question et 12,31 % ne se prononcent pas.

Les sources d'information qui arrivent en tête représentent 60,52 % de l'ensemble et se répartissent ainsi qu'il suit :

- 32,14 % - 1^{er} rang : recherches sur Internet (on peut supposer que les recherches faites en tapant purement et simplement « Marchés publics » on permis aux maires le site du MINEFI dédié aux collectivités territoriales) ;
- 15,19 % - 2^{ème} rang : comptable public ;
- 13,39 % - 3^{ème} rang : site du MINEFI dédié aux collectivités territoriales (les intéressés devaient déjà connaître l'existence de ce site.

Si les services de la préfecture ou de la sous-préfecture n'arrivent qu'en sixième position (8,04 %), il convient de signaler que la presque totalité des maires a cru souligné la qualité des informations fournies par ces dernières, certains ayant même précisé le nom du fonctionnaire qui les a renseigné.

Seuls 40,39 % des maires disent avoir assez d'informations en matière de marchés publics (**circulaires, numéros et adresses utiles, renseignements fournis par la préfecture ou la sous-préfecture...**), **51,49 % souhaitent avoir davantage d'informations** (51,12 % précisant le ou les « plus » souhaités), **8,21 % ne se prononcent pas.**

Invités à faire connaître ce qu'ils souhaiteraient en plus, les maires ont fait, selon le cas, une, deux ou trois propositions qui se répartissent ainsi qu'il suit :

- 40,53 % - 1^{er} rang : un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat (certains maires insistent sur la nécessité d'avoir un référent clairement identifié) ;
- 32,16 % - 2^{ème} rang : un guide pratique de l' élu consacré aux marchés publics (certains maires souhaitent que l'ouvrage soit « à la portée de tous » et concis) ;
- 27,31 % - 3^{ème} rang : un service en ligne sur Internet (certains maires soulignent la nécessité d'une mise à jour régulière).

S'agissant du guide, certains maires souhaitent que le document soit aussi court que possible. Dès lors, on pourrait imaginer des tableaux synoptiques, par seuils, montrant le déroulement du processus entre le moment où l'idée d'un marché s'impose et celui où il est exécuté.

Février 2007

Annexe 6_9

QUESTIONNAIRE ADRESSE
A DES COMMUNES
DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)

Q. Avez-vous connaissance de la possibilité de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité ?

Oui	Non	NSPP	Total
257	131	12	400
64,18 %	32,84 %	2,98 %	100 %

Q. Etes-vous prêt à utiliser un tel dispositif ?

Oui	Non (sans précision de motif)	Non [avec précision de motif (s)] (*)	NSPP	Total
304	12	61	22	400
76,12 %	2,98 %	15,30 %	5,60 %	100 %

Si « non » pourquoi ?

Motifs pour lesquels des maires ne sont pas prêts à utiliser le dispositif de télétransmission des actes

Motifs (*)	Nombre de réponses	%	Rang
ADSL n'existe pas dans la commune ou fonctionne mal	7	12,76	3^{ème}
Commune s'estimant trop petite pour utiliser le dispositif	2	4,26	8 ^{ème} ex
Complication des tâches du secrétariat	8	14,89	2^{ème}
Coût	5	8,51	4 ^{ème} ex
Crainte de ne pas savoir utiliser le dispositif	16	29,79	1^{er}

Disparition des contacts humains	2	4,26	8 ^{ème} ex
Manque de confiance dans le dispositif	2	4,26	8 ^{ème} ex
Manque de personnel et/ou de personnel qualifié	3	6,38	6 ^{ème} ex
Pas d'équipement informatique (ou pas assez)	5	8,51	4 ^{ème} ex
Préférence donnée à la « transmission papier »	3	6,38	6 ^{ème} ex
Totaux	53	100,00	

(*) parmi les 47 maires ayant répondu « non », quelques-uns ont donné deux ou plusieurs motifs.

Q. La dématérialisation des procédures des marchés publics vous semble-t-elle une mesure de simplification ?

Oui	Non (sans précision de motif)	Non [avec précision de motif (s)] (*)	NSPP	Total
212	27	98	63	400
52,99 %	6,72 %	24,62 %	15,67 %	100 %

Si « non » pourquoi ?

Motifs pour lesquels des maires estiment que la dématérialisation des procédures des marchés publics ne leur semble pas une mesure de simplification

Motifs (*)	Nombre de fois	%	Rang
Complexité du dispositif, selon les entreprises et/ou les maires « qui ne se sentent pas prêts pour utiliser le système » (**)	60	60,87	1er
Contrainte de procédure qui s'ajoute au autres	7	7,26	3ème
Coût	6	5,79	4 ^{ème} ex
Dématérialisation n'est qu'une facilité mineure au regard de la complexité du dispositif des marchés (la...)	2	1,45	7 ^{ème} ex
Desserte ADSL insuffisante, d'où obligation pour la commune de solliciter ailleurs un site d'hébergement	2	1,45	7 ^{ème} ex
Double emploi avec le circuit papier	6	4,35	6 ^{ème}
Manque de confiance dans le système	2	1,45	7 ^{ème} ex
Manque de formation des personnels	11	11,59	2ème
Pas d'équipement informatique ou pas assez	6	5,79	4 ^{ème} ex
Totaux	102	100	

(*) Parmi les 98 maires ayant répondu « non », quelques-uns invoquent deux motifs. (**) Les réticences sont particulièrement sensibles chez les petits artisans et les PME ainsi que chez les plus petites des communes (ces réticences sont souvent mêlées).

Q. Avez-vous des suggestions particulières à faire en matière de TIC pour simplifier l'activité des collectivités territoriales ?

Oui (*)	Non	NSPP	Total
87	216	97	400
21,65 %	54,10 %	24,25 %	100 %

Suggestions faites par des maires en matière de TIC

Suggestions (*)	N o m b r e de fois	%	Rang
Création de portails d'information relatifs aux services de l'Etat et/ou autres services avec mises à jour régulières	7	8,07	6 ^{ème}
Création d'un référent à l'échelon intercommunal pouvant apporter aide et conseils	1	1,61	7 ^{ème} ex
Dématérialisation de tous les actes pour toutes les collectivités	9	9,66	4 ^{ème} ex
Développement d'ADSL sur tout le territoire	30	27,60	1^{er}
Développement de la signature électronique	1	1,61	7 ^{ème} ex
Diffusion par Internet et à la télévision des mesures à prendre par le maire dans certaines circonstances (canicule, grippe aviaire...)	1	1;61	7 ^{ème} ex
Edition électronique du recueil des actes administratifs	1	1,61	7 ^{ème} ex
Encouragement à l'utilisation des logiciels libres	1	1;61	7 ^{ème} ex
Formation des personnels et/ou des élus à l'utilisation des TIC	13	14,51	3^{ème}
Mise en place d'un site unique regroupant tous les domaines d'intervention du maire	1	1;61	7 ^{ème} ex
Octroi de moyens financiers pour utiliser les TIC	9	9,66	4 ^{ème} ex
Simplification de la procédure d'agrément prévue	1	1,61	7 ^{ème} ex
Suppression des organismes intermédiaires comme FAST	1	1,61	7 ^{ème} ex
Utilisation de la voie électronique en matière de service national, de cartes nationales d'identité et de passeports, d'émissions de pièces diverses pour le comptable public (ex. titres de recettes), pour les usagers (ex. pour la restauration scolaire...), de relations avec les services de l'Etat (préfecture, DDASS...), de relations avec les centres de gestion de la FPT...	16	17,72	2^{ème}
Totaux	92	100,00	

(*) Parmi les 87 maires ayant fait des suggestions, quelques-uns ont en ont fait deux.

Commentaires :

64,18 % des maires ont eu connaissance de la possibilité de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité prévue par la loi LRL du 13 août 2004, tandis que 32,84 % n'ont pas eu connaissance de cette possibilité, 2,98 % ne se prononcent pas.

Plus des trois-quarts des maires (76,12 %) se déclarent prêts à utiliser le dispositif, 18,28 % ne se sentent pas prêts (15,30 % précisent pourquoi) et 5,60 % ne se prononcent pas. Les principales raisons invoquées se classent, pour celles qui arrivent aux premiers rangs, ainsi qu'il suit :

29,79 % - 1^{er} rang – Crainte de ne pas savoir utiliser le dispositif ;

14,89 % - 2^{ème} rang – Complication des tâches du secrétariat ;

12,76 % - 3^{ème} rang – ADSL n'existe pas dans la commune ou fonctionne mal.

Dans les deux premiers cas, les difficultés devraient pouvoir être résolues avec un peu d'information sur le fonctionnement du dispositif. Dans le troisième cas, la difficulté invoquée disparaîtra quand ADSL sera étendu à tout le territoire.

