

Concours/ examen professionnel : Concours des TRAType (externe, interne, 3ème) : ExterneEpreuve/ sous-épreuve : Composition sujet ordre général Option :
(Préciser s'il y a lieu le sujet choisi)

Note :

20

Nombre

d'intercalaires :

1/3

Hobbes comparait déjà l'Etat à un Léviathan biblique, surpuissant et toujours plus grand. Selon lui, l'Etat ne peut que se développer jusqu'à devenir omniprésent et omnipotent, à l'image du "Big Brother" imaginé par G. Orwell dans son roman d'anticipation 1984. Ce développement croissant de l'Etat est également observé par P. Rosanvallon qui décrit dans son livre l'Etat en France de 1789 à nos jours ⁽¹⁹⁹⁰⁾ le passage d'un Etat-gendarme, centré sur ses fonctions régaliennes, à un Etat-providence et instituteur du social.

L'Etat est intrinsèquement lié en France aux notions de fonction publique et services publics. Le statut général de la fonction publique renvoie dès lors aussi bien aux droits et obligations des fonctionnaires, issus d'une loi de 1884 et aujourd'hui définis au sein de la loi de 1983, qu'aux règles et principes généraux encadrant la fonction publique. Celle-ci se décline en trois composantes : la fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière. Les trois déclinaisons de l'Etat assurent le fonctionnement des différents services publics de l'Etat, obligatoires ou facultatifs.

L'exigence de performance des services publics

N°
1...111

est une construction beaucoup plus récente. Les services publics ne répondent plus seulement à un objectif d'intérêt général, mais également à un nouvel objectif de performance. Cette exigence de performance est présente à différents stades : en amont lors de la préparation et définition des politiques publiques, pendant l'exécution du service public en question, et enfin en aval, lors de l'évaluation.

Le principe de performance, initialement utilisé dans le cadre des entreprises et intrinsèquement lié à l'objectif de rendement économique, a progressivement trouvé une déclinaison dans le cadre des services publics. Il existe ainsi une tension entre l'exigence de performance, qui induit une certaine rationalisation des coûts dans une logique de coûts-avantages issue du monde entrepreneurial et managérial, et l'objectif d'intérêt général de la fonction publique qui conduit à la mise en place toujours croissante de services publics nouveaux afin de répondre aux besoins des usagers. Cependant, face à la crise de légitimité, d'efficacité et de financement des services publics dont le point culminant a été la crise économique de 2008, l'impératif de clarifier l'action étatique a conduit au développement de l'exigence de performance au sein de la fonction publique. Dès lors, comment concilier ^{les} deux objectifs antagonistes que sont d'une part la poursuite de l'intérêt général et d'autre part la mise en place d'une logique de performance ?

L'exigence de performance, initialement associée

à l'objectif de rendement des personnes privées, s'est progressivement étendue aux services publics dans un contexte de crise multidimensionnelle (I). La fonction publique a su s'adapter partiellement à ce nouvel objectif, mais les nouveaux enjeux contemporains impliquent une nécessaire poursuite des réformes (II).

* * *

I / Le développement de l'exigence de performance des services publics face à la triple crise de légitimité, efficacité et financement.

Le statut^{général} de la fonction publique a longtemps ignoré le principe de performance des services publics (A). A la suite de la crise économique de 2008, l'exigence de performance s'est finalement étendue aux services publics, notamment sous l'impulsion de l'Union européenne. (B).

A - L'absence initiale d'un objectif de performance des services publics

Historiquement, le statut général de la fonction publique ne s'est jamais intéressé à un objectif de performance, considéré comme le corollaire de l'objectif de rendement économique des entreprises et personnes privées. En effet, contrairement aux personnes privées, l'Etat dispose de nombreuses ressources et d'une large marge de manoeuvre afin de mener à bien ses missions. Il dispose ainsi de la faculté de lever l'impôt, conformément à l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de

1789. L'Etat peut également s'endetter sans s'inquiéter de sa solvabilité. Historiquement, l'Etat s'est ainsi endetté de nombreuses fois afin notamment de financer les guerres menées tout au long du Moyen-Âge.

Cette absence de logique de performance s'explique également par la poursuite d'autres objectifs relatifs aux services publics, également appelés les "Lois de Rolland"^{principe} : égalité des usagers des services publics, principe de continuité, principe de mutabilité, aux quels il est possible d'ajouter le principe d'accessibilité des services publics. Ces principes se sont ainsi traduits par la définition de droits et obligations spécifiques aux fonctionnaires. La liberté d'expression et d'opinion doit être conciliée avec le devoir de neutralité et réserve tandis que le droit de grève s'exerce sous réserve du principe de continuité du service public (arrêt Dehaene, 1950, Conseil d'Etat).

