Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

SESSION 2018

RAPPORT DU JURY

Rapport du jury du concours
de recrutement de conseillers
de chambre régionale des comptes

Janvier 2019

CONCOURS DE RECRUTEMENT DE CONSEILLERS
DE CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
SESSION 2018

Rapport du jury

Le présent rapport rend compte du déroulement du processus de recrutement direct de conseillers de chambre régionale des comptes, par la voie d'un concours, au titre de la session 2018.

Il vise à établir un bilan quantitatif et qualitatif de ce recrutement organisé pour la quatrième fois par la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article L.221-11 du code des juridictions financières, et à répondre aux interrogations des candidats qui ont présenté le concours ainsi qu'aux futurs candidats.

Le présent rapport rappelle d'abord le cadre législatif et règlementaire dans lequel s'inscrit le concours de recrutement de magistrats de CRC (1) puis présente les conditions générales d'organisation (2), les données statistiques sur les candidats, les admissibles et les lauréats (3) et enfin le déroulement même des épreuves avec les observations et conclusions du jury (4).

Ce rapport comporte trois annexes.

1 Références législatives et réglementaires

- ❒ Code des juridictions financières (CJF), notamment son article L. 221-11 relatif au recrutement direct de conseillers de chambre régionale des comptes (créé par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, (« relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique », loi dite « Sauvadet ») et ses articles R. 228-1 à R. 228-7 (décret n° 2012-826 du 27 juin 2012 modifiant le code des juridictions financières et abrogeant le décret n° 2011-1466 du 4 novembre 2011 relatif au recrutement complémentaire de conseillers de CRC) ;

- ❒ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment ses articles 5 et 5 bis, ensemble la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

- ❒ Arrêté du 8 mars 2018 fixant le programme des épreuves du concours organisé pour le recrutement de conseillers de chambre régionale des comptes ;

- ❒ Arrêté du Premier ministre du 8 mars 2018 publié au *Journal officiel* de la République française du 10 mars 2018 autorisant au titre de l'année 2018 l'ouverture d'un concours pour le recrutement de conseillers de chambre régionale des comptes ;

- ❒ Avis de concours pour le recrutement de conseillers de chambre régionale des comptes (modalités d'organisation) publié au *Journal officiel* de la République française du 10 mars 2018 ;

- ❒ Liste des membres du jury publiée au *Journal officiel* de la République française du 15 avril 2018.

2 Présentation générale de l'organisation du concours au titre de la session 2018

Initialement conçu comme un recrutement temporaire, ce concours a été pérennisé par la loi du 12 mars 2012 qui en a codifié le principe à l'article L. 221-11 du code des juridictions financières.

Il s'agit d'un concours sélectif qui répond à une volonté de diversifier les voies d'accès au corps des magistrats de chambre régionale des comptes.

Les trois précédentes sessions, organisées en 2012, 2014 et 2016, ont été riches d'enseignements pour le bon déroulement des opérations en 2018.

Le niveau d'attractivité de ce concours a été une nouvelle fois confirmé par le nombre élevé des inscrits : 433 pour 8 postes offerts.

Les nouveaux magistrats ont rejoint les juridictions financières le 1er janvier 2019.

Eléments de calendrier

- **10 mars 2018** : publication au *Journal officiel* des textes relatifs au concours (programme des épreuves, arrêté d'ouverture et avis relatif aux modalités d'organisation du concours) ;
- **15 avril 2018** : publication au *Journal officiel* de la liste des membres du jury ;
- **19 mars - 18 mai 2018**: recueil des candidatures ;
- **14 septembre 2018** : épreuves écrites d'admissibilité ;
- **6 novembre 2018** : délibération d'admissibilité ;
- **26 au 29 novembre 2018** : oraux d'admission ;
- **30 novembre 2018** : délibération d'admission ;
- **14 décembre 2018** : publication au *Journal officiel* de la liste des candidats déclarés admis ;
- **23 décembre 2018 :** publication au *Journal officiel* du décret du Président de la République portant nomination des lauréats dans le corps des magistrats de CRC, à compter du 1er janvier 2019.

Conditions pour concourir

Peuvent se présenter à ce concours (article L. 221-11 du code des juridictions financières) :

- **les fonctionnaires et les autres agents publics civils et militaires** ayant sept ans de services publics effectifs (dont trois ans effectifs en catégorie A),
- **les magistrats de l'ordre judiciaire**,
- **les titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'École nationale d'administration**.

Conformément à l'article 8 du décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'École nationale d'administration, le concours externe est ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme national sanctionnant au moins trois années d'études supérieures ou d'un autre titre ou diplôme classé au moins au niveau II, ou d'une qualification reconnue au moins équivalente à l'un de ces titres ou diplômes dans les conditions fixées par le décret n° 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique.

Conformément aux articles 5 et 5 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :

- s'il ne possède la nationalité française ;
- s'il ne jouit de ses droits civiques ;
- le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ;
- s'il ne se trouve en position régulière au regard du service national ;
- s'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

Par ailleurs, les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France n'ont pas accès au corps des magistrats de chambre régionale des comptes car les attributions juridictionnelles exercées par ces magistrats comportent une participation directe à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État et à la sauvegarde des intérêts de l'État et des autres collectivités publiques.

Nombre de postes offerts – Chiffres clés

Nombre de postes offerts au titre de l'année 2018 : **8**

Dossiers d'inscription déclarés recevables : **433**

Candidats présents aux épreuves écrites : **161**

Candidats ayant rendu l'intégralité des épreuves écrites : **153**

Candidats déclarés admissibles : **31**

Candidats déclarés admis : **8** sur liste principale et **6** sur liste complémentaire.

Epreuves du concours 2018

Le programme des épreuves du concours est fixé par un arrêté du Premier ministre en date du 8 mars 2018, publié au *Journal officiel* du 10 mars 2018. Hormis quelques éléments d'actualisation, le programme a été reconduit depuis la création du concours en 2012.

Aucune formation spécifique n'est proposée par la Cour des comptes aux candidats potentiels dans le cadre de la préparation à ce concours.

Conformément à l'article R. 228-4 du code des juridictions financières, le concours comporte deux épreuves écrites d'admissibilité et une épreuve orale d'admission :

1° Épreuves écrites d'admissibilité :

a) Une épreuve consistant en l'étude d'un dossier de finances publiques
Durée : 4 heures / Coefficient : 2

b) Une composition portant sur le droit constitutionnel ou administratif
Durée : 4 heures / Coefficient : 1

2° Épreuve orale d'admission : une interrogation portant sur un sujet se rapportant à la gestion publique locale, dont le sujet est tiré au sort par le candidat, suivie d'une conversation d'ordre général (durée : 45 minutes précédées de 30 minutes de préparation ; coefficient : 2).

Toute note inférieure à 5 est éliminatoire.

Composition du jury

La liste des membres du jury, dont la présidence a été assurée par **M. Jean-Yves Bertucci**, conseiller maître, président de la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes, a été publiée au *Journal officiel* du 15 avril 2018.

Ont été nommés membres du jury :

M. Etienne Brun-Rovet, désigné par le ministre chargé des collectivités territoriales ;
M. Marc Gazave, désigné par le ministre chargé du budget ;
Mme Catherine Joly, désignée par le ministre chargé de la fonction publique ;
Mme Stéphanie Damarey, professeure des universités titulaire ;
M. Xavier Cabannes, professeur des universités titulaire ;
Mme Loguivy Roche, conseillère maître, avocate générale, désignée par le procureur général près la Cour des comptes ;
Mme Sophie Bergogne, conseillère référendaire, présidente de la chambre régionale des comptes Bretagne ;
Mme Nathalie Gervais, présidente de section à la chambre régionale des comptes Grand Est ;
M. Pierre Genève, conseiller à la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ont été nommés correcteurs adjoints :

M. Jérôme Véronneau, conseiller référendaire à la 1ère chambre de la Cour des comptes ;
Mme Marie-Odile Allard, première conseillère, procureure financier près la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes ;
M. Raphaël Cardet, conseiller à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France.

3 Eléments statistiques sur les candidats

Informations sur les 433 candidats inscrits au concours

Sur les 433 candidats inscrits au concours, **37 % sont des femmes et 63 % sont des hommes.**
La moyenne d'âge des candidats est de 33 ans (médiane à 30 ans).

Statut des candidats

Statut du candidat	F	H	Total des candidats	%
Etudiant	77	134	211	48,7%
Fonctionnaire	26	47	73	16,9%
Contractuel secteur public	2	4	6	1,4%
Non précisé	56	87	143	33%
Total général	**161**	**272**	**433**	**100%**
%	37%	63%	100%	

Dans la mesure où il était plus simple pour les candidats de produire leur diplôme qu'un état de leurs services publics, la répartition réelle entre le nombre de candidatures « internes » émanant d'agents ayant déjà exercé dans la fonction publique et de candidatures « externes » d'étudiants venant d'achever leurs études supérieures n'est pas connue.

Type d'études

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	Total des candidats	%
Droit	189	43,6%
IEP	102	23,6%
Non précisé	63	14,5%
Autre spécialité	60	13,9%
Sciences humaines	13	3%
Economie	6	1,4%
Total général	**433**	**100%**

Origine géographique

Domiciliation	Total des candidats	%
Région parisienne	247	57%
Province	180	41,6%
Outre-mer	6	1,4%
Total général	**433**	**100%**

Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	Total des candidats	%
Ministère des finances	18	22,8%
Fonction publique territoriale	18	22,8%
Ministère de l'éducation nationale	13	16,5%
Ministère de l'intérieur	8	10,1%
Autres ministères	6	7,6%
Juridictions financières	5	6,3%
Ministère des armées	3	3,8%
Ministères sociaux	3	3,8%
Caisse des dépôts et consignations	3	3,8%
Fonction publique hospitalière	2	2,5%
Total général	**79**	**100%**

Informations statistiques sur les 153 candidats présents à l'intégralité des épreuves écrites d'admissibilité

161 candidats sur 433 inscrits, soit un peu plus de 37 % des candidats convoqués, se sont présentés à l'épreuve de finances publiques le 14 septembre 2018.

2 d'entre eux ont remis une copie blanche en finances publiques et ne se sont pas présentés à l'épreuve de droit. 6 autres candidats ont également renoncé au concours à l'issue de la première épreuve écrite.

153 candidats ont participé à l'intégralité des épreuves, soit 35 % des inscrits. Leur moyenne d'âge est de 32 ans (médiane à 30 ans).

Statut des candidats

Statut du candidat	F	H	Total des candidats	%
Etudiant	26	49	75	49%
Fonctionnaire	12	22	34	22%
Contractuel secteur public	1	3	4	3%
Non précisé	15	25	40	26%
Total général	**54**	**99**	**153**	**100%**
%	35,3%	64,7%	100%	

Type d'études

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	Total des candidats	%
Droit	60	39,2%
IEP	38	24,8%
Non précisé	29	19%
Autre spécialité	20	13,1%
Sciences humaines	4	2,6%
Economie	2	1,3%
Total général	**153**	**100%**

Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	Total des candidats	%
Ministère des finances	12	31,6%
Ministère de l'éducation nationale	7	18,4%
Autres ministères	6	15,8%
Fonction publique territoriale	5	13,2%
Juridictions financières	4	10,5%
Ministère de l'intérieur	4	10,5%
Total général	**38**	**100%**

Informations statistiques sur les 31 candidats admissibles

31 candidats ont été déclarés admissibles, soit 20,3 % des 153 candidats présents aux deux épreuves écrites du concours et presque **4 fois** (3,9) **le nombre de postes offerts.**

35,5 % sont des femmes et 64,5 % des hommes.

