



CHAPITRE 1

Les premières décisions

La première réunion du conseil municipal se tient au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet (article 2121-7 du CGCT). Cette réunion qui a pour objet principal l'élection du maire et des adjoints, doit aussi permettre de voter un certain nombre de décisions permettant d'organiser le travail des élus.

I. Les délégations

A. Du conseil municipal au maire

Outre les nombreuses attributions qu'il est chargé d'exécuter sous le contrôle du conseil municipal (cf. article L. 2122-21 du CGCT), le maire peut également se voir déléguer certaines des responsabilités attribués au conseil municipal. Celles-ci, limitativement énumérées à l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lui sont confiées a priori pour toute la durée de son mandat mais le conseil municipal peut les lui retirer à tout moment. Le maire devra rendre compte des décisions qu'il a prises au titre de ces délégations à chaque réunion obligatoire du conseil municipal, soit au moins une fois par trimestre.

➔ Voir chapitre 3, II. Le conseil municipal

B. Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux

ATTENTION !

Le maire et les adjoints sont, dès leur élection, sans procédure de délégation, officiers de police judiciaire et officiers d'état civil (voir chapitre 4, II. Le maire).

L'administration de la commune relève de la seule autorité du maire. Celui-ci peut cependant déléguer certaines de ses attributions à d'autres membres du conseil municipal. Ces délégations sont nominatives

et le maire doit impérativement prendre des arrêtés pour les préciser.

Ces arrêtés, qui doivent être publiés, affichés dans leur intégralité et transcrits sur le registre des arrêtés, fixent la durée et les règles d'exercice des fonctions déléguées. Les délégations, dont la durée ne peut excéder celle du mandat du maire, subsistent tant qu'elles ne sont pas retirées par le maire. Ce dernier peut, en effet, y mettre fin à tout moment, de manière discrétionnaire et sans avoir à le motiver, mais il ne peut le faire dans un but autre que l'intérêt de la commune.

ATTENTION !

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

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

1) Les adjoints au maire

Le maire leur confie des délégations librement et sans avoir à consulter le conseil municipal. Il n'a pas davantage à tenir compte de l'ordre du tableau. Seuls les adjoints bénéficiant d'une délégation du maire (par arrêté) peuvent percevoir une indemnité de fonction. Lorsque le maire a retiré une délégation qu'il avait donnée à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci comme adjoint.





FOCUS

Parité

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les adjoints sont élus à partir d'une liste strictement paritaire. Ensuite, en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'adjoint, le remplacement se fera obligatoirement par des conseillers de même genre que ceux auxquels ils succèdent.

La règle de la parité ne s'applique pas pour l'élection des adjoints au maire dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Toutefois, elle ne peut être que recommandée pour assurer une pleine représentation des concitoyens. La parité femme/homme au sein du binôme maire/premier adjoint est également pertinente. Par ailleurs, il est très utile de prévoir une délégation à l'égalité femme/homme afin que cet enjeu essentiel soit porté au sein de la municipalité.

Le maire et son équipe peuvent également s'intéresser à la question de la répartition des délégations : il s'agit d'attribuer des délégations sans stéréotype de genre. Au sein des intercommunalités, la même vigilance doit s'appliquer s'agissant de la composition des exécutifs.

2) Les conseillers municipaux

Le maire peut désormais confier librement des délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux. Le droit de priorité accordé aux adjoints dans l'attribution de délégations a été supprimé. Le maire arrête librement son choix sans avoir à suivre l'ordre du tableau des conseillers municipaux.

➡ Voir chapitre 3, II. Le conseil municipal

C. Du maire au personnel

Les agents communaux ne peuvent recevoir que des délégations de signature. Celles-ci peuvent porter sur tous les objets mais sont données exclusivement :

- au directeur général des services et au directeur général adjoint des services ;
- au directeur général et au directeur des services techniques ;
- aux responsables de services communaux.

