

# **CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL**

## **SESSION 2024**

### **ÉPREUVE DE COMPOSITION**

Durée : 4 heures - Coefficient : 3

#### **INDICATIONS DE CORRECTION**

**Sujet :**

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

##### **1) Intérêt du sujet**

Ce sujet présente un caractère transversal permettant aux candidats, en fonction de leurs parcours et de leurs connaissances, de mobiliser des connaissances dans des champs variés. Si des connaissances en droit public et en finances publiques sont nécessaires, le choix d'exemples peut s'effectuer dans bien d'autres domaines, par exemple lorsque l'on cherche à illustrer la problématique de la complexité des normes : les domaines du social, de l'animation, de l'urbanisme ou du traitement de l'information peuvent ainsi fournir des exemples bienvenus.

Ce sujet offre aussi l'avantage de permettre à des candidats exerçant dans des collectivités de taille moyenne ou petite de valoriser leur expérience d'un État « aidant » porté à permettre à ces collectivités de bénéficier de son expertise dans un contexte où les services déconcentrés se réorganisent pour gagner en efficience (exemple du regroupement des trésoreries « compensé » par le déploiement des conseillers aux décideurs locaux).

##### **2) Délimitation du sujet : éléments de cadrage des termes du sujet, principaux enjeux soulevés, éléments de réflexion et de débat**

Comme pour tout sujet de composition ou de dissertation non spécialisée, ce n'est pas un traitement type « question de cours » qui est ici attendu, mais une réflexion nuancée qui n'en doit pas moins révéler des connaissances précises.

Évidemment, toute approche péremptoire du sujet sera récusée, et l'habituel « balancement circonspect » sera de mise, sans qu'on puisse accepter ni une négation totale du rôle d'aide de l'État aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences, ni une apologie sans nuance du rôle de ce dernier. Pour autant, la manière dont le candidat agence ses propos peut à sa guise conférer à sa démonstration une tonalité optimiste ou pessimiste, dès lors que le tableau ne sera ni tout rose ni tout noir.

Les connaissances ci-après pourront trouver place dans la démonstration :

## **1. L'État aide financièrement les collectivités territoriales au moyen de nombreuses dotations**

- **La dotation globale de fonctionnement (DGF)** : elle comprend une part forfaitaire qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et une part péréquation dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées.

Dans le cadre de la DGF des communes et des EPCI, cette deuxième composante correspond à la dotation d'aménagement composée elle-même de quatre fractions : la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), et la dotation nationale de péréquation (DNP). Les départements reçoivent en plus de la dotation forfaitaire, la dotation de compensation, la dotation de péréquation urbaine (DPU), et la dotation de fonctionnement minimale (DFM). Enfin la DGF des régions se compose plus simplement d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation.

- **La dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR)** : elle consiste en subventions d'investissement attribuées pour le financement d'opérations dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural, les catégories d'opérations prioritaires étant fixées par une commission départementale d'élus (communes de 2 000 habitants au plus, communes de plus de 2 000 habitants et de moins de 20 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes comparables).

- **Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)** : il s'agit d'une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA supportée par les communes sur leurs dépenses réelles d'investissement et non récupérable par la voie fiscale.

- **Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** concerne les communes des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales : opérations de création, maintien, modernisation, adaptation ou transmission des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services, afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité qu'il s'agisse d'opérations collectives (programmes de redynamisation) ou individuelles (commerces de proximité dans le milieu rural) ; aménagements urbains pour les communes de moins de 3 000 habitants lorsqu'ils sont directement liés à l'activité commerciale.

- **Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** finance des actions en faveur de l'emploi (démarches de développement local intégré, organisation de systèmes productifs locaux, création de nouvelles activités et de nouveaux services à l'économie locale et aux besoins de proximité, notamment grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication) ; des actions visant à accroître l'attractivité des territoires (préservation des milieux naturels, mise en valeur du patrimoine naturel, social et culturel, amélioration des services rendus aux populations et entreprises) ; des actions innovantes ou expérimentales dans le domaine de l'aménagement et du développement durable.

