

CHAPITRE 1

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉPREUVE

Les candidats se souviennent peut-être des quatre maximes constitutives de la méthode par laquelle Descartes s'efforce de bien conduire sa raison et chercher la vérité dans les sciences. Dans le grand sillage cartésien, il faut entendre par méthodologie ou méthode un programme structuré d'opérations à effectuer et d'erreurs à éviter en vue de réussir une bonne composition de culture territoriale.

La méthodologie de la composition comprend **six opérations principales**. Les quatre premières constituent la phase préparatoire : compréhension du sujet ; recherche des matériaux ; élaboration du plan ; conception de l'introduction et rédaction au brouillon de la conclusion. Les deux dernières constituent la phase rédactionnelle : rédaction au propre du devoir ; relecture du devoir.

Chaque opération doit être minutée, conformément au programme de travail proposé dans le tableau ci-dessous. Ce **minutage** peut bien sûr faire l'objet d'adaptations mineures en fonction d'éléments objectifs (la simplicité ou la complexité du sujet) comme subjectifs (les facilités ou les difficultés du candidat en matière de rédaction par exemple). Mais la rigueur méthodologique comporte aussi la capacité à respecter le minutage des opérations nécessaires à une composition réussie.

Minutage indicatif de l'épreuve

Opération	Durée
Phase préparatoire :	1 h 50
Compréhension du sujet	15 min
Recherche des matériaux	60 min
Élaboration du plan détaillé	20 min
Conception de l'introduction et rédaction au brouillon de la conclusion	15 min
Phase rédactionnelle :	2 h 10
Rédaction au propre du devoir	2 h
Relecture du devoir	10 min

■ I. Compréhension du sujet (15 minutes)

Si les énoncés peuvent prendre des formes diverses, leur compréhension exige le même travail méthodologique.

A. Différents types d'énoncés

Comme l'épreuve elle-même, les sujets sont communs à l'ensemble des spécialités du concours. Dans les annales du concours externe d'attaché territorial, l'énoncé de composition peut prendre deux formes différentes.

Sujets des concours depuis 2010	
2010	« L'initiative privée est-elle indispensable aux collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique ? »
2011	« Les collectivités territoriales face à la mobilité des hommes et des activités. »
2012	« Le rôle des collectivités territoriales face aux inégalités socio-économiques. »
2014	« Management, performance, qualité, modernisation... : la distinction entre gestion des collectivités territoriales et gestion des entreprises vous paraît-elle pertinente ? »
2016	« Les communes conservent-elles une utilité ? ».
2018	« Des collectivités territoriales "trop dépendantes" : une fatalité ? »

1) L'énoncé en forme de question

La question constitue la forme d'énoncé la plus **classique** que tous les bacheliers ont maintes fois rencontrée et que les candidats retrouvent lors de la première épreuve de composition organisée : « L'initiative privée est-elle indispensable aux collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique ? » (concours externe 2010)

EXEMPLES

- « La région a-t-elle un avenir ? »
- « Faut-il supprimer le département ? »
- « 35 443 communes (2018) : une richesse pour la France ? »
- « La démocratie locale est-elle un leurre ? »
- « Pourquoi parle-t-on aujourd'hui "des outre-mer" ? »
- « La fin du "millefeuille territorial" est-elle pour bientôt ? »
- « Faut-il redéfinir les missions du service public local ? »
- « Les collectivités territoriales s'administrent-elles librement ? »
- « L'emploi constitue-t-il un enjeu local ? »
- « La culture doit-elle être l'affaire des collectivités territoriales ? »
- « Face à l'urgence sociale, les collectivités territoriales peuvent-elles agir ? »

- « Faut-il gérer une collectivité territoriale comme une entreprise ? »
- « Après plus de 30 ans d'existence, quel regard peut-on porter sur la fonction publique territoriale ? »
- « Les fonctionnaires territoriaux sont-ils des travailleurs comme les autres ? »
- « Quels sont les grands chantiers des collectivités territoriales dans les 10 ans à venir ? »

C'est aussi le type d'énoncé le plus **facile** pour les candidats : une problématique est explicitement formulée, une question est posée, à laquelle il faut donner une réponse argumentée, nuancée sans doute, mais clairement affirmée.

La problématique est plus explicite encore quand la question prend la forme d'une **alternative**.

EXEMPLES

- « L'action publique locale : autonomie ou coopération ? »
- « Le principe de précaution : accélérateur ou frein de l'action locale ? »
- « La démocratie locale : mythe ou réalité ? »
- « La région, le département, la commune : des destins parallèles ou des sorts concurrents ? »

Le choix proposé aux candidats peut se montrer plus riche.

