

# **L'État et les politiques publiques**

Enjeux, acteurs et dispositifs

Tout le catalogue sur  
[www.dunod.com](http://www.dunod.com)



# L'État et les politiques publiques

Enjeux, acteurs et dispositifs

Catégories A et B

**2<sup>e</sup> édition**

Patrick Horusitzky

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, Paris, 2013

ISBN : 978-2-10-070007-3

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	1
<b>1 Les attributions de l'État en France</b> .....	6
I. La constitution d'un État fort et centralisé .....	6
II. Un pouvoir aujourd'hui partagé avec l'échelon supranational (Union européenne) et infranational (collectivités locales).....	15
<b>2 Les modes d'élaboration, d'adoption et d'évaluation des politiques publiques nationales</b> .....	24
I. La phase d'élaboration .....	24
II. La phase d'adoption.....	27
III. L'évaluation des politiques publiques.....	32
<b>3 La régulation de l'économie par l'État</b> .....	35
I. Enjeux et objectifs .....	35
II. Contenus et évolutions .....	40
III. Moyens financiers et organisationnels .....	46
IV. Bilan et perspectives .....	50
Entraînement.....	58
<b>4 L'État et la justice</b> .....	60
I. Enjeux et objectifs .....	60
II. Contenus et évolutions .....	63
III. Moyens financiers et organisationnels .....	70
IV. Bilan et perspectives .....	71
Entraînement.....	75

<b>5</b>	<b>La politique de lutte contre l'exclusion sociale</b> .....	77
	I. Enjeux et objectifs .....	77
	II. Contenus et évolutions .....	78
	III. Moyens financiers et organisationnels .....	83
	IV. Bilan et perspectives .....	85
	Entraînement.....	88
<b>6</b>	<b>La politique de santé</b> .....	90
	I. Enjeux et objectifs .....	90
	II. Contenus et évolutions .....	91
	III. Moyens financiers et organisationnels .....	99
	IV. Bilan et perspectives .....	100
	Entraînement.....	103
<b>7</b>	<b>La politique culturelle</b> .....	105
	I. Enjeux et objectifs .....	105
	II. Contenus et évolutions .....	107
	III. Moyens financiers et organisationnels .....	110
	IV. Bilan et perspectives .....	112
	Entraînement.....	114
<b>8</b>	<b>La sécurité extérieure</b> .....	116
	I. Enjeux et objectifs .....	116
	II. Contenus et évolutions .....	120
	III. Moyens financiers et organisationnels .....	125
	IV. Bilan et perspectives .....	128
	Entraînement.....	129
<b>9</b>	<b>La sécurité intérieure</b> .....	131
	I. Enjeux et objectifs .....	131
	II. Contenus et évolutions .....	133
	III. Moyens organisationnels et financiers .....	137
	IV. Bilan et perspectives .....	139
	Entraînement.....	143

<b>10 Les politiques de la famille et la prise en charge des personnes âgées</b> .....	145
I. Enjeux et objectifs .....	145
II. Contenus et évolutions .....	149
III. Moyens financiers et organisationnels .....	153
IV. Bilan et perspectives .....	156
Entraînement.....	160
<b>11 La politique du logement</b> .....	162
I. Enjeux et objectifs .....	162
II. Contenus et évolutions .....	164
III. Moyens financiers et organisationnels .....	170
IV. Bilan et perspectives .....	171
Entraînement.....	173
<b>12 Les politiques industrielles et de l'emploi</b> .....	175
I. Enjeux et objectifs .....	175
II. Contenus et évolutions .....	177
III. Moyens financiers et organisationnels .....	186
IV. Bilan et perspectives .....	189
Entraînement.....	191
<b>13 La politique de l'éducation</b> .....	193
I. Enjeux et objectifs .....	193
II. Contenus et évolutions .....	195
III. Moyens financiers et organisationnels .....	200
IV. Bilan et perspectives .....	202
Entraînement.....	210
<b>14 Les politiques transversales : réforme des politiques publiques, développement durable, économie numérique</b> .....	212
I. La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la modernisation de l'action publique (MAP) .....	212
II. La politique du développement durable.....	216
III. L'État et la nouvelle économie numérique .....	220
Entraînement.....	224