- **Fonds vert** : annoncé à l'été 2022 et effectif depuis janvier 2023, le fonds vert est un nouveau dispositif d'accélération de la transition écologique dans les territoires. Il est destiné à financer des projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires publics ou privés dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie. Pérennisé jusqu'en 2027, le fonds vert a apporté en 2023 un soutien financier à plus de 10 000 porteurs de projets concernant près de 6 000 communes en métropole et en outre-mer, pour des projets représentant des dépenses de 10 milliards d'euros et un engagement du fonds vert de 2 milliards d'euros.

## **2. Les collectivités territoriales voient leur autonomie financière diminuer**

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

Le 23 octobre 2023, la Cour des comptes a publié un rapport sur les finances publiques locales pour l'année 2023 en mettant en avant la notion d'autonomie financière. Elle avance notamment des propositions pour renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elle fait valoir que « **tout en préservant les recettes des collectivités territoriales, les réformes fiscales récentes ont affaibli le lien entre celles-ci et les ménages et les entreprises de leur territoire.** À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les impôts territorialisés ne représentent plus qu'une part réduite des recettes des départements et, plus encore, des régions. Les communes et intercommunalités conservent en revanche une part importante d'impôts locaux, sur lesquels elles ont des possibilités d'action variables (49 % des recettes de fonctionnement en 2022, hors cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)). Pour conforter l'autonomie financière des collectivités, il convient de renforcer leur capacité à faire face à des aléas conjoncturels, sans aide de l'État, en développant les mécanismes de mise en réserve de recettes, notamment de TVA (ils sont aujourd'hui limités aux droits de mutation des départements). La création récente d'un Haut conseil des finances locales pourrait par ailleurs permettre de mieux concilier les enjeux nationaux et locaux des finances publiques ».

**Plus de 15 milliards d'euros de fiscalité locale ont été supprimés et transformés en dotations d'État.**

## **3. Le contrôle de légalité des actes est plus une aide qu'une contrainte**

« Le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales relèvent de la compétence des préfets en vertu de l'article 72 de la Constitution. Ainsi, chaque collectivité territoriale doit transmettre au préfet une partie des actes qu'elle a adoptés afin de les rendre exécutoires. Les services de l'État disposent d'un délai de deux mois pour contrôler les actes dans le cadre du contrôle de légalité et jusqu'à un mois pour le contrôle budgétaire. En cas d'irrégularité, un recours gracieux du préfet peut être formé auprès de la collectivité territoriale. Une saisine du tribunal administratif (déféré préfectoral) ou de la chambre régionale des comptes (CRC) est également possible.

En 2021, 6,12 millions d'actes réglementaires ont été transmis en préfecture soit une hausse de 22 % sur six ans. Environ 20 % de ces actes ont été contrôlés par les services chargés du contrôle de légalité. En 2021, 288 552 actes budgétaires ont été reçus par les services du contrôle des actes budgétaires. 57 % de ceux-ci ont été contrôlés par les services de l'État.

**Les activités de contrôle des actes pris par les collectivités territoriales sont perçues comme étant utiles pour la plupart des collectivités territoriales et notamment pour les communes rurales auxquelles les préfectures apportent de véritables conseils et une**

**expertise** appréciée. En effet, les contrôles de légalité et budgétaire permettent aux collectivités de vérifier en amont la légalité de leurs actes. Ainsi, entre 2015 et 2019, 59 % des recours gracieux au titre du contrôle de légalité ont donné lieu à une modification ou à un retrait de l'acte. 80 % des interventions des services préfectoraux en matière de contrôle budgétaire ont également donné lieu à une modification du budget. »

*(Rapport de la Cour des comptes sur le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires en Préfecture du 16/09/22)*

#### **4. La complexification des règles juridiques handicape les collectivités**

On peut en trouver de nombreuses illustrations dans différents champs de compétence des collectivités territoriales.

En matière d'urbanisme, par exemple, le code de l'urbanisme a connu de très nombreuses modifications qui rendent sa maîtrise particulièrement difficile : après la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, les autorisations d'urbanisme ont été réformées par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007 ; sont ensuite entrées en vigueur les lois dites Grenelle 1 de 2009 et Grenelle 2 de 2010, la réforme du régime du lotissement en 2011, celle de la planification urbaine par l'ordonnance du 5 janvier 2012, l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction et du logement, la loi ALUR du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme réformé, dite loi ALUR, la réforme de l'urbanisme commercial par la loi Pinel du 18 juin 2014. Après la recodification du code de l'urbanisme en 2015, la réforme de l'étude d'impact 2016, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, a prévu qu'il n'y aura pas de nouvelles normes dans le domaine de la construction pendant la durée du quinquennat exceptées pour les mesures déjà votées ou celles relatives à la sécurité.