EXEMPLES

- « Les partenariats multiples : réponse aux questions de plus en plus complexes, signe des difficultés actuelles de l'État-Providence ou efficacité renforcée ? »
- « Citoyen, habitant, usager : quel acteur de la vie locale ? »

2) L'énoncé thématique

L'énoncé peut également être thématique comme lors de la deuxième épreuve organisée : « Les collectivités territoriales face à la mobilité des hommes et des activités. » (concours externe 2011)

EXEMPLES

- « La ville et le lien social. »
- « La privatisation des services publics locaux. »
- « Représentativité et responsabilité des élus locaux. »
- « Les collectivités territoriales et la lutte contre les exclusions. »
- « Développement durable, ville durable, architecture durable... »
- « Aux élus les décisions, aux fonctionnaires les techniques, aux citoyens le reste. »

Les énoncés thématiques sont les plus redoutables. En l'absence d'une problématique explicitement dégagée, trop de candidats se contentent de décrire l'objet désigné à leur attention. Si le sujet est « La ville », ils rappellent dans une première partie comment les villes se sont développées, avant de proposer en seconde partie une typologie de ces villes.

Plus difficile encore se montre l'**énoncé coordonnant deux thèmes**. « La ville et le lien social », par exemple, risque fort de déboucher sur une juxtaposition de deux cours, l'un d'histoire-géographie sur la ville, l'autre de sociologie sur le lien social, avec peut-être une esquisse de confrontation en guise de conclusion.

Rien n'est plus contraire à l'esprit de l'épreuve. En effet, un énoncé thématique n'est jamais une invitation à la description ou à la récitation. C'est une difficulté supplémentaire imposée à l'exigence de problématisation.

Il revient au candidat de donner à un énoncé apparemment inerte du sens, c'est-à-dire une signification mais aussi une direction, une orientation, du mouvement. Il lui appartient de travailler le thème afin de le transformer en question(s), en objet non simplement d'étude mais de débats. Plus l'énoncé est minimaliste, plus un effort et un apport personnels sont nécessaires à la **construction de la problématique**. Sans ce travail, la composition ne peut même pas commencer.

ÉNONCÉ EN FORME DE CITATION

Selon la note de cadrage de l'épreuve, l'énoncé peut également prendre la forme d'une citation courte. Mais cette forme qui se montre relativement rare dans les annales des concours n'a pour l'instant pas été retenue.

En général cette citation s'accompagne du **nom de l'auteur**, le cas échéant du titre, de la date, du contexte de l'œuvre. Mais la citation peut aussi demeurer anonyme, ou être simplement attribuée à « un journaliste contemporain » ou à « un penseur du XX^e siècle ». Dans ce cas, si le candidat connaît avec certitude l'auteur de l'affirmation, il peut mentionner son nom dans l'introduction.

Ce type d'énoncé peut comprendre une **instruction** ou une question, plus ou moins précise. Selon les sujets, il est demandé aux candidats de penser, de critiquer, de commenter, d'expliquer, de donner leur opinion ou leur avis... Le choix du verbe par le jury n'est jamais anodin.

– « *C'est au niveau local que réside l'énergie d'un peuple libre ; les institutions locales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science, elles la mettent à la portée de tous.* » (Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, 1835-1840) Cette réflexion vous paraît-elle toujours juste ? »

– « *L'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fût longtemps nécessaire ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain.* » Que pensez-vous de cette analyse de Charles de Gaulle dans *Mémoires d'espoir* (1970) ? »

– « *Les institutions communales et départementales ont bloqué la modernisation de la République depuis au moins 50 ans.* » Qu'en pensez-vous ? »

Sans doute une connaissance, même relative, de l'auteur – s'il est mentionné – et du contexte peut être utile pour comprendre exactement la citation, en mesurer l'intérêt,

la portée, les limites, les contradictions. Mais elle n'est pas nécessaire à la compréhension de la problématique. La citation n'est en effet qu'une façon cultivée de poser une question. Il revient au candidat de l'analyser, en respectant la perspective éventuellement précisée, afin de transformer l'énoncé en question.

Que retenir de cette **typologie des énoncés** ?

Les **questions** paraissent les sujets les plus faciles : le jury a fait l'effort de définir une problématique.

