

Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2020

ÉPREUVE DE NOTE

Durée : 4 heures - Coefficient : 4

<p>SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE</p>
--

INDICATIONS DE CORRECTION

Sujet :

Attaché territorial, vous êtes chargé de mission auprès du Directeur général des services de la commune d'Admiville (78 000 habitants).

Lors de la campagne électorale des élections municipales, l'exécutif nouvellement élu s'est engagé à porter une ambition forte en matière d'éthique politique. L'équipe municipale souhaite renforcer l'exemplarité de la commune à ce sujet.

Dans cette perspective, le Directeur général des services vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la déontologie et la transparence de la vie politique locale.

1) Présentation du sujet

Le sujet proposé relève d'une actualité certaine au regard des élections municipales qui ont à nouveau souligné la relative désaffection des citoyens vis-à-vis de la politique. Dans un contexte de morosité démocratique (hausse de l'abstentionnisme, affaires politico-financières qui jalonnent la chronique des médias, « crise des vocations » des élus locaux), le renforcement des règles de transparence et de déontologie, notamment au sein des collectivités territoriales, apparaît ainsi comme un des remèdes possibles à la démocratie de l'abstention et de la résignation qui semble caractériser la France actuelle. La loi « engagement et proximité » de 2019 renforce également l'actualité et l'intérêt du sujet.

La thématique proposée est inédite dans les annales du concours d'attaché territorial. Si le sujet comporte des dimensions juridiques, attendues dans la spécialité Administration générale, il intéresse aussi chaque citoyen et a fortiori chaque futur attaché territorial. Enfin, le sujet permet avant tout de vérifier l'aptitude du candidat à répondre aux objectifs de l'épreuve de la note, qui consiste en une analyse et une mise en perspective des éléments d'un dossier.

2) Analyse des documents du dossier

Le dossier propose des documents variés du point de vue des sources et des dimensions d'analyse induites. A des documents juridiques et techniques (2, 7, 8, 9 et 12) ont été associés des documents situant le contexte et les enjeux (1, 3, 4, 10 et 12) et des documents comportant des dimensions pratiques (5, 6, 11) offrant aux candidats la possibilité d'analyser plus opérationnellement les outils juridiques.

Document 1

Ce document est utile à la compréhension du contexte et des enjeux du renforcement des règles déontologiques et de transparence de la vie politique locale. Il permet de rappeler aux candidats que les maires sont toujours les élus qui bénéficient du plus important taux de confiance de la part des citoyens mais qu'il existe globalement un contexte de défiance vis-à-vis des responsables politiques et des institutions.

Document 2

Ce document attire l'attention des candidats sur l'importance des droits et devoirs des élus locaux en livrant de manière brute le dispositif juridique utile à la rédaction de la note. Le CGCT oblige le maire nouvellement élu à donner lecture de la charte lors de la première réunion du conseil municipal. Cette charte donne des indications concrètes à l'instar des règles entourant les déclarations de patrimoine et d'intérêts ou encore les modalités d'indemnisation des fonctions électives. Ce document permet ainsi de s'assurer de la bonne compréhension par les candidats des règles relatives au statut de l' élu local.

Document 3:

Ce document s'inscrit dans la continuité du précédent en rappelant que la charte de l' élu local est plus qu'un simple symbole. Sa compréhension est facilitée par le document précédent et permet de vérifier l'aptitude des candidats à se référer aux textes pertinents. Il rappelle également des éléments de contexte à savoir que la crise de vocation des maires n'a pas eu l'ampleur que certains craignaient.

Document 4 :

Ce document stratégique permet aux candidats de saisir le contexte et les enjeux du renforcement des règles de déontologie et de transparence à l'échelon local. Il a l'intérêt de présenter à la fois les zones d'opacité du train de vie des élus locaux ou de l'insuffisance des règles déontologiques tout en proposant des solutions pour y remédier. Ce document doit permettre au candidat de souligner l'intérêt de développer au sein des collectivités territoriales les règles de déontologie et de transparence.