A l'inflation des normes s'ajoute l'intrication des législations : pour mener à bien un projet immobilier, il faut potentiellement respecter le code de l'urbanisme, le code de l'environnement (autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau ou du régime des installations classées, construction en site naturel ou dans le périmètre d'un plan de prévention des risques naturels), le code de la construction (établissement recevant du public), le cadre du patrimoine (édifice inscrit ou classé), le code de commerce (surface commerciale). Une révision ou, à minima, une modification du plan local d'urbanisme ou encore une déclaration de projet peut s'avérer nécessaires, avec enquête publique, étude environnementale, sans parler des risques contentieux.

#### **5. L'État propose son expertise aux collectivités**

De nombreux exemples :

- **Les Directions départementales des territoires (DDT)**

Les phénomènes à l'œuvre sur les territoires et les réponses à apporter en termes d'aménagement durable se complexifient (phénomène de métropolisation, gestion équilibrée des ressources et des territoires, systèmes complexes de gouvernance, etc...).

Structurées depuis 2009 à partir du rapprochement des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et de l'agriculture et de la forêt (DDAF), les DDT développent en leur sein une capacité d'analyse permettant d'améliorer l'approche transversale des politiques publiques au plus près du territoire. S'appuyant sur leurs compétences techniques et leurs capacités de prospective, elles peuvent identifier les enjeux territoriaux majeurs et les prendre en compte dans une approche globale, lors du traitement des dossiers relevant de leur champ d'intervention.

En tant que partenaires des collectivités territoriales, les DDT développent des missions de conseil aux territoires, en amont des stratégies et des projets, en matière d'aménagement global et durable des territoires, en s'appuyant si nécessaire sur l'expertise technique du réseau scientifique et technique des ministères.

- **Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**

Le CEREMA est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques en matière d'aménagement, de cohésion territoriale et de transition écologique et énergétique.

Doté d'un savoir-faire transversal, de compétences pluridisciplinaires et d'un fort potentiel d'innovation et de recherche, il intervient auprès des services de l'État, des collectivités et des entreprises pour les accompagner dans leurs projets et les aider à réussir le défi de l'adaptation au changement climatique. Ses 6 domaines de compétences sont l'expertise et l'ingénierie territoriale, le bâtiment, la mobilité, les infrastructures de transport, l'environnement et les risques naturels, la mer et le littoral.

Le CEREMA a créé Expertises Territoires, réseau professionnel dont l'objectif est de contribuer à l'adaptation au changement climatique dans les territoires grâce à la mise à disposition d'espaces de travail pour co-construire de nouvelles solutions, alliant plusieurs expertises (techniques, juridiques, financières, comportementales...).

- **L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) a été créée par décret du 18 novembre 2019.**

Elle vise notamment à l'accompagnement des projets portés par les collectivités. Son organisation et son fonctionnement sont codifiés au CGCT aux articles L1231-1 à L1233-6 et R1231-1 à 1233-27. Elle a pour ambition de soutenir les projets de territoires en particulier les plus fragiles. Le préfet est le délégué territorial et le directeur départemental des territoires le délégué adjoint chargé de l'ingénierie territoriale.

À ce titre, la direction départementale des territoires porte les politiques publiques auprès des acteurs locaux. Elle conseille les collectivités et les maîtres d'ouvrage sur leurs projets et les procédures réglementaires à suivre.

La DDT peut être sollicitée par tout porteur de projet pour un accompagnement dans l'émergence de projet (conseils amont, cadrage listant et explicitant les procédures, études et autres démarches nécessaire à la réalisation du projet).

Ce conseil peut recouvrir l'ensemble des domaines d'intervention d'une DDT : urbanisme, aménagement, transition écologique, transition énergétique, risques, politique de l'eau, préservation de la biodiversité, économie agricole, revitalisation des centres-bourgs, politique de logements, etc.

L'intervention de la DDT ne se substitue pas aux missions d'un assistant à maîtrise d'ouvrage ou d'un maître d'œuvre. Un conseil au quotidien, le plus en amont possible des projets, permet l'amélioration des projets au regard des enjeux du territoire et peut ainsi faciliter l'instruction des dossiers déposés au titre des différentes législations.

