

Concours ATTACHÉ TERRITORIAL INTERNE ET 3^e VOIE

Tout-en-un

Damien Falco

Maître de conférences en droit public à l'université de Haute-Alsace – Avocat associé.

Charlotte Lamure

Docteur en droit – Avocate – Enseignante à l'université.

Couverture : Élisabeth Hébert
Photo de couverture : Stockfour © Shutterstock
Maquette intérieure : Caroline Joubert (Atelier du Livre)
Mise en page : Belle Page

© Dunod, 2024
11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com
ISBN 978-2-10-086539-0

Sommaire

Introduction

1

Partie 1

Le cadre d'emplois des attachés territoriaux : missions, rémunération et carrière

1. Définition et missions	6
2. Rémunération	9
3. Évolution de carrière	12
Autoévaluation	21

Partie 2

Le concours : comprendre les enjeux

1. Présentation du concours	24
2. Présentation des épreuves du concours interne	33
3. L'inscription au concours	35
4. Les règles d'organisation du concours	36
5. La préparation du concours	41
6. La réussite au concours et le recrutement	44
Autoévaluation	48

Partie 3

Les épreuves : acquérir la méthodologie

1. L'épreuve d'admissibilité : le rapport à l'aide d'un dossier dans la spécialité avec solutions opérationnelles	52
Autoévaluation	70
2. Les épreuves d'admission	73
Autoévaluation	84

Partie 4

Les connaissances essentielles à maîtriser

Fiche 1. La notion de service public	88
Fiche 2. La police administrative	94
Fiche 3. La responsabilité administrative	98
Fiche 4. L'acte administratif unilatéral	102
Fiche 5. La domanialité publique	106
Fiche 6. Le contrôle des actes des collectivités territoriales	109
Fiche 7. La démocratie participative et consultative	112
Fiche 8. La répartition des compétences des collectivités territoriales	116
Fiche 9. Les réformes territoriales	123
Fiche 10. Les finances locales	128
Entraînement	135

Partie 5

Annales corrigées

Session 2022 Spécialité administration générale	140
Session 2020 Spécialité administration générale	184
Bibliographie indicative	221
Liste des principaux sigles et acronymes	223

Introduction

1 Quelques chiffres

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique publié en novembre 2022 fait état d'un total de 5,66 millions d'agents au 31 décembre 2020 occupant des postes au sein de la fonction publique, les trois fonctions publiques confondues : Fonction publique hospitalière (FPH), Fonction publique d'État (FPE), Fonction publique territoriale (FPT). La fonction publique représente 19,9 % des emplois total en France. Dans le détail, 45 % des effectifs des agents publics sont employés dans la FPE, 34 % d'entre eux dans la FPT et la FPH en intègre 21 %.

Au sein de la FPT, il faut prendre en compte le type de structure et l'échelon territorial associé. Dans la lignée de la loi NOTRe entraînant la fusion des régions et le développement de l'échelon intercommunal, les EPCI et les régions connaissent un léger accroissement des effectifs avec respectivement des taux observés de + 0,3 % pour les premières, et de + 2,1 % pour les secondes. Les échelons communaux et départementaux connaissent une très légère baisse estimée à - 0,6 % et - 0,3 %.

2 L'attractivité : un défi de la fonction publique territoriale

Malgré un nombre important d'agents publics sur le territoire français, les employeurs territoriaux font face à des difficultés de recrutement. Plus de 39 % des employeurs territoriaux peinent à trouver des candidats correspondant aux profils recherchés. À cela s'ajoute la vague de départs à la retraite d'ici 2030 des secrétaires généraux de mairie, agents indispensables au bon fonctionnement des communes de moins de 2 000 habitants.

Le rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale¹ fait état des principales raisons expliquant ce manque d'attractivité :

- Certains métiers comme celui des secrétaires de mairie n'attirent plus ;
- La concurrence est défavorable avec le secteur privé, notamment en termes de rémunération ;
- La fonction publique territoriale est méconnue, en comparaison avec la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière.

Face à cela, certaines collectivités font preuve de créativité en proposant plusieurs actions afin de valoriser leur impact public. Voici quelques exemples notables d'initiatives :

- la création de marques employeurs ;
- la mise en place d'un réseau d'influence ;
- le développement de la politique du logement pour les agents ;
- la promotion des différents métiers auprès des jeunes.

Cette prise d'initiatives témoigne du dynamisme des collectivités et de la volonté de modernisation, défi majeur de la fonction publique territoriale et de l'administration française au sens large.

1. « L'attractivité de la fonction publique territoriale », janvier 2022, P. Laurent, C. Desforges, M. Icard, 117 p.