Face à l'absence du principe de performance, les services publics ont eu tendance à progresser et se multiplier sous l'impulsion de la jurisprudence administrative, mais également dans le cadre de la décentralisation. La jurisprudence du Conseil d'Etat a ainsi participé à l'élargissement du spectre des services publics, en incluant par exemple les services publics culturels. Les collectivités territoriales se sont également emparées des outils à leur disposition, tels que la clause de compétence générale, à partir de l'Acte I de la Décentralisation (Loi du 2 mars 1982) afin d'étoffer leurs compétences.

B - L'apparition progressive de l'exigence de performance des services publics.

ne rien écrire dans

la partie barrée

N°

4.1!!

Concours/ examen professionnel : Concours des IRAType (externe, interne, 3ème) : ExterneEpreuve/ sous-épreuve : Composition sujet ordre général Option :
(Préciser s'il y a lieu le sujet choisi)Numérotez chaque page
(dans le cadre en bas de la
page) et placez les feuilles
intercalaires dans le bon sens.

Note :

20

Nombre

d'intercalaires :

2/3

Face à la multiplication des services publics, ces derniers se sont vus progressivement questionnés par les différents acteurs de la société dans un contexte de triple-crise. La crise de financement, exacerbée par la crise économique de 2008 puis de 2011, s'est notamment traduite par le dépassement par la France des critères de convergence définis par le traité de Maastricht, à savoir 3% de déficit public et 60% de dette publique. Aujourd'hui la dette publique de la France avoisine les 100% de PIB, questionnant ainsi la soutenabilité du pays, notamment dans le cadre de la sécurité sociale. En effet, la France présente un taux de prélèvements obligatoires de 44,3% du PIB, tandis que celui des transferts sociaux atteint 55%.

Dans ce cadre, le pays est également confronté à une crise de légitimité. Selon P. Rojanvallen, il existe deux légitimités distinctes : la légitimité démocratique, issue des représentants, et la légitimité technocratique, c'est-à-dire les fonctionnaires recrutés par concours sur leurs compétences. Ces deux légitimités semblent aujourd'hui remises en cause par les citoyens, comme illustré par Yasha MOUNK dans son livre Le peuple contre la démocratie (2018).

L'Etat fait ainsi face aujourd'hui à une demande croissante de transparence de la part des citoyens. Enfin,

N°

5..M.A

la crise d'efficacité des services publics se reflète à travers différents indices, tels que l'indice de Gini qui conclut à une inégalité économique croissante entre les foyers les plus riches et les plus modestes. De même, les inégalités se déplacent également sur le terrain géographique, où certaines régions sont confrontées à la multiplication des "déserts médicaux" ou encore la baisse d'offre de transports publics et la fermeture de certaines lignes ferroviaires régionales (rapport Duron, 2018).

Dans ce contexte, l'émergence de l'exigence de performance des services publics a notamment été impulsée par l'Union européenne. Dès 2002, l'adoption de la loi organique des lois de finance (LOLF) conduit à une nouvelle logique de performance des finances publiques, avec notamment un rôle accru du Parlement dans ses missions de contrôle. Cette évolution vers la logique de performance s'accroît après la crise économique de 2008 par la mise en place de nouvelles règles européennes. Le Pacte de Stabilité et de Croissance est ainsi complété en 2011 par le Traité sur la stabilité, coordination et gouvernance (TSCG) ainsi que par le Six-Pack et Two-Pack qui renforcent les volets préventif et répressif du Pacte et créent un principe d'équilibre budgétaire. La réforme constitutionnelle de 2008 laisse également place à une logique de performance des services publics en renforçant le rôle des citoyens dans le processus de décision et en créant une nouvelle institution rationalisant les organes existants : le Défenseur

des Droits.

*

*

II / Le statut général de la fonction publique a su s'adapter partiellement à l'exigence de performance des services publics, mais les réformes doivent être poursuivies

Les réformes législatives ont permis de prendre en compte le principe de performance au sein de la fonction publique en la dotant de nouveaux outils. (A). Cependant, l'application limitée de l'exigence de performance encourage à poursuivre ces réformes pour mieux appréhender les nouveaux enjeux. (B).