La moyenne d'âge est de 30 ans (médiane à 26 ans).

71 % des candidats ont suivi des études de droit ou sont diplômés d'un Institut d'Etudes Politiques.

20 candidats résident en région parisienne (64,5 %), 11 en province (35,5 %).

Statut des candidats

Statut du candidat	F	H	Total des candidats	%
Etudiant	6	10	16	51,6%
Fonctionnaire	4	6	10	32,3%
Contractuel secteur public	-	3	3	9,7%
Non précisé	1	1	2	6,4%
Total général	**11**	**20**	**31**	**100%**
%	35,5%	64,5%	100%	

Type d'études

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	Total des candidats	%
IEP	12	38,7%
Droit	10	32,3%
Non précisé	6	19,3%
Autre spécialité	3	9,7%
Total général	**31**	**100%**

Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	Total des candidats	%
Ministère des finances	5	38,5%
Ministère de l'éducation nationale	3	23,1%
Fonction publique territoriale	2	15,3%
Juridictions financières	1	7,7%
Ministères sociaux	1	7,7%
Centre national du cinéma et de l'image animée	1	7,7%
Total général	**13**	**100%**

Informations statistiques sur les 14 candidats déclarés admis

A l'issue de la délibération finale du jury du 30 novembre 2018, **8 candidats ont été déclarés admis au concours sur liste principale. 6 autres ont été inscrits sur liste complémentaire.**

La proportion de femmes sélectionnées pour l'admission augmente par rapport à la proportion de femmes parmi les admissibles (6 femmes déclarées admises sur 14 candidats, soit 42,9 %).

La moyenne d'âge est de 32 ans (médiane à 34 ans). Elle est sensiblement supérieure à celle des candidats admis des trois précédents concours ce que traduit également la part nettement plus élevée de fonctionnaires. Les deux plus jeunes candidates admises ont 24 ans, la plus âgée 41 ans.

64,3 % des candidats admis ont suivi des études supérieures de droit ou sont diplômés d'un Institut d'études politiques.

10 candidats résident en région parisienne (71 %) et 4 en province (29 %).

Statut des candidats

Statut du candidat	F	H	Total des candidats	%
Etudiant	3	1	4	28,57%
Fonctionnaire	3	4	7	50%
Contractuel secteur public	-	3	3	21,43%
Total général	**6**	**8**	**14**	**100%**
%	42,9%	57,1%	100%	

Type d'études

Spécialité des études (diplôme le plus élevé)	Total des candidats	%
Droit	7	50%
IEP	2	14,3%
Autre spécialité	1	7,1%
Non précisé	4	28,6%
Total général	**14**	**100%**

Administrations d'origine des candidats issus du secteur public

Statut de l'employeur actuel	Total des candidats	%
Ministère de l'éducation nationale	3	30%
Ministère des finances	2	20%
Fonction publique territoriale	2	20%
Juridictions financières	1	10%
Ministères sociaux	1	10%
Centre national du cinéma et de l'image animée	1	10%
Total général	**10**	**100%**

4 Le déroulement des épreuves (observations et conclusions du jury)

Les épreuves écrites d'admissibilité

a) Le choix des sujets

Le programme complet des épreuves d'admissibilité et d'admission, fixé par l'arrêté du 8 mars 2018, figure en **ANNEXE 1** du présent rapport.

L'article R. 228-4 du code des juridictions financières définit les deux épreuves écrites d'admissibilité :

- une épreuve consistant en l'**étude d'un dossier de finances publiques** (durée 4 heures - coefficient 2) ;
- une **composition portant sur le droit constitutionnel ou administratif** (durée 4 heures - coefficient 1).

Le jury s'est attaché à retenir des sujets de finances publiques et de droit public qui soient de nature à faire ressortir non seulement les connaissances et l'aptitude au raisonnement des candidats dans chacun des domaines mais encore qui permettent de s'assurer de la complémentarité des savoirs et des aptitudes. A la différence des concours de 2012 et 2014, le sujet de finances publiques du concours de 2016 n'était pas principalement centré sur les finances publiques locales, ce qui illustre le fait que le programme du concours ne se limite pas à ces dernières. Le sujet du concours de 2018 aborde quant à lui la question de l'application dans le secteur public local d'un principe général qui gouverne les finances publiques en France.

Pour l'épreuve de finances publiques, il est attendu du candidat la démonstration d'une capacité à saisir un problème de finances publiques à travers une documentation hétérogène sur laquelle il doit aussi faire appel à ses connaissances plus générales, extérieures au contenu même du dossier.

Sujet retenu :

« Administrateur civil ou administratrice civile à la direction générale des collectivités locales, vous êtes sollicité(e) par le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur afin d'expliciter les enjeux du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Sur la base de vos connaissances et du dossier qui vous est remis, vous produirez une note présentant les justifications de ce principe, sa traduction concrète dans la vie locale et ses éventuelles implications juridictionnelles. Vous présenterez les pistes de réforme, envisagées ou envisageables, en vous attachant à leur caractère opérationnel et en veillant à distinguer celles qui relèvent du domaine de la loi et celles qui sont du ressort du pouvoir réglementaire » (dossier de 37 pages).

Le dossier de finances publiques a présenté un caractère moins technique que lors du premier concours en 2012 où le sujet portait sur le nouveau mécanisme de péréquation horizontale des ressources communales.

Comme le dossier du concours de 2014, relatif à la réduction des déficits publics, et celui du concours de 2016, relatif à la maîtrise de la masse salariale, il permettait au candidat de traiter de questions transversales, c'est-à-dire non limitées aux seules finances publiques locales et mettant en jeu des problématiques nationales.

Pour ce sujet, il était proposé une mise en situation du candidat sans toutefois exiger de lui une approche déjà professionnelle.

Des éléments de correction et la copie ayant reçu la meilleure note figurent en **ANNEXE 2**.

Pour l'épreuve de droit public, le candidat doit montrer son aptitude à la synthèse sur un domaine où il est invité à mobiliser des connaissances complètes et actuelles et à dégager les problématiques essentielles.

Sujet retenu :

« Le statut de la fonction publique »

Le sujet de droit public du concours de 2012 était un sujet très classique de droit constitutionnel portant sur la place du Parlement sous la Vème République. Après un sujet plus technique en 2014, relatif à l'autonomie contractuelle des personnes publiques, le sujet du concours de 2016 avait renoué avec le droit constitutionnel (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) tandis que celui du concours 2018 relève principalement du droit administratif. Il est cependant précisé qu'il n'y a aucune volonté lors du choix des sujets par les jurys successifs d'alterner systématiquement droit constitutionnel et droit administratif d'un concours à l'autre.

Les éléments de corrigé qui ont servi de référence dans la correction des copies et la copie ayant reçu la meilleure note figurent en **ANNEXE 3**.

b) Le déroulement des épreuves écrites

Les deux épreuves écrites se sont déroulées le vendredi 14 septembre 2018 à la Maison des examens d'Arcueil-Cachan, en région parisienne. Le matin, de 8h à 12h, a eu lieu l'épreuve sur dossier de finances publiques et l'après-midi, de 14h à 18h, l'épreuve de composition de droit.

Les candidats étaient répartis dans trois salles de concours (B6 à D6). La surveillance de chaque salle a été assurée par des personnels de la Cour des comptes, désignés après appel à candidatures, et des surveillants mis à disposition par le Service interacadémique des examens et concours (SIEC).

Les convocations des candidats, adressées par voie postale et par message électronique la première quinzaine de juillet, les invitaient à se présenter 45 minutes avant le début de chaque épreuve pour tenir compte du temps des contrôles à l'entrée du site.

Le déroulement des deux épreuves écrites s'est effectué sans aucun incident. Aucune question de fond n'a été posée sur les sujets.

En plus des trois salles principales de concours, le SIEC a mis à disposition un secrétariat transformé en salle de concours et une salle informatique pour quatre candidats présentant un handicap qui avaient sollicité un aménagement d'horaires (tiers-temps supplémentaire pour composer), un matériel spécifique (ordinateurs, imprimante, correcteur orthographique) et des sujets reprographiés en format adapté pour faciliter leur lecture. Aucun de ces candidats ne s'est présenté aux épreuves. Un seul d'entre eux a pris le soin de prévenir de son empêchement la direction des ressources humaines en charge de l'organisation du concours.

Au retour vers la Cour des comptes, les copies des candidats, mises sous scellés, ont été acheminées selon un protocole sécurisé et mises au coffre le vendredi 14 septembre 2018 au soir.

c) Les résultats des épreuves écrites

Lors de la réunion du jury du 24 septembre 2018, trois binômes de deux membres du jury ou correcteurs adjoints ont été constitués pour chacune des épreuves. Le jury a retenu des éléments de cadrage pour la correction. Les différents critères ont été appréciés et précisés. Il a été notamment rappelé que le métier de conseiller de chambre régionale des comptes exige des qualités rédactionnelles.

Une fois l'exercice de correction terminé, chaque binôme de correcteurs a procédé à l'harmonisation des notes attribuées. Les écarts de notation ont été soumis à l'arbitrage du président du jury qui a procédé à la relecture des copies les mieux notées et de celles qui suscitaient des hésitations.

Lors de la réunion du 6 novembre 2018, le jury s'est assuré de la cohérence d'ensemble de la notation de chaque épreuve d'admissiblité.

L'épreuve de dossier de finances publiques

Sur les 161 candidats présents, 2 ont rendu copie blanche et ne se sont pas présentés à l'épreuve de droit l'après-midi. 6 autres candidats ont composé pour l'épreuve de finances publiques mais n'ont pas participé à l'intégralité des épreuves du concours.

Par ailleurs, le jury n'a pas corrigé la copie d'un candidat ayant rompu l'anonymat en portant son nom sur sa copie. La moyenne générale des notes attribuées aux 152 copies corrigées est de **10,31 / 20** et la médiane s'établit à 10,5, soit un niveau supérieur à celui de la session 2016.

Les notes (hors copies blanches) s'échelonnent **de 1,5 à 17/20**.

92 candidats ont obtenu une note égale ou supérieure à la moyenne, dont 55,4 % une note égale ou supérieure à 12/20.

Dans l'ensemble, l'épreuve a donc été correctement réussie. Il est vrai que le dossier permettait aux candidats de prendre la pleine mesure de la question grâce aux documents qui leur étaient fournis.

Comme lors des concours précédents, les correcteurs se sont attachés à apprécier la capacité des candidats à ordonner leurs idées selon un plan clair et cohérent et à s'y tenir.

La qualité de l'introduction a été valorisée : les candidats devaient, en s'appuyant sur leurs connaissances et pas seulement sur le dossier, rappeler les origines historiques et l'actualité du sujet ainsi que les principaux enjeux qui s'attachent au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et à sa mise en oeuvre.