Des délégations spécifiques peuvent être données :

- à un ou plusieurs agents communaux pour l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres

des délibérations et des arrêtés municipaux, la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents, la légalisation des signatures ;

- à un ou plusieurs fonctionnaire(s) de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement ;
- en matière d'urbanisme, aux agents chargés de l'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et de l'examen des déclarations préalables à la réalisation de constructions, aménagements, installations ou travaux ;
- en matière d'état civil, à un ou plusieurs fonctionnaire(s) titulaire(s) de la commune, sur tout ou partie des fonctions que le maire exerce en tant qu'officier de l'état civil, sauf celles liées à la célébration du mariage et à la signature de l'acte de mariage qui lui incombent.

II. La désignation des représentants de la commune

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

Les conseillers communautaires sont des conseillers municipaux.

■ Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont désignés en suivant l'ordre du tableau du conseil municipal (maire, adjoints au maire, conseillers municipaux).

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



FOCUS

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



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

Chaque conseil municipal doit élire ses délégués appelés à siéger dans les comités des syndicats de communes et des syndicats mixtes auxquels la commune appartient.

Le conseil municipal choisit ses délégués uniquement parmi ses membres. Ces délégués sont élus au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, le troisième tour a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu. À défaut d'avoir désigné ses délégués, la commune est représentée au sein du comité par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint si elle en compte deux.

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

ATTENTION !

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

C. Dans les principaux établissements de la commune

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

Le centre d'action sociale est un établissement public communal (CCAS). Il est obligatoire dans toutes les communes de plus de 1 500 habitants. Il met en œuvre une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il est géré par un conseil d'administration présidé par le maire, renouvelé dans les deux mois suivant l'élection municipale, et est composé en nombre égal :

- de membres élus en son sein par le conseil municipal ;
- et de membres nommés par le maire, parmi les personnes qualifiées participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune.

➡ Voir chapitre 15, Annexe 1 : Le CCAS

2) La caisse des écoles

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

Facilitant la fréquentation de l'école par des aides aux élèves des 1^{er} et 2nd degrés en fonction des ressources de leur famille, la caisse des écoles peut aussi prendre des mesures à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire, en mettant en œuvre des dispositifs de réussite éducative. Elle peut être dissoute lorsqu'elle n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans.

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

A. Le choix du montant mensuel des indemnités de fonction

Les indemnités de fonction sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique, actuellement l'indice 1027, et en fonction de la population de la commune. Dans sa délibération, le conseil municipal peut soit fixer le montant des indemnités en euros, soit appliquer un pourcentage à « l'indice brut terminal de la fonction publique », sans autre précision. Dans le premier cas, les élus devront procéder à un nouveau vote lors de l'éventuelle revalorisation de l'indice terminal. Dans le second cas, préférable et sous réserve de changements impactant le fonctionnement du conseil municipal tels que les démissions ou les retraits de délégations, ils n'auront pas à modifier la délibération pendant toute la durée de la mandature municipale. En effet, lorsque la valeur de l'indice augmente, la revalorisation des indemnités s'effectue automatiquement. Quant au chiffre de population à prendre en compte pour calculer le montant des indemnités de fonction, il est et reste, durant tout le mandat, celui de la population totale authentifiée juste avant les élections municipales de 2020, soit celui publié par décret fin décembre 2019.





FOCUS

Indemnités de fonction des élus municipaux

Ces indemnités, dont les montants (pour les maires) ou les montants maximum (pour les adjoints et les conseillers municipaux) sont fixés par la loi (dans le code général des collectivités territoriales), sont assujetties à la CSG, à la CRDS, à une cotisation de retraite obligatoire (IRCANTEC) et, si l'élu le décide, à une cotisation de retraite supplémentaire (FONPEL* par exemple - voir page 264 du guide).

Les indemnités sont soumises à l'impôt sur le revenu, et donc au prélèvement à la source, suivant les règles applicables aux traitements et salaires, mais avec un abattement spécifique aux élus locaux. Enfin, si leur montant total brut est supérieur à la moitié du plafond de la sécurité sociale (1 717 € par mois en 2020) ou si les élus suspendent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s), les indemnités de fonction sont également assujetties aux cotisations de sécurité sociale.