52,99 % des maires estiment que la dématérialisation des procédures des marchés publics leur semble une mesure de simplification, tandis que 31,34 % (dont 24,52 % précisent pour quels motifs) pensent que cette dématérialisation n'est pas une simplification, 15,67 % ne se prononcent pas. Les raisons invoquées se classent, pour celles qui arrivent aux premiers rangs, ainsi qu'il suit :

60,87 % - 1^{er} rang – Complexité du dispositif, selon les entreprises et/ou les maires : les réticences sont particulièrement sensibles chez les artisans et les PME ainsi que chez les plus petites communes (bien souvent, ces réticences sont mêlées) ;

11,59 % - 2^{ème} rang – Manque de formation des personnels ;

7,26 % - 3^{ème} rang – Contrainte de procédure qui s'ajoute aux autres.

Les « craintes » invoquées, face à la nouveauté du système s'expliquent principalement par la taille des entreprises et/ou des collectivités concernées. Une information spécifique et une formation des agents pourraient peut-être lever tout ou partie des obstacles.

Seulement 21,65 % des maires ont des suggestions particulières à faire pour simplifier l'activité des collectivités territoriales, tandis que plus de la moitié (54,10 %) n'en ont pas, 24,25 % ne se prononcent pas. Les suggestions faites se classent, pour celles qui arrivent aux premiers rangs, ainsi qu'il suit :

27,60 % - 1^{er} rang : développement d'ADSL sur tout le territoire ;

17,72 % - 2^{ème} rang : utilisation de la voie électronique dans le cadre des activités des collectivités (émissions de documents divers, relations avec les usagers, les services de l'Etat, les centres de gestion...) ;

14,51 % - 3^{ème} rang – formation des personnels et/ou des élus à l'utilisation des TIC.

Ces suggestions témoignent de l'intérêt que les communes en cause portent aux TIC. La suggestion qui arrive au deuxième rang est particulièrement intéressante (voir détail dans le tableau ci-dessus).

Février 2007

Annexe 6_10

QUESTIONNAIRE ADRESSE A DES COMMUNES DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

INTERCOMMUNALITE

Q. Les EPCI à fiscalité propre pourraient, au titre de la mission de solidarité qui leur est donnée par le CGCT, apporter aide et conseils à leurs communes membres pour les compétences qu'elles exercent. Seriez-vous intéressé par une telle possibilité ?

Oui (avec indication du domaine en cause)	Oui (sans indication du domaine en cause)	Non	NSPP	Total
133	57	158	52	400
33,21 %	14,18 %	39,55 %	13,06 %	100,00 %

Si « oui » dans quels domaines par exemple (citez-en trois maximum) ?

Domaines dans lesquels des communes souhaiteraient avoir aide et conseils
de la part de l'EPCI dont elles sont membres

Domaines (*)	Nombre de fois où ce domaine est cité	%	R ang
Aide juridique et/ou technique	29	12,19	4 ^{ème}
Domaine budgétaire (diverses opérations : 9, fiscalité : 1 ; demandes de subventions fonds structurels européens : 5)	18	7,61	5 ^{ème} ex
Domanialité	14	6,09	7 ^{ème}
Environnement	18	7,61	5 ^{ème} ex
Fonction publique territoriale	7	3,05	8 ^{ème}
Habitat : 3 ; Urbanisme 39 ; Voirie : 16	58	24,36	1^{er}
Marchés publics	45	18,79	2 ^{ème}
Police	4	1,52	10 ^{ème}
Services publics locaux : action sociale : 14 ; assainissement : 10 ; action culturelle : 1 ; eau : 7 ; enseignement : 6 ; tourisme : 1)	39	16,24	3 ^{ème}

TIC	6	2,54	9 ^{ème}
Totaux	238	100,00	
236 citations faites par 133 maires sur 400.			

(*) *peu de maires, parmi les 133 ayant des suggestions à faire, ont cité trois domaines.*

Commentaires :

47,39 % des communes (dont 33,21 % précisent le ou les domaines) sont intéressées par l'aide et les conseils que pourraient leur apporter, dans le domaine de leurs compétences, les EPCI dont elles sont membres, tandis que 39,55 % ne le souhaitent pas, 13,06 % ne se prononcent pas. Quelques-uns maires, intéressés par ces aide et conseils, indiquent qu'ils font déjà appel à leur EPCI en tant que de besoin et d'une manière informelle. Naturellement, nombreux sont les maires qui insistent sur le fait que le recours aux services de l'EPCI doit être basé sur le volontariat des communes en cause, ce que, d'ailleurs, prévoit la loi.