Les meilleures copies ont su jouer le jeu de la mise en situation proposée et adopter la forme d'une note et non d'une composition. Leurs auteurs ne bénéficiaient pourtant pas nécessairement tous d'une expérience administrative.

Elles comportaient un rappel précis et complet de la définition du principe, de ses évolutions et de ses limites. Parmi les réformes envisageables, il appartenait aux candidats d'exercer leur esprit critique et de discerner, parmi les nombreuses pistes évoquées dans le dossier, celles qui paraîtraient les plus prometteuses et les plus réalistes en veillant à les hiérarchiser et non pas à établir une simple liste, et à tenir compte du positionnement de l'auteur de la note (administrateur civil à la DGCL). Ce dernier doit en effet trouver un juste équilibre entre les orientations esquissées par le pouvoir politique et son devoir d'alerter sur la portée prévisible de certaines mesures ou sur les risques qui peuvent en résulter.

L'épreuve de droit public

Sur les 153 candidats présents, aucun n'a rendu copie blanche.

La moyenne générale des notes attribuées aux 153 copies corrigées est de **9,22 / 20** et la médiane s'établit à 9.

Les notes s'échelonnent **de 1 à 16/20**.

73 candidats ont obtenu une note égale ou supérieure à la moyenne, dont 67 % une note égale ou supérieure à 12/20.

Lors du concours de 2012, le sujet était classique et large mais le jury avait estimé, dans son rapport, que les résultats n'en étaient que plus décevants.

Après un sujet du concours de 2014 plus technique et plus précis qui avait mis en difficulté nombre de candidats, le sujet du concours de 2016 a dû correspondre à un point d'équilibre plus favorable à ces derniers car, dans l'ensemble, l'épreuve a été beaucoup mieux réussie : moyenne générale de 8,72 contre 7,30 en 2014. Il en est de même du sujet du concours de 2018 que l'on se réfère à la moyenne générale ou au nombre de copies qui atteignent ou dépassent 12/20.

Un nombre significatif de candidats est ainsi parvenu à traiter le sujet de manière satisfaisante.

Les meilleures copies ont bien défini les termes du sujet : « statut » et « fonction publique » et fourni dès l'introduction des données chiffrées permettant d'en mesurer les enjeux. Elles n'ont pas négligé de présenter les principales étapes historiques de l'institution d'un statut des fonctionnaires, les justifications de l'existence de ce statut et les particularités des trois fonctions publiques.

Le sujet n'étant pas par lui-même problématisé, il revenait aux candidats d'ordonner leurs connaissances autour de questionnements relatifs à la pertinence du maintien d'un statut, à l'existence ou non de solutions alternatives et d'évolutions à l'œuvre.

L'admissibilité

Sur la base du classement général des épreuves écrites pondéré par les coefficients (soit 40 points maximum pour l'épreuve de finances publiques, coefficient 2, et 20 points maximum pour la composition de droit, coefficient 1), tel que calculé par la DRH, le jury a défini la liste des candidats admissibles.

Pour décider du nombre d'admissibles, le jury a d'abord pris en considération le nombre de postes offerts à cette session 2018 (8 comme en 2016), et la nécessité de prévoir, par précaution, une liste complémentaire suffisante pour tenir compte des risques de désistement de candidats admissibles voire admis au même moment à d'autres concours de la haute fonction publique.

En second lieu, le jury s'est attaché à ne retenir que des candidats ayant fait preuve à l'écrit d'un niveau général satisfaisant et, pour cela, a entendu fixer la « barre » à un niveau sensiblement supérieur à la moyenne. Il a, en conséquence, décidé de retenir les candidats dont le nombre total de points était au moins égal à 37,5 / 60, soit 12,5 / 20.

Le jury a ainsi décidé de déclarer admissibles 31 candidats, soit presque 4 fois le nombre de postes offerts. Les trois premiers d'entre eux ont obtenu 48 / 60 points, soit 16 / 20.

Classement des 152 candidats dont les copies des deux épreuves ont été corrigées, par nombre de points total obtenus après application des coefficients

Rang après les écrits	Nombre de points maxi	Nombre de points mini	Nombre de candidats	% sur 152 candidats	Panel des notes de finances publiques	Panel des notes de droit
du 1er au 31e	48 points	37,5 points	31	20,40%	17 à 12	16 à 8,5
du 32e au 81e	37 points	30 points	50	32,89%	15 à 8	16 à 5
du 82e au 132e	29,5 points	21 points	51	33,55%	12 à 6,5	13 à 3
du 133e au 152e	20 points	1 point	20	13,16%	7,5 à 1,5	7 à 1
			152	**100 %**		

Au terme de la délibération du jury du 6 novembre 2018, la DRH de la Cour a procédé à la levée de l'anonymat des candidats afin de pouvoir établir la liste nominative des admissibles.

La liste des 31 candidats déclarés admissibles, dressée par ordre alphabétique, a été mise en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et affichée le 7 novembre. Les candidats ont parallèlement reçu un message électronique de la DRH les informant qu'ils seraient convoqués à l'épreuve orale d'admission prévue pendant la période du 26 au 29 novembre 2018.

3 candidats admissibles se sont désistés avant l'épreuve orale.

51,6% des 31 admissibles avaient également été déclarés admissibles (ou admis) à d'autres concours de la haute fonction publique :

Rang après les écrits	Admissible ou admis au concours de :	Rang après les écrits	Admissible ou admis au concours de :
1	ENA (admissible concours interne) & INET (admis concours interne d'administrateur territorial)	10	ENA (admissible concours interne)
2	ENA (admissible concours interne)	15	ENA (admissible concours externe) & Directeur d'hôpital (admissible concours externe)
3	Conseil d'Etat (admissible concours externe de conseiller de tribunal administratif)	16	Directeur d'hôpital (admissibile concours interne)
4	Directeur d'hôpital (admissible concours externe)	18	ENA (admissible concours interne) & INET (admis concours interne)
5	ENA (admissible concours externe)	19	INET (admis concours externe d'administrateur territorial)
6	ENA (admissible concours externe) & INET (admis concours externe d'administrateur territorial)	22	ENA (admissible troisième concours)
7	ENA (admissible concours interne) & INET (admis concours interne d'administrateur territorial)	23	INET (admis concours interne d'administrateur territorial)
9	INET (admis concours externe d'administrateur territorial)	27	INET (admis concours externe – liste complémentaire) & Directeur d'hôpital (admissible concours externe)

L'admission

Les oraux d'admission se sont déroulés à la Cour des comptes, dans la salle du Haut Conseil des Finances Publiques, du lundi 26 au jeudi 29 novembre inclus.

Le président et les neuf membres du jury ont auditionné 28 candidats.

Seule une fiche individuelle de présentation à caractère facultatif, remplie par chaque candidat, était à leur disposition, tous les candidats admissibles ayant bien voulu la renseigner.

Les résultats des épreuves écrites n'étaient pas connus des membres du jury lors des auditions et ne leur ont été communiqués qu'à la délibération finale du vendredi 30 novembre 2018.

L'épreuve orale d'admission

Conformément à l'article R. 228-4 du code des juridictions financières, l'épreuve d'admission consiste en « *une interrogation portant sur un sujet se rapportant à la gestion publique locale, dont le sujet est tiré au sort par le candidat, suivie d'une conversation d'ordre général (durée : 45 minutes), précédées de trente minutes de préparation (coefficient 2)* ».

Le déroulement pratique de l'épreuve a été le suivant :

☑ Le candidat est invité à justifier de son identité et à présenter sa convocation. Il lui est demandé d'éteindre son téléphone portable et de déposer tous ses effets personnels ;

☑ Le candidat est invité à tirer au sort un numéro de sujet dans une urne qui lui est présentée ;

☑ Une pièce est mise à sa disposition pour le temps chronométré de préparation de l'épreuve (30 minutes), sans aucune documentation ni aucun accès électronique ;

☑ Il se présente devant le jury, muni de ses notes sur le papier brouillon fourni par l'administration ;

☑ Le candidat présente son exposé sur le sujet tiré au sort pendant les 10 premières minutes avant d'être interrogé par un membre du jury désigné au préalable en tant que rapporteur du sujet considéré pendant 10 minutes. Le reste du temps de l'épreuve (25 minutes) est consacré à une conversation d'ordre général. Ce séquençage est identique à celui retenu lors des sessions précédentes.

Il est précisé que le jury avait établi une liste de sujets suffisamment longue pour que chaque candidat tire au sort un sujet différent dans le domaine la gestion publique locale.

Les objectifs des auditions peuvent se résumer ainsi :

En ce qui concerne la séquence « gestion publique locale », l'interrogation du candidat, après son exposé, a visé à s'assurer de l'étendue et de la solidité de ses raisonnements et de ses connaissances dans le domaine considéré. Il a été tenu compte du degré variable de complexité ou de technicité du sujet tant dans l'interrogation que dans l'appréciation faite par le jury de la prestation.

En ce qui concerne la conversation sur des sujets d'ordre général, elle a été systématiquement introduite par une question ouverte du président du jury sur la motivation du candidat et les raisons de son intérêt pour les juridictions financières. Les réponses de la plupart des candidats ont été l'occasion de mettre en valeur leur formation supérieure, les stages suivis et, le cas échéant, leurs premières expériences professionnelles ; elles ont permis le plus souvent d'introduire utilement la suite de l'épreuve.

Enfin, le reste de l'épreuve a permis à l'ensemble des membres du jury d'interroger chaque candidat sur les sujets les plus divers touchant aux politiques publiques ou d'ordre économique, financier, social, culturel et international, dans l'objectif non pas de mesurer un savoir dont on n'attend pas qu'il soit encyclopédique mais d'apprécier sa capacité d'analyse et de raisonnement, sa curiosité, son aptitude à l'argumentation et son comportement dans l'échange.

En outre, il a été proposé à chaque candidat une mise en situation professionnelle ou une autre question révélatrice permettant de s'assurer non seulement des savoirs acquis, particulièrement dans le domaine des finances et de la gestion publique, mais surtout du bon sens et de la capacité de l'intéressé à travailler dans un univers marqué par la collégialité et le contradictoire.

Résultats de l'admission et délibération finale du jury

Au terme des oraux, le jury a pu assez aisément classer les candidats entre ceux méritant assurément d'être retenus et les autres, l'épreuve orale remplissant bien sa fonction discriminante à partir de prestations plus homogènes au stade de l'admissibilité.

Il faut souligner en effet de nettes différences dans les performances orales des candidats, certains s'étant, comme lors des concours précédents, manifestement mieux préparés que d'autres à cette épreuve et sachant se montrer convaincants, au-delà de réponses même techniquement imparfaites ou incomplètes.

Le jury a regretté que certains candidats ne se soient pas mis en mesure d'être plus réactifs et de mieux mobiliser leurs savoirs, d'aucuns montrant en outre un manque regrettable de curiosité ou d'intérêt en dehors de leur domaine de compétence.

Il a également été frappant de constater que certains candidats admissibles n'avaient qu'une connaissance extrêmement superficielle des juridictions financières (particulièrement de leurs compétences proprement juridictionnelles). D'autres avaient, au contraire, pris le temps de se documenter, de lier des contacts avec les chambres régionales des comptes et de réfléchir aux caractéristiques du métier auquel donne accès le concours.