- **Le dispositif Villages d'avenir**

Annoncé par la Première Ministre le 15 juin 2023 dans le cadre du plan France Ruralité, Villages d'avenir vise à accompagner des communes rurales de moins de 3 500 habitants dans la réalisation de leurs projets de développement. Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Villages d'avenir vient compléter l'appui en ingénierie aux territoires porté par les programmes Action cœur de ville, Petites Villes de demain, Territoires d'industrie, Avenir montagnes, l'ingénierie sur mesure et le dispositif des volontaires territoriaux en administration.

Villages d'avenir vise à faciliter le quotidien des élus développeurs de leur commune en accompagnant leurs projets et en les orientant vers les dispositifs et aides existantes de l'État comme des autres partenaires financeurs.

- **Les conseillers aux décideurs locaux**

La direction générale des Finances publiques (DGFiP) développe, depuis 2020, un nouveau réseau de proximité (NRP) pour renforcer sa présence au sein des territoires et développer une offre de conseil aux décideurs publics. Cette volonté se traduit par la mise en place de **conseillers aux décideurs locaux** (CDL). Le CDL porte la nouvelle offre de services destinée aux collectivités locales en assurant un conseil adapté et personnalisé au profit des élus locaux.

## 6. L'État permet aux collectivités territoriales d'expérimenter de nouvelles compétences

L'article 72 alinéa 4 de la Constitution dispose que « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

L'article LO1113-1 du CGCT précise que « La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. (...) »

Dans ce cadre, **toute collectivité peut demander à bénéficier de l'expérimentation** prévue par la loi. Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement, aux fins d'évaluation, un rapport assorti des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation. Ce rapport expose les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État ainsi que leurs incidences financières et fiscales. La loi détermine selon le cas les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans, le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ou l'abandon de l'expérimentation.

Les collectivités territoriales peuvent également déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Un rapport de la commission des lois du 3 mars 2021 laisse apparaître que le caractère excessivement complexe de la procédure a fortement limité le recours aux expérimentations au titre l'article 72, quatre expérimentations seulement étant intervenues à cette date (revenu de solidarité active, par 30 départements, expérimentation généralisée ; tarification sociale de l'eau, par 50 communes et EPCI, expérimentation prolongée ; modalités de répartition de la taxe d'apprentissage des fonds non affectés par les entreprises, par deux régions, expérimentation abandonnée ; accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans, par deux régions, expérimentation généralisée).

En revanche, ce rapport souligne que, depuis 2004, 28 expérimentations ont été conduites par les collectivités sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, qui fixe que « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré à titre expérimental plusieurs compétences aux collectivités territoriales (élaboration d'un schéma régional de développement économique, entretien et gestion des aérodromes civils, financement et réalisation d'équipements sanitaires, décentralisation des crédits

consacrés à l'entretien et la restauration du patrimoine monumental n'appartenant pas à l'État). Une partie de ces transferts de compétences a par la suite été pérennisée.

Plus récemment, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a lancé l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales sous l'égide de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Enfin, les collectivités territoriales peuvent également procéder à d'autres expérimentations en dehors de ce cadre juridique : c'est le cas, par exemple, des expérimentations de la gratuité des transports publics. À ce jour, une quarantaine de réseaux de transports publics sont entièrement gratuits, desservant près de 400 communes, dont Montpellier, Dunkerque, Niort, Aubagne, Calais.

### 3) Proposition de plan

**Avertissement : il s'agit d'une proposition de plan, et non d'un plan type.**

(I) Si l'État entrave l'exercice des compétences des collectivités territoriales par une complexification des normes (A) et des atteintes à leur autonomie financière, (II) il leur ouvre des possibilités d'expérimentation de nouvelles compétences (A) et leur permet de bénéficier de son expertise pour conduire leurs actions (B).

### 4) Proposition de rédaction

#### *Entrée en matière*

À l'approche des élections municipales de 2026, les médias se font l'écho de l'intention de plus de la moitié de maires de ne pas « se représenter » au terme de leur mandat. Ce phénomène est particulièrement marqué chez les maires de petites communes rurales qui expriment que l'État n'en fait pas assez pour les aider notamment en matière de compensation de la hausse des prix de l'énergie.

