



11023868468

Concours / Examen : M.P.A.N.E.

Session : 2024

Type : Externe

Spécialité : Administration Générale

Epreuve : Composition

Peut-on dire que l'Etat est un facilitateur pour les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences?

Aux élections municipales de 2020, certaines communes ont connu la situation inédite de n'avoir aucun candidat, rien n'ignait le flagrant de la tâche difficile et ingrate que cela peut représenter. Dans un livre au titre plutôt provocateur "Qui veut la peau des maires de France", Luc Chatelet montre qu'outre la difficulté de concilier les missions de maire avec sa vie personnelle et le durcissement des relations avec les administrés, c'est l'action de l'Etat qui apparaît plus comme contrôlante que soutenante qui pèse sur le moral des maires. Cette impression est partagée par les autres élus des collectivités territoriales (CT) au sens de l'article 72 alinéa 1 de la constitution soit les communes, les départements et les régions ainsi que les collectivités à statut particulier. Ils sont en effet unanimes à dénoncer le poids des normes sur leurs actions.

Pourtant la loi du 2 mars 1982 portant "droits et libertés des communes, départements et régions" a supprimé la tutelle des préfets sur les CT, recentrant l'action de l'Etat sur ses missions régaliennes tandis qu'étaient déléguées aux CT, selon le principe de subsidiarité, l'ensemble des compétences pouvant le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Pour ses compétences, l'Etat se devant faciliter leur exercice.

L'Etat joue-t-il pleinement ce rôle de facilitateur? Si l'Etat apporte un soutien matériel essentiel des CT et facilite leurs actions

1.../7..

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

par des réformes institutionnelles^(I), pour autant son action facilitatrice doit être améliorée^(II)

I) L'état apporte un soutien indispensable aux CT et qui a facilité l'exercice de leurs compétences par ses réformes institutionnelles

Dans le cadre d'un état unitaire comme la France, l'Etat fournit aux CT des services de différentes natures selon différentes modalités (A). Il a aussi entrepris de doter les CT d'une gouvernance plus efficace et légitime pour exercer leur fonction (B)

A) Le soutien de l'Etat est multi sectoriel et multiforme.

Un des moyens d'action les plus essentiels de l'Etat correspond évidemment aux transferts financiers en direction des CT. Ce financement peut être régulier comme la dotation globale de fonctionnement^(DAF), le fond de péréquation etc... Ces transferts réguliers correspondaient en 2022 à environ 56 milliards d'Euro (Mds€) soit environ un cinquième du budget des CT. De plus l'Etat soutient les projets des CT, dans le cadre de ses orientations politiques, grâce à différents programmes. Par exemple le Fond vert, doté initialement de 2,5 Mds€, peut être sollicité pour cofinancer un projet dans le cadre de la transition écologique. Enfin, la mise à disposition de certains fonctionnaires comme les conservateurs des bibliothèques pour les bibliothèques classées constitue indirectement une subvention aux CT.

C'est aussi un exemple du second domaine où le soutien de l'Etat est essentiel : la mise à disposition de compétence en ingénierie et expertise. En effet, de par sa taille, ses organismes spécialisés (Ademe, Office National de la Biodiversité), ses compétences dans la recherche, l'Etat dispose d'une savoir faire technique et scientifique

inaccessible à l'immense majorité des CT. Cette expertise ^V ^{climatique ferait un guichet unique (mission adaptation) pour les CT} supérieure de l'Etat s'observe aussi dans d'autres domaines, législatif et financier, simplement car c'est l'Etat qui définit les règles. Là aussi, l'Etat peut faciliter les missions des CT en proposant son expertise : les décideurs aux conseils locaux sont des experts de la DGFiP qui peuvent solliciter les élus, principalement des petites communes.