Le jury a ainsi été amené à retenir un large spectre de notes pour cette épreuve orale, allant de 5 à 17 / 20.

Au terme de ses délibérations et au vu de la notation cumulée des écrits et de l'épreuve orale, le jury a été en mesure d'établir une liste, par ordre de mérite, de 8 candidats reçus, assortie d'une liste complémentaire de 6 noms pour pallier les éventuels désistements.

Fait à Paris,
à la Cour des comptes,
le 16 JAN. 2019

Le président du jury,

Jean-Yves Bertucci

TABLES DES ANNEXES

Annexe 1	**Programme des épreuves**
Annexe 2	**Eléments de corrigé de l'épreuve sur dossier de finances publiques et copie ayant reçu la meilleure note**
Annexe 3	**Eléments de corrigé de l'épreuve de composition de droit et copie ayant reçu la meilleure note**

ANNEXE 1

Programme des épreuves d'admissibilité et d'admission
(arrêté du 8 mars 2018 publié au *Journal officiel* du 10 mars)

ÉPREUVES D'ADMISSIBILITÉ

Finances publiques

A. – Le cadre général des finances publiques

1. Le cadre économique.

Les finances publiques dans la comptabilité nationale : les administrations publiques, les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires (définition et masses financières en jeu).
Le cadre conceptuel : le libéralisme et le keynésianisme et leurs influences sur les finances publiques.
Les sous-secteurs institutionnels (au sens de la comptabilité nationale) : Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales, administrations de sécurité sociale.
Poids et évolution des dépenses publiques : l'évolution des dépenses publiques en France depuis 1945 et ses facteurs.
Les grandes catégories de dépenses publiques : l'emploi public et les dépenses de personnel, la politique salariale, les facteurs d'évolution de la masse salariale (point fonction publique, glissement-vieillesse-technicité, etc.) ; les dépenses de transfert ; l'investissement public.
Comparaisons internationales : le niveau des dépenses publiques dans les principaux pays de l'OCDE et dans l'Union européenne.

2. Le cadre constitutionnel et européen.

Le régime constitutionnel des finances publiques. Les règles constitutionnelles applicables aux finances de l'Etat, aux finances locales et aux finances sociales.
Le principe du consentement à l'impôt, le principe d'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques.
Les lois organiques relatives aux finances publiques (loi organique relative aux lois de finances, loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale).
Le traité de Maastricht, le pacte de stabilité et de croissance. Les programmes de stabilité : contenu, modalités d'examen.

B. – Les prélèvements obligatoires et les autres ressources publiques

1. Les impôts et les autres prélèvements obligatoires.

Les différentes notions : prélèvements obligatoires, impôts et taxes, redevances pour service rendu, cotisations sociales.
La structure et l'évolution des prélèvements obligatoires depuis 1945 : comparaisons internationales sur le niveau des prélèvements obligatoires.
Les grandes classifications fiscales : impôts directs / impôts indirects, impôts proportionnels / impôts progressifs, impôts sur la consommation / la production / le revenu / le patrimoine.
Les théories fiscales ; la justification de l'impôt ; la neutralité de l'impôt.

2. Les autres ressources des administrations publiques.

Les revenus patrimoniaux, les recettes de production, les revenus marchands, les prix et redevances pour service rendu.

ANNEXE 1 (suite)

3. La politique fiscale.

L'impôt, outil de politique économique : incidence des prélèvements obligatoires sur la croissance, l'emploi et le développement durable.
Les dépenses fiscales.

C. – Déficits et dette publics

Les notions d'équilibre et de déficit ; régimes juridiques applicables aux différentes collectivités publiques en matière de solde. La notion de déficit public au sens communautaire. Les soldes structurel et conjoncturel.
Définition et structure de la dette publique, évolution sur longue période, comparaisons internationales.
L'impact de la dette publique sur l'économie.
L'émission et la gestion de la dette. Les différentes catégories de titres publics.
La soutenabilité de la dette.

D. – Les finances de l'État

1. La structure du budget de l'État et les principes budgétaires.

Les ressources de l'Etat : impôts et autres ressources.
Les dépenses de l'Etat : par destination, par nature.
L'équilibre du budget, le tableau de financement.
Les principes classiques : annualité, unité, spécialité, universalité.
Les principes récents : équilibre, sincérité, performance.

2. Les lois de finances.

Les catégories de lois de finances et le calendrier budgétaire : du projet de loi de finances initial à la loi de règlement.
Domaines obligatoire, réservé, partagé, interdit des lois de finances.
Les règles d'élaboration et d'adoption des lois de finances.
Les modifications de la loi de finances en cours d'exécution.

3. Les acteurs des finances de l'État.

L'exécutif : les autorités politiques (Premier ministre, ministre chargé du budget), le rôle consultatif du Conseil d'Etat, l'administration des finances publiques (direction du budget, direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques, direction générale des douanes et droits indirects), les services déconcentrés des administrations financières.
Le Parlement : les commissions des finances, les rapporteurs généraux du budget, les rapporteurs spéciaux et pour avis.
Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

4. La gestion publique issue de la LOLF.

E. – Les finances locales

1. Le cadre général.

Les contours des finances locales : collectivités territoriales et établissements publics locaux ; régions, départements, intercommunalités et communes.
Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.
Les grandes masses financières et la situation des finances locales.

ANNEXE 1 (suite)

2. La structure des budgets des collectivités territoriales et la procédure budgétaire.

La présentation des budgets : les nomenclatures, la règle d'équilibre.
Les conditions d'élaboration et d'adoption des budgets locaux.

3. Les ressources des collectivités territoriales.

Impôts
Transferts : dotations versées par l'Etat, subventions, fonds européens.
Prix des services publics et ressources domaniales.
Ressources diverses, dont l'emprunt.

4. Les principales dépenses des collectivités territoriales, les enjeux financiers afférents aux principales compétences ; la notion de dépense obligatoire.

5. L'endettement des collectivités territoriales.

F. – Les règles comptables et le contrôle des finances publiques

1. Principes de base de la comptabilité générale et de l'analyse financière.

Comptabilité générale et financière : objets et principes de la comptabilité, règles de comptabilisation et d'évaluation, normes comptables, documents de synthèse (bilan, compte de résultat, annexe, tableau de financement).
Comptabilité de gestion : système d'information et outils d'aide à la décision, bases conceptuelles du calcul des coûts (activité, processus, ressources, performances), méthodes de calcul des coûts (analyse en coûts partiels, coûts complets, coûts préétablis, imputation rationnelle).
Analyse financière : mesure de la rentabilité et du risque, soldes intermédiaires de gestion et ratios d'analyse financière.

2. La comptabilité publique.

Les principes de la comptabilité générale applicables à la sphère publique. La situation patrimoniale de l'Etat et des collectivités locales.
La comptabilité budgétaire, comptabilité de caisse. La comptabilité des engagements.
L'analyse des coûts.
La séparation des ordonnateurs et des comptables.
Catégories, fonctions et responsabilités des ordonnateurs et des comptables.
L'unité de caisse.

3. Le contrôle des finances publiques.

Les contrôles politiques : le contrôle parlementaire.
Les contrôles juridictionnels : le rôle du juge constitutionnel en matière de finances publiques, le juge administratif.
La juridiction financière : la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière ; organisation et rôle (jugement des gestionnaires et des comptes des comptables, évaluation des politiques publiques, contrôle des comptes et de la gestion et certification des comptes).
Les mécanismes du contrôle budgétaire des collectivités territoriales (rôles des préfets et des chambres régionales des comptes).
Le rôle des corps d'inspection.

ANNEXE 1 (suite)

Théorie générale du droit public français

A. – Les sources du droit public

La constitution et le bloc de constitutionnalité.
Les traités et les autres sources du droit international.
Les traités et actes des institutions de l'Union européenne.
Les incidences du droit international, du droit de l'Union européenne sur le droit public français.
La loi et le principe de légalité.
Le pouvoir réglementaire.
La jurisprudence constitutionnelle et administrative.

B. – Organisation juridictionnelle

Le Conseil constitutionnel.
Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires.
Le Conseil d'Etat et les juridictions administratives (organisation, procédure, recours).
La Cour des comptes et les autres juridictions financières.
Le juge civil et le juge pénal, juges de l'administration.
L'application du droit international et du droit de l'Union européenne par le juge français.

C. – Droits fondamentaux et libertés publiques

Régime juridique.
Protection interne et internationale.
L'Etat de droit.

Droit constitutionnel

A. – Théorie constitutionnelle et institutions politiques comparées

La souveraineté et ses modes d'expression.
Les régimes électoraux.
Les institutions politiques de la démocratie libérale.

B. – Le régime politique français

Evolution des institutions politiques françaises depuis la IIIe République.
Le régime politique issu de la Constitution du 4 octobre 1958.

Droit administratif

A. – Structures et fonctionnement de l'administration

Les administrations centrales : structures, coordination interministérielle.
Les autorités administratives indépendantes.
L'administration déconcentrée.
La décentralisation, les collectivités territoriales, la coopération locale.
Les personnes de droit public et les organismes de droit privé.
Les établissements publics, les groupements d'intérêt public, les agences.
Les relations de l'administration avec les usagers et les citoyens.

ANNEXE 1 (suite)

B. – L'action de l'administration

Le service public.
La police administrative.
Les actes administratifs unilatéraux.
Les contrats de l'administration.
Le régime des biens : domaine public et domaine privé, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les interventions des collectivités publiques dans le domaine foncier.
La responsabilité de l'administration.
L'évaluation de l'action administrative.
Problèmes juridiques posés par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les administrations.

C. – La fonction publique

Fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière.
Problèmes généraux de la fonction publique : statut, recrutement, obligations et droits des fonctionnaires, responsabilité, procédures de participation et de consultation.

ÉPREUVE D'ADMISSION

Gestion publique locale

A. – L'organisation et les compétences des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et les grands problèmes de la décentralisation

L'organisation, les compétences et les missions des collectivités territoriales et de leurs groupements.
Les élus locaux : conditions d'accès et d'exercice des mandats.
Le maire, agent de l'Etat.
Les organes des collectivités locales : élection, organisation et répartition des compétences.
Typologie et règles d'organisation des établissements publics locaux.
Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales : contrôle de légalité et politiques partenariales.
Les politiques publiques locales.

B. – Politique budgétaire et financière des collectivités territoriales

1. Les budgets locaux.

Principes généraux.
Préparation, vote, exécution et contrôles.
Notions sur le plan comptable général et sur les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales.
Les comptables publics.
Les contrôles des budgets locaux.

2. Les ressources locales :

Les recettes fiscales.
Les dotations et subventions de l'Etat.
Les emprunts.
Les ressources domaniales.
La tarification des services locaux.

ANNEXE 1 (suite)

3. Les dépenses locales : dépenses obligatoires et dépenses facultatives.

4. La trésorerie des collectivités locales ; la gestion de la dette.

5. Les transferts de compétences et leur compensation financière.

C. – La gestion du personnel dans les collectivités territoriales

Le statut de la fonction publique territoriale : organisation, recrutement, carrière, protection sociale.

D. – Les services publics locaux

Gestion directe.
Gestion déléguée.
Partenariats public-privé.
Les principales formes de gestion et de financement des établissements publics locaux.
Les marchés publics.