#### *Contextualisation du sujet*

Ce grief conjoncturel à l'encontre de l'État s'inscrit dans un contexte plus large où de nombreux maires, aussi bien de communes rurales que de villes de banlieue, se disent « abandonnés par l'État », dénonçant à la fois la complexité croissante de l'exercice de leur mandat, les charges nouvelles qui pèsent sur les collectivités et la diminution des aides. Pourtant, on observe que les services extérieurs de l'État, au premier rang desquels les préfectures et sous-préfectures, se veulent aujourd'hui plus proches des élus locaux.

#### *Problématique*

Qu'en est-il réellement ? Faut-il craindre que l'État ait définitivement porté atteinte à la capacité des collectivités territoriales d'exercer leurs compétences ou peut-on attendre de lui qu'il développe de nouvelles manières de les aider ?

#### *Annonce de plan*

(I) Si l'État entrave l'exercice des compétences des collectivités territoriales par une complexification des normes (A) et des atteintes à leur autonomie financière, (II) il leur ouvre des possibilités d'expérimentation de nouvelles compétences (A) et leur permet de bénéficier de son expertise pour conduire leurs actions (B).

#### *Développement*

## **I- Un État qui pèse sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales**

### **A- La complexification des normes entrave l'action publique locale**

Les difficultés des petites communes à recruter des secrétaires de mairie, à laquelle une revalorisation du métier entend remédier, est un symptôme significatif de la difficulté croissante de l'administration des collectivités territoriales : véritable « couteau suisse » dans les petites communes, souvent seul agent administratif gestionnaire de l'ensemble des actions de sa collectivité, de l'état-civil aux arrêtés de voirie en passant par la gestion budgétaire et financière et l'urbanisme, le-la secrétaire de mairie est confronté-e à une réglementation de plus en plus complexe en raison à la fois d'une inflation normative et de la pluralité des branches du droit dans lesquelles doit s'inscrire sa gestion, avec un risque accru de mise en cause de sa responsabilité. Dans ce contexte, plus de 1 900 postes de secrétaire de mairie sont vacants alors que près d'un tiers des agents en poste partiront à la retraite d'ici 2030.

L'urbanisme illustre bien cette complexification : le code de l'urbanisme a connu de très nombreuses modifications qui rendent sa maîtrise particulièrement difficile. Après la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, les autorisations d'urbanisme ont été réformées par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007 ; sont ensuite entrées en vigueur les lois dites Grenelle 1 de 2009 et Grenelle 2 de 2010, la réforme du régime du lotissement en 2011, celle de la planification urbaine par l'ordonnance du 5 janvier 2012, l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction et du logement, la loi ALUR du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme réformé, dite loi ALUR, la réforme de l'urbanisme commercial par la loi Pinel du 18 juin 2014. Après la recodification du code de l'urbanisme en 2015, la réforme de l'étude d'impact 2016, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, a prévu qu'il n'y aura pas de nouvelles normes dans le domaine de la construction pendant la durée du quinquennat exceptées pour les mesures déjà votées ou celles relatives à la sécurité.

A l'inflation des normes s'ajoute l'intrication des législations : pour mener à bien un projet immobilier, il faut potentiellement respecter le code de l'urbanisme, le code de l'environnement (autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau ou du régime des installations classées, construction en site naturel ou dans le périmètre d'un plan de prévention des risques naturels), le code de la construction (établissement recevant du public), le cadre du patrimoine (édifice inscrit ou classé), le code de commerce (surface commerciale). Une révision ou, à minima, une modification du plan local d'urbanisme ou encore une déclaration de projet peut s'avérer nécessaires, avec enquête publique, étude environnementale, sans parler des risques contentieux.

### **B- Les atteintes de l'État à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre »

Qu'en est-il dans les faits ? En octobre 2023, la Cour des comptes a publié un rapport sur les finances publiques locales pour l'année 2023 en mettant en avant la notion d'autonomie financière. Elle fait valoir que « tout en préservant les recettes des collectivités territoriales, les réformes fiscales récentes ont affaibli le lien entre celles-ci et les ménages et les entreprises de leur territoire. À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les impôts territorialisés ne

représentent plus qu'une part réduite des recettes des départements et, plus encore, des régions. » Si « les communes et intercommunalités conservent une part importante d'impôts locaux, sur lesquels elles ont des possibilités d'action variables (49 % des recettes de fonctionnement en 2022, hors cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) », plus de 15 milliards d'euros de fiscalité locale ont été supprimés et transformés en dotations d'État. Aujourd'hui, les dotations de l'État représentent le tiers des recettes des collectivités territoriales, la principale dotation étant la dotation globale de fonctionnement (DGF), votée chaque année dans le cadre de la loi de finances, et donc susceptible de baisser dans un contexte de réduction des dépenses publiques.