Avec les **énoncés-citations**, la difficulté dépend beaucoup du degré de précision des instructions ou des questions qui éventuellement les accompagnent. Avec une instruction ou une question vagues (« Que vous inspire cette affirmation de... ? ») ou en présence d'un **énoncé thématique**, c'est au candidat de fournir le travail nécessaire pour transformer la citation ou le thème en une question précise, c'est-à-dire pour retrouver un sujet du premier type. Cette nécessité rend sans doute ces énoncés plus difficiles, mais elle signifie aussi pour les candidats une plus grande liberté dans la définition même du sujet.

Pour le reste, le même travail est nécessaire pour comprendre toutes les formes d'énoncés.

B. Travail commun

Ce travail de compréhension du sujet est fondamental. Sans doute sa réussite n'est-elle pas l'assurance d'une bonne composition, mais sa mauvaise réalisation détermine l'échec du candidat. Or la plupart des candidats prennent à peine le temps de lire le sujet. Ils se bornent à repérer un mot-clé, à s'abandonner à une sorte de réflexe conditionné par le souvenir d'un cours, à reproduire mécaniquement un plan et des développements déjà rencontrés, voire même appris par cœur, comme si tous les sujets sur la démocratie locale, par exemple, se confondaient.

1) De la lecture au décodage

Chaque sujet est au contraire singulier. Seul un décodage méthodique de l'énoncé peut permettre de comprendre – et satisfaire - l'attente des correcteurs, car le jury a médité et prémédité chaque terme, chaque détermination grammaticale, chaque signe de ponctuation même. Le candidat doit s'efforcer de repérer et de décoder ces choix mûrement réfléchis, de dégager leur intention, leur logique, leurs présupposés.

Chaque terme du sujet mérite d'être ainsi scruté, soupesé, défini : les notions bien sûr (*citoyen, administré, usager, contribuable, habitant*), mais aussi les articles, le genre (*la politique ou le politique*), les adjectifs (*moderne, contemporain, actuel*), les prépositions, les adverbes, etc.

Ce travail exige et exprime une connaissance des ressources de notre langue. Cela ne signifie pas que le candidat doit apprendre par cœur des listes de définitions comme il apprend le vocabulaire d'une langue étrangère. Mais certainement il doit prendre l'habitude de consulter les dictionnaires, dictionnaires généralistes tels que le *Larousse* ou le *Robert*, mais aussi dictionnaires de droit, de sociologie, d'économie...

2) De l'analyse à la compréhension

L'expression traditionnelle d'« analyse du sujet » appelle des précisions. Il ne s'agit pas seulement de décomposer l'énoncé et de définir chaque terme. Le travail est aussi de nature synthétique. Il faut rapprocher, relier et confronter ces définitions afin de dégager une problématique, c'est-à-dire un ensemble structuré et cohérent de questions permettant d'embrasser toutes les potentialités du sujet. C'est ce qu'il faut entendre par « compréhension du sujet ».

Enfin, cette attention pour l'énoncé ne concerne pas seulement les premières minutes de l'épreuve. Elle doit être maintenue lors des étapes ultérieures de la composition. C'est un point fixe qu'il ne faut jamais perdre de vue. Ainsi, une fois les faits et les arguments rassemblés, une fois le plan élaboré, le candidat doit revenir à l'énoncé pour vérifier qu'il ne s'est pas peu à peu éloigné du sujet (ce genre de glissement est fréquent).

■ II. Recherche des matériaux (60 min)

A. Types de matériaux

Bien que l'épreuve de culture territoriale ne soit pas à strictement parler un contrôle de connaissances et qu'elle ne comporte point de programme, elle exige néanmoins l'exploitation de références, de faits, d'arguments variés, précis et exacts. En aucun cas, une composition de culture territoriale ne peut se réduire à une collection d'idées générales, ni *a fortiori* à une causerie du type café du Commerce.

Cette épreuve exige donc un **travail de préparation** spécifique, travail de révision et d'acquisition des connaissances. Ce travail préalable peut paraître indéfini, puisqu'il n'existe pas de programme qu'on puisse étudier de façon exhaustive.

Ce travail doit être raisonné et méthodique. Il ne sert à rien de multiplier les lectures, de dévorer la presse, de s'obliger chaque jour à lire le journal *Le Monde* de la première à la dernière ligne, de jeter le dernier rapport de la Cour des comptes, de France Stratégie ou de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à

la décentralisation pour se saisir du nouveau livre de Michel Verpeaux, de survoler *De la démocratie en Amérique* de Tocqueville ou une histoire de la décentralisation depuis 1982... La dispersion constitue un piège à éviter absolument.

Pour cela, il faut commencer par sélectionner deux ou trois ouvrages de référence en raison de leur intérêt pour l'épreuve, mais aussi parce que leur longueur et leur niveau rendent possible une étude exhaustive. Ces « **ouvrages-pivots** », il faut les lire, les relire, les annoter, les surligner – il faut les assimiler de la première à la dernière page.

