

# Sujet 2

## L'épreuve de questions

Rédacteur territorial principal de 2<sup>e</sup> classe, concours  
externe, session 2015  
Épreuve d'admissibilité

  
Coefficient 1

  
3 heures

### 1 Le sujet

#### Sujet

Ce sujet comporte en tout 8 questions : 2 questions notées sur 4 points, 6 questions notées sur 2 points.

Répondez aux questions dans l'ordre qui vous convient, en prenant bien soin de préciser sur votre copie le numéro de la question avant d'y répondre.

Question 1 : (4 points)

L'émiettement communal en France et ses remèdes.

Question 2 : (2 points)

L'élection du conseil départemental.

Question 3 : (2 points)

Les juridictions administratives.

Question 4 : (2 points)

Le devoir d'obéissance dans la fonction publique.

Question 5 : (4 points)

Les collectivités territoriales sont-elles financièrement autonomes ?

Question 6 : (2 points)

Le contrôle de la Chambre régionale des comptes (CRC) sur les collectivités territoriales.

Question 7 : (2 points)

Le principe d'équilibre budgétaire.

Question 8 : (2 points)

Le débat d'orientation budgétaire (DOB).

## 2 Les propositions de correction

Ce sujet contient 8 questions.

- 4 questions relèvent principalement du DROIT PUBLIC (sur 10 points)
- 4 questions relèvent principalement des FINANCES PUBLIQUES (sur 10 points)

Chacune des parties comporte 1 question à 4 points, qui appelle une réponse développée et structurée, et 3 questions à 2 points, qui appellent des réponses plus brèves.

Les questions couvrent différents axes du programme transmis à titre indicatif dans la note de cadrage de l'épreuve.

### » Droit public

Axe 1 : l'organisation administrative (l'administration de l'État, les collectivités territoriales (CT) et leurs groupements, les établissements publics)/l'organisation juridictionnelle.

Axe 2 : l'action administrative (la règle de droit et le principe de légalité/le pouvoir réglementaire, les actes unilatéraux/les contrats administratifs/la police administrative/le service public et ses modes de gestion/la responsabilité de l'administration/le contrôle de l'action administrative).

Axe 3 : la fonction publique (principes généraux : statut, recrutement, obligations et droits des fonctionnaires/la fonction publique territoriale : principales règles relatives au recrutement et à la carrière des fonctionnaires territoriaux/les acteurs de la FPT).

### » Finances publiques

Axe 1 : notions budgétaires (les principes budgétaires/les budgets locaux : élaboration, exécution et contrôles/notions sur les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales/la séparation de l'ordonnateur et du comptable).

Axe 2 : les ressources des collectivités locales (les recettes fiscales/les dotations et subventions de l'État/les emprunts/les ressources domaniales).

Axe 3 : les dépenses des collectivités locales (dépenses obligatoires et dépenses facultatives/les différentes phases de la dépense).

Axe 4 : l'intervention économique des collectivités locales (les compétences des collectivités territoriales et leurs groupements dans le domaine économique/l'aspect économique des finances locales).

### PRÉSENTATION DE LA BONNE COPIE RETENUE

Pour ce sujet de Rédacteur territorial principal de 2<sup>e</sup> classe du concours externe de la session 2015, les auteurs de l'ouvrage ont choisi de présenter une « bonne copie » de candidat(e) retenue par le centre de gestion du Rhône.

La retranscription de cette copie est fidèle à l'original en ce qui concerne l'ordre des réponses, la syntaxe, le vocabulaire, la qualité des réponses.

Néanmoins, quelques ajouts minimes ont été apportés par les auteurs de l'ouvrage pour des raisons de lisibilité ou pour la cohérence grammaticale d'une réponse. Ces ajouts sont alors mentionnés [*en italique entre crochets*].

Note du jury et appréciations des auteurs de l'ouvrage suivent la retranscription de ce devoir.

### Question 1

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (CT) dispose que ces dernières bénéficient de l'autonomie vis-à-vis de l'État. Afin de donner force à ce principe, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 établit que les ressources propres des CT doivent constituer « une part prépondérante » de leurs ressources.

Ainsi, les collectivités territoriales disposent de moyens d'assurer leur autonomie financière, au premier rang desquelles se trouvent les quatre impôts directs locaux qu'elles perçoivent : la taxe d'habitation, les taxes foncières sur le bâti et le non-bâti ainsi que la Contribution économique territoriale (CET) ayant remplacé la taxe professionnelle. Les CT et leur organe délibérant fixent librement le taux des différents impôts (à l'exception de la part Cotisation sur la valeur ajoutée de la CET, fixée au niveau national).

Par ailleurs, les CT disposent de ressources non fiscales telles que les produits de l'exploitation des services (taxes, redevances et contributions), des produits du domaine ainsi que d'impôts indirects (redevance sur la carte grise, par exemple).

