



2493617601

Concours / Examen : ATTACHÉSession : 2024Voie : EXTERNESpécialité : ADMINISTRATION GÉNÉRALEÉpreuve : COMPOSITION**CONSIGNES**

/ Remplir soigneusement sur chaque feuillet la zone d'identification en MAJUSCULES (numéro d'identifiant = numéro à 5 chiffres qui figure sur votre convocation)

/ Hormis dans la zone d'identification ci-dessus, ne pas indiquer votre prénom, nom, numéro ou tout autre signe distinctif sur la copie

/ Numéroté chaque page (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuillets dans le bon sens et dans l'ordre

/ Rédiger votre copie avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo à encre claire ou effaçable par friction

/ Ne joindre aucun brouillon

"La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire" déclarait François Mitterrand en 1982. En effet, la France, contrairement à la plupart des pays européens, n'est construite autour de la figure du Roi, pouvoir centralisé ayant progressivement construit l'État français. Or, d'après la définition de Max Weber, tout État est une "personne morale de droit public, souveraine et territoriale [...]" et qui a donc "la compétence de ses compétences". Mais depuis la Révolution Française, une lente évolution vers l'émergence d'une forme moins centralisée a lieu : il s'agit alors pour le pouvoir central de déléguer certaines de ses compétences à des autorités locales. Sous le I^{er} et le second Empire, c'est une déconcentration qui se met en place, avec l'émergence d'autorités locales nommées et soumises hiérarchiquement au pouvoir central, avec le rôle important du Préfet. Mais à la fin du XIX^e siècle puis tout au long du XX^e, des textes législatifs prévoient des autorités locales élues et autonomes. En 1982, les grandes lois de décentralisation consacrent cette évolution.

Tout au long du processus de décentralisation, le lien entre pouvoir centralisé et pouvoirs décentralisés s'est posé. Depuis la réforme constitutionnelle de 2003, l'article 1 de la Constitution dispose que "la République est une et indivisible" et que "son organisation est décentralisée". Sous cet apparent paradoxe réside le caractère unitaire de l'État français : si les collectivités territoriales disposent d'une autonomie, celle-ci se limite aux compétences qui leur sont dévolues, et elles restent placées sous le contrôle de légalité de l'État via le Préfet. Mais au-delà de ce contrôle, l'État peut également contribuer activement à l'activité des collectivités territoriales en leur donnant les moyens réglementaires et financiers

1.17

NE RIEN ÉCRIRE DANS CE CADRE

d'agir. On peut dès lors se demander si aujourd'hui l'Etat est un facilitateur pour les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

Nous verrons que si les relations entre collectivités et Etat sont fortes et constructives (I) de récentes tensions conduisent à interroger la réelle autonomie des collectivités (II).

I Etat et collectivités territoriales œuvrent ensemble pour une action locale efficace

Par les évolutions législatives prenant en compte les besoins des collectivités territoriales (A) et avec l'appui de services déconcentrés (B), l'Etat permet une action rationalisée des collectivités territoriales.

A) L'Etat législateur répond aux besoins des collectivités

Depuis 1982, les lois portant sur la décentralisation ont clarifié le rôle de chaque collectivité territoriale afin d'éviter conflit et redondance. Concernant les compétences de chaque échelon, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a ainsi désigné pour la plupart des compétences des collectivités "chef de file" et a supprimé la clause générale de compétences des Régions et Départements. Pour permettre une action locale efficace, le législateur a également construit des dispositifs facilitant la coopération entre collectivités. Le plus emblématique est la coopération intercommunale = au départ facultative lors de la loi Chevènement de 1999, l'Etat prévoyant néanmoins des dispositifs incitatifs, la coopération intercommunale est devenue obligatoire avec la Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010. Suite au passage à un minimum de 15.000 habitants par Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) avec la loi NOTRe, le législateur a souhaité répondre aux demandes d'élus locaux qui craignaient d'être marginalisés au sein de grands EPCI, et la loi portant sur l'engagement local de 2019

a ainsi prévu des mécanismes d'échange entre communes sur le fonctionnement de l'EPCI (pactes de gouvernance, de compétences, financier et fiscal) et la création d'un Conseil des Paires.

Par ailleurs, face à des difficultés de mise en œuvre des compétences, l'État peut proposer par la voie législative ou réglementaire des aménagements permettant une action pertinente. Ainsi, le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), initialement prévu par la loi Climat et Résilience de 2021 a été complété par une loi ZAN 2 afin de garantir un minimum d'un hectare par commune pouvant être artificialisé, répondant ainsi à une demande d'élus de communes rurales. De même, face à la crise du logement, le législateur a prévu une hausse de la taxe sur les logements vacants, des possibilités de contraintes sur les propriétaires de meublés de tourisme ou encore l'encadrement ou le plafonnement des loyers. Par réponse à des situations particulières, la Constitution prévoit même un droit à l'expérimentation, et la loi Différenciation, Déconcentration, Décentralisation et Simplification (3DS) l'a renforcé. Si ces dispositifs sont aujourd'hui très peu utilisés par les collectivités, l'État a néanmoins permis leur mise en œuvre.