Outre ces moyens indirects de faciliter l'exercice des compétences des CT, l'Etat peut aussi nouer des partenariats avec les CT pour exercer, en symbiose une compétence. Par exemple, dans le cadre de la commission locale de sécurité et de prévention de la délinquance, un maire peut développer un partenariat entre la police municipale et la police nationale afin de mener une politique de sécurité plus efficace.

Enfin, même si ce n'est pas le sujet ici, il faut tout de même rappeler que les missions régaliennes de l'Etat garantissent les conditions effectives de l'existence des CT ce qui leur permet d'exercer leurs compétences. Ce rôle protecteur de l'Etat est clairement visible quand une CT est confrontée à une situation exceptionnelle, comme une catastrophe naturelle ou sanitaire. L'Etat apporte alors un soutien exceptionnel, soit financier, soit en déclarant l'état de catastrophe naturelle, soit par des moyens d'action (hôpital militaire lors du Covid, canoiers qui sont la propriété de la sécurité civile).

B) L'Etat facilite l'exercice des compétences des CT par ses réformes institutionnelles et son soutien aux élus.

Les CT échappent à la défiance généralisée des citoyens envers les élus : si les responsables nationaux n'ont la confiance que d'un tiers des électeurs, le maire a une cote de confiance double (60%) tandis que les élus régionaux et départementaux inspirent confiance à la moitié des Français. Si la nature des actions des élus locaux, essentiellement de proximité, participe à conserver la confiance des citoyens, l'investissement important des CT dans la démocratie participative explique ^{aussi} ce résultat. Par exemple la moitié des Français vivent dans une CT qui a mis en place un budget participatif. Ce mouvement démocratique, bien qu'initié depuis les années 1970 par les CT a été conforté par l'Etat. En effet la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit le droit de consultation des électeurs - les électeurs ont aussi

un pouvoir de pétition permettant d'influencer les délibérations d'un conseil. Ces dispositions législatives ne facilitent pas directement l'exercice des compétences, mais elles en accroissent la légitimité ce qui, à long terme, améliore l'efficacité des élus locaux.

D'autre part, l'Etat a entrepris de faciliter l'exercice des compétences des CT en clarifiant et en rationalisant le partage des compétences. En effet, tant que toutes les CT avaient une compétence générale pour agir, elles pouvaient agir en concurrence l'une l'autre sur le même dossier. Ainsi la réforme constitutionnelle de 2003 a introduit le chef de filat, une CT pouvant, sans évidemment prendre autorité sur les autres, organiser les modalités d'action commune des CT. Puis la loi MAPTAM du 26 janvier 2015 et NOTRe ^{du 7 août 2016} (Nouvelle organisation territoriale de la République) ont accentué cette rationalisation : seule la commune a encore une compétence générale, les départements et les régions ayant seulement des compétences dans certains domaines.

Enfin, l'Etat facilite la mission des élus des CT. Ainsi il leur a reconnu un droit à la formation professionnelle qui leur permet d'être plus efficaces dans leurs fonctions. Et la loi "Engagement et proximité" du 27 décembre 2019 leur a attribué un droit à la protection fonctionnelle, bienvenue dans un contexte où l'élu sur so out subi d'incivilités.

Cependant, malgré son soutien et sa volonté d'organiser au mieux l'exercice des compétences des CT, l'Etat est très critiqué par les élus. Par exemple, 80% des élus pensent que le poids des normes s'est accru depuis 2020.

II) Mais l'Etat ne joue pas pleinement son rôle facilitateur malgré des efforts récents.

Si les CT ne pourraient pas fonctionner sans l'Etat, au quotidien elles peuvent plus le ressentir comme une contrainte qu'un soutien (A).

Conscient de ces difficultés, l'Etat tente d'y remédier (B)



11023868468

Concours / Examen : MPAcheSession : 2024Type : ExterneSpécialité : Administration GénéraleEpreuve : Composition

A) Les exigences excessives de l'Etat et ses réticences à partager le pouvoir entravent l'exercice des compétences des CT.