Quelques-uns de maires qui ne souhaitent pas être aidés par l'EPCI avancent que l'aide et les conseils qui leur sont nécessaires devraient leur être apportées par les services de l'Etat. Certains font valoir que la communauté dont leur commune fait partie est trop petite et/ou connaît des difficultés de natures diverses,. D'autres, enfin, expriment la crainte que la montée en puissance de l'intercommunalité les vident, peu à peu, de leur substance ou entraînent, à terme, leur disparition.

33,21 % des communes seulement indiquent précisément le ou les domaines dans lesquels elles aimeraient recevoir aide et conseils de l'EPCI dont elles sont membres étant précisé que quelques maires seulement ont cité trois domaines., conformément à la question posée. Le classement, pour les domaines qui arrivent en tête est le suivant :

- 24,36 % - 1^{er} rang : habitat/urbanisme/voirie (à raison de 67,24 % pour l'urbanisme, 27,58 % pour la voirie et 5,18 % pour l'habitat ;
- 18,79 % - 2^{ème} rang : marchés publics ;
- 16,24 % - 3^{ème} rang : services publics locaux (à raison de 35,90 % pour l'action sociale (surtout pour le fonctionnement des CCAS), 25,64 % pour l'assainissement, 38,46 % pour les autres services : enseignement, l'eau, l'action culturelle et le tourisme.

En quatrième position (12,19 %) arrive l'aide juridique et/ou technique que pourrait leur apporter l'EPCI. Des maires indiquent qu'il s'agit, pour eux, d'être informés sur les nouvelles dispositions en vigueur, d'être aidés pour la constitution de dossiers complexes dans les domaines les plus divers ou la rédaction de certains actes : délibérations, mémoires en défenses, arrêtés... Le domaine budgétaire (7,61 %) n'arrive qu'en cinquième position et se trouve ex-æquo avec l'environnement. Si le secteur budgétaire n'occupe que la cinquième place malgré sa complexité et la réforme récente de la M14, c'est sans doute parce que les maires préfèrent avoir affaire en cas de difficultés au comptable public, voire aux services de la préfecture ou de la sous-préfecture.

Février 2007

Annexe 6_11

QUESTIONNAIRE ADRESSE
A DES COMMUNES
DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

FORMATION

Q. Avez-vous eu des difficultés pour suivre la formation prévue par le statut de l'élu (18 jours par mandat) ?

Oui	Non	NSPP	Ignorant que la formation existait	Total
187	153	45	15 (*)	400
46,65 %	38,43 %	11,19 %	3,73 %	100 %

(*) un maire précise même que c'est la première fois en 24 ans qu'il entend parler de cette formation...

Si « oui » lesquelles ?

Ayant invoqué une difficulté	Ayant invoqué deux difficultés	Ayant invoqué trois difficultés	Total
51	82	25	187
43,20 %	43,20 %	13,60 %	100 %

Difficultés rencontrées par les maires pour suivre la formation prévue au statut de l'élu

Difficultés	Nombre de fois où la difficulté est citée	%	Rang
Thèmes proposés ne correspondant pas aux besoins de l'élu	21	7,41	4 ^{ème}
Formation trop courte	2	0,53	6 ^{ème}
Manque de temps disponible	150	52,91	1er
Les jours de formation sont imputés sur les congés	35	12,17	3^{ème}

Coût de la formation trop élevé	71	24,87	2ème
Autre (*)	6	2,11	5ème
Totaux	285	100,00	

(*) 1 maire élu en décembre 2006 ; 3 maires indiquant que le lieu de formation est trop éloigné de leur commune

Commentaires : près de la moitié des maires (46,65 %) indique avoir rencontré des difficultés pour suivre la formation qui est prévue par le statut de l'élu, tandis que 38,43 % indiquent ne pas avoir connu de difficultés. 11,19 % d'entre eux ne se prononcent pas sur le sujet et... 3,73 % signalent qu'ils n'étaient pas au courant de l'existence d'une formation pour les élus locaux (l'un d'entre eux précise même que c'est la première fois, en 24 ans, qu'il entend parler de celle-ci...).

Pour la très grande majorité, les maires indiquent avoir rencontré une (43,20 %) ou deux difficultés (43,20 %). Seuls 13,60 % des maires disent avoir rencontré trois types de difficultés. Les difficultés qui se cumulent le plus souvent sont le manque de temps disponible et le coût de la formation ou l'imputation des jours de formation sur les congés et le coût de la formation ; dans certains cas, les trois critères précités se cumulent.