Nombreux sont aujourd'hui les projets des collectivités dont la réalisation repose sur des dotations spécifiques allouées par l'État, qui présentent l'inconvénient de toute enveloppe budgétaire par définition limitée et souvent régie par la règle « premier arrivé, premier servi ». On peut citer par exemple dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR), qui consiste en subventions d'investissement attribuées pour le financement d'opérations dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural, les catégories d'opérations prioritaires étant fixées par une commission départementale d'élus (communes de 2 000 habitants au plus, communes de plus de 2 000 habitants et de moins de 20 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes comparables). Autre dotation, le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), qui concerne les communes des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales : opérations de création, maintien, modernisation, adaptation ou transmission des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services, afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité qu'il s'agisse d'opérations collectives (programmes de redynamisation) ou individuelles (commerces de proximité dans le milieu rural) ; aménagements urbains pour les communes de moins de 3 000 habitants lorsqu'ils sont directement liés à l'activité commerciale.

Dernier exemple, le fonds vert, annoncé à l'été 2022 et effectif depuis janvier 2023, nouveau dispositif d'accélération de la transition écologique dans les territoires, destiné à financer des projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires publics ou privés dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie.

Autant de recettes limitées entièrement dépendantes de l'État, nécessitant le montage de dossiers parfois complexes, non sans inquiétudes sur leur pérennité.

#### *Phrase de transition*

Si l'État apparaît ainsi comme « empêcheur », il s'avère également « facilitateur ».

## **II- Un État qui soutient les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences**

### **A- L'État permet aux collectivités territoriales d'expérimenter de nouvelles compétences**

L'article 72 alinéa 4 de la Constitution dispose que « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

L'article LO1113-1 du CGCT précise que « La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. (...) »

Dans ce cadre, toute collectivité peut demander à bénéficier de l'expérimentation prévue par la loi. Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement, aux fins d'évaluation, un rapport assorti des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation. Ce rapport expose les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État ainsi que leurs incidences financières et fiscales. La loi détermine selon le cas les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans, le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ou l'abandon de l'expérimentation. Les collectivités territoriales peuvent également déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Un rapport de la commission des lois du 3 mars 2021 laisse apparaître que le caractère excessivement complexe de la procédure a fortement limité le recours aux expérimentations au titre l'article 72, quatre expérimentations seulement étant intervenues à cette date (revenu de solidarité active, par 30 départements, expérimentation généralisée ; tarification sociale de l'eau, par 50 communes et EPCI, expérimentation prolongée ; modalités de répartition de la taxe d'apprentissage des fonds non affectés par les entreprises, par deux régions, expérimentation abandonnée ; accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans, par deux régions, expérimentation généralisée).

En revanche, ce rapport souligne que, depuis 2004, 28 expérimentations ont été conduites par les collectivités sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, qui fixe que « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré à titre expérimental plusieurs compétences aux collectivités territoriales (élaboration d'un schéma régional de développement économique, entretien et gestion des aérodromes civils, financement et réalisation d'équipements sanitaires, décentralisation des crédits consacrés à l'entretien et la restauration du patrimoine monumental n'appartenant pas à l'État). Une partie de ces transferts de compétences a par la suite été pérennisée.

Plus récemment, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a lancé l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales sous l'égide de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Enfin, les collectivités territoriales peuvent également procéder à d'autres expérimentations en dehors de ce cadre juridique : c'est le cas, par exemple, des expérimentations de la gratuité des transports publics. À ce jour, une quarantaine de réseaux de transports publics sont entièrement gratuits, desservant près de 400 communes, dont Montpellier, Dunkerque, Niort, Aubagne, Calais.

## B- L'État offre son expertise aux collectivités territoriales

On pouvait craindre, dans les premières années de la décentralisation, qu'un contrôle de légalité tatillon empêche les collectivités d'exercer librement leurs compétences. À l'usage, le contrôle de la légalité des actes constitue bien plus une aide aux collectivités, au premier rang desquelles les « petites » collectivités faiblement expertes, qu'un carcan.