E. – Les collectivités territoriales et les citoyens

Information et communication locales : obligations et moyens des collectivités locales.
La concertation et la participation des citoyens.

F. – Le contrôle des comptes et de la gestion des organismes publics locaux et de leurs satellites

Le contrôle de la régularité et de la légalité : contrôle de légalité ; rôle du comptable public ; contrôle juridictionnel de la chambre régionale des comptes (champ, procédures ; gestion de fait).
Le contrôle des comptes et de la gestion par la chambre régionale des comptes et la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs.
Le contrôle politique par l'assemblée délibérante et les citoyens.

ANNEXE 2

Eléments de correction de l'épreuve sur dossier de finances publiques

Sujet portant sur les enjeux du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable

Ces éléments de correction sont proposés à titre indicatif.

Introduction

- **Phrase d'accroche au libre choix du candidat**

  Identification du périmètre du sujet : bien que la formulation du sujet et les documents fournis invitent à porter une attention particulière aux collectivités territoriales et leurs groupements et établissements ; le dossier comprenait des documents faisant mention des établissements publics de santé (EPS) et des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE). L'extrait du rapport de la Cour des comptes développait les enjeux relatifs aux comptables relevant de la sphère des administrations publiques centrales.
  Le sujet portait donc sur toutes les administrations publiques.

- **Evocation des enjeux**
  Concilier régularité de la gestion des deniers publics avec souplesse de l'action publique.
  Le contexte montre que les enjeux sont d'actualité : réformes récentes, propositions du comité CAP 2022 (suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire, responsabilité des ordonnateurs sur les actes budgétaires).

- **Annonce du plan**

1. Le principe de séparation entre ordonnateur et comptable structure la gestion publique en instaurant un contrôle de régularité dans la gestion des fonds

1.1. Le principe de séparation entre ordonnateur et comptable permet d'assurer un contrôle de régularité des recettes et des dépenses publiques

Les enjeux étaient synthétisés dans les documents, permettant même aux candidats qui ne seraient pas familiers de la question de s'approprier l'enjeu.

- **Définitions de l'ordonnateur et du comptable et du principe de séparation**
  Le principe de séparation implique que l'ordonnateur ne manie pas les fonds publics. Le comptable, agent public assermenté, est chargé de cette tâche. Avant de mandater la dépense, il effectue un contrôle de régularité de la dépense ou de la recette. Il a le pouvoir de suspendre la mise en paiement.
  Il s'agit d'un principe structurant la gestion budgétaire et comptable, depuis l'ordonnance du 14 septembre 1822.

ANNEXE 2 (suite)

- **Ce principe vaut pour l'ensemble des recettes et des dépenses publiques**

- **Sa mise en œuvre concrète**

  - Une distinction institutionnelle.
    Agent de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), le comptable public n'est pas sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur.

  - La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.
    Le comptable est responsable sur ses propres deniers, en cas d'irrégularité. Système du cautionnement, de la remise gracieuse.
    En miroir, évocation de la gestion de fait, maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public.

  - Une gestion distincte
    Dans les collectivités territoriales, l'ordonnateur tient une comptabilité budgétaire recensant les engagements. Au niveau local, il produit le compte administratif, qui doit être approuvé par l'assemblée délibérante en tenant compte du compte de gestion.
    Le comptable tient le compte de gestion, qui retrace uniquement l'exécution budgétaire, ainsi que la comptabilité patrimoniale et financière de l'organisme. Le compte de gestion est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante de l'organisme en question.

  - Le contrôle juridictionnel et le rôle du juge des comptes

1.2. Le principe de séparation entre ordonnateur et comptable suscite aujourd'hui des réserves, notamment au regard des contraintes procédurales et des exigences de souplesse de gestion

- **Un principe qui impose une double comptabilité dans les collectivités territoriales.**
  Lourdeur procédurale, nécessité de contrôler la conformité des CA et CG. Les établissements publics de santé font l'objet d'un compte financier unique, élaboré conjointement par l'ordonnateur et la trésorerie duquel il relève

- **Dans les EPLE, le chef d'établissement, ordonnateur, est le supérieur hiérarchique de l'agent comptable**

- **Le déploiement de la certification des EPS et son expérimentation en CT** a mis en lumière, entre autres, le manque de fiabilité du patrimoine des entités locales (cf. rapport DGFIP).

- **Des difficultés institutionnelles**, notamment au sein de la DGFIP avec les réductions d'effectif et les suppressions de trésoreries (4 000 en 1998, 2 700 en 2013).
  Le candidat peut évoquer les éléments du rapport de la Cour des comptes sur la direction générale des finances publiques paru en 2018. Celle-ci conserve un réseau dense et des effectifs importants. Il pourra mentionner la dématérialisation croissante des procédures qui modifie les exigences en termes d'effectifs et invite à des redéploiements.

ANNEXE 2 (suite)

2. Face au constat d'un principe utile à la gestion publique mais générateur de complexités, des adaptations de ce principe apparaissent souhaitables

2.1. Les assouplissements traditionnels à la procédure comptable facilitent la gestion comptable, tandis que des réformes récentes sont venues remettre en cause le modèle de gestion comptable

- Assouplissements traditionnels à la procédure comptable facilitent la gestion comptable : régies d'avances et de recettes, paiements sans ordonnancement.

- Services facturiers (SFACT) : fluidifier la chaîne de dépense, réduire les délais de paiement en effectuant de contrôles uniques et commun au lieu des contrôles jusque-là effectués séparément. Centres de service partagés (CSP, propres à l'Etat).

- Certification des comptes : de l'Etat, des EPS, expérimentation de la certification pour les CT. Le candidat pourra s'interroger sur les modalités, et sur le rôle du comptable (chargé notamment de l'état de l'actif) et du juge des comptes.

2.2. Si la suppression du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable apparaît peu souhaitable/difficile à mettre en œuvre à court terme, des réformes peuvent être poursuivies afin de rationaliser la gestion publique comptable.

Les propositions faites par les candidats ne doivent pas être une simple énumération mais doivent présenter une cohérence d'ensemble résultant d'une prise de position sur le sujet.

Le candidat doit veiller à la nature des propositions, au regard de la mise en situation qui lui est proposée : il est administrateur civil à la DGCL. Bien qu'il soit sollicité par le cabinet du ministère de l'Intérieur, il n'en demeure pas moins que le ministre de l'Action et des comptes publics « dispose » de la DGCL. Le candidat devra donc trouver un juste équilibre entre les orientations esquissées par le pouvoir politique qui est son autorité hiérarchique, et objectivité dans la formulation de propositions dans l'intérêt général.

Ainsi, si le candidat estime que le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable doit ou ne doit pas être aboli, il doit le justifier.

Le candidat pourra évoquer la poursuite de l'expérimentation du compte financier unique dans les collectivités territoriales. Les ordonnateurs et comptables pourront capitaliser sur l'expérience acquise avec le compte financier unique des établissements publics de santé. Le candidat devra évoquer les enjeux liés à l'expérimentation de la certification des comptes et les constats déjà effectués du manque de fiabilité des comptes des collectivités et entités locales.

L'évolution de l'organisation comptable implique une analyse différenciée selon le niveau d'intégration des services gestionnaires et des comptables :

- La poursuite du déploiement des conventions de partenariat (doc 6), incluant notamment l'expérimentation des services facturiers n'implique pas de changements législatifs ou réglementaires.

- L'évolution vers un modèle d'agences comptables, évoquée par la Cour des comptes dans son rapport de 2018 sur la direction générale des finances publiques.

ANNEXE 2 (suite)

- Le redéploiement des trésoreries en fonction de la carte des intercommunalités ne nécessite pas de changements législatifs ou réglementaires mais impliquerait une réorganisation très importante du réseau de la DGFIP.

- Le transfert de la fonction comptable aujourd'hui exercée par des comptables publics agents aux offices publics de l'habitat, aux collectivités territoriales et aux hôpitaux d'une certaine taille viendrait à remettre en cause *de facto* cette séparation. L'autonomie comptable des collectivités territoriales et de leurs groupements et établissements constituerait une rupture forte avec le modèle français d'administration publique. Elle nécessiterait des garanties, notamment sous forme de certification et d'audit. Compte tenu de la lourdeur législative, réglementaire et technique d'une telle entreprise, cette orientation paraît peu réaliste à court terme.

La question de la responsabilité des ordonnateurs pour les actes budgétaires peut également faire l'objet de propositions (articulation avec la responsabilité personnelle et pécuniaire, responsabilité dans l'engagement des dépenses, réforme de la cour de discipline budgétaire et financière).

ANNEXE 2 (suite)

MEILLEURE COPIE DE FINANCES PUBLIQUES (34 / 40 points)

« Ministère de l'Intérieur
Direction générale des collectivités locales
Affaire suivie par

Paris, le 14 septembre 2018

Note
à l'attention du Directeur de cabinet

Objet : Evolutions du principe de séparation entre ordonnateurs et comptables – Enjeux et pistes de réforme.

Dans un rapport remis en juin 2018, le Comité Action Publique 2022 a proposé de revoir en profondeur l'économie sur laquelle se fonde la gestion financière publique. Il préconise de passer d'une logique de contrôles a priori à des audits internes et des évaluations a posteriori et de mettre fin au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics pour lui substituer un régime de responsabilité unifié des gestionnaires publics limité aux manquements les plus graves (défaut de sécurité des comptes etc.).

En effet, contrairement au Portugal, à l'Italie ou à l'Espagne qui disposent d'un cadre juridique global pour l'ensemble des gestionnaires publics, le droit public financier français se fonde sur une différenciation organique des compétences et des responsabilités entre ordonnateurs et comptables. En vertu de ce principe général des finances publiques, l'ordonnateur est seul compétent pour prescrire l'exécution des recettes et des dépenses, tandis que le comptable public dispose d'un monopole légal pour procéder aux opérations de caisse, après accomplissement de contrôles de régularité externe sur les ordres de recouvrer et de dépenser et sur les pièces justificatives dont ils sont assortis.

Sans remettre en cause la nécessité de contrôles administratifs indépendants et soumis à l'appréciation d'un juge spécialisé, la dématérialisation croissante de la chaîne financière et l'autonomie de gestion promue par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) encouragent un rapprochement entre ordonnateurs et comptables publics (1).

Pour autant, si une organisation efficiente et adaptée des fonctions financières publiques s'avère souhaitable, celle-ci ne semble devoir s'opérer que de façon progressive, sur la base d'expérimentations volontaires autorisées par la loi, et en préservant le monopole de l'Etat sur certaines missions régaliennes aussi que l'appui aux collectivités territoriales de petite taille (2).

