



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,

CONCOURS EXTERNE (*)
CONCOURS INTERNE

2364

(*) Rayer la mention inutile

Concours pour l'accès aux fonctions de

Externe des attachés d'administration
de l'Etat, session 2017

Épreuve de

Écriture d'admissibilité (composition)
(1 intercalaire)

N.B. - Il vous est interdit de signer votre copie. Votre nom ne doit être porté que sur la partie ci-dessus. Après l'avoir remplie, rabattre et coller le cache noir.

Visa des membres
de la commission de surveillance

CADRE RÉSERVÉ AUX CORRECTEURS

NOTE

Moderniser c'est prendre conscience du présent, c'est adapter une institution ou une entreprise aux réalités du temps présent. Moderniser c'est changer, c'est repenser les grilles de lecture traditionnelles et les schémas de pensée anciens à la lumière des nouvelles exigences du présent, des nouveaux défis qu'il pose. Moderniser, c'est adapter.

Depuis toujours le service public n'ignore pas cette nécessité. Le service public doit en effet "vivre avec son temps". Les théoriciens de ce qu'on appelle aujourd'hui, rétrospectivement, le "service public à la française", les célèbres juristes de l'école de Bordeaux avaient déjà posé, par les lois de Rolland, un principe de mutabilité du service public. Consacré au début des années 1900 par la jurisprudence administrative, il concerne à la fois la nature des activités de service public (à cet égard d'ailleurs, le juge en tire naturellement la conséquence qu'aucun administré n'a de droit acquis au maintien d'un service public, CE 1961 Vannier), mais également la manière de gérer, d'un point de vue financier, humain ou technique. Sur ce dernier point, l'administration a été

tenue de prendre acte des bouleversements induits par le numérique, l'internet et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

La modernisation a une double utilité. D'abord financière, elle permet une optimisation de la gestion des deniers publics. Ce gain en terme de coûts est le bienvenu dans un contexte budgétaire délicat (la dette

souveraine consolidée flirte à près de 100% de la richesse nationale) et au regard d'une gestion publique souvent perçue de l'extérieur comme dispendieuse. La seconde utilité est qualitative : Elle améliore le service rendu aux usagers, aux particuliers mais aussi aux entreprises (notamment les TPE-PME) auxquelles elle ambitionne de restaurer un contexte favorable à la performance économique. Elle facilite la conduite des activités en interne, au sein de l'administration elle-même, perçue comme excessivement bureaucratique, inefficace à raison d'un formalisme et d'une réglementation parfois jugée excessivement rigide et lourde.

Le thème de la modernisation est prégnant depuis longtemps maintenant depuis notamment la Circulaire "Rocard" dite du "Renouveau du service public" (1989) : De la RCB (rationalisation des choix budgétaires) des années '70, en passant par la LOLF de 2001, la création de la DGE (Direction générale de la modernisation de l'Etat) en 2005 et enfin la RGPP (Révision générale des politiques publiques) de 2007-12 et la MAP (Modernisation de l'action publique de 2012-17, initiées respectivement et successivement sous les mandats N. Sarkozy et F. Hollande.

Dès lors il nous semble opportun de définir les contours exacts de ce que peut être la modernisation appliquée au service public. Si, elle apparaît souhaitable voire nécessaire, quelles en sont les limites, jus qu'où peut elle aller, compte tenu de la nature particulière du service public et des personnes publiques ?

I) La modernisation : Un processus nécessaire et transversal.

A) S'agissant de la nécessité, on peut rappeler ce qui a été dit en introduction : Moderniser c'est un levier significatif pour contribuer à la réduction des déficits publics, chroniques depuis 1974 (dernier budget d'Etat excédentaire), et à la résorption d'une dette publique consolidée croissante, qui flirte avec l'insoutenabilité. L'épisode grec a démontré les méfaits d'une dette excessive (près de 175% du PIB, c'est le montant de la dette grecque).

Deuxièmement, moderniser c'est améliorer la qualité du service fourni aux citoyens et l'efficacité en interne. Cela permet donc de contribuer à un climat favorable à la performance économique (dans un contexte de croissance atone) et à restaurer l'image de l'administration aux yeux des administrés.

B) S'agissant de la transversalité, la modernisation se décline en plusieurs axes : Financier-comptable, humain (GRH), technique, juridique et procédural, etc.