Le classement, pour les types de difficultés qui arrivent en tête est le suivant :

- 52,91 % - 1^{er} rang : manque de temps disponible ;
- 28,47 % - 2^{ème} rang : coût de la formation ;
- 12,17 % - 3^{ème} rang : imputation des jours de formation sur les congés.

Le manque de disponibilité est lié, évidemment, à l'exercice cumulé d'une activité professionnelle et d'un mandat électif. Précisons, toutefois, que certains organismes de formation tendent à organiser les formations le samedi ou le soir.

S'agissant du coût de la formation, il convient de préciser que ce dernier est très variable :

- lorsqu'il s'agit d'associations d'élus, la fourchette varie de la gratuité à 300 € par personne et par jour (avec ou sans repas). Les formations accueillent au moins 20 participants ;
- lorsqu'il s'agit d'autres organismes et que la formation se déroule ailleurs que dans la commune, la majorité des prix (avec ou sans repas) se situe entre 300 et 350 € par personne et par jour. Certains organismes modulent le prix en fonction de la strate démographique de la commune ; les prix s'échelonnent, alors, entre 60 et 770 € par personne et par jour. Le tarif individuel varie aussi en fonction du nombre de stagiaires, c'est ainsi, par exemple, que le tarif individuel est plus élevé pour un groupe de 8 participants que pour un groupe de 20. Les formations accueillent souvent moins de 15 participants et rarement au-delà de 20 ;
- lorsqu'il s'agit d'autres organismes et que la formation se déroule dans la collectivité, le tarif journalier se situe, en moyenne, aux alentours de 1500 € pour un groupe de plusieurs personnes.

On peut considérer qu'un coût de formation, même modeste, représente une somme importante pour le budget des plus petites communes.

L'imputation de la durée de formation sur les congés annuels repose sur des causes comme le manque de temps disponible, « le fait qu'il y ait déjà les autorisations d'absence et les crédits d'heures »...

Il est curieux de constater, à plus d'un titre, que certains maires ignorent l'existence d'une formation dédiée aux élus locaux. En effet, la mesure existe depuis... 1992, elle est codifiée au CGCT, il s'agit d'un droit statutaire, les crédits de formation figurent au titre des dépenses obligatoires de la commune (20 % maximum du montant des indemnités de fonction), il existe, en dehors des associations d'élus, plusieurs organismes agréés par région, les préfetures sont censées diffuser la liste des organisme agréés, les élus en cause sont en fin de mandat...

Annexe 6_12

QUESTIONNAIRE ADRESSE
A DES COMMUNES
DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

INFORMATION

Q. Estimez-vous être suffisamment informé des mesures nouvelles, des mesures de simplification, etc. ?

Oui	Non (avec indication de moyens d'information souhaités)	Non (sans indication de moyens d'information souhaités)	NSPP	Total
236	79	31	54	400
58,96 %	19,78 %	7,83 %	13,43 %	100,00 %

Si « non » par quel (s) moyen (s) aimeriez-vous recevoir ces informations ?

Nombre de moyens d'information souhaités par les maires

Nombre de moyens cités	Nombre de communes	%	Rang
Ayant cité un moyen	63	79,25	1^{er}
Ayant cité deux moyens	16	20,75	2 ^{ème}
Totaux	79	100,00	

Nature de ces moyens d'information

Nature des moyens d'information	Nombre de fois où le moyen est cité	%	Rang
Circulaire	15	18,46	3^{ème}
Bulletin d'informations	7	9,23	5 ^{ème}
Courrier électronique	20	24,62	2^{ème}
Fiches thématiques ou notes explicatives	9	10,77	4 ^{ème}
Journées d'information organisées par les services de l'Etat	5	6,15	6 ^{ème}
Site Internet	25	30,77	1^{er}
Totaux	81	100,00	

Q. Faites-vous appel aux divers services de l'Etat pour obtenir aide et conseils ?

Fréquence de saisine des services de l'Etat

Fréquence	Communes	%	Rang
Parfois	158	39,55	2^{ème}
Souvent	206	51,49	1^{er}
Jamais	2	0,37	5 ^{ème}
Toujours	15	3,73	4 ^{ème}
NSPP	19	4,86	3 ^{ème}
Totaux	400	100,00	

Q. D'une manière générale, les informations qui vous ont été fournies vous ont-elles été utiles ?

Utilité des informations fournies par les services de l'Etat

Fréquence	Communes	%	Rang
Parfois	75	18,66	3 ^{ème}
Souvent	188	47,01	1^{er}
Jamais	2	0,37	5 ^{ème}
Toujours	113	28,36	2^{ème}
NSPP	22	5,60	4 ^{ème}
Totaux	400	100,00	

Q. Quels sont les trois domaines pour lesquels vous avez sollicité, le plus souvent, aide et conseils des services de l'Etat (à numéroter dans l'ordre décroissant) ?

Nombre de domaines cités par les maires

Domaines	Com mune s	%	Rang
Ayant cité un domaine	5	1,11	4 ^{ème}
Ayant cité deux domaines	24	5,97	2 ^{ème}
Ayant cité trois domaines	358	89,56	1er
NSPP	13	3,36	3 ^{ème}
Totaux	400	100,00	

Nature des domaines cités par les maires

Domaines	Nombre de fois où le domaine est cité			Nombre total de fois	%	Rang
	1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}			
Coopération intercommunale	19	21	39	79	5,89	5 ^{ème}
Domaine budgétaire : (M14 et diverses questions budgétaires %	68 (17,51)	71 (18,37)	38 (9,80)	177 (15,26)	15,26	2^{ème}
Domanialité	4	10	14	28	2,42	9 ^{ème} ex
Elections générales et/ou professionnelles	6	10	43	59	5,09	6 ^{ème}
Environnement	6	18	33	57	4,95	7 ^{ème}
Fonction publique territoriale %	16 (4,28)	51 (13,47)	85 (22,04)	152 (13,12)	13,12	3^{ème}
Habitat et urbanisme %	209 (53,70)	124 (31,84)	60 (15,10)	393 (33,87)	33,87	1^{er}
Marchés publics %	53 (13,62)	50 (13,06)	35 (8,98)	138 (11,91)	11,91	4^{ème}
Police	13	12	25	50	4,28	8 ^{ème}
Services publics locaux	4	10	14	28	2,42	9 ^{ème} ex
Autres :						
Etat civil		2	3	5	0,40	
Forêt			2	2	0,13	
Voirie	1		2	3	0,26	11 ^{ème}
Totaux	399	379	393	1 171	100,00	

Commentaires :

58,96 % des maires estiment être suffisamment informés des mesures nouvelles de simplification, etc., tandis que 29,61 % (dont 19,78 % indiquent le ou les moyens d'information souhaités) considèrent qu'ils ne le sont pas assez informés, 13,43% ne se prononcent pas.

La majorité des maires (**79,25 %**) cite un seul moyen pour recevoir les informations et 20,75 % en citent deux.

Les moyens cités qui arrivent en tête sont les suivants :

- 30,77 % - 1^{er} rang : site Internet ;
- 24,62 % - 2^{ème} rang : courriers électroniques ;
- 18,46 % - 3^{ème} rang : circulaires.

On constate que les maires donnent une large place aux outils modernes (55,39 % : site Internet + courrier électronique) et que les « traditionnelles » circulaires sont encore prisées. En quatrième place (10,77 %) arrive un moyen d'information intéressant inhérent à la complexité des textes : il s'agit de fiches thématiques ou de notes explicatives qui seraient à réaliser sur les mesures nouvelles intervenues.

La presque totalité des maires (95,14 %) ont répondu qu'ils faisaient appel aux services de l'Etat dans le cadre de leurs activités (4,86 % seulement ne se sont pas prononcés). Les fréquences de sollicitations qui arrivent en tête, à raison de 91,04 % ensemble, sont les suivantes :

- 51,49 % - 1^{er} rang : souvent ;
- 39,55 % - 2^{ème} rang : parfois.

Il est intéressant de noter que **les informations recueillies auprès des services de l'Etat sont utiles à raison de 94,03 % aux collectivités en cause**. Le taux de satisfaction précité se ventile ainsi qu'il suit :

- 47,01 % - 1^{er} rang : souvent ;
- 28,36 % - 2^{ème} rang : toujours ;
- 18,66 % - 3^{ème} rang : parfois.

Certains maires se plaisent à souligner, parfois avec exemples à l'appui, la qualité des informations fournies qui leur a apporté l'éclairage souhaité, leur a permis de mener à bien un dossier difficile... D'autres mettent en regard de leur indice de satisfaction le nom du ou des fonctionnaires qui leur apportent l'aide où les conseils dont ils ont besoin.

Invités à **citer trois domaines** pour lesquels les maires sollicitent aide et conseils des services de l'Etat, la plupart d'entre eux a procédé ainsi (**89,56 %**), les autres se répartissent à raison de deux domaines (5,97 %), un domaine (1,11 %) et NSPP (3,36 %).

Les quatre domaines qui arrivent en tête (ensemble, 74,16 %) sont évidemment les plus complexes et/ou ceux pour lesquels les dispositions en vigueur sont en évolution constante, dont détail :

- 33,87 % – 1^{er} rang : habitat et urbanisme, étant précisé que la plupart des maires soulignent le mot « urbanisme » ;
- 15,26 % - 2^{ème} rang : M14 et diverses questions budgétaires ;
- 13,12 % - 3^{ème} rang : fonction publique territoriale ;
- 11,91 % - 4^{ème} rang : marchés publics.

Quelques maires font état de l'insécurité juridique dans laquelle ils se sentent face à l'évolution des textes ou en soulignent le manque de lisibilité des circulaires d'application.

Annexe 6_13

QUESTIONNAIRE ADRESSE
A DES COMMUNES
DE MOINS DE 2000 HABITANTS

Enquête décembre 2006/janvier 2007

PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATIONS

Q. Quels sont, selon vous, les cinq domaines dans lesquels il conviendrait de faire des simplifications ?

Cita nt 1 domaine	Cita nt 2 domaines	Cita nt 3 domaines	Cita nt 4 domaines	Cita nt 5 domaines	NS PP	Tot al
55	63	49	22	48	163	400
13,81 %	15,67 %	12,31 %	5,60 %	11,94 %	40,67 %	100 %

Récapitulation :

Ayant cité un à quatre domaines	47,39 %
Ayant cité cinq domaines	11,94 %
Total	59,33 %

Domaines dans lesquels les maires souhaiteraient des simplifications

Domaines	Nombre de fois où le domaine est cité	%	Rang	Points, <u>s'il y a lieu</u> , que les maires souhaiteraient voir simplifiés dans un domaine donné (*) Nombre de fois où ces points sont cités
Coopération intercommunale (et fusions de communes)	28	4,56	5^{ème}	Points cités : règles relatives aux communes associées (1) - Périmètre de l'EPCI et du syndicat mixte [les faire coïncider] (1)
Domaine budgétaire : M14 (74 s/116 soit 63,79 %) et diverses	116	18,51	1er	Points cités : M14 : décisions modificatives (2) – Section de fonctionnement (2) – Budgets annexes (2)

opérations budgétaires (42 s/116 soit 36,21 %)				Diverses opérations budgétaires : points cités demandes de subventions (22) – Règlement des factures (4) – Opérations comptables diverses (12) – Règles sur le FCTVA (2) – Etablissement du compte administratif (1) – Financements croisés (1)
Domanialité	21	3,36	9 ^{ème}	Points cités : section de communes (1) - Enquêtes publiques (1)
Elections générales	24	3,85		Points cités : révision des listes électorales (6) – Cartes d'électeurs [édition par les préfectures] (1) – Etablissement des procurations (3) – Constitution des bureaux de vote (2)
Elections socioprofessionnelles (**)	19	3,13	10 ^{ème}	-
Environnement	21	3,85	6 ^{ème} ex	Points cités : Natura 2000 (1) – Bâtiments classés ou inscrits (1) – Sauvegarde des espèces (1)
Fonction publique territoriale	66	10,58	4^{ème}	Points cités : gestion du personnel en général (22) – Déclarations salariales de fin d'année (1) – Système de notation (1) – Formation (1) – Règles statutaires dans leur ensemble (1) – Centres de gestion {suppression} (1)
Habitat (18s/111 soit 16,22 %) et urbanisme (93 s/111 soit 83,68 %)	111	17,78	3^{ème}	Points cités : Habitat : Construction de logements (2) Urbanisme : permis de construire (12) – Documents d'urbanisme concernant les lotissements (1) – PLU (1)
Marchés publics	113	18,03	2^{ème}	Point cité : Procédure d'appels d'offres (1)
Police	22	3,61	8 ^{ème}	Points cités : Police de l'eau (6) – Police municipale (2) – Police judiciaire [contacts avec le procureur de la République] (1) – Règles de publicité dans les agglomérations (1)
Services publics locaux : Action sociale (2) Eau (1) Gestion des SPL (2) Pompes funèbres et cimetières (1) Sans précisions (4)	15	2,40	11 ^{ème}	Point cité : Analyse de l'eau potable (1)
Autres :	64	10,34	Non	Points cités :