<b>15</b>	<b>Pour réussir les écrits à coup sûr, maîtriser la méthodologie de l'épreuve de dissertation</b> .....	226
	I. Indications méthodologiques.....	226
	II. Sujets avec corrections rédigées.....	230
	III. Plans détaillés .....	241
<b>16</b>	<b>Pour être fin prêt le jour du « grand oral »</b> .....	252
	I. Questions « Connaissances ».....	252
	II. Questions « Bon sens citoyen » .....	255
	III. Questions « Sens du service public » .....	257
	IV. Questions « Mises en situation » .....	259
	<b>Annexe statistique</b> .....	261
	<b>Bibliographie</b> .....	265
	<b>Index</b> .....	267

 **Ressources numériques**

**Fiches IRA**

Pour aller plus loin et mettre toutes les chances de votre côté pour réussir le concours, nous vous proposons des documents complémentaires (fiches des thèmes annuels du concours IRA renouvelés tous les ans) disponibles sur le site Internet Dunod.

**Comment y accéder ?**

Sur le site **dunod.com**, connectez-vous à la page de l'ouvrage (grâce aux menus déroulants, ou en saisissant le titre, l'auteur ou l'ISBN dans le champ de recherche de la page d'accueil).

Sur la page de l'ouvrage, sous la couverture, cliquez sur le lien « Compléments en accès réservé ».



# INTRODUCTION

L'objet de cet ouvrage est, sur un plan général, de fournir à tout lecteur intéressé des connaissances à jour sur les politiques publiques menées par l'État en France.

Ces connaissances peuvent se révéler utiles, voire indispensables, pour de multiples raisons : la préparation d'une réflexion ou d'un exposé en entreprise sur l'environnement institutionnel de celle-ci ; le besoin de nourrir un point de vue ou une position dans un cadre associatif ou de vie politique locale ; ou tout simplement la culture désintéressée de thèmes qui structurent fortement notre existence collective.

Mais, plus spécifiquement, le **présent ouvrage répond à deux objectifs se rapportant aux concours administratifs** :

## À l'écrit

### *Concours de catégorie A*

L'objet est, dans ces pages, de préparer les candidats aux concours administratifs comportant une dissertation où la culture publique joue un rôle essentiel.

Pleinement conçu dans la perspective du concours actuel des IRA<sup>1</sup>, ce livre apportera aussi des éléments de réflexion et de compréhension aux futurs lauréats des concours IASS<sup>2</sup>, EN3S<sup>3</sup>, Directeur d'Hôpital... Ces derniers concours font certes appel à la culture générale littéraire et historique avec laquelle l'IRA a rompu depuis la réforme de son concours intervenue en 2008. Mais les sujets de ces concours « ancienne manière » comportent en général aussi des références à la vie publique que le présent ouvrage peut permettre de décrypter.

Enfin les candidats aux **concours du ministère de l'Économie et des Finances** (inspecteur des finances publiques) tireront profit de la lecture de cet ouvrage qui leur permettra, en vue de l'épreuve de note de synthèse, de rentrer plus aisément dans les dossiers à résumer, d'en interpréter correctement le sens et, au final, de gagner un temps précieux au bénéfice de la phase de rédaction.

1. Instituts régionaux d'administration.

2. Inspecteur des affaires sanitaires et sociales.

3. École nationale supérieure de la sécurité sociale.

## Concours de catégorie B

Le concours de **secrétaire administratif** comporte des références explicites aux politiques publiques, notamment dans l'intitulé de l'épreuve (dite « épreuve n° 2 ») constituée de réponses courtes, visant notamment à évaluer chez le candidat « **l'intérêt porté aux politiques publiques** ». Le présent ouvrage est donc particulièrement indiqué pour la préparation de ce concours ainsi que des autres concours de la catégorie B qui s'en rapprochent.

## À l'oral

Les différentes épreuves d'entretien avec un jury (« le grand oral ») présentes dans la plupart (sinon dans tous) les concours de catégorie A (et parfois B<sup>1</sup>) pénalisent très fortement les candidats qui arriveraient insuffisamment préparés aux questions que soulèvent les politiques publiques. La lecture du présent ouvrage garantira ces candidats contre le risque d'être surpris en flagrant délit d'inculture publique. Il leur sera aussi un allié précieux dans l'organisation de leurs révisions, en leur évitant la dispersion de leurs efforts entre de multiples ouvrages et sources hétérogènes quant au degré de détail des problématiques abordées et quant à la fiabilité.

