

**CONCOURS OUVERTS LES 10, 11, 12 et 13 JUIN 2025
POUR L'ADMISSION AU CYCLE DE FORMATION DES
ELEVES DIRECTEURS D'HÔPITAL**

3^{ème} EPREUVE D'ADMISSIBILITE

**(Durée 4 heures – Coefficient 4 si choisie comme majeure /
Coefficient 2 si choisie comme mineure**

Jeudi 12 juin 2025

DROIT PUBLIC

**CONCOURS EXTERNE et CONCOURS EXTERNE
SPECIAL dit « TALENTS »**

Sujet :

A l'aide des documents joints et de vos connaissances, vous rédigerez une composition, portant sur le sujet suivant :

La décentralisation dans la réforme de l'Etat.

Liste des documents

Doc. 1 : Article L. 1111-1 et L. 1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales – **page 2**

Doc. 2 : Extrait de L. JANICOT et M. VERPREAUX, droit des collectivités territoriales, LGDJ, col. Manuel, Paris, 2019, p. 208 – **page 3**

Doc. 3 : Extrait de la Constitution de la Cinquième République – **page 4 et 5**

Doc. 4 : Hélène Pauliat, « La nécessaire redéfinition des circonscriptions administratives après la fusion des régions », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 35, 31 août 2015, act. 698 – **page 5 et 6**

Doc. 5 : Extrait de « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité » – Rapport du Sénat (1999) – **page 6 et 7**

Doc. 6 : Extrait de Gilles GUIHEUX, « Le lien décentralisation/Réforme de l'État : les modalités de la confrontation entre l'unité et la décentralisation de l'État », 2004, pp. 332-333 – **page 7 et 8**

Doc. 7 : ENTRETEN. Comment François Rebsamen « veut simplifier la vie des élus... et des Français », Ouest-France, publié le 26/04/2025, recueilli par Stéphane VERNAY – **page 9**

Doc. 8 : Extrait de M. HOUSER, « Loi de finances pour 2020 : acte I d'une nouvelle ère financière pour les collectivités », *AJCT*, 2020, p. 32 – **page 9 à 11**

Doc. 9 : Extrait de S. RHIMINI, « Pouvoir de dérogation aux normes des préfets : décryptage du rapport sénatorial », *AJCT*, 2025, p. 132 – **page 11**

Doc. 1 :

CGCT, art. L. 1111-1 :

Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.

CGCT, art. L. 1111-1-1 :

Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local.

Charte de l'élu local

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.
6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.
7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la présente charte.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités et les critères de désignation des référents déontologues.

Doc. 2 :

Extrait de L. JANICOT et M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, col. Manuel, Paris, 2019, p. 208

Section 1 L'indivisibilité du pouvoir normatif et ses limites

186. Si la République, et plus globalement l'État, sont indivisibles, c'est parce que la souveraineté qui fonde cet État, est elle-même indivisible. C'est ce qu'affirmait déjà l'article 1^{er} du titre III de la Constitution de 1791 : « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice ». Cette indivisibilité rejaillit sur l'État et sur le pouvoir qui l'incarne. Cette unicité est, à l'heure actuelle, affirmée à l'article 3, alinéa 2 de la Constitution de 1958 qui reprend les mêmes termes qu'en 1791 : « Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

Elle est intimement liée au caractère indivisible de la République française énoncé à l'article 1^{er} de la Constitution. Les collectivités territoriales ne peuvent alors pas bénéficier des attributions étatiques, ce qui implique qu'elles ne peuvent pas avoir le pouvoir d'édicter des lois, pas plus qu'elles ne peuvent rendre la justice, conduire des relations internationales ou édicter des lois. Cette indivisibilité signifie notamment une unité du pouvoir législatif. Toutefois, ce principe de l'unité du pouvoir législatif n'est pas absolu puisqu'il comporte une exception et des possibles aménagements, notamment outre-mer. Les compétences en matière de relations des collectivités avec des États voisins ou limitrophes intéressent surtout les collectivités ultra-marines car leur environnement géopolitique et donc leur besoin de relations peuvent être très différents de la métropole. Ce pouvoir est néanmoins très encadré et limité, tant la compétence internationale illustre le domaine régalien des États. C'est ainsi que la décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 du Conseil constitutionnel a réaffirmé que si la Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique, cette faculté ne saurait conférer à ces représentations un caractère diplomatique, sans empiéter sur une matière de la compétence exclusive de l'État (déc. n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 27).