Ainsi, en 2021, 6,12 millions d'actes réglementaires ont été transmis en préfecture soit une hausse de 22 % sur six ans. Environ 20 % de ces actes ont été contrôlés par les services chargés du contrôle de légalité. En 2021, 288 552 actes budgétaires ont été reçus par les

services du contrôle des actes budgétaires. 57 % de ceux-ci ont été contrôlés par les services de l'État. Les activités de contrôle des actes pris par les collectivités territoriales sont perçues comme étant utiles pour la plupart des collectivités territoriales et notamment pour les communes rurales auxquelles les préfectures apportent de véritables conseils et une expertise appréciée. En effet, les contrôles de légalité et budgétaire permettent aux collectivités de vérifier en amont la légalité de leurs actes. Ainsi, entre 2015 et 2019, 59 % des recours gracieux au titre du contrôle de légalité ont donné lieu à une modification ou à un retrait de l'acte. 80 % des interventions des services préfectoraux en matière de contrôle budgétaire ont également donné lieu à une modification du budget.

Par ailleurs, à l'initiative de l'État, plusieurs services ou organismes s'orientent résolument vers une aide experte aux collectivités territoriales : à l'heure où les phénomènes à l'œuvre sur les territoires et les réponses à apporter en termes d'aménagement durable se complexifient (phénomène de métropolisation, gestion équilibrée des ressources et des territoires, systèmes complexes de gouvernance, etc...), les directions départementales des territoires (DDT) - structurées depuis 2009 à partir du rapprochement des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et de l'agriculture et de la forêt (DDAF)- développent en leur sein une capacité d'analyse permettant d'améliorer l'approche transversale des politiques publiques au plus près du territoire. S'appuyant sur leurs compétences techniques et leurs capacités de prospective, elles peuvent identifier les enjeux territoriaux majeurs et les prendre en compte dans une approche globale, lors du traitement des dossiers relevant de leur champ d'intervention. En tant que partenaires des collectivités territoriales, les DDT développent des missions de conseil aux territoires, en amont des stratégies et des projets, en matière d'aménagement global et durable des territoires, en s'appuyant si nécessaire sur l'expertise technique du réseau scientifique et technique des ministères.

Instituée par décret du 18 novembre 2019, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) vise notamment à l'accompagnement des projets portés par les collectivités, avec l'ambition de soutenir les projets de territoires en particulier les plus fragiles. Le préfet est le délégué territorial et le directeur départemental des territoires le délégué adjoint chargé de l'ingénierie territoriale. Le conseil apporté par l'Agence peut recouvrir l'ensemble des domaines d'intervention d'une DDT : urbanisme, aménagement, transition écologique, transition énergétique, risques, politique de l'eau, préservation de la biodiversité, économie agricole, revitalisation des centres-bourgs, politique de logements, etc. L'ANCT pilote notamment le dispositif Villages d'avenir qui vise à accompagner des communes rurales de moins de 3 500 habitants dans la réalisation de leurs projets de développement. Ce dispositif vient compléter l'appui en ingénierie aux territoires porté par les programmes Action cœur de ville, Petites Villes de demain, Territoires d'industrie, Avenir montagnes, l'ingénierie sur mesure et le dispositif des volontaires territoriaux en administration.

Autre exemple, la direction générale des Finances publiques (DGFiP) développe, depuis 2020, un nouveau réseau de proximité (NRP) pour renforcer sa présence au sein des territoires et développer une offre de conseil aux décideurs publics. Cette volonté se traduit par la mise en place de conseillers aux décideurs locaux (CDL), qui portent une nouvelle offre de services destinée aux collectivités territoriales en assurant un conseil adapté et personnalisé au profit des élus locaux.

## *Conclusion*

Dans un contexte où l'on peut craindre que l'empilement des normes et une fragilisation des budgets locaux par leur dépendance accrue à celui de l'État entrave de plus en plus le libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, le nouveau visage d'un État « aidant » rend plutôt optimiste pour l'avenir de la libre-administration locale, à condition toutefois qu'il n'augure pas un nouvel appauvrissement des moyens alloués tant aux services extérieurs de l'État qu'aux collectivités territoriales.