Malgré les possibilités ouvertes par la loi constitutionnelle de 2003 et la loi 3 DS (Différenciation, déconcentration et décentralisation et simplification), les volontés d'adaptation des élus des CT aux enjeux locaux ne sont pas pleinement respectées. Seulement 4 expérimentations locales de la loi ont eu lieu jusqu'à présent, le Conseil Constitutionnel étant très réticent du fait du risque de rupture du principe d'égalité entre les citoyens.

Par ailleurs, entravés dans leurs initiatives, les élus le sont aussi par l'inflation législative. La France vote 3 fois plus de lois que les pays européens de taille comparable. Ceci conduit à un nombre de normes astronomiques : plus de 400 000 normes gouvernent les équipements sportifs. Cette avalanche de normes décourage les élus locaux, d'autant plus que le rythme semble s'accélérer et qu'ils ne sont pas assez assurés d'un soutien efficace de l'Etat. Un maire sur 5 a reçu des réponses contradictoires d'un représentant de l'Etat à une question sur une norme. En effet, les services déconcentrés ont subi une perte de compétence du fait de leur baisse d'effectif.

Les difficultés financières chroniques de l'Etat contribuent à rendre difficile la tâche des CT. Déjà la DGF s'amenuise d'année en année depuis 2015. Et les coupes surprises dans les fonds spéciaux, comme dernièrement celle du fond vert ou du

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

fonds vélo compromettent ou enterrent des projets portés par les CT alors qu'elles y ont déjà investi des ressources.

Cé sont aussi les raisons budgétaires, alliées à un manque d'habitude de concertation des élus ^{locaux} qui ont conduit à une politique de transfert des compétences, à des Etablissements Publics de coopération à fiscalité propre, des communes. Cette rationalisation a pu être vécue de manière autoritaire par des élus et les a privé de certaines compétences qui leur manquent actuellement.

Enfin l'Etat exige des CT qu'elles répondent à des grandes orientations politiques, mais ne leur donne pas les capacités d'agir. La loi Handicap de 2005 est à ce titre emblématique, les financements ayant disparu suite à la crise de 2008.

B) Des efforts pour faciliter l'exercice des compétences des CT

Il y a une dizaine d'années, a été créé le conseil national d'évaluation des normes qui a pour objectif de lutter contre l'inflation normative. Si son fonctionnement méritait d'être amélioré, en particulier en lui permettant de faire des études d'impact après la loi, il aurait réduit l'inflation normative de moitié.

D'autre part, l'Etat semble vouloir redonner de la liberté aux communes en freinant le mouvement d'intercommunalité, tout au moins en redonnant certains pouvoirs aux maires grâce à la conférence des maires ou la fédération de gouvernance introduits par la loi du 27 décembre 2019 "Engagement et proximité". Diminuer le service de la petite enfance restait une compétence municipale. Enfin, la prise de conscience du rythme excessif des réformes semble devenir explicite avec la loi du 20 juillet 2023 relative à la facilitation de la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. En effet, cette

la majeure tant pour l'avenir écologique que pour le quotidien des communes, rendait les maires demunis du fait des difficultés techniques et du changement complet de paradigme qu'elle représente.

En conclusion, l'Etat soutient les CT et tend à nationaliser l'exercice de leurs compétences. Mais son impécuniosité chronique produit incertitudes et difficultés pour les CT alors que les ambitions politiques ne déclinent pas, se traduisant par un rythme d'exigence qui s'accroît.

Comme les évolutions économiques ne vont pas permettre de déserrer les contraintes financières, l'Etat doit réfléchir à sa capacité à repenser son rôle. Cependant l'anthropologue nous enseigne que les structures mentales ne s'évaporent pas en quelques décennies. Le jacobinisme et l'attachement à l'égalité sont des traits profondément français ce qui explique la décentralisation administrative que le pays a vécue. "La décentralisation n'est qu'une autre manière d'être de l'Etat"

(Doyen Hauriou)