Assurances (2) Carte nationale d'identité (5) Circulaires (5) Contrôle de légalité (18) Dématisation (4) Etat civil (5) Statut de l' élu (8) Récolte du raisin à vin (1) Textes (lois, décrets...) (5) TIC (5) Voirie (6)			classé	Simplifier les règles pour encaisser le chèque versé en cas de sinistre (2) Simplifier la constitution des dossiers (3) <u>Adapter leur diffusion à la taille de la commune</u> (5) Constitution des dossiers de pièces à transmettre (4) – Délais de recours [les raccourcir] (2) L'étendre à tous les types d'actes (4) - Régime indemnitaire + régime du cumul des mandats (2) – Régime indemnitaire seul (2) - Formation des élus (2) - Responsabilité des élus (2) Déclaration en mairie [Suppression de l'obligation de} (1) Améliorer leur lisibilité (5) Les rendre accessibles à toutes les communes (5) Réfection des trottoirs (2) – Régime des autorisations de voirie (2)
Totaux	620	100		620 requêtes faites par 237 maires sur 400.

(*) s'y ajoutent ceux qu'ils souhaiteraient, dans le cadre de la simplification, voir développer (TIC et dématérialisation)

(**) le dispositif vient juste d'être simplifié pour les élections aux chambres d'agriculture et le sera en 2008 pour les élections prud'homales.

Commentaires : 59,33 % des maires ont indiqué les domaines dans lesquels ils souhaiteraient que des simplifications soient apportées tandis 40,67 % ne se sont pas prononcé.

Invités à faire connaître cinq domaines dans lesquels ils souhaiteraient que des simplifications soient apportées, **11,94 % des maires seulement ont cité cinq domaines** et 47,39 % des maires ont cité un à quatre domaines. Les cinq domaines qui arrivent en tête sont les suivants :

Rang	Domaines	%
1 ^{er}	M14 : 11,78 % ; et diverses opérations budgétaires : 6,73 %, soit ensemble	18,51
2 ^{ème}	Marchés publics	18,03
3 ^{ème}	Habitat : 2,88 % et urbanisme : 14,90 %, soit ensemble	17,78
4 ^{ème}	Fonction publique territoriale	10,58
5 ^{ème}	Coopération intercommunale	4,56

On constate que la fourchette est particulièrement serrée pour les trois domaines arrivent en tête [M14, marchés publics, habitat/urbanisme] (0,48 point entre le 1^{er} et le 2^{ème}, 0,25 % entre le deuxième et le troisième).

Certains maires ont estimé nécessaire de préciser, pour un domaine donné, les points qu'ils souhaiteraient voir simplifiés, dans les autres cas, il souhaitent vraisemblablement une réforme d'ensemble. Le point qui a fait l'objet du plus grand nombre de requêtes expressément nommées est celui des « opérations budgétaires » : (42 requêtes sur 42 dont 22, soit 52,38 % sont relatives aux demandes de subventions). Dans le domaine de l'urbanisme, c'est, le permis de construire qui arrive en tête, (12 requêtes sur 14, soit 85,71 %), étant précisé que les décrets relatifs aux nouvelles règles en matière de permis de construire doivent être publiés dans le courant de l'année 2007. Dans celui de la fonction publique territoriale, c'est la gestion du personnel qui arrive en tête (22 requêtes sur 27, soit 81,48 %), à cet égard, soulignons que des modalités de gestion de personnel ont été simplifiées par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

Parmi les suggestions diverses, des maires insistent sur la nécessité d'améliorer la lisibilité des textes en général, tandis que d'autres estiment souhaitable d'adapter la diffusion des circulaires à la taille de la commune.

Il est intéressant de rapprocher, au terme de l'exploitation du questionnaire, de rapprocher différents pôles de ce dernier :

Rang	Contrôle de légalité (manque d'harmonie entre les services de l'Etat)	Intercommunalité (aide et conseils de la part de l'EPCI)	Sollicitations des services de l'Etat	Domaines dans lesquels des simplifications sont souhaitées
1 ^{er}	Habitat et urbanisme	Habitat et urbanisme	Habitat et urbanisme	Domaine budgétaire
2 ^{ème}	Domaine budgétaire	Marchés publics	Domaine budgétaire	Marchés publics
3 ^{ème}	Coopération intercommunale	SPL	Fonction publique territoriale	Habitat et urbanisme
4 ^{ème}	Fonction publique territoriale	Aide juridique et/ou technique	Marchés publics	Fonction publique territoriale
5 ^{ème}	Marchés publics	Domaine budgétaire	Coopération intercommunale	Coopération intercommunale

Force est de constater que ce sont toujours les mêmes domaines qui posent problème, principalement l'urbanisme, les marchés publics et le secteur budgétaire qui se distinguent, comme on l'a déjà vu, par leur complexité et l'évolution constante de leur dispositif.

Février 2007