Le pouvoir d'édicter des lois, pourtant symbole d'un État unitaire, a subi des atteintes diverses à la fois dans leur principe et du point de vue territorial, et le principe comporte une exception et des possibles aménagements, notamment outre-mer.

Doc. 3 :

Extraits de la Constitution de la Cinquième République

Article premier

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives; ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Titre premier : De la souveraineté

Article 2

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la "Marseillaise".

La devise de la République est "Liberté, Egalité, Fraternité".

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Titre XII – Des collectivités territoriales

Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

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.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 72-1

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales donne lieu à consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Article 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. (...)

Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. (...)

Article 73

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. (...)

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti (...)

Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante (...).

Article 75-1

Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

Doc. 4 :

Hélène Pauliat, « La nécessaire redéfinition des circonscriptions administratives après la fusion des régions », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 35, 31 août 2015, act. 698

Le décret n° 2015-969 du 31 juillet 2015, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2016, modifie le décret du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives. Il procède à une actualisation compte tenu de la loi du 16 janvier 2015 qui opère fusion de certaines régions (L. n° 2015-29, 16 janv. 2015 : Journal Officiel 17 Janvier 2015 ; JCP A 2015, act. 68 ; JCP A 2015, 2074). Il était donc devenu nécessaire de mettre en cohérence le périmètre des circonscriptions administratives régionales avec celui des nouvelles régions désormais fusionnées ; le décret de 1960 listait 21 divisions quand celui de 2015 en énumère 13 (y compris la Corse) et 4 outre-mer. Ainsi Nord et Picardie se retrouvent joints dans la circonscription d'action régionale Nord-Pas de Calais, Picardie ; le Centre devient Centre, Val-de-Loire ; Haute-Normandie et Basse-Normandie sont joints au sein de la Normandie ; la Bretagne en tant que circonscription reste inchangée (les Côtes-du-Nord étant rebaptisée Côtes d'Armor), de même que les Pays de la Loire ; Limousin, Poitou-Charentes et Aquitaine sont réunis dans la même circonscription administrative régionale ; Languedoc-Roussillon et Midi-

Pyrénées sont réunis ; il en est de même de la Bourgogne et de la Franche-Comté ; Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne sont réunis ; il en va de même de Rhône-Alpes et Auvergne. La Corse constitue à elle seule une circonscription administrative régionale, de même que la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane. Au regard de la taille de ces circonscriptions, il va de soi que les services de l'État dans le département vont bien constituer un niveau de proximité pour les citoyens.

Dans 6 régions fusionnées, les chefs-lieux ont été fixés provisoirement comme suit :

- Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes : Bordeaux
- Auvergne-Rhône-Alpes : Lyon
- Bourgogne-Franche-Comté : Dijon
- Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : Toulouse
- Normandie : Rouen
- Nord-Pas-de-Calais-Picardie : Lille

Le chef-lieu pour Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine a été fixé par la loi à Strasbourg.

Pour les 6 autres régions métropolitaines les chefs-lieux actuels ne seront pas modifiés :

- Corse : Ajaccio
- Provence-Alpes-Côte-D'Azur : Marseille
- Pays de la Loire : Nantes
- Centre-Val-De-Loire : Orléans
- Île-de-France : Paris
- région Bretagne : Rennes

Les chefs-lieux définitifs seront fixés au plus tard le 1er octobre 2016, après avis des conseils régionaux issus des élections des 6 et 13 décembre 2015.

Pour chaque région fusionnée, il n'y aura qu'un seul préfet de région. Ainsi 9 postes de préfets de région disparaissent. Au niveau local, les préfets de département voient leur rôle de direction des services de l'État et de coordination de l'ensemble des opérateurs et institutions renforcé pour animer la mutualisation du fonctionnement entre services déconcentrés.

Doc. 5 :

Extrait de « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité » – Rapport du Sénat (1999)

(...)

Parvenue au terme de ses travaux qui ont duré dix-huit mois, la mission présente un bilan de la décentralisation établi sous l'angle de l'efficacité de l'action publique, qu'elle a décidé de privilégier.

1. La mission considère que la décentralisation est plus que jamais d'actualité pour relever les défis auxquels l'action publique est confrontée.

- Conçue et mise en œuvre, voilà près de vingt ans, dans un contexte d'épuisement du modèle jacobin, la décentralisation a redistribué les pouvoirs, les compétences et les moyens au profit des collectivités territoriales, dont la région alors érigée en collectivité de plein exercice. La réforme avait pour principal objectif de rechercher une meilleure efficacité de l'action publique en rapprochant la décision du citoyen. La décentralisation a atteint ses buts. Les collectivités locales se sont pleinement investies dans les compétences qui leur ont été dévolues, plus rapidement, plus efficacement et à moindre coût que l'État n'aurait pu le faire. Libérées, les initiatives locales se sont développées dans tous les domaines ouverts à la démocratie de proximité. La gestion décentralisée a fait la preuve de sa vitalité.

- Les collectivités locales se sont affirmées comme des acteurs économiques de premier plan. Elles occupent une place significative dans l'économie nationale et leurs investissements, qui représentent plus des deux-tiers de l'investissement public, constituent un facteur de croissance avéré. L'assainissement financier et la sagesse fiscale caractérisent l'efficacité de la gestion décentralisée. L'excédent budgétaire des collectivités locales a permis à la France de se conformer aux critères de Maastricht.

· La démocratie locale reste primordiale pour faire face aux nouveaux défis qui résultent des grandes tendances de l'évolution démographique, économique et sociale. Le vieillissement inéluctable de la population -à l'exception notable de l'outre-mer-, la mondialisation, le risque d'une fracture civique, sociale, territoriale, creusent les inégalités et créent de nouveaux besoins qui appellent des solutions diversifiées. L'action publique doit s'adapter pour renforcer la gestion de proximité, préserver la cohésion sociale menacée et répondre aux nouvelles attentes des citoyens. Il faut aussi mieux insérer les territoires dans l'ensemble européen.

(...)

Doc. 6 :

Extrait de Gilles GUIHEUX, « Le lien décentralisation/Réforme de l'État : les modalités de la confrontation entre l'unité et la décentralisation de l'État », 2004, pp. 332-333

A – Les conditions requises pour lier la réforme de l'Etat et la décentralisation

Le grand soir de la décentralisation politique est-il pour demain ? Nombre des conditions requises pour son avènement font défaut. Une grande œuvre politique décentralisatrice ne peut faire l'économie d'une traduction en acte démocratique. Certes, de nombreux textes ont été adoptés en 2003⁵. Pour autant, il ne faut pas omettre que la source de tout pouvoir, y compris local, procède du suffrage universel selon l'article 2 de la Constitution. A ce titre, point de changement. La réforme constitutionnelle du 28 mars dernier laisse l'impression d'une tâche inachevée. La Constitution continue de cantonner la décentralisation, exclusivement dans une fonction administrative comme l'atteste l'énoncé du principe de « *libre administration* » réaffirmé sans détour au troisième alinéa du nouvel article 72 : « *Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Constat réel de la situation présente, il ne permet pas d'envisager une trame différente pour la décentralisation à venir. La reconnaissance constitutionnelle d'acquis antérieurs est certes bienvenue mais ne peut suffire à insuffler une dimension renouvelée de la réforme décentralisatrice, comme élément sinon aiguillon de la réforme de l'État.

La réforme de l'Etat pose celle de l'organisation territoriale. Celle-ci, fort ancienne, est le reflet bien daté d'une société qui n'est plus. Les temps changent. Et normalement, les institutions s'adaptent. Or, pour l'essentiel, l'organisation actuelle des territoires français et de leurs institutions locales sont héritées du XIXème siècle. La chose est entendue depuis longtemps⁵. Pourtant, si la révision constitutionnelle donne une place réelle au volontarisme politique local par la voie du référendum, force est de constater que les refus d'évolution, tant en Corse qu'aux Antilles françaises fragilisent ce levier essentiel de la réforme. Ainsi, apparaît-il difficile dorénavant d'engager une réforme sans définir une véritable responsabilité des élus locaux. Première esquisse des

5 - Outre la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il y a lieu de mentionner les deux lois organiques n° 2003-704 et 2003-705 relatives d'une part au référendum local et d'autre part à l'expérimentation promulguées le 1er août 2003.

6 - Il y a lieu de rappeler les propos de CLEMENCEAU tenus à Draguignan en 1906 qui affirmait qu'il fallait « *supprimer les divisions administratives surannées que ni la géographie, ni les besoins régionaux, ni l'état actuel des communications ne peuvent plus désormais justifier, et susciter, grouper, développer en des formes nouvelles les initiatives locales* », cité par B. REMOND, in Les cahiers français, n° 293, La documentation française, octobre-décembre 1999.

conditions requises pour lier la réforme de l'Etat et la décentralisation au plan politique, il se dégage nettement que la réforme décentralisatrice nécessite une véritable responsabilité des élus locaux, renouvelée en profondeur, c'est-à-dire clarifiée et non pas superposée. Or, la réforme constitutionnelle s'apparente davantage à un compromis qu'à une lancée décentralisatrice. Chaque catégorie de collectivité parvient à préserver son domaine sinon à l'étendre au détriment de l'Etat et il est difficile de déceler un réel souci de simplifier la vie de l'administré qui peine toujours à identifier très souvent la collectivité elle-même et plus encore, sa compétence.

Il faut admettre que depuis la réforme POINCARE de 1926 qui supprima un nombre considérable de sous-préfectures et suivie un peu plus tard de la disparition par désuétude des conseils d'arrondissement après la deuxième guerre mondiale, la volonté réformatrice n'a jamais réussi à diminuer ou à défaut, re-délimiter la carte administrative. Il apparaît ici, que seule la loi permet une telle réforme, démontrant, s'il en est besoin, la dimension fondamentalement politique de la réforme.

A côté de la dimension institutionnelle si délicate à modifier, deux autres éléments majeurs permettraient de concevoir une décentralisation plus politique qu'administrative : l'exercice d'un réel pouvoir réglementaire et d'un pouvoir fiscal.

Doc. 7 :

ENTRETIEN. Comment François Rebsamen « veut simplifier la vie des élus... et des Français », Ouest-France, publié le 26/04/2025, recueilli par Stéphane VERNAY

François Rebsamen, ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation lance, ce lundi un « Roquelaure de la simplification ». Objectif : simplifier la vie des élus et des Français, mais aussi réaliser des économies, dont le ministre estime qu'elles « **pourraient se chiffrer en milliards** ». Entretien.

Qu'est-ce que le « Roquelaure de la simplification » que vous lancez ce lundi ?

Il s'agit d'une réunion au ministère, à l'hôtel de Roquelaure, avec des élus, et leurs différentes associations pour annoncer douze mesures de simplification très concrètes, et débattre d'autres mesures à engager pour simplifier la vie des élus et des Français. La démarche se poursuivra par des rencontres similaires en région, tout au long de l'année, pour améliorer nos idées et en collecter de nouvelles.

Qu'allez-vous mettre en débat ?

Je veux faciliter la vie des collectivités locales et leur rendre de la liberté. Je vous donne quelques exemples. Le Code des collectivités impose aux municipalités d'avoir un Centre communal d'action sociale (CCAS) et une caisse des écoles même lorsqu'elles n'en ont pas besoin. Laissons aux maires le choix d'en créer ou pas, comme pour les instances participatives. Nous voulons assouplir les procédures en matière de gestion des ressources humaines : n'avoir qu'un seul rapport RH, au lieu des quatre ou cinq documents existants aujourd'hui, limiter le contrôle de légalité à l'embauche aux seuls postes sensibles... Nous allons créer un portail internet regroupant toutes les réponses apportées par des ministres à des questions d'actualité concernant les collectivités, un outil qui sera très utile aux élus locaux. On voudrait également les autoriser à tenir leurs réunions en visioconférence.

Ce n'est pas déjà le cas, depuis le Covid ?

Pas pour les réunions de bureau ou de commission, non. On peut tenir un Conseil des ministres en visioconférence avec le président de la République dans l'avion, ce qu'on a fait lundi dernier, mais les collectivités locales n'en ont pas le droit.

(...)

Doc. 8 :

Extrait de M. HOUSER, « Loi de finances pour 2020 : acte I d'une nouvelle ère financière pour les collectivités », AJCT, 2020, p. 32

Revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales - Cette loi de finances pour 2020 restera, à n'en pas douter, dans les annales. La première passe d'armes a concerné la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation au titre des résidences principales en 2020. Le gouvernement avait choisi de ne pas appliquer l'article 1518 du code général des impôts (CGI), qui prévoit

une indexation avec une formule mathématique liée à l'inflation, sans doute afin d'éviter une hausse fiscale souvent critiquée comme étant « dissimulée ». Finalement, probablement pour éviter que le courroux des élus locaux ne vienne perturber les débats sur la réforme fiscale, le gouvernement, dès la première lecture à l'Assemblée nationale, a lâché du lest avec une évolution pour 2020 de + 0,9 %, alors qu'avec la formule de l'article 1518 du CGI, la hausse aurait été de l'ordre de 1,1 %, soit (malgré tout) une moins-value fiscale pour les collectivités d'environ 112 millions d'euros.

Cette loi de finances s'inscrit également dans un contexte différent des précédentes concernant les relations Etat/collectivités avec la volonté du gouvernement de reconquérir le « cœur des maires » grâce à une réforme fiscale favorisant l'échelon communal, une révision des indemnités des élus de petites communes et de leur régime fiscal ou encore la création d'une dotation pour certains contrats d'assurance ou juridique.

Taxe d'habitation - Après des mois de discussion et plusieurs rapports, la réforme de la fiscalité locale, avec comme ligne directrice la disparition de la taxe d'habitation, a enfin été adoptée. Loin d'être une simple modification, cette loi de finances pour 2020 dessine une nouvelle ère, qui va produire ses effets sur plusieurs années, avec de nombreux ajustements ultérieurs.

La réforme de la taxe d'habitation ne constitue pas une simple promesse de campagne électorale de l'élection présidentielle de 2017. L'absence de réforme depuis trente ans avec des valeurs locatives injustes et l'existence d'un double impôt local sur les ménages (foncier + habitation) étaient sources de tensions. Aussi, la promesse de campagne de l'actuel président de la République de suppression de cet impôt n'était pas illogique. En revanche, la réforme globale n'était pas prévue, la promesse de campagne se limitant à supprimer cet impôt pour 80 % des ménages en fonction de leurs revenus. Pour mémoire, la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2017 sur la loi de finances pour 2018 perturbe fortement la donne en imposant une réforme globale de la taxe d'habitation pour un coût total d'environ 23 milliards d'euros.

Cette réforme se trouve bornée par deux impératifs, le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales et l'impossibilité politique de créer un nouvel impôt. En outre, cette réforme bien que prévoyant des ressources de remplacement confirme l'apparition d'un nouveau modèle avec à terme l'existence de ressources fiscales sans pouvoir de modulation de taux. En effet, la réforme de la taxe d'habitation doit être lue avec celle de la taxe professionnelle aboutissant à une réduction drastique du pouvoir sur les taux.

Le Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs rien trouvé à redire en la matière. Ainsi dans son considérant 35 il évacue totalement cet aspect sans toutefois utiliser la notion d'autonomie fiscale. Les juges relèvent simplement que « sont indifférents à cet égard le fait que les départements ne puissent déterminer le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et le fait que son produit global puisse éventuellement fluctuer selon le contexte économique. De la même manière, il ne résulte pas de la modification contestée des ressources des départements, qui se traduit par une compensation intégrale de la perte subie, une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ». En matière d'autonomie fiscale, le Conseil constitutionnel confirme sa position de 2009 ; ce qui n'est guère surprenant, sans même mentionner l'idée d'autonomie fiscale. Sur le deuxième argument, celui de ressources fiscales pro-cycliques, il est vrai que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) avec le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) peut aboutir, en cas de retournement de situation, à des pertes de ressources importantes pour les départements. Une réserve d'interprétation aurait peut-être été une solution plus opportune, plutôt que d'évacuer cet aspect, car une perte de recettes de l'ordre de 30 % d'une année sur l'autre est envisageable.

Les Sages de la rue Montpensier censurent, en revanche, le prélèvement opéré sur les DMTO pour les départements parisiens, ce qui avait alimenté une fronde de ceux-ci. L'idée du gouvernement était de prélever les départements d'Île-de-France et la ville de Paris au profit de l'établissement public Société du Grand Paris. Les sénateurs auteurs de la requête estimaient que cette disposition n'avait pas sa place dans une loi de finances. Pour le gouvernement, l'affectation d'une imposition de toute nature établie au profit d'une collectivité territoriale modifie l'assiette au sens de l'article a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Aussi, cette modification a toute sa place, pour le

gouvernement, au sein d'une loi de finances. Telle n'a pas été la position du Conseil constitutionnel, qui censure donc sur la forme cette disposition, sans préjuger du fond.

D'autres réformes plus techniques ont également été votées, comme le report du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ou encore l'éligibilité des dépenses de réseaux (art. 80) à ce fonds, occasionnant pour l'Etat une perte estimée à 10 millions d'euros en 2020 (dépenses payées à partir de 2020), 32 millions d'euros en 2021 (dépenses payées en 2020 et 2021) et 47 millions d'euros en 2022 (dépenses payées en 2020, 2021 et 2022).

(...)

Doc. 9 :

Extrait de S. RHIMINI, « Pouvoir de dérogation aux normes des préfets : décryptage du rapport sénatorial », AJCT, 2025, p. 132

Présenté en séance plénière le 13 février 2025 par les rapporteurs Rémy Pointereau, sénateur du Cher et Guylène Pantel, sénatrice de Lozère, le rapport rédigé au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales s'est penché sur le pouvoir de dérogation des préfets, dans le cadre de leurs prérogatives de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

La délégation a en effet lancé, en octobre 2024, une mission flash transpartisane afin d'étudier les moyens de développer le recours à ce pouvoir de dérogation, instauré par un décret d'expérimentation territoriale appliqué à dix-sept départements et trois territoires ultramarins. Ce droit de dérogation reconnu au préfet pour une durée de deux ans repose sur l'article 37-1 de la Constitution. Toutefois, ce pouvoir ne permet ni de déroger à des normes réglementaires mettant en œuvre une disposition législative, ni d'établir une dérogation générale et permanente, mais simplement de déroger dans ses domaines de compétences. Le cadre réglementaire demeure ainsi strictement corseté.

Souhaitant évaluer l'intérêt de ce mécanisme innovant, la délégation aux collectivités territoriales avait publié un rapport d'information le 11 juin 2019, soit dix-huit mois après le lancement de l'expérimentation. Ce rapport concluait que le pouvoir de dérogation « joue d'ores et déjà un rôle utile dans les territoires où il est expérimenté. Il a pu, en effet, selon les cas, réduire les délais d'obtention de décisions, voire "sauver" des projets complexes ou souffrant de défauts bénins ». Sur cette base, le Sénat avait exprimé son souhait de pérenniser et d'étendre ce dispositif à l'ensemble du territoire national. Ce souhait a trouvé une traduction législative à travers l'adoption d'une proposition de résolution, suivie, le 8 avril 2020, de la publication du décret n° 2020-412 pérennisant le droit de dérogation des préfets. Cette dernière permettrait de « renforcer les marges de manœuvre locales dans la mise en œuvre des réglementations nationales. Ce texte répond aussi à une forte attente des élus et acteurs locaux et renforce le principe de déconcentration ».

Saisi d'un recours contre ce décret de généralisation, le Conseil d'État l'a jugé régulier, considérant notamment que les dispositions du décret attaqué « n'ont ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République ». Il a également rappelé que le décret ne permet pas aux préfets de déroger à des normes réglementaires visant à garantir le respect de principes consacrés par la loi.

Cinq ans après cette généralisation, le Sénat a souhaité évaluer l'usage de ce pouvoir, qui se situe au cœur des enjeux de simplification des normes. Il s'inscrit également dans une logique de différenciation territoriale, consacrée par la loi relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration (loi « 3DS »).