Tout autant que la dispersion, il faut éviter la fermeture. Ces ouvrages de référence ne doivent pas constituer votre unique bagage. Depuis leur publication, des événements se sont inévitablement produits, qui confortent, nuancent ou contredisent certaines de leurs analyses. De toute façon, celles-ci peuvent être éclairées sous d'autres jours. Cet effort d'ouverture à la **diversité** et à l'**actualité** doit se faire en lisant des textes relativement courts comme des articles de revues ou de journaux.

Enfin, il ne faut pas oublier que toute lecture qui ne laisse pas de trace écrite – qui ne nourrit pas des **fiches** – se montre vaine. Six semaines ou six mois après l'avoir faite, il ne vous reste plus assez de matière pour nourrir des développements précis et argumentés.

En faisant vos fiches de lecture, au contraire, vous dégagez les informations essentielles, les citations originales, les exemples pertinents d'un texte. Par le simple mécanisme de l'écriture, vous commencez à les graver dans votre mémoire. Dans les semaines précédant l'écrit, quand il devient trop tard pour entreprendre de longues lectures, vous lirez, relirez, apprendrez toutes ces fiches que vous aurez progressivement rangées dans des dossiers thématiques.

REMARQUE

Ces lectures, ces fiches, ces dossiers faits en vue de l'épreuve écrite de culture territoriale servent aussi à préparer l'entretien avec le jury.

En somme, l'acquisition des connaissances exige **trois efforts complémentaires** :

- choisir et assimiler deux ou trois ouvrages de référence ;
- élargir et actualiser les connaissances ainsi obtenues par la lecture de textes courts ;
- toujours faire des fiches de lecture qui sont rangées dans des dossiers thématiques.

Voici quelques indications bibliographiques pour vous guider dans le choix des documents de référence ou d'actualisation.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- **Ouvrages de référence**

- Philippe-Jean QUILLIEN, *Les Collectivités territoriales en 70 fiches*, Ellipses (Objectif Fonction publique / Les Mémentos), 5^e éd., 2018 (réédition en 2020), 240 p. , ou, pour les lecteurs les plus pressés, *Tout savoir sur les collectivités territoriales*, Ellipses (Objectif Fonction publique / Les Mémentos), 3^e éd., 2019, 218 p.
- Philippe-Jean QUILLIEN, *50 Questions incontournables de culture territoriale*, Ellipses (Objectif Fonction publique), 2^e éd., 2017, 140 p.

- **Études et rapport annuels**

- Ministère de la fonction publique / DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, notamment titres I et II (disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr).
- Ministère de l'intérieur / DGCL, *Les collectivités locales en chiffres* (disponible sur www.collectivites-locales.gouv.fr).
- Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Rapport sur les finances locales* (disponible sur www.collectivites-locales.gouv.fr).

- **Revue**

- **La Gazette des communes**, des départements, des régions se présente comme la revue hebdomadaire des décideurs territoriaux. Une partie du contenu est libre d'accès sur le site www.lagazettedescommunes.com, avec une possibilité d'abonnement gratuit à la lettre d'actualité *Le Quotidien* (en créant un compte).
- **Pouvoirs locaux** est une revue publiée par l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation qui se présente comme un think-tank dédié à l'action publique territoriale et parrainé par les principales associations d'élus locaux. Les derniers numéros parus s'intitulent : « Le monde des métropoles », « Collectivités territoriales : quels jeux d'alliance ? », « Aménagement du territoire et Management des territoires », « Action et Gouvernance Publiques, l'effet ricochet de la réforme territoriale »...
- Éditée par l'École nationale d'administration, la **Revue française d'administration publique** s'intéresse à l'ensemble des administrations (derniers numéros publiés : « Les données publiques », « L'action publique responsable », « Politiques de transparence », « L'emploi public local et la rationalisation budgétaire », « Quand les associations remplacent l'État ? », « Communes nouvelles : une révolution territoriale silencieuse ? »...). Chaque numéro propose une « Revue de l'administration » qui présente l'actualité de toutes les administrations publiques françaises, y compris territoriales (disponible sur www.cairn.info).

- **Sites internet**

L'abonnement gratuit aux lettres d'actualité proposé par différentes sites permet de suivre l'ensemble de l'actualité territoriale et d'accéder à tous les rapports et études qui la concernent.

- **www.vie-publique.fr** : sur ce site de la direction de l'information légale et administrative rattachée au Premier ministre, vous trouvez, entre autres, une chronologie