Document 5 :

Cet entretien est utile à la compréhension du contexte et des enjeux du sujet en attirant l'attention des candidats sur les zones d'ombre des règles déontologiques entourant la vie des élus locaux comme les déclarations de patrimoine ou l'absence d'un déontologue propre aux

élus locaux. Il montre également que la culture éthique n'a pas pénétré l'ensemble des collectivités locales et que la loi engagement et proximité souffre de nombreuses limites pour y remédier.

Document 6 :

Ce document attire l'attention des candidats sur les enjeux actuels concernant la transparence et l'intégrité dans les communes et les intercommunalités. Il doit permettre aux candidats de proposer des mesures concrètes pour améliorer la déontologie et la transparence de la vie politique locale comme la mise en place d'un plan de prévention de la corruption, le renforcement de l'encadrement des frais de représentation des exécutifs locaux ou encore de développer l'open data pour les décisions intéressant directement la vie des citoyens.

Document 7:

Ce document, qui rappelle les différentes lois édictées en faveur de la moralisation de la vie politique, présente l'intérêt de proposer une mise en œuvre concrète du renforcement de l'éthique au sein des élus locaux à travers l'institution d'un déontologue propre aux élus locaux. Il permet également aux candidats de donner des exemples pour étayer la mise en œuvre opérationnelle du renforcement des règles déontologiques et de transparence tout en présentant quelques écueils à éviter.

Document 8 :

Ce document a l'intérêt de préciser le cadre juridique des déclarations de patrimoine et d'intérêt en apportant une précision à destination des élus locaux puisque le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif prévoyant la publicité des déclarations de patrimoine estimant qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ce qui a pour conséquence que les déclarations de patrimoine des élus locaux soient secrètes et donc inaccessibles aux citoyens.

Document 9 :

Ce document s'inscrit dans la continuité du document 7 en précisant les limites de la loi engagement et proximité qui n'a pas retenue dans son dispositif la création obligatoire d'un déontologue propre aux élus locaux. Le document doit permettre la bonne compréhension par les candidats des progrès qui restent encore à faire en matière de déontologie.

Document 10 :

Ce document attire l'attention du candidat sur un volet particulier du renforcement des règles déontologique et de transparence, la lutte contre la corruption. Ce document indique que plusieurs centaines élus locaux sont poursuivis pour la mandature en cours pour manquements au devoir de probité, ce qui justifie de mettre en œuvre, au sein des grandes collectivités, un plan de prévention de la corruption, contrôlé par l'Agence française anticorruption, créée par la loi Sapin 2.

Document 11 :

Ce document démontre l'importance de la mise en place d'une charte de déontologie au sein des collectivités territoriales. A travers l'exemple de la ville de Strasbourg, il permet aux candidats de se saisir des implications administratives et juridiques du sujet.

Document 12 :

Ce document attire l'attention du candidat sur les principales mesures de la loi engagement et proximité relatives aux élus locaux. Il doit permettre au candidat de préciser les outils visant au renforcement des règles déontologiques et de transparence des élus locaux à l'instar des besoins de formation. Il rappelle utilement les nouvelles dispositions relatives à la revalorisation des indemnités des élus locaux démontrant que si la charge des maires et des adjoints doit être revalorisée, en contrepartie le renforcement de la transparence doit être organisé.

3) Proposition de plan détaillé

***Avertissement :** il s'agit d'une proposition de plan. D'autres plans sont possibles, au correcteur d'évaluer dans quelle mesure le plan proposé restitue les principaux axes de questionnement et les principaux éléments du dossier et les articule de manière cohérente.*

En-tête

Rappel du cadrage : la note doit adopter la forme suivante et reprendre les informations que le candidat trouve en première page du sujet dans la commande et la liste signalétique des documents au dossier.

Commune d'Admiville

Le ...(date du concours)

Note à l'attention du directeur général des services

Objet : Le renforcement des règles déontologiques et de transparence de la vie politique locale

Références (mention obligatoire) :

- Articles L. 2121-7 et L.1111-1-1 du code général des collectivités territoriales
- Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie politique locale et la proximité de l'action publique

Introduction

Rappel du cadrage : la note doit comporter une introduction d'une vingtaine de lignes, qui s'apparente à celle d'une composition ou dissertation (entrée en matière, reformulation du sujet, présentation de la problématique dans son contexte) et doit impérativement comprendre une annonce de plan.