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

➔ *L'adhésion des élus locaux à une retraite supplémentaire est facultative et individuelle. Elle constitue un droit inscrit dans la loi du 3 février 1992, modifiée par la loi du 7 décembre 2012, de souscrire à un régime de retraite par rente. Cette adhésion permet à tout élu indemnisé de constituer une retraite supplémentaire à tout autre régime. Le rachat d'années de mandat est possible. La collectivité double la contribution de l'élu (dépense obligatoire - article L. 2321-2- 3° du CGCT).*

1) Le montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

Disposition demandée par l'AMF depuis de longues années, l'indemnité du maire est, depuis 2015,

automatiquement fixée au montant prévu par la loi, en fonction de la population de la commune (cf. tableau ci-dessous), sans intervention du conseil municipal. Toutefois, le maire peut, seul, expressément demander que son indemnité soit moindre. Il revient alors au conseil municipal de voter un montant inférieur à celui fixé par la loi.

Les montants ci-dessous sont ceux qui ont été votés fin 2019, dans le cadre de la loi relative à l'Engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Les indemnités des maires des communes de moins de 3 500 habitants ont été revalorisées par rapport aux mandats précédents.

Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

Population totale de la commune (en nombre d'habitants)	Maires	
	Taux (en % de l'indice 1027)	Indemnité brute (montant en euros)
≤ 500	25,5	991,79
500 à 999	40,3	1 567,42
1 000 à 3 499	51,6	2 006,93
3 500 à 9 999	55	2 139,17
10 000 à 19 999	65	2 528,11
20 000 à 49 999	90	3 500,46
50 000 à 99 999	110	4 278,34
100 000 et plus	145	5 639,63

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en janvier 2020 : 3 889,40 €

2) Le montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints et des conseillers municipaux

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

- l'indemnité du maire (au taux fixé par la loi) ;
- et les indemnités maximales susceptibles d'être versées aux adjoints au maire en exercice, c'est-à-dire ceux ayant reçu par arrêté une délégation du maire (cf. barème ci-dessous).

Cette enveloppe ne tient pas compte des majorations possibles (cf. le 3 ci-après).

Dans un deuxième temps, une fois fixée l'indemnité du maire, la répartition de l'enveloppe restante est effectuée entre les adjoints, sachant que le montant de l'indemnité attribuée à chaque adjoint peut varier selon la nature de la délégation de fonction exercée, l'importance de la charge de travail et la complexité des dossiers qui en résultent.



Les montants ci-dessous sont ceux qui ont été votés fin 2019, dans le cadre de la loi relative à l'Engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Les indemnités maximales des adjoints des communes de moins de 3 500 habitants ont été revalorisées par rapport aux mandats précédents mais le conseil municipal reste libre de les fixer en deçà de ce taux.

Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints		
Population totale de la commune (en nombre d'habitants)	Adjoints	
	Taux maximal (en % de l'indice 1027)	Indemnité brute (montant en euros)
≤ 500	9,9	385,05
500 à 999	10,7	416,16
1 000 à 3 499	19,8	770,10
3 500 à 9 999	22	855,67
10 000 à 19 999	27,5	1 069,59
20 000 à 49 999	33	1 283,50
50 000 à 99 999	44	1 711,34
100 000 à 200 000	66	2 567,00
200 000 et plus	72,5	2 819,82

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en janvier 2020 : 3 889,40 €

Dans un troisième temps, le conseil doit statuer sur les éventuelles indemnités à verser à des conseillers municipaux.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, les conseillers municipaux peuvent, à qualité, percevoir des indemnités de fonction (dont le montant maximum est fixé à 6 % de l'indice 1027, soit 233,36 €). Dans toutes les autres communes, le conseil municipal peut voter, mais sans dépasser « l'enveloppe indemnitaire globale », l'indemnisation de conseillers municipaux. Ceci conduira inévitablement à une réduction des indemnités des adjoints au maire.

Ces indemnités peuvent être versées :

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

ATTENTION !

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

3) Les majorations des indemnités de fonction brutes mensuelles

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

C'est le cas :

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



FOCUS

Le plafond indemnitaire

Un élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du CNFPT, au conseil d'administration d'une SEM ou qui préside une telle société, ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, en « net », une somme supérieure à 8 434,85 € par mois (ce chiffre correspond à une fois et demie l'indemnité parlementaire de base). C'est ce que l'on appelle « l'écrêtement ».