Toutefois, toutes ces ressources ne suffisent pas au financement des CT. Aussi bénéficient-elles de dotations de l'État, notamment la Dotation globale de fonctionnement et la Dotation globale d'équipement pour leurs groupements. L'État procède également à des rééquilibrages, par exemple *via* le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Celui-ci permet de soutenir les communes aux ressources fiscales plus fragiles et d'accompagner la réforme fiscale en compensant le manque de ressources fiscales issues de la part Cotisation foncière des entreprises de la CET de collectivités moins dynamiques que d'autres. Enfin, l'État effectue un contrôle budgétaire sur les CT.

L'autonomie financière des CT est donc à nuancer, notamment du fait que le principe de transfert des ressources budgétaires correspondant aux compétences transférées [*lors*] de la décentralisation, est mis à mal dans la pratique. En effet, les dépenses des CT augmentent du fait des besoins nouveaux des administrés, tandis que les dotations continuent de diminuer.

### Question 1

À l'échelle européenne, la France fait figure d'exception avec ses quelque 37 200 communes, représentant à elles seules 40 % du nombre des communes européennes. Cette spécificité trouve ses origines dans l'histoire française. Mais elle pose des problèmes d'autant plus importants en termes de visibilité de l'ensemble de ces communes. Un grand nombre d'entre elles sont trop petites et donc insuffisamment dotées pour assurer la qualité de tous leurs services publics ou pour obtenir les équipements de proximité attendus par les administrés. Contrairement à ses voisins

européens, la France a toutefois raté sa réforme de fusion communale en ne parvenant pas à diminuer le nombre de communes, comme en témoigne l'échec du mécanisme de création des « communes nouvelles », très peu mobilisé.

La situation française a donc pris la forme du développement de l'intercommunalité. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il est possible pour les communes d'adhérer à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre : les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple (SIVU et SIVOM). Cette forme « associative » d'intercommunalité permet des économies d'échelle et la mise en cohérence des actions publiques communales *via* leur coordination. Toutefois, les communes restent libres de mettre en commun leurs compétences ou non, ce qui maintient certaines dans l'isolement, notamment celles géographiquement isolées. Des formes plus intégrées d'intercommunalité, « fédératives », voient donc le jour pour rassembler les communes autour de projets de développement local. La loi Chevènement de 1999 a arrêté six grandes catégories d'entre elles et vise à leur renforcement et à leur clarification.

En effet, la multiplication des échelons de gouvernance, sans suppression des niveaux en-dessous (les EPCI apparaissent comme un quatrième niveau de collectivité territoriale), brouille les compétences de chacun et rend l'ensemble difficilement lisible pour les électeurs et contribuables. Des mesures sont donc prises pour intégrer plus efficacement les communes dans les intercommunalités : élection au suffrage universel direct des élus communautaires ; institution de commissions départementales de coopération intercommunale qui œuvrent avec les préfets dotés de pouvoirs contraignants pour achever la carte de l'intercommunalité.

Au 16 juillet de cette année, la loi NOTRe qui a été votée prévoit le renforcement de l'intercommunalité avec [*d'une part*], l'augmentation du seuil d'habitants nécessaire à sa formation à 15 000, sauf pour certains territoires peu denses ; [*d'autre part*], le transfert obligatoire de compétences aux EPCI, en matière d'eau et de déchets notamment. Cela doit, à terme, concourir à clarifier l'exercice des compétences en assurant la présence des services essentiels dans toutes les communes et rassembler ces dernières dans des « bassins de vie ».

## **Question 2**

Au mois de mars de cette année, les élections départementales (ex-cantoniales) ont été organisées pour la première fois selon une nouvelle formule. Ces élections ont lieu à l'échelle administrative des cantons pour élire les représentants au Conseil départemental (ex-général), qui est l'organe délibérant de l'échelon [*territorial*] département.

Il fallait donc désormais voter pour un binôme de candidats dans chaque canton. Le scrutin était binominal majoritaire à deux tours. Pour être élu au premier tour, un binôme doit rassembler la moitié des suffrages pour un quart des électeurs inscrits sur les listes [*électorales*]. Sont maintenus au second tour les binômes ayant obtenu 12,5 % des voix des électeurs inscrits. Ce critère étant sévère au vu des taux d'abstention, les deux binômes obtenant le plus de voix au premier tour sont nécessairement maintenus. La majorité relative suffit au second tour.

La loi du 17 mai 2013 ayant institué ces changements spécifie également que, dans un but de parité et d'égalité de représentation des femmes, les binômes sont constitués d'un homme et d'une femme, avec chacun un suppléant de même sexe qu'eux. Enfin, avec cette loi, les conseillers départementaux sont élus pour six ans dans une assemblée renouvelée dans son ensemble tous les six ans.