Éléments pouvant être abordés en introduction :

- Dans le contexte de morosité politique actuelle (crise de vocation des élus, défiance de l'opinion publique vis-à-vis des responsables publics, hausse de l'abstention), il est nécessaire que les élus refondent l'éthique de la vie politique à leur échelle pour renouer la confiance avec leurs concitoyens.
- Si de nombreuses lois ont été adoptées ces dernières années pour renforcer la déontologie de la vie politique, les règles d'éthique et de transparence sont encore imparfaites au sein des collectivités territoriales.
- Pourtant, de nombreuses zones d'opacité sur la transparence du train de vie des élus locaux demeurent et les règles déontologiques sont moindres voir absentes.

Plan détaillé

Rappel du cadrage : le développement est organisé en parties et en sous-parties. Le plan est impérativement matérialisé par des titres comportant des numérotations en début des parties et sous-parties.

I. Les enjeux d'une plus grande transparence et d'un renforcement des règles déontologiques de la vie politique locale

A. L'affirmation des valeurs de déontologie et de transparence

- Si les médias concentrent leurs interventions sur les « affaires » touchant les élus nationaux, la sphère locale n'est pas épargnée par les scandales politico-financiers. Si la plupart des élus exercent leur mandat avec intégrité, il n'en demeure pas moins vrai que certains sont peu scrupuleux et que d'autres, par défaut de formation ou d'informations, sont amenés à commettre des infractions (**doc. 6,10, 4**)

-La charte de l'élu local rappelle les obligations juridiques pesant sur les élus qui doivent exercer leurs fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité. Cette charte ne doit pas seulement être un document symbolique puisque le renforcement de la transparence et de la déontologie s'inscrit dans un processus qui doit permettre de redonner confiance aux citoyens dans la vie politique (**doc. 1,3, 5**) mais également d'enrayer la crise de vocation des élus.

B. Des zones d'ombre qui perdurent

-Le CGCT énonce le principe de gratuité des mandats locaux. La loi prévoit toutefois le versement d'indemnités de fonction pour permettre aux élus de couvrir les charges qui y sont liées et le temps passé au service de la collectivité.

- Les indemnités de fonction de certains élus locaux ont été revalorisées à juste titre par la loi du 27 décembre 2019. En contrepartie, le renforcement de la transparence doit être organisé (**doc. 6, 5,4, 2 et 12**).

- Parmi les zones d'ombre entourant la vie politique locale, nombreux sont ceux qui soulignent le manque de transparence et de contrôle sur les **indemnités pour frais de représentation** au maire.
- Cette allocation est destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Cependant, il s'agit d'un forfait et non du remboursement de dépenses. Or certains élus ont une interprétation très extensive des frais liés à l'exercice de leurs fonctions et de ceux exposés dans l'intérêt de la commune
- À côté des indemnités de fonction, la loi prévoit le remboursement de certaines dépenses particulières, à l'instar de plusieurs avantages en nature (véhicule de fonction, carte carburant...). Compte tenu du nombre élevé d'élus locaux, leur montant peut atteindre des sommes importantes qui ne sont pas toujours bien contrôlées (**doc 6 et 4**).
- La question du cumul des indemnités découle naturellement de celle du cumul des mandats. Les élus peuvent additionner leurs indemnités de fonction à hauteur d'un plafond fixé à une fois et demie celui de l'indemnité parlementaire de base. Au 1er janvier 2019, ce montant s'élève à 9 382 euros brut mensuel. Il faut encore ajouter que, le mandat électif n'étant pas considéré comme une activité professionnelle, un élu peut également cumuler avec ses indemnités de fonction une pension de retraite ou une allocation de chômage.
- Autre zone d'opacité importante, celle de l'insuffisance des règles déontologiques et notamment celles liées aux déclarations de patrimoine et d'intérêts.
- Par une décision du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a censuré la publicité des déclarations de patrimoine des élus locaux estimant qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à leur vie privée au regard de l'objectif de transparence poursuivi.
- Conséquence : les déclarations patrimoniales des élus locaux sont secrètes et donc inaccessibles aux citoyens. Par ailleurs, les élus locaux ne disposent pas d'autorité déontologique de proximité. (**doc.5, 7, 8 et 9**)