Sur le plan financier, la LOLF de 2001 prend acte de l'échec de la RCBS et remplace l'ordonnance de 1959. Elle ambitionne de repenser la gestion financière du budget de l'Etat à la faveur d'une gestion tournée sur les résultats et la performance, moins sur les moyens. Les crédits sont davantage affectés à des finalités qu'à des services, et la nomenclature change : désormais c'est le programme, défini en action, qui devient la nouvelle unité de base. En outre, elle veut instaurer une véritable culture de l'évaluation à travers les PAP (projet annuel de performance) confronté en fin d'exercice aux RAP (rapport annuel de performance) afin d'adopter une démarche critique sur le résultat obtenu. On veut dorénavant "optimiser le moindre euro". Enfin, la LOLF cherche à donner plus de liberté de manoeuvre aux responsables opérationnels dans la gestion de leurs crédits : C'est plus d'autonomie au plus proche du terrain, au service de l'efficacité.

Sur le plan humain, le rapport Pêcheur (2013) reprend à son compte nombre de critiques émises de longue date par le Conseil d'État. Pourtant depuis plusieurs années, plusieurs textes ont cherché à rénover la gestion du personnel public notamment la mobilité en 2009, le dialogue social en 2010, la professionnalisation du recrutement, la mise en place du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP contre PFR). On essaye de raisonner davantage en terme d'emploi et moins en terme de grade, personnaliser plus la rémunération, mais aussi débloquer la mobilité, faible dans le secteur public et qui évite l'encroûtement et le sentiment de fin de carrière prématurée. De nombreux défis restent à relever: Plus d'autonomie aux managés de proximité (qui ont peu d'influence sur les décisions de carrière de leurs agents), donner un vrai poids aux accords collectifs (qui n'ont pas de valeur juridique comme dans le privé), mettre en place une véritable gestion prévisionnelle (GPEC). La qualité de la GRH est déterminante pour la motivation et l'implication des agents et donc pour la qualité du service rendu.

Sur le plan technique, le numérique a permis des gains de temps et d'argent considérable pour l'État, mais il a aussi simplifié la vie des agents et les démarches des usagers. Citons la mise en place des télédéclarations (fiscale, activité ou cessation) ou des télé candidatures (commande publique), mais encore la numérisation des fichiers d'état-civil ou la capacité des personnes publiques désormais à accepter les factures électroniques de leurs prestataires. Enfin, l'open data permet une circulation de l'information accrue.

Moderniser c'est aussi sur le plan juridique et procédural. On a simplifié de nombreuses démarches (durée allongée de validité de la carte ID par exemple, déclaration sociale unique, etc). En interne de nombreux commentateurs appellent à une réglementation plus souple, de finalité (pursuivi) plutôt que de moyen (comment), moins contraignante pour les collaborateurs. La logique du guichet unique a aussi facilité les démarches d'usagers. Le nouveau Code de la commande publique prétend avoir alligé de 40% le volume juridique.

Enfin moderniser, c'est aussi adopter d'autres formules de gestion des activités de service public, principalement des formes de sous-traitance et d'externalisation du secteur privé (ex: parc automobile de l'État, dans le cadre de la RGPP). Cette forme de délégation permet de profiter des compétences et de la capacité d'investissement souvent bien volontiers reconnues au secteur privé (contrat de DSP, concession, nouvelle formule du contrat de partenariat depuis le Code de la commande publique récemment adopté). De la même manière, l'ouverture à la concurrence des vieux monopoles publics (EDF-GDF, La poste, SNCF, etc) vise à bénéficier des vertus supposées du marché (stimulation de l'innovation, baisse des prix, etc), sans l'influence déterminante du marché unique de l'UE.

II) Moderniser : un processus nécessairement limité

La modernisation, on vient de le dire, est une nécessité. Toutefois, poser la question du "jusqu'où peut-elle aller?" implique nécessairement l'idée d'une limite.

De nombreux biais de modernisation, parmi ceux ci-dessus évoqués, sont directement inspirés de l'idéologie du "new public management" qui a dès les années 70 commencé à infuser la culture administrative. Ce courant vise à rapprocher les pratiques des personnes publiques des pratiques managériales du secteur privé, souvent jugé bien efficace.

Or, la limite de la ^{modernisation} tient justement à la nature particulière de l'État, des personnes publiques et du service public en général. En effet, il ne peut être envisagé ni comme une entreprise, ni comme une organisation ordinaire, ni comme un sujet banal des sciences de gestion,

L'administration, si elle se doit de gérer son budget de façon responsable, ne poursuit pas un objectif de rentabilité ni un objectif de profit immédiat. Sa finalité ultime est la satisfaction de l'intérêt général et elle est mue par la protection et la garantie de droits, principes et valeurs fondamentales.

A) Parmi ces principes, l'égalité a une place toute particulière dans l'histoire française marquée par l'abolition des privilèges la nuit du 4 août 1789 par une assemblée nationale auto-proclamée. Elle met fin à une société organisée en ordres, classes et corporations où chacun jouit de droits liés à son statut. Inscrit aux premières lignes de la DDPC et maintes fois rappelé dans les textes constitutionnels, le principe confère à chacun une égalité en droits du fait de sa seule condition d'homme.

C'est ce principe qui a contribué à l'édification du "service public à la française" organisé en grands monopoles publics nationaux. Ce qui présidait à cette formule de gestion c'est la logique sociale de l'égalité d'accès (péréquation tarifaire, desserte uniforme et indépendante des coûts de raccordements). La modernisation du service public, à la faveur d'une conception "euro-libérale" du service public (le "service d'intérêt général", SIG) fait craindre pour beaucoup une remise en cause de cette logique sociale au profit d'une logique plus commerciale.

C'est aussi l'égalité qui a forgé la tradition centralisatrice, uniforme et le système pyramidal hiérarchique. Réaliser une quotation des emplois potentiellement rompt l'égalité entre les titulaires du même grade, mais cette personnalisation semble pour certains plus juste et plus à même de favoriser l'implication des agents. Et en va de même pour une éventuelle déconcentration des décisions de carrière. Mais aussi l'organisation territoriale de l'Etat, qui ne serait plus uniforme mais adaptée aux circonstances locales (réforme récente).

On pense que l'égalité, à travers ces exemples, est un premier frein à certaines modernisations. En réalité c'est ici une question d'arbitrage politique.

B) Si certaines activités peuvent être gérées autrement qu'en régie, il n'en va pas de même pour les activités régaliennes, qui ne peuvent jamais faire l'objet de délégations. Elles sont consubstantielles à la notion d'Etat. Elle ne peuvent lui être retirées sans le vider de son substance. Tel est le cas des activités de police, justice, fiscalité. Les juges administratifs et constitutionnel rappellent régulièrement cette règle.

c) Enfin, la modernisation implique par-elle même de nouvelles problématiques qu'il convient de gérer. Tel est le cas des questions éthiques soulevées par l'accumulation des données personnelles (confidentialité, utilisation, authenticité) sous forme numérique. L'Etat doit être à même de prendre les mesures nécessaires en la matière. L'ANSSI est un opérateur de l'Etat qui prévient des cyberattaques (il protège notamment contre la récolte induite de données informatiques). De plus, la CNIL (créée en 1978 par la loi informatique et liberté) contrôle les personnes publiques au même titre que les entreprises, dans la collecte, le traitement informatisé et l'utilisation des données personnelles.

CONCLUSION

Le service public doit se moderniser, ne serait-ce que parce que c'est sa vocation au nom du principe de mutabilité, mais aussi parce que depuis les années 70-80, dans un contexte de mondialisation croissante, la puissance publique connaît une double crise: Crise d'efficacité, on lui reproche sa rigidité et sa bureaucratie. Crise budgétaire, on lui reproche sa gestion dispendieuse et elle subit le poids d'une dette massive, et de déficits chroniques qu'il convient de contenir de façon impérieuse.

La modernisation prend nécessairement un sens particulier lorsqu'elle porte sur l'institution publique, en charge de l'intérêt collectif.

Elle se heurte à la culture forte de l'égalité en France (égalitariste dirons certains) à l'origine d'une tradition centralisée et uniforme. Elle semble contraires la tendance moderne à une plus large autonomie (et donc responsabilité) des acteurs locaux en général. C'est aux responsables politique qu'il revient de déterminer le compromis juste et acceptable.

Par ailleurs, la modernisation liée au numérique, si elle pose de nouvelles problématiques qui lui sont spécifiques, a permis des progrès considérables dans la qualité du service et la simplification des démarches, particulièrement dans le cadre de la MAP. La France fait aujourd'hui partie des pays les plus avancés en la matière.