1. Les réformes récentes de la gestion publique favorisent un rapprochement entre ordonnateurs et comptables, sans que soit remis en cause le principe de contrôles indépendants

1.1. La séparation entre ordonnateurs et comptables publics concourt au respect de l'objectif de bonne gestion des deniers publics et à la qualité des comptes

Le modèle d'organisation financière que matérialise la séparation organique entre ordonnateurs et comptables publics constitue une garantie pour le citoyen de la légalité des opérations en recettes et en dépenses réalisées par les personnes publiques. Hérité de la Révolution française, il fait obstacle à ce qu'une seule et même entité prescrive et liquide la recette et en obtienne le recouvrement. Il s'agit de prévenir le risque d'arbitraire et de garantir le respect des principes de légalité et de consentement à l'impôt protégés par les articles 13 et 14 de la Déclaration de 1789. Ce principe d'organisation, qui soustrait le comptable public à l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur et lui fait obligation de procéder aux contrôles de régularité prévu par les textes, contribue également à la mise en œuvre du principe prévu par l'article 15 de la même Déclaration de 1789 en vertu duquel « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

ANNEXE 2 (suite)

Il participe, enfin, à l'exigence de régularité, de sincérité et de fidélité des comptes des administrations publiques posé par l'article 47-2 de la Constitution. Erigé au rang de principe général des finances publiques, le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables fait l'objet d'une protection juridique particulière. Seule une loi peut permettre d'y déroger (Conseil d'Etat, Avis, 2007).

Les compétences et les responsabilités reconnues respectivement aux ordonnateurs et aux comptables reposent sur des régimes juridiques et organisations distinctes, qui sont néanmoins assortis de tempéraments.

L'ordonnateur est en principe, le représentant légal de l'exécutif de la personne publique (ministre ou préfet pour le budget de l'Etat, président ou directeur d'un établissement public, maire ou président du conseil régional ou départemental pour les collectivités). Il a seul compétence pour engager, liquider et ordonnancer les dépenses et pour constater les droits, liquider les créances correspondantes et ordonner les ordres de recouvrer. Il ne peut s'ingérer dans les fonctions de comptable public en soustrayant des recettes ou des dépenses à la caisse de ce dernier, au risque d'être déclaré comptable de fait et de devoir rendre compte devant le juge financier des opérations irrégulières dans les mêmes conditions qu'un comptable patent.

Le comptable public ou agent comptable est le plus souvent un agent du ministère des finances. Il échappe à l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur et répond sur ses deniers personnels des manquements aux règles de la comptabilité publique qui s'impose à lui en vertu de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 1963. Il ne peut lui-même prescrire des recettes sous peine de se rendre coupable de concussion. Outre les opérations d'encaissement, de paiement et de tenue des écritures comptables, il est tenu d'exercer des contrôles de régularité externe prévues par les articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Il peut, à cet effet, porter une appréciation sur les actes à l'origine de la créance ou de la dette, sans pour autant avoir compétence pour se faire juge de leur légalité interne (CE, Sect, 8 février 2012, CCAS de Polaincourt).

La réglementation prévoit un certain nombre de tempéraments à cette séparation stricte des fonctions. L'ordonnateur dispose de la possibilité de réquisitionner le comptable dans certains cas prévus par la loi, lorsque ce dernier a suspendu l'exécution de dépenses. Des régies de recettes et d'avance permettent à un agent placé sous la responsabilité de l'ordonnateur et spécialement désigné à cet effet, après avis du comptable, d'encaisser des recettes ou de prendre en charge des dépenses, lorsque l'exécution de ces opérations ne peut être matériellement confiée au comptable. Enfin les textes prévoient, dans certaines hypothèses, la possibilité pour le comptable de prendre en charge des dépenses sans mandatement préalable (dépenses récurrentes liées au remboursement d'annuités d'emprunt, etc.) ou des recettes avant émission de titres.

Les ordonnateurs et les comptables sont soumis à des régimes de responsabilité autonomes contrôlés par des juges distincts. Les premiers relèvent de la juridiction de la Cour de discipline budgétaire et financière à l'exception des ministres et des exécutifs locaux. Cette juridiction réprime un nombre limité d'infractions prévues par le code des juridictions financières (art. L 313-1 et suivants du CJF). Les comptables sont soumis à un régime de responsabilité objective sans faute. Les manquements sont constatés par la Cour des comptes pour les comptables de l'État et les chambres régionales des comptes pour les comptables locaux, même en l'absence de faute ou d'intention.

ANNEXE 2 (suite)

1.2. Les progrès de la dématérialisation et de l'autonomie de gestion tendent à atténuer le besoin de contrôles a priori rigoureux au profit d'une approche partenariale et proportionnée aux enjeux

Le recours accru aux procédures dématérialisées et l'autonomie de gestion croissante reconnue aux gestionnaires, par la LOLF ou les réformes successives de la gestion publique (décret GBCP), favorisent des rapprochements entre les services des ordonnateurs et des comptables. Les conventions de services comptable et financier et les engagements partenariaux ont été promus par les services de la DGFIP pour éliminer les contrôles redondants et optimiser les chaînes comptables et financières, notamment dans l'objectif d'améliorer les échanges d'information et de réduire les délais de paiement. L'article 42 du décret GBCP prévoit la possibilité d'associer l'ordonnateur aux contrôles dans un cadre partenarial. Enfin les articles 41 et 126 du même décret autorisent le déploiement des services facturiers qui permettent de réunir les acteurs de la chaîne financière et comptable au sein d'une même organisation, sous l'autorité du comptable public.

Ces évolutions se heurtent cependant à la permanence de certaines contraintes. Les possibilités de mutualisation demeurent limitées à la sphère de l'Etat. A ce jour, seule la Ville de Paris a mis en œuvre un service facturier avec l'appui de la DRFIP d'Ile-de-France. L'absence de mutualisation des services administratifs des petites collectivités auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fait obstacle à la généralisation de ces nouveaux modes d'organisation. Enfin la diversité des nomenclatures budgétaires et comptables et le défaut d'opérabilité des systèmes d'information entre ordonnateurs et comptables rendent complexe la mise en œuvre de cadres de travail partenariaux.

La forte fragmentation du secteur public local encourage une évolution du mode de jugement des comptes des comptables publics. En dépit du développement de l'apurement administratif pour les comptes à faible enjeu, les chambres régionales des comptes sont compétentes pour juger 16535 comptes en 2015, dont 2183 pour les communes et 6973 pour les EPCI. Pour garantir une plus grande efficacité du jugement des comptes, une approche plus sélective et adaptée aux enjeux paraît requise, tout en développant des synergies avec le contrôle des comptes et de la gestion.

2. Une modernisation pragmatique et progressive de la chaîne financière est préférable à la suppression de la séparation entre ordonnateurs et comptables

2.1. Une gestion financière plus efficace et plus efficiente requiert de rééquilibrer l'asymétrie entre le régime de responsabilité des ordonnateurs et celui des comptables

Une évolution des responsabilités effectives des ordonnateurs et des comptables publics permettrait d'apporter une réponse structurelle aux évolutions de la gestion publique, sans qu'il soit nécessaire de remettre en cause leur séparation organique. En effet, des rapprochements ont d'ores et déjà été rendus possibles par la voie réglementaire à partir de dispositifs partenariaux. Ces évolutions ont pu avoir lieu sans mettre fin à la séparation entre ordonnateurs et comptables, garante de contrôles indépendants et de comptes publics de qualité. Un renforcement de cette démarche est possible sans qu'il soit besoin de modifier la loi. A ce titre, il pourrait être envisagé de modifier le décret GBCP pour étendre les possibilités de contrôles partenariaux et favoriser des contrôles a posteriori de pièces justificatives dans le cadre d'un programme de contrôle proportionné aux risques et aux enjeux financiers. Les ordonnateurs pourraient être encouragés à développer des procédures de maîtrise des risques audités régulièrement par le comptable. Les rapports réalisés par ce dernier dans ce cadre pourraient être soumis au vote de l'organe délibérant de la collectivité.

Si le rapport Nadal de 2015 appelle à revoir le champ des justiciables de la CDBF, il convient de procéder à un rééquilibrage prudent du régime de responsabilité des ordonnateurs. Une récente décision du Conseil constitutionnel de 2016 montre que l'exemption dont bénéficient les ministres et les exécutifs locaux ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant la loi et à l'article 15 de la Déclaration de 1789.

ANNEXE 2 (suite)

Si le champ des infractions peut être revu pour tenir compte de certains manquements en matière de gestion financière ou pour limiter les cas dans lesquels les agents sont couverts par l'exécutif de la collectivité, une réforme plus générale est peu réaliste.

La responsabilité managériale des gestionnaires publics pourrait obtenir son plein effet en privilégiant les audits partenariaux entre ordonnateurs et comptables. Pour les collectivités de petite taille, les EPCI pourraient être incités, via une bonification de leur dotation globale d'intercommunalité, à développer des services administratifs mutualisés pour leurs communes membres et à conclure des contrats partenariaux avec les services de la DGFIP.

2.2. Des aménagements légaux pourraient autoriser à titre expérimental, des services financiers unifiés en vue de l'élaboration d'états comptables uniques

Pour déroger au principe de séparation entre ordonnateur et comptable, une modification légale et nécessaire. Celle-ci pourrait autoriser des collectivités de grande taille à expérimenter, dans des conditions prévues par la loi, la mise en place de services financiers uniques. La responsabilité financière et pécuniaire serait réunie dans les mains de l'exécutif local.

A court terme, ces expérimentations volontaires devraient être précédées de rapprochements entre les services et les systèmes d'information de l'ordonnateur et du comptable. Des référentiels comptables communs élaborés sur le modèle de la M57, pourraient être déployés à cet effet.

A moyen terme, une expérimentation pourrait être conduite sur une période de trois ans. L'État pourrait apporter un appui technique et juridique à cet effet, en lien avec les chambres régionales des comptes en charge de l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

A long terme, le dispositif de production commune d'un compte financier unique pourrait faire l'objet d'une évaluation. Celle-ci déterminerait la nécessité d'améliorer le dispositif et permettrait d'établir si ce nouveau mode d'organisation doit être pérennisé, le cas échéant, et étendu à d'autres collectivités. Un bilan pourrait être établi à destination du Parlement à cet effet ».

ANNEXE 3

Eléments de correction de l'épreuve de composition de droit

Sujet : « Le statut de la fonction publique »

Remarques : ce sujet ne porte pas sur le statut général, du moins pas uniquement, et n'est pas non plus un sujet sur le fonctionnaire. Il faut prendre garde à un tel sujet qui peut vite amener à traiter tout le droit de la fonction publique.
Il n'existe pas un plan idéal. Néanmoins, quelques blocs paraissent incontournables.

1er bloc (nombreux éléments pouvant figurer dans une introduction)

Ce bloc peut être organisé autour de 4 idées.

➢ **Définitions** des termes du sujet :

• **statut** : de manière générale, c'est un ensemble de textes qui règlent la situation d'une personne ou d'un groupe de personnes. Ensuite le candidat peut affiner la définition, en précisant que cet ensemble de textes législatifs et/ou réglementaires fixe les garanties fondamentales (tant les droits que les obligations) accordées à un groupe (comme le corps des fonctionnaires et des agents publics. Le candidat peut souligner ici que le statut de la fonction publique n'est pas de nature constitutionnelle, puisque la Constitution ne vise pas directement la fonction publique (on peut toujours rattacher à la fonction publique certains articles : article 13, article 64…) ; il est donc législatif et réglementaire ;

• **fonction publique** : la définition la plus simple est sans doute celle consistant à dire que la fonction publique recouvre les agents dont les agents sont soumis aux règles du droit public ; ce qui permet de distinguer service public et fonction publique, qui peuvent rapidement être confondues. Tout agent travaillant pour un service public n'est pas soumis aux règles de droit public ; on peut penser aux agents des EPIC qui sont, sauf exception (dirigeant et comptable), des personnels de droit privé, mais aussi aux associations ayant des missions de service public ou encore au personnel de nombreuses entreprises publiques.