À cet égard, pour l'oral comme pour l'écrit, **cet ouvrage propose des argumentations entièrement construites**, réutilisables en l'état, et ne laisse pas le lecteur « se débrouiller » au milieu d'une somme d'éclairages, de « focus » et de « zoom » qui valorisent la capacité de mémorisation du candidat, alors que c'est sa capacité de réflexion qui est sollicitée par les épreuves.

Dans cet objectif, chaque politique publique abordée dans ces pages se présente comme un récit intelligible, à l'opposé d'une compilation d'informations brutes peut-être rassurantes mais en réalité inutiles. Le ton est celui qui convient à une copie de concours administratif, si bien qu'en s'appropriant les pages qui suivent, le lecteur intériorisera les méthodes d'exposition et de raisonnement attendues par le jury, les procédés rhétoriques et les conventions de forme, en même temps que le contenu des politiques publiques.

Placer le candidat dans les meilleures conditions pour pouvoir donner du sens à ses copies de concours, telle est finalement l'ambition de cet ouvrage.

## La méthodologie de l'épreuve de dissertation

Réussir l'épreuve de dissertation relative aux politiques publiques suppose la maîtrise d'un certain nombre de contraintes et de priorités méthodologiques :

---

1. Ainsi le concours de secrétaire administratif prévoit une épreuve orale d'admission durant laquelle le jury interroge le candidat à propos d'un « texte court relatif à un sujet de société en rapport avec **le rôle des administrations ou portant sur une politique publique** ».

## ***Rattacher le sujet à des thématiques intéressantes***

Ci-dessous, un corrigé possible du sujet donné en 2010 au concours des IRA montre comment on peut et doit élargir un sujet relativement étroit et technique à une problématique d'envergure beaucoup vaste et générale, provoquant ainsi un supplément d'intérêt de la part du jury.

### **Exemple de corrigé pour le concours IRA 2010**

Sujet : « L'autonomie des universités témoigne-t-elle d'une évolution de la place et du rôle de l'État ? »

I. Le passage d'un État gestionnaire à un État stratège et régulateur...

A) Un passage illustré par la question des universités...

B) ...mais s'inscrivant dans une tendance lourde commune à plusieurs autres domaines de l'intervention de l'État

II. ...correspond à des évolutions progressives et prudentes, non à une révolution

A) Y compris dans le domaine des universités, l'État garde ses moyens d'action classiques...

B) ...d'autant plus que la question de l'intérêt général demeure au centre des problématiques

## ***Ne pas confondre esprit critique et facilité polémique***

On n'attend pas du candidat l'acidité d'un éditorialiste brillant. L'actualité, souvent riche de controverses, devrait entraîner le candidat à prendre de la distance à son égard, plutôt que, comme c'est trop souvent le cas, à s'y abandonner et entrer ainsi dans le jeu du commentaire partisan ou de la presse d'opinion. Il faut s'attacher à convaincre sobrement, sans effusions lyriques, et non à tenter d'enflammer l'opinion publique par des outrances et des imprécations. On se tromperait là totalement d'exercice. L'esprit d'analyse objectif et de synthèse élégamment et sobrement formulée doivent constituer les seules armes du candidat.

## ***Ne pas noyer le correcteur sous des détails, mais privilégier trois ou quatre points clés par sous-partie***

Face à la complexité des politiques publiques et des catalogues de mesures dont elles s'accompagnent inévitablement, il ne faut pas chercher à reproduire celles-ci mais, au contraire, à élaguer et à simplifier le propos. Il faut parvenir à faire émerger un sens clair d'un amas souvent touffu de dispositions techniques ou financières, non seulement pour rendre service au jury, qui verra d'un bon œil une copie allant à l'essentiel, mais aussi pour restituer la portée exacte des politiques publiques auxquelles il est demandé de réfléchir.

## Plan de l'ouvrage

Les deux premiers chapitres sont consacrés à un **cadrage général** qui permet de situer les missions de l'État par rapport aux compétences détenues par d'autres acteurs essentiels que sont l'Union européenne et les collectivités locales. Ce cadrage met également en perspective la manière dont les politiques publiques sont conçues (en insistant sur leurs origines parfois proactives et parfois simplement réactives), et dont elles sont ensuite mises en œuvre à travers les rouages de la déconcentration.

Les 12 chapitres suivants abordent **les principaux domaines d'intervention de l'État**, principalement sur la base de **la grille d'analyse suivante** :

- Enjeux et objectifs de la politique publique considérée ;
- Contenus et évolutions ;
- Moyens financiers et organisationnels ;
- Bilan et perspectives.

Cette approche permet de **cerner l'ensemble des points qui peuvent légitimement rencontrer la préoccupation et l'intérêt du jury**. La dimension la plus importante est sans doute constituée par les enjeux et les objectifs des politiques. Un candidat capable de formuler clairement la raison d'être d'un programme d'actions arrêté par l'État a toutes les chances de séduire des correcteurs exigeants. En effet, dans un contexte parfois marqué par un certain empilement des mesures gouvernementales et, toujours, par la surabondance de l'information disponible, cet effort de synthèse ne va certainement pas de soi.

Les autres dimensions (contenus, moyens), relatives aux aspects plus circonstanciels ou techniques, n'en demeurent pas moins stratégiques pour le candidat qui souhaite également véhiculer l'image d'une compétence passant souvent par la maîtrise d'un certain nombre de détails – ce dont sera faite, le plus vraisemblablement, sa future carrière de cadre administratif.

Quant au dernier volet de ces chapitres, le bilan et les perspectives, il offre au candidat l'occasion de démontrer sa familiarité avec l'actualité des dossiers, ainsi qu'une éventuelle faculté de discernement face aux choix à opérer entre tendances de fond et simples épiphénomènes.

Au sein de chacun de ces 12 chapitres consacrés à des politiques publiques spécifiques, le lecteur trouvera, en plus des données et des thèmes de réflexion, **un matériau d'entraînement** :

- les trois ou quatre idées essentielles à ne surtout pas oublier le jour de l'épreuve ;
- les mots-clés à retenir concernant chacune des politiques publiques étudiées ;

- des sujets de concours possibles, dont certains<sup>1</sup> sont corrigés au chapitre 15 ;
- des questions (accompagnées des réponses) susceptibles d'être posées à l'oral par le jury. Les réponses sont véritablement fournies *verbatim* : elles informent tant sur le fond des questions de politiques publiques que sur la manière adéquate d'y répondre dans le cadre réaliste d'un grand oral – une manière à la fois nuancée et tranchée, dépourvue de provocation mais non d'esprit critique.

Enfin, les derniers chapitres de l'ouvrage (15, 16 et annexe) permettent de compléter l'entraînement aux épreuves des concours, grâce à :

- une méthodologie d'élaboration des dissertations, suivie de 10 sujets corrigés (chapitre 15) ;
- de nombreuses questions supplémentaires de grand oral (chapitre 16) ;
- un tableau de 100 chiffres sur l'économie, l'administration et la société qu'il faut avoir en tête pour se présenter dans les meilleures conditions aux différentes épreuves (annexe).

En somme, cet ouvrage se veut un outil opérationnel au service du candidat.



#### Ressources numériques

#### Fiches IRA

Pour aller plus loin et mettre toutes les chances de votre côté pour réussir le concours, nous vous proposons des documents complémentaires (fiches des thèmes annuels du concours IRA renouvelés tous les ans) disponibles sur le site Internet Dunod.

#### Comment y accéder ?

Sur le site **dunod.com**, connectez-vous à la page de l'ouvrage (grâce aux menus déroulants, ou en saisissant le titre, l'auteur ou l'ISBN dans le champ de recherche de la page d'accueil).

Sur la page de l'ouvrage, sous la couverture, cliquez sur le lien « Compléments en accès réservé ».

1. Ceux signalés par un astérisque à la fin de chaque chapitre.

# 1 CHAPITRE

## Les attributions de l'État en France

Ce chapitre se propose d'aller à la rencontre des racines historiques de la pente centralisatrice qui a souvent expliqué les orientations prises par les gouvernants jusqu'à la constitution d'un État fort, État qui a su ensuite mettre en œuvre une décentralisation et un partage de ses attributions avec l'Union européenne.

### ▮ La constitution d'un État fort et centralisé

L'État central en France est devenu fort en raison des obstacles considérables qui se sont élevés contre son unité et qu'il a dû vaincre, acquérant ainsi un puissant élan centralisateur.

#### 1. La naissance de l'élan centralisateur

Avec l'accroissement des pouvoirs des collectivités territoriales au terme des deux vagues contemporaines de décentralisation (« acte I » en 1981-1983 et « acte II » en 2003), on pourrait être tenté de minorer la place de l'État parmi les multiples décideurs susceptibles de proposer et de mettre en œuvre les politiques publiques en France.

S'il est vrai que l'État central tend, depuis une dizaine d'années, à se repositionner sur les éléments les plus stratégiques<sup>1</sup> de ses attributions, il continue néanmoins d'occuper la place la plus éminente pour peser en amont (conception) comme en aval (détails de la mise en œuvre) sur les choix présidant aux politiques publiques.

##### *a. Le poids de l'histoire*

Cette place privilégiée du pouvoir central résulte d'une histoire qui, de longue date, a constitué l'État en force motrice et centralisatrice affectant le Royaume puis la Nation. L'État, au travers d'un millénaire d'affirmation de soi, a en effet acquis un élan centralisateur d'autant plus fort qu'il a dû surmonter des tentations centrifuges tout aussi vives et résolues, manifestées par les puissances féodales, ecclésiastiques... Mais il les a surmontées et, sur la vitesse acquise, a gardé de ces épreuves une composante « jacobine » encore active, tout en

1. Cf. chapitre suivant.

encourageant des orientations « girondines » favorables à la décentralisation et tout en acceptant de bonne grâce que l'Union européenne lui ôte une fraction substantielle de ses pouvoirs.

Le système féodal est le mode d'organisation qui apparaît en Europe après l'effacement de l'Empire romain d'Occident, à la fin du Ve siècle de notre ère. À chaque maillon de la chaîne vassalique, il se caractérise par un équilibre de droits et de devoirs. L'hommage vassalique a été souvent considéré, par le grand historien Marc Bloch par exemple, comme un quasi-contrat. L'idée de souveraineté est absente de ce modèle, le suzerain ne bénéficiant pas d'une position lui permettant d'imposer inconditionnellement au vassal toute décision qu'il prendrait. Lorsqu'il existe, comme dans le Royaume des Francs (qui n'est pas encore la France), le roi n'est qu'un *primus inter pares*, le premier gentilhomme du royaume, le plus important suzerain. Il est tenu, tout comme ses pairs, par les règles de la féodalité : à tous ses vassaux, il doit une protection et l'attribution d'un fief ; en échange, ceux-ci mettent à sa disposition leurs armées lorsqu'une situation de conflit l'impose et s'acquittent d'un certain nombre de services d'amitié mais non, en principe, d'obligations financières en sa faveur.

### **b. Le rôle des qualités personnelles des monarques**

L'énergie de certains rois du Moyen Âge et l'habileté d'autres vont modifier cet équilibre féodal à leur profit exclusif et transformer le réseau acentrique ou polycentrique de la féodalité en une pyramide traversée par la seule autorité absolue du monarque. Le modèle contractuel fait place au système hiérarchique, qui conduit la France d'une entité faite d'une juxtaposition de provinces à un État unitaire.

Ce processus connaît ses moments clés, que l'on peut regrouper sous l'égide des deux qualités dont les plus grands des Capétiens ont fait preuve : l'énergie et l'habileté.

L'énergie nécessaire pour fédérer l'ancien Royaume des Francs, à la cohérence largement fictive dès l'origine<sup>1</sup>, voire inexistante sous l'absence d'autorité des « rois fainéants<sup>2</sup> » puis des Carolingiens – qui, après l'éclatement en trois royaumes de l'empire constitué par Charlemagne, lors du traité de Verdun de 843, sont retombés dans la logique du morcellement féodal antérieur – est illustrée notamment par l'action de Philippe Auguste. La victoire qu'il remporte à Bouvines en 1214, à la tête d'une armée composite mais nombreuse<sup>3</sup>, est décisive – la plus décisive même pour l'unité nationale, selon l'historien Pierre Chaunu – en ce qu'elle révèle un attachement à une certaine entité française en cours d'émergence, au moment où elle risque sur le champ de bataille

1. