

N° d'anonymat

		26
--	--	----

(cadre réservé à l'administration)

PARTIE RÉSERVÉE AU JURY

NOTE SUR 20

16			
----	--	--	--

1) L'article 49-3 de la constitution de 1958

L'alinéa 3 de l'article 49 de la constitution fait depuis un an la "Une" régulière des journaux. Cette disposition particulière, bien méconnue des Français, est devenue le symbole d'un mépris (supposé) du gouvernement pour le parlement, et alimente les polémiques partisanes.

Permettant l'adoption d'une loi sans vote du parlement, il est un outil fort aux mains du pouvoir exécutif, tout en demeurant strictement encadré afin de respecter la répartition des pouvoirs indispensable dans un régime démocratique.

A) Un mécanisme dérogatoire à la disposition du gouvernement

L'article 49-3 est présent dans la constitution dès sa rédaction originale et constitue une des pièces essentielles du parlementarisme raisonné voulu par le général De Gaulle. L'intention de ses rédacteurs était de permettre au gouvernement de prendre des décisions législatives même en absence de majorité claire à l'Assemblée

Nationale.

Le mécanisme est à la disposition de chef du gouvernement, qui peut l'invoquer à n'importe quelle étape de l'examen parlementaire d'une loi. Il y a alors retour au projet de loi initiale, et le gouvernement peut de retenu (ou non) les amendements parlementaires ~~qu'ils aient~~ adoptés.

Cette version du projet est alors réputée adoptée, sauf si des parlementaires déposent une motion de censure. Celle-ci est alors soumise au vote des députés qui doit se prononcer à la majorité absolue de ses membres.

- en cas de rejet, la loi est adoptée
- en cas de vote positif, la loi est rejetée et surtout le gouvernement doit démissionner. (ce qui ne s'est encore jamais produit dans les conditions, même en 1962).

B) Un mécanisme rare et encadré.

Le recours au 49-3 est rare et réservé aux périodes où le gouvernement ne dispose pas d'une majorité claire à l'Assemblée Nationale :

- en 1967-1968.
- en 1988-1993. M. Rocard (et ses successeurs) ne pouvait compter que sur un soutien variable (et sans participation) du PCF.
- depuis 2022, où l'Assemblée n'a aucune majorité claire.

Le 49-3 est rare car il s'agit d'une disposition de dernier recours pour l'exécutif. Il froisse évidemment le parlement, Assemblée mais aussi Sénat, ainsi désaisi de leur pouvoir législatif.

Son usage reste encadré. Dès l'origine, il ne peut concerner les lois constitutionnelles ou organiques. La révision constitutionnelle de 2009 a encore restreint son usage pour renforcer les pouvoirs du parlement. Il ne peut être invoqué qu'une fois par session, à l'exception des textes financiers (ce qui expliquait le choix d'un PLFSS pour la réforme des retraites).

En absence de majorité dans l'Assemblée élue en juin 2022, le recours au 49-3 (ou au moins au moratoire) est devenu plus fréquent, et questionné. On a aujourd'hui un conflit de légitimité entre :

- le président élu, qui a nommé un gouvernement pour mettre en œuvre son programme.
- l'Assemblée élue, sans majorité claire.

Si l'usage régulier du 49-3 peut permettre l'adoption de projet gouvernementaux, il est risqué de maintenir cette situation qui alimente le ressentiment de nombreux électeurs à l'égard du pouvoir actuel.

Critiquée par les tenants du parlementarisme, soutenue par les défenseurs du présidentielisme, l'article 49-3 est un pilier de l'exception française qui essaie d'associer un exécutif puissant dans un système parlementaire. Et qui est aujourd'hui questionné par l'évolution des rapports de force politique.

Question 2: le contrôle de légalité

Le 4 octobre 2023, le préfet de la Martinique a attaqué en référé une délibération de la collectivité de Martinique tendant à reconnaître la co-officialité de langue créole. Cette action s'inscrit dans la mission de contrôle de légalité, c'est-à-dire la vérification que les décisions des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sont conformes aux lois de la République.

Certes, l'article 31 de la Constitution pose le principe de libre administration des collectivités, mais la hiérarchie des normes leur impose le respect des normes supérieures (constitutionnelles, conventionnelles, législatives et réglementaires). Veiller ainsi au respect des lois de la République passe par un contrôle de légalité effectué à la fois en interne et en externe.

N° d'anonymat

		26
--	--	----

(cadre réservé à l'administration)

PARTIE RÉSERVÉE AU JURY

NOTE SUR 20

--	--	--	--

A) Un contrôle interne assuré par les services juridiques des collectivités.

Il s'agit d'une compétence juridique indispensable au fonctionnement de toute collectivité. Les plus ~~ou~~ petites manquant souvent d'expertise en la matière, elles ont pu trouver des appuis dans le cadre des nouvelles intercommunalités.

Le contrôle de légalité se fait préalablement à toute délibération. Les collectivités peuvent s'appuyer sur les (sous-)préfectures qui ont pour mission de les conseiller sur ces aspects légaux. En cas de questions sensibles, les collectivités peuvent interroger la préfecture par écrit; la réponse alors donnée (le rescrit) engage alors l'administration.

Le contenu des délibérations est surveillé (conformité aux différents codes notamment) ainsi que les conditions de la décision (pour éviter les conflits d'intérêts). Ce travail est indispensable à la sécurisation des actes des collectivités.

B) Un contrôle externe assuré essentiellement par les préfetures.

Les décisions des collectivités sont obligatoirement transmises aux préfetures (désormais par voie électronique) qui assure un contrôle de légalité a posteriori. En cas de difficulté, la préfeture entame un dialogue avec la collectivité concernée. En cas de conflit persistant, l'affaire est portée devant la justice administrative: Tribunal Administratif, et Conseil d'Etat en appel.

Le respect des règles budgétaires (forme particulière du contrôle de légalité) est contrôlé par les préfetures mais aussi par les Chambres Régionales des Comptes.

Le contrôle de légalité est le moyen de contraindre les collectivités au respect des lois. Des dispositions de préférence nationale dans les premières municipalités FN avaient ainsi été annulées.

Le contrôle de légalité va se complexifier à l'avenir avec les possibilités d'adaptations législatives laissées à certaines collectivités d'Outre-Mer, et peut-être bientôt de métropole (Corse?).

3) la déontologie des fonctionnaires

Devant la première moitié du XX^e siècle, le "Code Soleil" imposait aux instituteurs des règles de vie très strictes. Il n'est heureusement plus en vigueur, reconnaissant aux fonctionnaires le bénéfice des libertés publiques dans leur vie extra-professionnelle.

Pour autant, dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics voient leur comportement encadré par des règles découlant du statut général de 1984, et parfois par leurs statuts particuliers. Sans être toujours décrite avec précision, ces règles sont indispensables à la réalisation du service public, et l'employeur dispose des moyens de les faire respecter.

A) la déontologie repose sur les principes énoncés (et déconcentrés) du statut de 1984.

Les fonctionnaires sont soumis au principe de neutralité, à la fois politique et religieuse. Rien, dans le cadre professionnel, ne doit laisser transparaître leurs convictions. C'est aujourd'hui le principe le plus contesté.

Ils sont également soumis au principe d'impartialité, notamment face aux usagers. Afin d'éviter les conflits d'intérêts, il est

permissible à un fonctionnaire de se déporter, c'est-à-dire de ne pas traiter une affaire.

En fin, le respect du principe de gratuité doit permettre d'éviter corruption et concurrence, nuisible à l'intérêt général.

2) L'administration dispose de moyens pour veiller au respect de la déontologie.

En cas de manquement au respect des règles déontologiques, le dialogue est à privilégier. Parfois, il s'agit d'une simple ignorance. D'ailleurs, plusieurs ministères développent des modules "Agir en fonctionnaire responsable" qui intègrent ces impératifs.

En cas d'insuccès, les procédures disciplinaires, y compris devant les CAP (commissions administratives paritaires) doivent permettre de poser des sanctions.

En fin, la justice administrative peut également être sollicitée, en appel d'une CAP ou sur demande d'un usager s'estimant lésé.

Afin de mieux définir les règles de déontologie, de nouvelles instances ont émergé : déontologues, HATVP (haute autorité pour la transparence de la vie politique). Leurs décisions

N° d'anonymat

		26
--	--	----

(cadre réservé à l'administration)

PARTIE RÉSERVÉE AU JURY

NOTE SUR 20

--	--	--	--

ne concernent qu'à la marge les agents publics (membre de cabinet par exemple) mais participent à la définition et l'explicitation de règles déontologiques.

4) la régulation de l'inflation

Alors qu'elle était depuis 40 ans à un niveau modeste, la hausse des prix a retrouvé depuis 2022 un rythme élevé, supérieur à 5 % en rythme annuel. Cette soudaine remontée de l'inflation est liée au cumul de 2 facteurs conjoncturels :

- la reprise post-Covid
- l'emballement des prix de l'énergie, avec un effet de contagion à beaucoup d'autres secteurs.

Cette inflation forte pénalise les ménages et l'ensemble des acteurs économiques, et donc appelle un effort de régulation de la part de la puissance publique. Or, ses leviers ne sont considérablement réduits avec la libéralisation économique et l'adoption de la monnaie unique.

A) L'action directe sur les prix est devenue presque impossible.

L'encadrement des prix, qui avait été utilisé encore dans les années 1980, n'est plus aujourd'hui possible.

Néanmoins, la puissance publique dispose de la possibilité de limiter certains prix afin de participer à la lutte contre l'inflation. Ainsi, l'Etat a pu imposer un plafonnement du prix de l'électricité. Au niveau local, les communes peuvent plafonner certains loyers.