La part écrêtée est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement au sein duquel le mandat ou la fonction est le plus récent. Les sommes qui ne sont pas versées ne peuvent plus être redistribuées aux autres élus comme c'était le cas auparavant.



La majoration est alors ainsi appliquée : dans un premier temps, le conseil municipal vote le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations, sur la base des indemnités octroyées ou votées précédemment. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance. Attention, aucune majoration d'indemnité de fonction ne peut être attribuée aux conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants qui n'ont pas de délégation.

B. Le règlement intérieur du conseil municipal

Toute commune de 1 000 habitants et plus doit obligatoirement se doter d'un règlement intérieur du conseil municipal, dans les six mois qui suivent son installation. C'est au conseil municipal de l'établir. Les communes de moins de 1 000 habitants sont également invitées à en établir un.

➔ Voir sur www.amf.asso.fr / réf.CW7665, un modèle-type rédigé par les services de l'AMF

➔ Voir chapitre 3, II. Le conseil municipal

CONSEIL PRATIQUE

Il est recommandé au maire de souscrire, dès son élection, une assurance « responsabilité personnelle » qui couvrira :

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

Il devra également veiller à ce que le contrat contienne une clause dite de « garantie subséquente » pour être couvert jusqu'à cinq ans après la fin de son mandat.

La cotisation doit être payée par lui-même sur ses propres deniers, la commune ne pouvant en aucun cas prendre en charge cette assurance. Si le maire a plusieurs mandats (exemple : président d'une communauté, d'un OPHLM...), il est conseillé de souscrire une seule assurance personnelle pour l'ensemble de ces activités.

IV. Les premières décisions budgétaires et fiscales

A. Le vote du budget

1) Les modalités de la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) selon que le budget primitif (BP) est adopté avant ou après le scrutin municipal :

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'examen du budget doit être précédé, dans les deux mois avant son adoption, d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires. Ces dispositions s'appliquent également aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (*article L. 5211-36 du CGCT*).

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

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

a) Si l'adoption du budget a lieu avant le scrutin

Si la commune fait le choix d'adopter le budget avant le scrutin, elle est soumise au respect des dispositions légales imposant pour les communes de plus de 3 500 habitants la tenue du DOB au sein du conseil municipal sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois maximum précédant l'examen de celui-ci (*article L.2312-1 du CGCT*).

En outre, ce débat doit être encadré par les dispositions prévues dans le règlement intérieur de l'assemblée délibérante. Le calendrier doit donc être fixé eu égard à ces contraintes, étant entendu que le DOB et le vote du budget ne peuvent avoir lieu lors de la même séance.

b) Si l'adoption du budget a lieu après le scrutin

Jusqu'à-là, le juge avait estimé que l'absence de DOB n'entachait pas d'illégalité l'adoption du budget d'une commune dont le conseil municipal est installé depuis moins de six mois. Ainsi, le budget primitif pouvait être adopté sans débat d'orientation budgétaire préalable durant la période qui suit l'installation du nouveau conseil et qui précède l'adoption du nouveau règlement intérieur.

À partir du 1^{er} mars 2020, cette disposition exceptionnelle ne trouvera plus à s'appliquer.

Après le 1^{er} mars 2020, la tenue du DOB est obligatoire et ce, dans les deux mois maximum avant le vote du budget dans les communes de 3 500 habitants et plus.



2) La date limite d'adoption du budget primitif en 2020 :

La date limite d'adoption du budget est fixée au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou au 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants.

La transmission du budget primitif (BP) doit avoir lieu dans les 15 jours qui suivent.

En 2020, on a donc :

- date limite de vote du BP 2020 : 30 avril 2020
- date limite de transmission en préfecture : 15 mai 2020

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

En revanche, lorsque le défaut d'adoption du budget primitif résulte de l'absence de communication à l'organe délibérant avant le 31 mars des informations indispensables à l'établissement du budget, le délai de vote est fixé à quinze jours à compter de la communication de ces informations. Le budget principal et les budgets annexes doivent être votés au cours de la même séance, en vertu du principe d'unité budgétaire.

➔ Voir chapitre 8, *Les finances et la fiscalité locales pour la liste des informations indispensables*

B. Le vote des taux

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



FOCUS

La taxe d'habitation

En raison du gel des taux de taxe d'habitation (TH) prévu par l'article 16 de la loi de finances pour 2020, le taux de TH au titre de 2020 sera celui voté en 2019. Ce sont les taux de 2019 qui seront également appliqués pour la TH sur les résidences secondaires en 2021 et 2022. À partir de 2023, les communes et les EPCI pourront à nouveau modifier les taux de TH sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, notamment les locaux meublés occupés par des personnes morales.

Dans le cas où ces taux (ou certaines dépenses ou recettes) ne conviendraient pas à la nouvelle équipe municipale, il est possible de procéder aux ajustements souhaités, tout en respectant l'équilibre du budget.

Il convient de noter que le vote des taux par une collectivité doit faire l'objet d'une délibération spécifique, distincte du vote du budget, même si les taux restent inchangés par rapport à l'année précédente.

V. La constitution des commissions municipales

Le conseil peut former des commissions, soit permanentes (durant tout le mandat, par exemple sur les finances, l'urbanisme, la sécurité publique, les affaires culturelles...), soit temporaires (consacrées à un seul objet). Elles sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal et c'est au sein de ces commissions que le travail d'élaboration des délibérations est effectué. Elles sont composées exclusivement des membres du conseil municipal et c'est le conseil municipal qui fixe leur nombre et les désigne, par vote à bulletin secret. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la représentation à la proportionnelle est obligatoire en leur sein. Présidées de droit par le maire, elles sont chargées d'instruire les dossiers soumis au conseil municipal et élaborent un rapport communiqué à l'ensemble du conseil, ce dernier étant seul habilité à prendre les décisions finales.

Le conseil municipal peut également créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas être des élus, notamment des représentants des associations locales.

VI. Le recolement des archives

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

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



23



FOCUS

Exemples de documents à archiver pour une commune : recueil des actes administratifs, registres des délibérations, registres des arrêtés du maire, registres de l'état civil, dossiers de recensement, documents budgétaires, documents produits ou reçus par les élus dans le cadre de l'exercice de leur fonction et tout dossier afférent à l'administration générale de la commune...

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



ATTENTION !

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

Les archives communales doivent être conservées dans un bâtiment public aménagé à cet effet et dont l'accès est réservé aux personnes habilitées. Il en est de même pour les archives numériques qui doivent être stockées dans un serveur situé dans un bâtiment public à accès réservé. Pour les registres de l'état civil de moins de cent vingt ans et les autres documents de moins de cinquante ans n'ayant plus d'utilité courante mais qui doivent être conservés en cas de contrôle ou de recours, les communes peuvent soit les conserver elles-mêmes, soit les déposer, par convention, au service d'archives de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI.

Pour les registres de l'état civil de plus de cent vingt ans et les autres documents de plus de cinquante ans n'ayant plus d'utilité courante mais qui doivent être conservés en cas de contrôle ou de recours, seules les communes de moins de 2000 habitants ont l'obligation de les déposer au service départemental d'archives. Elles bénéficient toutefois d'une dérogation et peuvent, après déclaration auprès du préfet et accord de l'administration des archives, soit les conserver elles-mêmes, soit les confier au service d'archives de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI. Les communes de plus de 2000 habitants ne sont donc pas concernées par l'obligation de déposer les registres de l'état civil de plus de cent vingt ans et les autres documents de plus de cinquante ans au service d'archives départementales.

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

Les documents déposés restent toutefois la propriété de la commune.

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

Le procès-verbal permet de formaliser le transfert de responsabilités du maire sortant au nouveau maire. En outre, il permet de certifier l'existence des archives à un moment donné. À cet égard, le maire réélu n'est pas dispensé de ce récolement.

Le récolement doit être signé par les deux maires (ancien et nouveau, même s'il s'agit de la même personne) et établi en trois exemplaires (un pour le nouveau maire, un pour le maire sortant et un dernier pour le directeur des archives départementales).