Cette définition des termes du sujet est importante. Le candidat peut ici préciser qu'étudier le statut de la fonction publique va au-delà de l'étude du seul statut général de la fonction publique.

➢ Le candidat peut avancer des **données chiffrées** dans son introduction (données qui pourront d'ailleurs être réexploitées ailleurs pour le débat fonctionnaires/contractuels). Le candidat dans l'introduction peut soit donner des données globales (par exemple, effectifs de la fonction publique, 5,5 millions de personnes), soit déjà entrer dans le détail des différentes « branches » de la fonction publique (étatique : 2,4 millions ; territoriale : 1,8 million et hospitalière : 1,1 million). A ce niveau, il paraît nécessaire que le candidat ait une connaissance des ordres de grandeurs de la fonction/ou des fonctions publiques, et pas forcément une connaissance exacte des chiffres (le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017 donnait 2 398 031 pour l'État, 2,4 est parfaitement acceptable).

Le candidat peut déjà à ce niveau expliquer que dans les effectifs, il convient de différencier les fonctionnaires (civils et militaires) des agents contractuels. Il peut donner des ordres de grandeur… en disant que les contractuels représentent entre 15 et 19 % de chacune des fonctions publiques (données du rapport précité : 15,8 % pour l'État ; 18,8 pour la territoriale et 17,6 pour l'hospitalière).

Une nouvelle fois la présence de telles données chiffrées est importante car cela permet de savoir de « quoi » ou de « combien » on parle.

ANNEXE 3 (suite)

➢ Le candidat peut faire un bref **rappel historique** de l'apparition d'un statut de la fonction publique.

Premier statut général de la fonction publique étatique est promulgué en 1941 (État français de Vichy). Ce statut est supprimé à la Libération. En 1946 (loi du 19 octobre) nouveau statut général ; celui-ci sera remplacé par un nouveau (ordonnance du 4 février 1959) suite à la promulgation de la Constitution de 1958. Ces statuts concernent les fonctionnaires de l'Etat. Pour les agents des collectivités et des hôpitaux publics ce sont d'autres textes qui vont s'appliquer (pour les agents territoriaux, loi de 1952) et pour les hospitaliers (loi de 1955). La dernière avancée aura lieu en 1983-1984-1986, avec un nouveau statut général de la fonction publique.

Le candidat peut être amené à **interroger la notion même de statut**, c'est là un aspect important. La notion de statut (qui n'est pas synonyme de statut général) va au-delà d'un texte emblématique... le statut est composé d'un ensemble de textes visant à encadrer la fonction publique. Aussi ce statut découle, comme on le verra, du statut général, de statuts particuliers ou spéciaux, mais aussi d'autres textes législatifs (loi Déontologie du 20 avril 2016) et de décisions de justice (juge administratif qui a pu dégager des PGD ou des principes juridiques : droit à rémunération après service fait -CE 7 décembre 1962, Fédé. Générale des fonctionnaires CGT-FO-, conditions générales de l'avancement dans la carrière -CE, 27 novembre 1964, Fédé nationale des syndicats chrétiens de fonctionnaires-, etc.).

➢ Enfin, le candidat peut s'interroger sur les **raisons de l'existence d'un statut** de la fonction publique.

Adopter un statut permet principalement deux choses (la conception actuelle repose sur un équilibre entre ces deux éléments, mais à différents moments de l'histoire la balance a pu être déséquilibrée -ex. du statut de 1941) :

- démontrer que les agents publics (au sens large : fonctionnaires et agents) ne sont pas des employés comme les autres : ils travaillent pour une collectivité publique (État, collectivités, hôpitaux, etc.) et donc les attentes pesant sur eux sont particulières, dès lors qu'ils sont au service, de manière pragmatique, du public, et de manière plus conceptuelle et juridique, de l'intérêt général. Aussi peuvent peser sur eux des obligations particulières (par exemple : exclusivité, neutralité, résidence, réserve, loyauté, voire serment -magistrats, comptables publics...). Ces obligations pesant sur les agents publics permettent de protéger et de garantir l'intérêt général ;

- démontrer, une nouvelle fois, que les agents publics (ici aussi au sens large) ne sont pas des employés comme les autres : ils ont besoin d'une protection juridique particulière car leur contrat n'est pas un contrat de droit privé (d'ailleurs pour les fonctionnaires il s'agit d'une situation statutaire et réglementaire et non contractuelle) et leur employeur n'est pas un simple employeur privé. Il peut y avoir un besoin de rééquilibrage de la relation juridique entre l'employeur (qui bien souvent incarne la puissance publique) et l'employé. Aussi le statut affirme un certain nombre de droits et libertés (par exemple la transparence -le candidat peut faire une allusion à l'affaire des fiches en 1905-, libertés individuelles (notamment opinion et expression), conditions d'accès) et collectives (notamment réunion, grève, association, syndicat -sauf exception). Le statut permet d'affirmer que le fonctionnaire ou l'agent n'est pas démuni face à un employeur public « surdimensionné » juridiquement.

Derrière le statut de la fonction publique peut donc apparaître une idée d'équilibre.

ANNEXE 3 (suite)

2e bloc (ou 2e et 3e blocs tant les questions sont vastes) : le système statutaire

➢ **Le statut général de la fonction publique et les autres statuts**

Le candidat peut expliquer que l'idée d'un statut de la fonction publique est mise en œuvre à travers différents textes, dont le plus connu est le statut général de la fonction publique.

- **Statut général** de la fonction publique

Rappel des grandes lois : loi du 13 juillet 1983 (le candidat ne connaîtra peut-être pas les dates exactes de ces lois, mais il doit tout de même en connaître les années) qui porte droits et obligations des fonctionnaires. Cette loi s'applique aux trois différentes fonctions publiques. Lois du 11 janvier 1984 concernant la fonction publique de l'État, du 26 janvier 1982 concernant la fonction publique territoriale et enfin loi du 9 janvier 1986 concernant la fonction publique hospitalière.

Chacune de ces lois constitue un titre du statut général de la fonction publique.

Le candidat peut présenter de manière générale chacune des fonctions publiques (éléments chiffrés, si non déjà donnés en détail dans l'introduction, principaux services, spécificités de ces différentes fonctions publiques), mais en veillant à ne pas perdre son sujet de vue.

Il faut rappeler que la notion de fonction publique consacrée par le statut général va au-delà des seuls fonctionnaires (notion à définir : personne titularisée dans un grade de la hiérarchie administrative) pour englober l'ensemble des agents publics (employés par une personne publique et soumis à un régime de droit public).

Ce statut général peut être complété par d'autres lois (le statut étant un ensemble de lois et règlements et non pas seulement le statut général), comme la loi Déontologie du 20 avril 2016.

- **Les autres statuts**

Il s'agit ici des statuts autonomes : principalement, militaires (loi du 24 mars 2005) et magistrats (ordonnance du 22 décembre 1958). Le statut général n'est pas applicable.
Ensuite peuvent exister ce que l'on désigne sous le vocable de statuts « spéciaux ». Le statut général est applicable mais des textes sont venus renforcer certaines obligations (ou interdictions : grève) pour certains corps : police, contrôle aérien, sécurité extérieure, pénitentiaire, etc.

Que ce soit le statut général, les statuts autonomes ou les statuts spéciaux, ces textes remplissent bien leur rôle de statut en fixant les garanties fondamentales.

- **Comme déjà vu dans le 1er bloc** (et rappelé au 1er point ci-dessus), la notion de statut de la fonction publique peut être interrogée, pour **aller au-delà des textes intitulés « statut »** ; loi sur la déontologie par exemple ; jurisprudence du Conseil d'État venant affirmer des droits et obligations. Le statut de la fonction publique n'est pas seulement le statut général et autres statuts particuliers ou spéciaux.

➢ **Les droits, libertés et obligations** découlant de l'existence d'un statut de la fonction publique
C'est là sans nul doute l'objectif principal d'un statut de la fonction publique : fixer un cadre d'action aux fonctionnaires (et par extension à tous agents publics).

Un piège pour le candidat serait sans doute de vouloir trop en dire pour tout traiter (ce n'est pas exclusivement le thème de ce sujet). Le candidat doit faire preuve d'un esprit de synthèse pour montrer ce qu'apporte un statut :

ANNEXE 3 (suite)

• **conditions d'accès** :
- principe du recrutement par concours qui permet de garantir l'égalité d'accès à tous, ce qui est une garantie fondamentale, Conseil constitutionnel, 19 décembre 1963, 63-23 L) ;
- absence de discrimination politique (CE, 28 mai 1954, Barel) et religieuse (CE, 8 décembre 1948, Pasteau), égalité des sexes ;

• **obligations** :
- la loi du 20 avril 2016 complète le statut général (titre 1er) en précisant que le fonctionnaire « exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ». Le candidat peut ici décrire les obligations qui font la spécificité de la fonction publique : impartialité (PGD : CE, 7 juillet 1965, FNTR), neutralité CE, 3 mai 1950, Delle Jamet), probité, obligation d'information du public, loyauté, etc. ;

• **droits et libertés** :
- le candidat peut ici présenter les principale libertés individuelles et collectives découlant du statut de la fonction publique : opinion, expression, liberté syndicale, droit de grève, etc.

3e bloc : la question du maintien d'un statut de la fonction publique

➢ Un **statut sous influences** croisées et croissantes

Montrer que l'idée même d'un statut de la fonction publique évolue sous influences :

- influence du **droit du travail**, qui peut servir pour combler les vides des textes encadrant la fonction publique ou qui sert dans le cadre de l'augmentation de la contractualisation (CDI)… idée d'une « travaillisation » de la fonction publique ;
- influence du droit de l'**union européenne** qui remet en cause la fonction publique à la française telle que mise en place par les textes nationaux (fin de la condition de nationalité pour les ressortissant de l'UE ; rapprochement des conditions de travail des secteurs privés et publics) et qui à travers les transpositions vient opérer une certaine harmonisation (équivalence des diplômes, reprise des contrats à l'occasion de transferts d'activité…) ; influence aussi du droit de la **convention européenne des droits de l'homme** ;
- influence grandissante du **management public et de la gestion des ressources humaines** qui poussent vers la modernisation avec une plus grande recherche de l'efficacité et de la productivité (performance)… influence qui amène à réfléchir sur les liens entre la personne publique et ses agents et donc sur la pertinence du statut de la fonction publique.

➢ De l'**existence même d'un statut de la fonction publique**

Sur un tel sujet le candidat ne peut ignorer les travaux et pistes du **Comité action publique 2022** (CAP22).

Les candidats peuvent mentionner diverses idées dans l'air du temps :

- idée de la recherche de performance et du recours accru à la contractualisation et donc augmentation du nombre d'agents évoluant en dehors du statut de la fonction publique ;
- idée selon laquelle l'État se banalisant et l'État de droit étant nettement affirmé (les tribunaux étant là pour protéger les individus et donc les travailleurs), la relation de l'Etat (voire de toutes collectivités publiques) avec ses agents doit aussi se rapprocher du droit commun ;
- idée selon laquelle le droit privé est protecteur et que somme toute le statut ne consacre pas des droits et libertés bien différents de ceux du code du travail (il faut sans doute rappeler que « l'emploi à vie » n'est nullement un acquis de droit -d'ailleurs les statuts fixent des procédures disciplinaires pouvant déboucher sur un licenciement- mais seulement une situation de fait, due à ce que l'État est moins soumis aux aléas économiques que les employeurs privés).

En poussant l'idée à l'extrême, les personnes publiques pourraient-elles fonctionner uniquement avec des personnels en CDI ou CDD soumis au code du travail… loin de tout statut de la fonction publique ?

ANNEXE 3 (suite)

MEILLEURE COPIE DE DROIT PUBLIC (16 / 20 points)

« A l'heure où la nouvelle ministre de la jeunesse et des sports sort d'une réunion d'arbitrages (dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2019) en affirmant que quelque mille postes mis en jeu sont sauvés mais ne relèveront plus du statut de la fonction publique, à l'heure où une disposition législative (certes censurée par le Conseil constitutionnel) prévoit d'ouvrir plus largement des emplois publics aux contractuels, à l'heure encore où le rapport « Action publique 2022 » cible la fonction publique, ses doublons, son poids, il apparait que le sort réservé à la fonction publique est peu fameux.

La fonction publique est communément admise comme désignant l'ensemble des personnels des personnes publiques que sont l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et enfin l'hôpital public. Dans cette acception générale se retrouvent environ 5,5 millions de personnes. Précisément, la fonction publique est plus restreinte, elle concerne uniquement les agents nommés par une autorité publique dans un emploi permanent et titularisés. Ces agents, fonctionnaires de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière sont dans une situation exorbitante du droit privé du travail – celui-ci reposant sur le contrat : leur situation est légale et réglementaire. Cette situation exorbitante se traduit dans une branche du droit administratif, le droit de la fonction publique. Ce droit essentiellement prétorien a été condensé et approfondi dans l'édiction du statut de la fonction publique. Si celui-ci a connu trois versions entre 1946 et 1983, il tient aujourd'hui de quatre textes de loi, adoptés entre 1983 et 1986 dont le titre Ier est constitué de la loi de décembre 1983 portant « droits et obligations des fonctionnaires ». C'est donc à la fin du XXe siècle seulement, après quelques siècles d'existence de l'Etat, un siècle après les lois municipale et départementale de la IIIème République, qu'intervient ce statut de la fonction publique. Sa longue maturation tient notamment à la complexité, entendue comme diversité, de l'emploi public.

Si ce dernier est synonyme de sujétions et de droits, l'imaginaire collectif retient davantage les droits (acquis) pour les mettre en cause. La crise financière, la crise de l'État-providence et de la notion du service public conduisent souvent à dénoncer la fonction publique et son statut, trop protecteur, à essayer de le contourner.

Ce statut est-il à ce point un carcan, différent du droit privé, pour mener à bien la réforme de l'État ? N'est-il pas un point d'équilibre entre sujétions et droits ? Quelles réalités de l'emploi et de l'action publics recouvre-t-il vraiment ?

Si le statut de la fonction publique a reconnu des droits sociaux aux personnels, il a néanmoins conservé une certaine diversité et souplesse à l'emploi public (I). En outre, le statut de la fonction publique a su à la fois se rapprocher du droit privé du travail tout en conservant des sujétions, vecteurs possibles de mutation (II).

I. Le statut de la fonction publique a uniformisé les droits des agents publics mais a préservé une certaine diversité et souplesse à l'emploi public

A. Le développement de l'État, sa déconcentration, la décentralisation exigeaient que le législateur se saisisse de la question de l'emploi public pour l'harmoniser autour de droits et sujétions

1. Il a fallu attendre le régime de Vichy pour qu'un premier statut voie le jour, aussitôt annulé par le gouvernement provisoire de la République Française. Il va sans dire que la liberté de conscience n'était pas au centre de ce premier texte.

Jusqu'alors, aucun texte de droit positif ne formalisait le contour de la fonction publique qui s'était avant tout constituée autour des corps ou grands corps qui existent toujours aujourd'hui. Ainsi, quelques principes avaient été dégagés avec en particulier l'émergence du concours, ou encore un système proche de la carrière où l'agent commençait en « surnuméraire ».

ANNEXE 3 (suite)

Mais, comme en témoigne l'arrêt Winkell en 1909, non seulement les fonctionnaires ne se voyaient pas reconnaître le droit de grève pourtant acquis en 1884 mais en plus ils demeuraient dans une situation improprement qualifiée de contractuelle. Il devenait indispensable de clarifier la situation juridique des agents de l'administration.

2. L'après-guerre, favorable aux droits sociaux, favorise la construction d'un statut général qui aboutira au statut actuel de la fonction publique.

Un premier statut a été obtenu en 1946, sous l'impulsion du ministre Maurice Thorez. Il mettait notamment l'accent sur le droit de participation du fonctionnaire. En 1959, ce statut est abandonné au gré de l'impératif que constitue l'article 34 de la Constitution de la Ve République qui prévoit que le sujet de la fonction publique relève de la loi : une ordonnance reprend alors le statut de 1946 avec cependant une lecture moins favorable à la participation. Enfin, en 1983, c'est le ministre Anicet le Pors qui accomplit une des promesses de campagne du Président de la République en présentant successivement quatre lois au Parlement qui constitueront le statut de la fonction publique, un statut législatif donc. Si les sujétions y sont bien présentes, le titre I s'intitulant « droits et obligations » des fonctionnaires, le statut permet de fixer en droit positif des libertés qui avaient été acquises par la jurisprudence : la liberté de conscience par exemple (CE, arrêt Barel 1954), le droit de grève (CE, arrêt Dehaene, 1950). Le droit syndical est reconnu. Le système de la carrière est défini avec la mention du concours, de l'avancement, de l'appartenance à un corps ou à un cadre d'emploi (pour la fonction publique territoriale).

B. L'harmonisation n'a cependant pas été jusqu'à nier la diversité de l'emploi public

1. Ainsi, le statut de la fonction publique c'est aussi au-delà du titre I, 3 lois propres à la fonction publique de l'Etat, celle des collectivités territoriales et celle de l'hôpital.

Le statut général se décline ainsi vers les trois ensembles qui regroupent les employeurs publics. Quelques différences essentielles interviennent même si l'objectif était d'instituer une parité entre les trois fonctions publiques. Ces différences tiennent à des exigences constitutionnelles, notamment celle de la libre administration des collectivités territoriales qui font l'objet d'un titre spécifique (titre XII) dans la constitution. Ainsi, le fonctionnaire lauréat d'un concours de la fonction publique territoriale n'a-t-il pas d'emploi au sortir de son concours, il doit être recruté en vertu de la liberté de la collectivité. De la même façon, même si les règles se sont un peu durcies, il peut perdre son emploi et relever alors du centre départemental de gestion.

2. En outre, quelques fonctions sont demeurées hors statut ou ont exigé des statuts spéciaux.
C'est d'abord le cas des magistrats, de l'ordre judiciaire au gré de l'article 66 de la Constitution, mais aussi de l'ordre administratif au gré d'une décision du Conseil Constitutionnel de 1980, qui, au nom de leur indépendance, n'émargent pas au statut général. C'est ensuite le cas des fonctionnaires des Assemblées parlementaires au nom du principe de la séparation des pouvoirs.
Enfin mais il s'agit d'une autre circonstance, des statuts spécifiques ont cours pour les fonctionnaires que ne bénéficient pas du même panel de droits que ceux énoncés au statut général : il en est ainsi des policiers par exemple, quant à leurs droits sociaux (grève), pour des raisons tenant aux impératifs de continuité du service public et de maintien de l'ordre public.

Au-delà d'une harmonisation incomplète et souhaitable de la fonction publique, il revient de souligner que l'érection du statut n'a pas interdit que l'emploi public continue de se développer avec le recours à des agents non-titulaires, gage d'une souplesse que le statut ne permettait pas.

ANNEXE 3 (suite)

II. Alors que le statut de la fonction publique garantit des droits proches de ceux du travail, les sujétions afférentes pourraient apporter la souplesse réclamée

A. Le statut et le droit de la fonction publique intègrent les évolutions du droit du travail avec en outre le maintien de sujétions

1. Le fonctionnaire serait devenu un travailleur comme un autre avec une incorporation progressive du droit privé du travail dans le droit de la fonction publique.

En témoignent l'interdiction de licencier une femme enceinte, la fin des discriminations homme-femme (suppression en l'espèce des congés propres aux mères de famille), l'obligation d'une rémunération au niveau du SMIC ou encore la réforme récente de la formation professionnelle et l'allongement à quarante ans de la durée de cotisation, pour l'ouverture des droits à la retraite.

2. Demeurent néanmoins des exorbitances, des sujétions qu'il convient de rappeler dans la période de diatribe contre les fonctionnaires.
Ainsi, le fonctionnaire est tenu à un devoir de réserve, un devoir de neutralité (au regard notamment de la laïcité), un devoir d'obéissance également même si ce dernier est nuancé par la jurisprudence Langneur selon laquelle il y a un devoir de désobéissance quand l'acte du supérieur hiérarchique est manifestement illégal (voie de fait). Des développements devraient encore intervenir sur ce point au gré de la législation sur les lanceurs d'alerte. Peut encore être signalée l'interdiction du cumul d'emploi.

B. Le statut, en n'embrassant pas la totalité de l'emploi public et en intégrant des sujétions – y compris nouvelles -, peut être un outil face aux exigences de transformation de l'action publique

1. Le statut n'est pas un obstacle à l'évolution de l'État.

En l'occurrence, la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a conduit à diminuer la masse salariale dans de grands ministères, dont Bercy, n'a pas fait abstraction du statut. Celui-ci n'empêche pas la diminution de la masse salariale.

Son unicité a aussi pu être un avantage au moment des transferts des agents opérés dans le cadre de la décentralisation.

En outre, le poids des structures paritaires, individuelles ou collectives, mais aussi des syndicats ont amené l'administration et ses agents à apporter plus de souplesse dans ce statut par l'intermédiaire de ce que l'on pourrait appeler la soft law. Il en a été ainsi lors de la réforme de la formation professionnelle menée dans les années 2010.

2. Enfin le statut correspond à des droits mais aussi à des devoirs comme le rappelle la récente loi de 2016 sur la déontologie des fonctionnaires.

Les agents publics titulaires sont dans une situation légale et réglementaire qui dépend uniquement de l'autorité administrative : il n'y a ainsi pas de droits acquis du fonctionnaire.

La dernière loi sur la déontologie la place également dans une situation de sujétion avec des obligations pour certains d'entre eux de renseigner des déclarations d'intérêt.

En outre, le fonctionnaire est de plus en plus responsabilisé, non pas juridiquement puisqu'il est protégé mais en terme de gestion avec, dans le cadre de la dernière loi organique relative aux lois de finances, une responsabilisation des gestionnaires.

Ainsi, le statut peut-il être davantage considéré comme un outil du changement au service d'une administration plus transparente ».