Enfin, de nombreuses lois récentes visent également à simplifier l'action des collectivités. La loi 3DS, mais aussi la loi Accélération et Simplification de l'Action Publique (ASAP) ont souhaité simplifier certaines procédures, par exemple les marchés publics. La réforme du Compte Financier Unique (CFU) a également pour objectif de simplifier les relations entre ordonnateur de la collectivité et le comptable des Finances Publiques. La loi de mars 2024 sur la protection de l'élu local ne simplifie pas en soi les procédures, mais doit néanmoins faciliter l'exercice du pouvoir local. Notons que l'État souhaite d'ailleurs voir aboutir un véritable statut de l'élu local.

B) Des relations fortes entre collectivités et représentants de l'État.

Au-delà des modifications législatives et réglementaires du pouvoir central, l'État œuvre également auprès des collectivités via ses agences ou services déconcentrés. Ainsi, afin de mettre à disposition des collectivités des experts, l'État a créé de nombreuses agences spécialisées. L'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT) intervient ainsi auprès des collectivités dans de très nombreux domaines : emploi avec les Cités de l'Emploi, économie avec le programme Territoires d'Industrie ou encore réseaux avec l'aide au déploiement de la Fibre Optique en zone rurale. L'Agence apporte une expertise technique que les collectivités ne pourraient développer seules. De même, l'Agence Nationale du Sport (ANS) qui regroupe représentants de l'État, des collectivités et entreprises du secteur favorise le déploiement d'équipements sportifs et l'aide aux sportifs de haut niveau. Son fonctionnement au niveau national est solide, et si son fonctionnement local pose aujourd'hui des difficultés, le Ministre des Sports Gérald Aréa a engagé des discussions pour renforcer la déconcentration de sa gestion au niveau

des Préfets, signe que l'Etat souhaite une relation à l'échelon pertinent avec les collectivités. Les services déconcentrés de l'Etat travaillent également en proximité avec les collectivités. Le Préfet joue un rôle central : c'est à lui que les communes adressent leur demande de reconnaissance de Catastrophe Naturelle, c'est lui qui discute du contrat de ville dans les Quartiers Prioritaires de la Ville. C'est également le Préfet qui fait le lien entre Police Nationale et Police Municipale : en invitant les maires au Comité local de Sécurité, de Prévention de la Délinquance et en signant les conventions entre forces de l'ordre national et municipal, il œuvre à une répartition claire des missions de chacun. Les services tels que la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) permettent également les échanges dans les compétences partagées sans chef de file, comme la culture. En organisant des Comités Locaux Territoriaux de la Culture (CLTC), la DRAC peut réunir des représentants de l'ensemble des acteurs d'un territoire afin de développer une offre culturelle adaptée. Enfin, l'Etat et les collectivités travaillent également conjointement dans les opérations de contrôle de l'action des collectivités. Bien qu'à priori le contrôle paraissent davantage une contrainte qu'une facilité, les relations entre ces acteurs peuvent également être proches du conseil. Ainsi, le Procureur de la République, autorité de contrôle des officiers d'Etat Civil des communes, peut également être sollicité pour des situations particulières. De même, la Chambre Régionale des Comptes peut, depuis la loi 3DS, être sollicitée par une collectivité afin d'évaluer une politique publique. C'est ainsi un moyen pour les collectivités d'avoir un regard extérieur sur leur action.

Néanmoins, si le cadre institutionnel et les autorités déconcentrées devraient favoriser l'action locale, les dernières années ont été marquées par des contraintes fortes pesant sur les collectivités.

II Une opposition entre Etat et collectivités territoriales dans la mise en œuvre de réformes

Malgré des évolutions législatives pouvant faciliter l'activité des collectivités territoriales, leur mise en œuvre a été marquée de tensions avec l'Etat (A). Des réformes fiscales, elles, ont amoindri l'autonomie des collectivités (B).

A) Des contraintes normatives et réglementaires qui fragilisent l'action locale

Afin de se conformer aux engagements internationaux de l'Accord de Paris sur le Climat et à la politique européenne en la matière, le législateur a adopté une série de mesures dont l'application repose sur les collectivités territoriales, sans les y aider. Il en est ainsi du ZAN évoqué ci-dessus, dont la mise en œuvre entrave de nombreuses communes : ainsi, certaines communes se retrouvent en difficulté pour mener à bien d'autres politiques, comme la construction de



2493617601

Concours / Examen : ATTACHÉ
Session : 2024 Voie : EXTERNE
Spécialité : ADMINISTRATION GÉNÉRALE
Épreuve : COMPOSITION