➔ *La circulaire DGP/SIAF/2019/009 du 1^{er} décembre 2019 relative au récolement des archives communales à effectuer après les élections municipales de mars 2020 comprend toutes les précisions sur cette opération ainsi que des modèles de procès-verbal.*

VII. Établir un état des lieux

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

A. Les données générales

1) La population et ses composantes

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

On distingue trois types de population communale :

■ **La population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune,



les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune ;

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

➡ Voir Annexe 1

- **La population municipale totale** qui est l'addition des deux précédentes, soit la population municipale et celle comptée à part.
Au-delà de ces chiffres, il est également important de connaître les principales composantes sociologiques de la commune. Il est par exemple essentiel de bien connaître le nombre d'élèves (usagers des services scolaires tels que les cantines ou les transports),

de personnes âgées (services d'aide à domicile), de bénéficiaires du RSA et de demandeurs d'emploi, la répartition de la population active par secteur d'activité, le nombre de commerces, d'entreprises... Ces données peuvent être recueillies auprès de Pôle Emploi, des chambres consulaires et auprès de la direction régionale de l'INSEE. Le portail collectivités locales, dédié aux acteurs locaux, permet d'accéder à une information précise par territoire : chiffres, analyses, zonages.

➡ Voir sur [www.insee.fr/accès par public/collectivités locales](http://www.insee.fr/accès%20par%20public/collections%20locales)

2) Les liens avec l'extérieur

Le maire doit aussi recenser tous les établissements publics, groupements et associations auxquels sa commune adhère ou participe. Enfin, un état des lieux ne peut être complet sans une parfaite connaissance des subventions versées aux associations dont le montant sera fourni par les services municipaux.

B. Les données financières

Pour prendre connaissance des équilibres financiers de la collectivité, une analyse financière peut être effectuée par la Trésorerie. Les principaux ratios financiers de la collectivité sont aussi en ligne sur le site de la DGCL.

1) L'analyse financière par la Trésorerie de la collectivité comprend des données chiffrées et graphiques :

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



FOCUS

Le recensement de la population

Les communes ont la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement. Depuis 2009, chaque commune connaît tous les ans les nouveaux chiffres de sa population légale, authentifiés par décret tous les mois de décembre.

Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées une fois tous les cinq ans par roulement et, pour celles de plus de 10 000 habitants, une enquête par sondage est effectuée chaque année sur 8 % des logements, pour couvrir en cinq ans l'ensemble du territoire communal. Combinée avec d'autres sources, cette méthode de recensement permet à chaque maire de connaître annuellement sa population.

N.B. : L'AMF a demandé que les communes de plus de 10 000 habitants puissent opter pour un recensement général (comme celles de moins de 10 000 habitants) afin que la population légale soit plus proche de la réalité. Ceci n'a pas encore été accepté.



25

- les produits issus de la fiscalité directe locale – taxe d’habitation (TH) puis taxe d’habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l’habitation principales (THRS) à partir de 2023, taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) nets des reversements,
- les dotations et participations de l’État et des autres collectivités (dont la DGF : Dotation globale de fonctionnement),
- les produits courants (locations, baux, revenus de l’exploitation, des services publics),
- les produits financiers,
- les produits exceptionnels,
- les produits d’ordre (exemples : produits des cessions d’immobilisations, reprises sur amortissements et provisions, différences sur réalisations négatives reprises au compte de résultat) ;

- les charges financières (intérêts des emprunts, frais de renégociation...),
- les charges exceptionnelles,
- les charges d’ordre (exemples : dotations aux amortissements et provisions, valeur comptable des immobilisations cédées, différences sur réalisations positives transférées en investissement) ;

■ **Les recettes de la section d’investissement** comprennent notamment :

- les apports, réserves et recettes assimilées,
- les subventions d’investissement reçues,
- les provisions si la régie opte pour des provisions budgétaires,
- certaines dépréciations et les amortissements,
- les emprunts et les dettes assimilées,
- la valeur nette comptable des immobilisations sortant de l’actif,
- la plus-value résultant de la cession d’immobilisation ;

■ **Les dépenses de la section d’investissement** comprennent notamment :

- le remboursement du capital des emprunts et dettes assimilées,
- l’acquisition d’immobilisations incorporelles, corporelles et financières,
- les charges à répartir sur plusieurs exercices,
- les reprises sur provisions.

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

■ **Le bilan** retrace le patrimoine de la commune au 31 décembre de l’exercice.