Il faut également noter que les circonscriptions cantonales ont été remodelées pour la première fois depuis longtemps. Le nombre de cantons a ainsi été largement réduit, par voie de fusion des anciens, afin de s'adapter au nouveau format d'élus par binômes.

### Question 3

Les juridictions administratives sont les organes compétents pour juger les personnes publiques, dont les collectivités territoriales, et leurs actes. Elles se répartissent en trois niveaux.

Tout d'abord, il y a 42 tribunaux administratifs (TA), qui sont les juges de premier ressort et de droit commun [*quant à*] tous les contentieux entre l'administration et les administrés ainsi que ceux soulevés par le préfet *via* les procédures de déféré préfectoral ou de référé suspension dans son rôle de contrôle de légalité.

Ensuite, viennent les cours administratives d'appel, au nombre de 8. Elles jugent en appel les décisions des TA.

Enfin, le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif. Il pourvoit en cassation les jugements des autres juridictions ; juge également en appel des TA les contentieux sur les élections municipales ; et, en premier ressort, les contentieux sur les élections départementales et régionales.

*Via* le contrôle *a posteriori* du préfet sur les actes des collectivités territoriales, les juridictions administratives peuvent annuler les délibérations des assemblées délibérantes. Elles sont saisies par le préfet donc, mais aussi par les citoyens ayant intérêt à agir car s'estimant lésés dans leurs droits, *via* la procédure de recours pour excès de pouvoir.

Quand des conditions d'urgence et de doute sérieux sur la légalité d'un acte au vu des normes supérieures sont réunies, les juridictions administratives peuvent suspendre une délibération le temps de statuer sur la menace faite aux libertés publiques et aux droits constitutionnels.

### Question 4

Le devoir d'obéissance dans la fonction publique dispose que tout agent est tenu d'exécuter les ordres lui étant donnés par sa hiérarchie. Contrevenir à ce devoir revient à s'exposer à des sanctions disciplinaires formulées par l'autorité hiérarchique, soit l'exécutif local dans le cas de collectivités territoriales. Ce devoir d'obéissance est toutefois limité par un certain nombre de réserves.

L'agent est en effet tenu de ne pas exécuter un ordre hiérarchique manifestement illégal [*et de nature à compromettre gravement un intérêt public*] telle qu'une rupture des règles de publicité et de mise en concurrence dans l'attribution d'un marché public, par exemple.

Par ailleurs, un agent n'est pas tenu par un ordre relevant directement ou indirectement du harcèlement moral ou sexuel.

Enfin, un agent peut exercer son droit de retrait [*quant à son poste*] de travail, en dépit des ordres, s'il fait face à une menace immédiate [*et grave*] sur sa santé, sa vie ou son intégrité physique. Ce droit ne s'applique toutefois pas aux agents œuvrant pour la sécurité d'autrui à leur péril (comme les pompiers municipaux par exemple).

En dehors de ces cas, l'agent peut faire un recours pour excès de pouvoir contre son autorité hiérarchique s'il estime qu'un ordre auquel il a dû obéir portait atteinte à ses droits.

### **Question 6**

Les chambres régionales des comptes (CRC) exercent sur les collectivités territoriales (CT) un contrôle budgétaire. Elles examinent les comptes administratifs (produits par les ordonnateurs) et les comptes de gestion (produits par les comptables publics) que votent les assemblées délibérantes à l'issue de chaque exercice financier annuel. Les CRC vérifient ainsi qu'il n'y a pas d'irrégularités, notamment pas en [*termes*] de contravention au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics *via* une gestion de fait. Si cela était le cas, la CRC est compétente pour juger le gestionnaire de fait dans les mêmes conditions qu'un comptable public. La procédure aboutit à la production de justificatifs et au vote, par l'assemblée délibérante, de l'autorisation de régularisation des actes de gestion de fait pour déterminer leur utilité publique. Dans le cas contraire, la CRC peut astreindre à reversement des fonds et à amende le gestionnaire de fait.

Dans plusieurs cas, la CRC peut être saisie en tant qu'autorité administrative par le Préfet, parfois par le comptable public ou toute autre personne y ayant intérêt. C'est le cas pour la non-inscription d'une dépense obligatoire au budget, le dépassement du délai légal pour établir le budget (31 mars), la contestation d'un déséquilibre budgétaire, ou encore le refus du compte administratif de l'ordonnateur par l'assemblée délibérante.

### **Question 7**

L'établissement du budget d'une collectivité, proposé par l'exécutif et voté par l'assemblée délibérante, doit répondre à un certain nombre de grands principes dont celui d'équilibre budgétaire. Ainsi, les recettes et dépenses prévues doivent être établies avec sincérité. Les sections de fonctionnement et d'investissement du budget doivent être en équilibre. De plus, les collectivités ne peuvent recourir à l'emprunt ni pour financer leurs dépenses de fonctionnement ni pour rembourser leurs précédents emprunts. Le respect de ces règles doit garantir le caractère sain des finances publiques de la collectivité.