Le rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale énonce plusieurs propositions, en tout vingt-sept, dont voici quelques exemples :

- communiquer sur une marque « service public » propre aux métiers de la fonction publique territoriale pour en accroître la notoriété ;
- développer toutes initiatives pour promouvoir l'emploi de secrétaire de mairie ;
- responsabiliser davantage les exécutifs territoriaux de façon collective sur leur fonction d'employeur ;
- réfléchir à l'évolution de certains concours ;
- améliorer les conditions de travail des agents territoriaux en les rapprochant de celles proposées dans le secteur privé.

Le rapport insiste sur le fait que ces propositions doivent être portées au plan politique en mettant fin, notamment, au « fonctionnaire-bashing » c'est-à-dire au dénigrement des fonctionnaires qui est encore trop porté par des responsables nationaux.

Par ailleurs, lors de son audition à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Stanislas Guérini, parle de « réarmement » de la fonction publique proposant ainsi :

- 1,2 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) ;
- 1,1 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) dans le budget de l'État pour l'année prochaine.

Néanmoins, nul ne peut remettre en cause la nécessité des emplois publics et leur importance au sein de la société. La crise sanitaire du Covid-19 a permis de le rappeler, les agents des hôpitaux étant applaudis tous les soirs à la fenêtre pendant la période du confinement en reconnaissance de leur dévouement. Les agents publics permettent une continuité de l'action publique et du service public.

Prenons l'exemple des mairies : premier employeur public, elles accompagnent les administrés dans leur vie quotidienne et sont un support indéfectible pour les personnes les plus fragiles. Le rapport sur l'attractivité énoncé précédemment confirme le rôle de stabilisateur social des collectivités.

C'est une véritable modernisation qui permettra à la fonction publique territoriale de répondre aux enjeux du service public de demain et notamment de sa nécessaire mutabilité. Il est certain qu'elle disposera des ressources pour y parvenir.

3 Pourquoi passer le concours d'attaché

Au sein de la fonction publique territoriale, on observe un important phénomène de contractualisation. Dans toute la fonction publique, ce ne sont pas moins de 1 196 700 contractuels qui sont en poste dont 55 % en contrat à durée déterminée.

Malgré cela, le concours demeure la voie royale d'accès au statut de fonctionnaire. Bien que critiqués pour leur manque de réalisme dans l'évaluation des candidats, les concours comportent des épreuves à visée professionnelle même en ce qui concerne le concours externe. Dès 2008,

il était question de professionnaliser les modes de recrutement¹. De nombreuses critiques portaient sur le fait que les épreuves étaient trop académiques et ne collaient finalement pas aux profils des candidats recherchés pour exercer les différents métiers rattachables à des cadres d'emplois. Les concours comportaient de nombreuses épreuves de culture générale qui, finalement, n'avaient que peu d'intérêt d'un point de vue professionnel. Trop académiques, éloignées de la réalité professionnelle, ces épreuves ont finalement été supprimées, allégeant ainsi les concours. Par exemple, concernant les écrits du concours externe, la composition de culture générale a été supprimée pour laisser la place à une composition de culture générale territoriale. En ce qui concerne le concours interne, c'est le résumé de texte qui a été supprimé. Pour les épreuves orales, les fameuses épreuves de conversation de culture générale ont été également retirées du programme du concours.

Pour sûr, les futurs attachés ont un rôle important à jouer dans la modernisation de la fonction publique territoriale et les prochains défis ne pourront être relevés sans eux. Tout ceci permet d'envisager un bel avenir pour de futurs attachés en quête de carrière, de sens et d'évolution grâce à un cadre d'emplois ouvrant à une galaxie d'emplois et de fonctions au service de l'intérêt général.

Qui plus est, les difficultés de recrutement de la FPT et les moyens qui vont être alloués pour répondre à ces difficultés créent des opportunités certaines pour les personnes souhaitant s'engager dans le service public.

4 But de l'ouvrage

Le but de cet ouvrage est d'accompagner les candidats dans la préparation du concours en leur présentant **le cadre d'emplois d'attaché territorial (partie 1)**, **le concours en lui-même (partie 2)** avec son organisation et la présentation des épreuves, et bien entendu **la méthodologie des épreuves (partie 3)**. Le candidat pourra vérifier ses connaissances tout au long de l'ouvrage par le biais de tests d'autoévaluation (nommés Entraînements). Il aura également la possibilité de s'entraîner grâce aux **annales corrigées** et sélectionnées avec soin (**partie 5**). Enfin **des fiches reprenant les connaissances essentielles à maîtriser** sont à sa disposition en fin d'ouvrage (**partie 4**).

1. « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique », 18 avril 2008, J-L. Silicani, conseiller d'État.

Partie 1

Le cadre d'emplois des attachés territoriaux : missions, rémunération et carrière

Qu'est-ce que le cadre d'emplois d'attaché ? Quelles sont les missions de l'attaché territorial ? Sa rémunération ? Son évolution de carrière ? Autant de questions auxquelles cette partie de l'ouvrage se propose de répondre.

Le retour sur expérience d'un attaché en poste vient rendre plus concret ces développements.