CONSIGNES

- / Remplir soigneusement sur chaque feuillet la zone d'identification en MAJUSCULES (numéro d'identifiant = numéro à 5 chiffres qui figure sur votre convocation)
- / Hormis dans la zone d'identification ci-dessus, ne pas indiquer votre prénom, nom, numéro ou tout autre signe distinctif sur la copie
- / Numéroté chaque page (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuillets dans le bon sens et dans l'ordre
- / Rédiger votre copie avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo à encre claire ou effaçable par friction
- / Ne joindre aucun brouillon

Logements sociaux pourtant obligatoires depuis la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000. Les lois Climat et Résilience et Egalim précisent quant à elles 50% de produits "de qualité" et 20% de bio dans les cantines scolaires, alors qu'une étude de l'ANF de 2024 a montré que seules 18% des communes remplissent cet objectif, à cause de contraintes financières mais aussi logistiques ou d'approvisionnement. De même, suite au retard pris par la France dans le développement des énergies renouvelables, la Loi Accélération de la Production des Énergies Renouvelables (APER) de 2023 a imposé aux maires la rédaction d'un plan de zonage en moins de six mois alors que nombreux étaient ceux qui n'avaient pas de compétences en interne pour rédiger un tel document, ajoutant une surcharge de travail sans compensation. D'autres modifications, non-liées à l'environnement, font peser de lourdes contraintes sur les collectivités. Il en est ainsi de la réforme de la Prestation Sociale Unique (PSU) versée aux aîchés : en modifiant son mode de calcul, le législateur a créé une tension sur les places en aîché.

Par ailleurs, même sans modification réglementaire, des conflits émergent entre État et collectivités sur l'exercice de certaines compétences. Ainsi, un conflit a opposé la Métropole de Lyon et l'État dans l'accueil d'étrangers des personnes sans abri à l'été 2024. D'après la Métropole, l'État n'organisait pas correctement cet accueil d'étrangers, faisant reposer la charge financière et humaine sur la collectivité. Des tensions similaires sont apparues concernant le temps périscolaire lors de la réforme des rythmes scolaires, ou encore avec la prise en charge des enfants en situation de handicap sur le temps méridien dans les cantines scolaires. Ces difficultés peuvent même conduire à un souhait

517

de renationalisation : c'est le cas de l'Aide Sociale à l'Enfance où les nombreux intervenants de l'Etat (justice, préfet...) et des collectivités ont poussé Eric Lueth à préconiser dans son rapport de 2024 une renationalisation.

B) L'enjeu majeur de l'autonomie financière

La Constitution dispose dans son article 72-2 que "les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement". Pourtant depuis une dizaine d'années, on observe de la part de l'Etat un certain contrôle sur les ressources des collectivités.

Tout d'abord, les réformes fiscales de suppression de la taxe professionnelle, puis de la taxe d'habitation et de la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises ont doublement pénalisé l'autonomie fiscale des collectivités. En effet, ces suppressions sont compensées par des parts d'impôts nationaux (TVA, TICPE...) sur lesquels les collectivités n'ont pas de liberté de taux. Par ailleurs, ces compensations "à l'euro près" ne sont valables qu'une année, et l'on voit par exemple lors du projet de loi de finances 2025 une non-indexation de ces compensations sur l'inflation. Par ces réformes, l'Etat ne permet donc plus aux collectivités d'être maître de leurs ressources et gère même leurs recettes. Il est à noter que les collectivités qui suivraient jusqu'à présent l'indicateur du potentiel fiscal pour déterminer la pertinence de leurs choix budgétaires n'ont aujourd'hui que peu de prise pour corriger leurs différences par rapport à des collectivités de la même strate.

Les frais de fonctionnement des collectivités sont également très contraints par des décisions de l'Etat. Sur la période 2018-2023, les "Contrats de Cohésion" ont piloté l'évolution de ces frais de fonctionnement pour les plus importantes collectivités. Dans le même temps, des réformes de réévaluation du point d'indice ou de revalorisation dans le cadre du Ségur de la Santé, décidées par l'Etat mais reposant en partie sur le budget des collectivités ont généré un "effet ciseau" sur cette partie des dépenses des collectivités.

incertitude financière. Ainsi, le fonds vert, introduit en 2023, augmenté en 2024, devrait être de nouveau réduit en 2025. De même pour le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), le fonds dédié à la création de pistes cyclables sera quant à lui supprimé rétroactivement pour 2024. Cette grande variabilité des fonds pour l'investissement, conjuguée à une pression accrue sur la part du fonctionnement du budget ne permettent pas aux collectivités territoriales d'inscrire leurs projets dans un temps long.

Ainsi, le rôle de l'État est-il ambivalent à l'égard des collectivités territoriales. Son action législative en faveur d'une gouvernance territoriale efficace se heurte à une mise en œuvre complexe à l'échelon local. Cette opposition interroge : le non-cumul des mandats de parlementaire et d'exécutif locaux n'a-t-il pas trop éloigné l'État des territoires ?