- À l’actif, figurent les immobilisations (actif immobilisé tel que terrains, bâtiments, véhicules...), les créances (titres de recettes en cours de recouvrement) et les disponibilités (ces biens non durables constituent l’actif circulant).
- Au passif, figurent les fonds propres de la collectivité (dotations, réserves, subventions), le résultat et les dettes financières ainsi que les dettes envers les tiers (mandats en instance de paiement).



FOCUS

Particularités de la taxe d’habitation

La partie de la TH sur les résidences principales sera perçue par les communes et les EPCI pour la dernière fois en 2020. En 2021 et 2022 l’État perçoit directement le produit de la TH sur les résidences principales payée par les 20 % de contribuables restants, en lieu et place des communes et EPCI qui seront compensés. La partie de la TH sur les résidences secondaires continue à être perçue par les communes et les EPCI. À compter de 2023, la TH sera complètement supprimée et sa partie « résidences secondaires » sera renommée taxe d’habitation sur les résidences secondaires (THRS) et autres locaux meublés non affectés à l’habitation principale, notamment les locaux meublés occupés par des personnes morales.

■ **Les dépenses de fonctionnement**, qu’elles soient réelles (c’est-à-dire ayant donné lieu à décaissement) ou d’ordre (sans décaissement), comprennent :

- les charges à caractère général (achat de petit matériel, entretien et réparations, fluides, assurances...),
- les charges de personnel (salaires et charges sociales),
- les charges de gestion courante (subventions et participations, indemnités des élus...),



■ Fonds de roulement

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

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

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

➔ *Données sur www.collectivites-locales.gouv.fr (Comptes individuels des collectivités)*

3) Au budget primitif, sinon au dernier compte administratif, figurent en outre des informations financières « Informations statistiques, fiscales et financières »

Les « ratios budgétaires et financiers » permettent de comparer la situation de la commune à celle de la moyenne des communes de la même strate. Les ratios ne sont que le reflet d'une situation, à un moment donné.

➔ *Ces ratios sont notamment consultables sur le site de la DGCL : www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres*

■ **Les informations financières** (*ratios de l'article R. 2313-1 du CGCT*) comprennent notamment :

- les dépenses réelles de fonctionnement/population ;
- le produit des impositions directes/population ;
- les recettes réelles de fonctionnement/population ;
- les dépenses d'équipement brut/population ;
- l'encours de dette/population ;
- la DGF/population.

Ces informations sont obligatoires dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, ces données comprennent en outre, les ratios suivants :

- dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;
- coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ;
- coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;
- dépenses réelles de fonctionnement et

remboursement de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;

- dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;
- encours de dette/recettes réelles de fonctionnement.

C. Les données patrimoniales et les contrats

Pour effectuer l'inventaire du patrimoine immobilier ou mobilier, les informations contenues dans le document intitulé « Détermination et expression des besoins d'assurances », établi lors de la souscription de police d'assurance, permettent d'avoir une bonne vision de l'ensemble des biens appartenant à la commune. Un certain nombre de contrats sont en cours (contrats de gestion des services publics, marchés publics, baux d'habitation, baux commerciaux, baux ruraux, contrats d'assurances, etc.) et un inventaire sur ce point est également utile, notamment au regard des durées et des échéances de ces conventions, dès lors que certains délais doivent être respectés en vue d'un renouvellement ou d'une résiliation.

D. La commission communale des impôts directs (CCID)

Constituée dans les deux mois qui suivent l'élection du conseil municipal, son rôle essentiel est l'évaluation des impôts directs locaux payés par les ménages (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, etc.). Si les tarifs d'évaluation des propriétés bâties et non bâties sont arrêtés par le service des impôts, la commission participe en amont à leur évaluation, aux côtés de l'administration fiscale. Elle est tenue informée des évaluations nouvelles résultant de la mise à jour périodique des valeurs locatives. Elle émet également un avis sur les réclamations contentieuses en matière de taxes directes locales, lorsque le litige porte sur une question de fait. Toujours présidée par le maire ou l'adjoint délégué, cette commission comporte en outre six membres titulaires et six suppléants dans les communes de moins de 2 000 habitants et huit dans les autres. Ceux-ci sont désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste dressée par le conseil municipal parmi les différentes catégories de contribuables de la commune (prévoir vingt-quatre personnes dans les communes de moins de 2 000 habitants et trente-deux dans les autres). L'âge minimum des commissaires (25 ans avant 2020) est désormais aligné sur l'âge minimum fixé pour être maire (18 ans).



L'obligation d'avoir un membre de la CCID domicilié en dehors de la commune est supprimée par l'article 146 de la loi de finances pour 2020. Il en est de même de l'obligation d'un commissaire propriétaire de bois ou forêts lorsque le territoire de la commune comporte un ensemble de propriétés boisées de 100 hectares au minimum.

Par ailleurs, la CCID sera appelée à donner son avis sur la révision des valeurs locatives des locaux à usage d'habitation à l'occasion des travaux des différentes commissions compétentes qui seront mobilisées en 2025 en vue de la fixation des secteurs d'évaluation et des tarifs. Les nouvelles valeurs locatives des locaux à usage d'habitation devraient être intégrées dans les rôles d'impositions locales à compter de 2026 (article 146 de la loi de finances pour 2020).

La CCID peut aussi être amenée à donner son avis sur l'évaluation des valeurs locatives des locaux commerciaux et biens assimilés servant de base au calcul de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux entreprises... et dont la révision est entrée en vigueur en 2017. Cependant, lorsque la commune appartient à une communauté à fiscalité professionnelle unique, c'est la commission intercommunale des impôts directs (CIID) qui est consultée. Pour le mandat municipal 2020 - 2026, la CIID ou la CCID le cas

échéant sera consultée sur la mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels :

- en 2022 sur la révision éventuelle des paramètres d'évaluation (secteurs d'évaluation, grilles tarifaires et coefficients de localisation...);
- puis, en 2023 et 2025 uniquement, sur la modification éventuelle des coefficients de localisation (Voir aussi le Guide du président de communauté).

➔ Pour plus d'informations sur la CIID, voir le Guide du président et des élus d'intercommunalité 2020.



FOCUS

Coefficient de localisation

Ce coefficient permet d'augmenter ou de baisser la base d'imposition jusqu'à 30 %. Il a été mis en place pour tenir compte de la situation géographique de la parcelle d'assise de certains locaux professionnels dans leur secteur locatif (par exemple pour tenir compte des avantages pour un local ou un groupe de locaux d'être situés dans une rue particulièrement commerçante ou, au contraire, pour tenir compte des désavantages pour un local ou un groupe de locaux d'être enclavés ou de se trouver près d'une source de nuisance).



Annexe 1 : Précisions sur la population comptée à part

- **Les personnes sans domicile fixe** rattachées à la commune au sens de la loi du 3 janvier 1969 et non recensées dans la commune étaient comptabilisées dans la population municipale de la commune où elles se trouvaient au moment de l'enquête de recensement et dans la population comptée à part de leur commune de rattachement administratif si elles n'y avaient pas déjà été recensés. Désormais, elles ne sont plus comptabilisées qu'une seule fois, dans la commune où elles se trouvent au moment du recensement.
- **Les étudiants majeurs de moins de 25 ans** vivant en internat dans un établissement d'enseignement situé dans la commune mais ayant leur résidence familiale dans une autre commune étaient comptabilisés dans la population comptée à part de la commune d'études. Ils sont désormais comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de résidence familiale.
- **Les militaires** logés dans un établissement militaire (caserne, quartier, base, camp militaire...) situé dans la commune et ayant une résidence personnelle dans une autre commune étaient dans la population comptée à part de la commune sur laquelle était situé l'établissement militaire. Ils sont désormais comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence personnelle.
- **Les élèves ou étudiants mineurs** ayant leur résidence familiale dans la commune et logés dans une cité universitaire (ou un foyer d'étudiants, un logement) située dans une autre commune étaient dans la population comptée à part de la commune de leur résidence familiale. Ils sont désormais comptabilisés dans la population comptée à part de leur commune d'études.
- **Les élèves ou étudiants majeurs**, âgés de 25 ans ou plus, ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une autre commune pour leurs études ne sont désormais plus comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence familiale.