Si toutefois un déséquilibre budgétaire devait être constaté par le préfet ou le comptable public, la chambre régionale des comptes (CRC) est saisie pour donner des propositions visant à restaurer l'équilibre budgétaire. Ces propositions, adressées à l'assemblée délibérante, sont non-contraignantes mais la collectivité est tenue, l'année suivante, de faire parvenir un budget à la CRC avant validation. Ce mécanisme doit assurer que la situation financière d'une collectivité ne se dégrade pas au fil du temps.

### **Question 8**

Le mécanisme du débat d'orientation budgétaire a été institué par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales afin de prendre en compte un contexte financier de plus en plus contraint pour les collectivités territoriales. Mais il a avant tout été institué pour garantir aux élus locaux un droit à l'information préalable renforcé.

Ce mécanisme consiste à organiser, dans les assemblées délibérantes, un débat préalable sur les grandes orientations à privilégier dans l'établissement du budget de la collectivité.

Afin d'assurer que le vote de ces orientations, formalisées par des dépenses et des recettes, se fasse en connaissance de cause pour les élus, le débat est organisé huit semaines avant le vote du budget. Les élus ont ainsi le temps de s'informer avant le vote. Le délai est même fixé à dix semaines pour les conseils régionaux.

En effet, ceux-ci doivent également être en mesure de saisir, dans l'intervalle, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER). Le CESER est une instance participative locale regroupant des représentants de la collectivité et des personnalités qualifiées de la société civile. Il est saisi pour avis sur la DOB, en sus de ses autres attributions. Son avis est obligatoire et non conforme.

### 3 Note du jury et appréciations des auteurs de l'ouvrage

**Note du jury.** Cette copie a obtenu la note de 19,50 sur 20.

#### A | Appréciations sur le fond

##### » Des réponses professionnelles

Ce devoir de concours démontre, chez le candidat, des connaissances dans la spécialité choisie ; un intérêt pour les questions d'actualité ; une capacité à rendre compte de connaissances de manière cohérente ; des qualités rédactionnelles.

Les réponses vont à l'essentiel, correspondent à la question posée, valorisent la capacité d'analyse et de réflexion personnelle du candidat qui ne se contente pas de réciter du « par cœur ».

##### » Des réponses développées, illustrées, en lien avec l'actualité

Le candidat, bien qu'allant à l'essentiel, prend soin de bien expliquer et illustrer sa réponse, tant pour les réponses aux questions à 4 points que pour les réponses à celles de 2 points.

Par exemple, question 5 : redevance sur la carte grise ; question 4 : rupture des règles de publicité et de mise en concurrence dans l'attribution d'un marché public ; question 1 : Loi NOTRe.

### » Un cadre réglementaire présent

Le candidat n'hésite jamais à citer les textes de référence sur lesquels s'appuie la réponse ou à les utiliser comme éléments d'ouverture en conclusion de sa réponse.

## B | Appréciations sur la forme

### » Chacune des réponses est très structurée, selon le modèle

- Introduction, avec contexte, rappel de la question, annonce de plan.
- Développement, avec des parties clairement identifiables.

En effet, bien qu'aucun plan ne soit matérialisé, l'usage correct de la déclinaison « tout d'abord – ensuite – puis – enfin » ainsi que la présence d'articulateurs logiques de liaison, de comparaison, d'opposition, de conséquence, etc. (de même que, puisque, afin que, donc, toutefois...), d'une part, balisent précisément le raisonnement du candidat tout au long de la réponse et, d'autre part, délimitent chacune des parties structurant le développement.

Par ailleurs, la juste utilisation des retours à la ligne, avec retrait si nécessaire, souligne visuellement la construction de la réponse.

- Conclusion : elle n'est pas impérativement obligatoire, notamment pour les réponses à des questions à la valeur inférieure ou égale à 3 points.

Or, le sujet de la session 2015 du concours externe de Rédacteur territorial principal de 2<sup>e</sup> classe, hormis 2 questions à 4 points, comportait 6 questions à 2 points sur total de 8 questions. Pourtant, dans ce devoir, quasiment chaque réponse comporte une conclusion.

### » Maîtrise de la langue, présentation de la copie

Une ou deux erreurs minimales de syntaxe, aucune faute d'orthographe ainsi qu'un vocabulaire précis et professionnel démontrent une grande maîtrise de la langue.

Une calligraphie lisible, aucune rature ou trace de « Blanco » et une présentation justement aérée soulignent la réflexion organisée et la rigueur stylistique du candidat afin de ne pas prêter à contresens lors de la lecture par le correcteur.

## C | Conclusion

Un devoir qui allie connaissances, synthèse et clarté.