A - Les réformes législatives ont conduit à la création de nouveaux outils, mais qui restent limités

Les récentes réformes législatives ont permis une meilleure prise en compte de l'impératif de performance des services publics, notamment dans le cadre de l'Acte III de la Décentralisation à partir de 2010. Les lois MAPTAM et NOTRe ont ainsi conduit à un nouvel aménagement de la carte territoriale française en renforçant le rôle des métropoles, communautés de communes, en encourageant les fusions de communes et en rationalisant la carte des régions (de 24 à 12). La France est en effet le pays de l'UE disposant du plus grand nombre de communes (240 000), et notamment de très petites communes. Les réformes territoriales ont ainsi permis de rationaliser les échelons existants afin de mettre fin au "mille-feuille administratif français" et de simplifier les compétences. La clause de compétences générales a

N°
7...11

ainsi été supprimée pour les départements et régions.
Un chef de file a également été mis en place pour chaque compétence obligatoire (réforme constitutionnelle de 2003). A titre d'exemple, les départements sont ainsi responsables de l'action sociale.

Le statut général de la fonction publique dispose désormais de nouveaux outils afin de mettre en place l'exigence de performance, mais ces outils restent limités. Dans le cadre de la gestion des ressources humaines, les fonctionnaires sont désormais évalués chaque année selon des objectifs définis avec le chef d'équipe. Il existe également une prime à la performance, mais cette prime ne repose que sur une part minime des revenus du travail. De plus, son montant ne peut qu'être augmenté. D'autre part, des collectivités territoriales participent également à l'effort de réduction du déficit public de l'Etat. Le dernier a choisi en 2018 de mettre fin à la baisse des dotations au profit d'une logique de contractualisation, mais il semble exister certains points de vigilance. Les collectivités n'ont par exemple pas d'obligation de signer le contrat définissant les objectifs de réduction. Enfin, l'Etat utilise désormais de nouveaux partenariats incluant des personnes privées afin de gérer les services publics (par ex. PPP), mais le Cour des Comptes a dressé un bilan plutôt mitigé de ces partenariats dans son rapport de 2016, en insistant sur la nécessité d'un contrôle adéquat.

*

B. Les réformes devraient être poursuivies afin

ne rien
écrire
dans

la
partie
barrée

N°

8...11

Concours/ examen professionnel : Concours des IRAType (externe, interne, 3ème) : ExterneEpreuve/ sous-épreuve : Composition sujet ordre Option :
(Préciser s'il y a lieu le sujet choisi) généralNumérotez chaque page
(dans le cadre en bas de la
page) et placez les feuilles
intercalaires dans le bon sens.

Note :

20

Nombre

3/3

d'intercalaires :

de prendre également en compte les enjeux liés au numérique et à l'environnement.

Les évolutions récentes liées au numérique représentent un enjeu fondamental des années à venir dans le cadre de l'exigence de performance des services publics, aussi bien au niveau des usagers que des fonctionnaires. Concernant les usagers, la dématérialisation de nombreuses démarches administratives initiée il y a plusieurs années (par ex. concernant les permis de conduire) doit être poursuivie. En effet, la dématérialisation présente aussi bien un avantage de rationalisation des coûts pour l'Etat, que de simplification pour les usagers. Elle permet également un traitement plus rapide des demandes des usagers, d'au une meilleure efficacité. L'accès des usagers à internet représente également un enjeu important, notamment lié au principe d'égalité des usagers. Concernant les fonctionnaires, le développement de nouvelles formes de travail telles que le télé-travail pourrait être encore renforcé. La formation au numérique représente également un enjeu important pour une meilleure application de l'exigence de performance. Enfin, de nouvelles problématiques liées à la protection

N°

9...111

des données ou au droit à la déconnexion mériteraient également d'être davantage prises en compte par le statut général de la fonction publique.

La meilleure application de l'exigence de performance des services publics se trouve également confrontée à un nouvel enjeu de protection de l'environnement et lutte contre le réchauffement climatique. En effet, la performance des services publics doit désormais s'équilibrer avec un objectif de protection de l'environnement. La Charte de l'Environnement de 2005, dont le Conseil Constitutionnel puis le Conseil d'Etat ont reconnu la valeur constitutionnelle, reconnaît ainsi de nouveaux droits et devoirs aux citoyens, tels que le principe de protection, le droit à un environnement sain, etc. Les lois Grenelle de l'Environnement ont ainsi permis de renforcer la participation du public dans des processus de décisions lorsque l'environnement est impacté. Il convient désormais d'adapter le statut général de la fonction publique avec ces nouveaux droits et devoirs. La question des inégalités territoriales et des moyens de transport risquent notamment de devenir une problématique prépondérante dans les années à venir.

* * *

L'absence initiale d'un objectif de performance des services publics au sein du statut général de la fonction publique a finalement laissé place à l'émergence progressive de l'exigence de performance face à la triple crise d'efficacité,

de légitimité et de financement recentrés par les services publics. Le statut général de la fonction publique a su s'adapter partiellement à cette exigence, mais les réformes méritent d'être poursuivies au vu des nouveaux enjeux contemporains tels que le numérique et l'environnement.

N°

M.M.