II. La mise en œuvre concrète du renforcement des règles déontologiques et de transparence

A. Des instruments efficaces à la disposition des collectivités territoriales

- Le renforcement de la déontologie de la vie politique locale passe par la transposition des outils nationaux qui ont fait preuve de leur efficacité. Pour ce faire, de nombreuses pistes de réflexion existent.
- Plusieurs collectivités territoriales ont pris l'initiative de mettre en place des structures déontologiques compétentes à l'égard des élus. Dès septembre 2014, par exemple, la ville de Strasbourg a adopté une charte de déontologie et créé une fonction de déontologue indépendant. D'autres collectivités ont suivi, ce qui atteste du besoin des élus en la matière. La loi pourrait offrir un cadre harmonisé en généralisant la présence de ces référents individuels ou organes collectifs auprès des élus locaux. Ils leur apporteraient tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la Charte de l'élu local.
- Il est également recommandé d'imposer aux membres des exécutifs des grandes collectivités territoriales et intercommunalités de transmettre tout don, invitation ou avantage d'une valeur estimée supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié dans le cadre de leur mandat.

(doc. 4, 6, 7 et 11)

- Pour éviter l'enrichissement personnel des élus, une claire distinction doit être opérée entre dépenses personnelles et frais liés à l'exercice de la représentation publique.
- Il serait également intéressant de faire apparaître de manière claire et exhaustive dans les délibérations les frais de restauration engagés par les élus dans le cadre de leurs fonctions (avec le nom des convives) ainsi que les modalités d'utilisation des véhicules et accessoires par les élus.

(doc. 4 et 6)

- Il convient par ailleurs de renforcer la prévention et la formation pour lutter contre les risques de corruption. L'Observatoire SMACL (société mutuelle d'assurance des collectivités et de leurs agents) des risques de la vie territoriale fait apparaître, dans son Baromètre sur l'état annuel du risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux, que les manquements au devoir de probité constituent le premier motif de poursuites et de condamnations.

Ces infractions à la législation pénale recouvrent différents crimes ou délits comme l'abus de biens sociaux, la corruption passive ou le trafic d'influence. Nombre de ces infractions traduisent la recherche d'un intérêt personnel mais d'autres, comme la prise illégale d'intérêts, n'exigent pas que l'élu ait poursuivi son intérêt, ni même qu'il ait porté atteinte à celui de la collectivité, pour être sanctionné

C'est pourquoi, il est nécessaire de renforcer la formation des élus en matière de la lutte contre la corruption, sous le contrôle de l'AFA (l'Agence française de lutte contre la corruption).

(doc. 4 et 10)

B. Une démocratie locale en partie rénovée mais qui reste en construction

- Les initiatives prises par de nombreuses collectivités sont heureuses et il convient de les élargir.

- Par ailleurs, la loi engagement et proximité a permis d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, à l'instar de la revalorisation de certaines indemnités ou encore de la prise en charge obligatoire des frais de garde des personnes à charge.

D'autres avancées méritent d'être soulignées comme le renforcement de la formation des élus locaux, des droits de l'opposition ou encore de l'obligation pour chaque catégorie de collectivité territoriale de présenter un état annuel de l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus.

- Néanmoins, le législateur n'a pas fait droit à la demande de créer un déontologue local ce qui rend les élus locaux orphelins d'un dispositif propre à leur apporter de l'aide pour répondre aux obligations déontologiques et de transparence de la vie politique locale (doc 7, 9)

La loi du 27 décembre 2019 reste également muette sur des problématiques comme celle du cumul des mandats et sur le contrôle du train de vie des élus locaux.

On peut regretter que cette loi n'ait pas offert suffisamment d'instruments permettant de renforcer la transparence et de la déontologie au sein des collectivités territoriales. Sans doute faut-il attendre l'examen du projet de loi 3 D (décentralisation, différenciation et déconcentration) pour ajouter un quatrième "D" pour déontologie.

(doc. 4, 5, 9 et 12)

Conclusion

Rappel du cadrage : la conclusion est facultative. Elle peut toutefois utilement souligner l'essentiel, sans jamais valoriser des informations oubliées dans le développement.