Mais dans la majorité des cas, l'Etat ne peut qu'agir auprès des producteurs et distributeurs pour les encourager à limiter les hausses de prix.

Parfois revendiquée, la baisse de certaines taxations (notamment la TVA) n'a que rarement eu des effets tangibles sur l'inflation, et cette solution peut être écartée.

B) Le rôle central de la politique monétaire

Désormais pilotée par la Banque Centrale Européenne (BCE), la politique monétaire est le principal moyen pour agir sur l'inflation.

Afin de réduire le rythme de hausse des prix, la théorie classique impose une politique de

resserrement de la masse monétaire. En réduisant l'offre de monnaie, on espère réduire la hausse des prix.

Le resserrement pure et s'accompagne d'une augmentation des taux directeurs de la BCE, ~~et avec~~ qui entraîne avec eux l'ensemble des taux bancaires. Cette remontée des taux pèse sur l'activité économique, dont le ralentissement doit également contribuer au ralentissement de l'inflation, en réduisant les tensions sur certains marchés.

c) Il faut se défendre d'une boucle prix-profits, et non d'une boucle prix-salaires.

Pour faire face aux conséquences sociales de l'inflation, les revendications de hausse salariale se font plus fortes, afin de protéger le pouvoir d'achat. La demande est portée à la puissance publique en particulier pour relever le smic, salaire minimal et réglementé.

Un tel relèvement fait craindre l'enclenchement d'une boucle prix-salaire, qui verrait augmenter simultanément les prix, les salaires et le chômage, comme l'a montré Phillips. Mais les travaux de F. Geerolf (L'année 2022 de l'OFCE)

ont démontré qu'elle n'était plus à craindre dans des économies internationalisées.

Par contre, les études de l'INSEE ont montré l'émergence d'une boucle prix-profits, notamment dans le secteur agro-alimentaire. Agir ~~contre~~ pour encadrer l'inflation passe donc surtout par une action auprès des producteurs et un encadrement des profits.

5) L'évolution des ressources fiscales des collectivités locales.

Alors qu'il avait annoncé la disparition de la CVAE, le gouvernement est récemment revenu sur son calendrier face à l'hostilité des collectivités locales. Le changement est un exemple de l'évolution engagée depuis 15 ans pour une réduction des ressources fiscales des collectivités. Bien que compensée, cette réduction suscite l'inquiétude en raison du manque de dynamisme des transferts et la perte d'autonomie financière qui en ~~est~~ découlent.

A) les taxes payés par les particuliers.

Longtemps ressource essentielle, la taxe d'habitation (TH) aura ~~diffinitivement~~ définitivement

N° d'anonymat

PARTIE RÉSERVÉE AU JURY

NOTE SUR 20

		26
--	--	----

--	--	--	--

(cadre réservé à l'administration)

dispara en 2024.

Il restera essentiellement aux collectivités de niveau communal les taxes payés par les propriétaires: la taxe foncière essentiellement (TF), ou celle sur les logements vacants, sur les meubles, les résidences secondaires.

Désormais seule ressource à la main des communes, ces taxes augmentent souvent pour 2024.

D'autres taxes restent souvent inchangées, même si leur produit est variable. C'est notamment le cas des DMT0 (droits de mutation) qui dépendent du marché immobilier, en berne. La TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) évolue peu.

B) les impôts de production, payés par les entreprises

Héritière de la taxe professionnelle, la contribution économique territoriale va baigner dans ses deux composantes:

- la contribution foncière de entreprises (CEE) va se réduire par recalcul (à la baisse) de ses bases sur les deux ans à venir.

- la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) doit disparaître à terme, même si celui-ci va être repoussé de 2 ans.

Si elle n'évolue pas, la taxe sur les industries de réseau n'a qu'un produit modeste.

La baisse des impôts de production devait favoriser la compétitivité des entreprises. Mais la compensation, par des transferts financiers ou de fraction de TVA, fragilise l'autonomie financière des collectivités par la perte de dynamisme des recettes.

6) la justice de l'Union Européenne

Dans la forme ~~institut~~ institutionnelle originale qu'elle s'est donnée, l'Union Européenne (UE) s'est dotée d'institutions judiciaires, à l'instar de tous les États. La principale est le Cour de Justice de l'UE (CJUE) installée à Luxembourg.

A) la mission première de la CJUE est de fixer le droit européen.

A partir des règlements et directives européennes, la CJUE a pour mission de fixer l'interprétation du droit européen, dans un dialogue permanent et constant avec les juridictions nationales,

Le dialogue peut se faire sur le fond, par le biais de questions préjudicielles, qui permettent d'interroger la CJUE en amont d'un jugement.

Mais surtout la jurisprudence de la CJUE qui participe à la constitution du droit européen, en fixant les interprétations.

B) Des institutions complémentaires

~~Et~~ Sans être rattaché à l'UE, le CEDH joue un rôle majeur.