1 Définition du cadre d'emplois

Le cadre d'emplois d'attaché est un cadre d'emplois de catégorie A aux côtés de celui des secrétaires de mairie et des administrateurs relevant de la filière administrative de la fonction publique territoriale. Selon l'article L. 411-2 du Code de la fonction publique, les corps et cadres d'emplois sont répartis en trois catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C. Ces trois catégories représentent trois types d'emplois différents :

- A : les emplois d'encadrement supérieur ;
- B : les emplois d'encadrement intermédiaire ;
- C : les emplois d'exécution.

Par cadre ou corps d'emplois, il faut entendre les fonctionnaires qui appartiennent au même statut et qui sont titulaires d'un grade qui leur donne la possibilité d'occuper un ensemble d'emplois. Ces agents sont donc tous soumis à un même ensemble de normes administratives dans la gestion de leur carrière.

Le cadre d'emplois d'attaché comprend trois grades distincts : attaché, attaché principal, et attaché hors classe. Le grade de directeur territorial est placé en voie d'extinction.

Au sein d'un même cadre d'emplois, les fonctionnaires sont soumis à un même statut spécifique. Le statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux est prévu par le décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987. Ce texte revêt une importance majeure pour qui souhaite devenir attaché. Le candidat a tout intérêt à s'en imprégner grandement en le lisant attentivement.

a. Les missions

L'obtention du concours d'attaché territorial permet d'accéder à des emplois de direction et à responsabilité au sein des collectivités territoriales et des établissements publics. En effet, l'article 2 du statut des attachés territoriaux prévoit que :

« Les membres du cadre d'emplois participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques décidées dans les domaines administratif, financier, économique, sanitaire, social, culturel, de l'animation et de l'urbanisme. Ils peuvent ainsi se voir confier des missions, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières, notamment en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière et de contrôle de gestion, de gestion immobilière et foncière et de conseil juridique. Ils peuvent également être chargés des actions de communication interne et externe et de celles liées au développement, à l'aménagement et à l'animation économique, sociale et

culturelle de la collectivité. Ils exercent des fonctions d'encadrement et assurent la direction de bureau ou de service ».

Leurs missions sont multiples (conception, élaboration, mise en œuvre des politiques (...) missions, études ou fonctions comportant des responsabilités particulières), dans des domaines variés (administratif, financier, économique, sanitaire, social, culturel, de l'animation et de l'urbanisme ...) gestion des ressources humaines, gestion des achats et des marchés publics, gestion financière et de contrôle de gestion, gestion immobilière et foncière et conseil juridique). Les fonctions relèvent de l'encadrement et de la direction de bureaux ou de services.

Par conséquent, les attachés ont vocation à occuper des postes très différents tout au long de leur carrière et bénéficient d'une multitude de possibilités offertes. Ils peuvent ainsi occuper des postes liés à l'organisation générale des services en étant directeur de collectivités ou d'établissement public ou encore responsables des affaires générales. Ils peuvent également travailler au sein de services financiers comme directeur des finances ou bien en tant que responsable de la comptabilité. Ils peuvent encore être directeur des ressources humaines, directeur de la communication ou bien directeur de l'action sociale.

De plus, les attachés territoriaux peuvent « occuper les emplois administratifs de direction des collectivités territoriales, des mairies d'arrondissement ou de groupe d'arrondissements des communes de Lyon et de Marseille et des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence assimilés à des communes et des établissements publics locaux assimilés dans les conditions prévues par les articles 6 et 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987. »

2 Les fonctions

Les fonctions des attachés diffèrent selon le grade. **Ceux appartenant au grade d'attaché principal**, peuvent exercer leurs fonctions dans les communes de plus de 2 000 habitants, les autres collectivités territoriales, les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 2 000 habitants dans les conditions fixées par le décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux.

Ils peuvent, en outre, occuper l'emploi de directeur général des services de communes de plus de 2 000 habitants, des mairies d'arrondissement ou de groupe d'arrondissements des communes de Lyon et de Marseille assimilés à des communes de plus de 10 000 habitants et des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence assimilés à des communes de plus de 20 000 habitants.

Les titulaires du grade d'attaché hors classe exercent leurs fonctions dans les communes de plus de 10 000 habitants, les autres collectivités territoriales, les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 10 000 habitants ou à un département dans les conditions fixées par le décret du 22 septembre 2000 précité. Ils peuvent, en outre, occuper l'emploi de directeur général des services de communes de plus de 10 000 habitants, des mairies d'arrondissement ou de groupe d'arrondissements de Lyon et de Marseille assimilés à des communes de plus de 10 000 habitants ou exercer les fonctions de directeur d'un établissement public local assimilé à une commune de plus de 10 000 habitants et des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence assimilés à des communes de plus de 20 000 habitants dans les conditions fixées par le décret du 30 décembre 1987 précité.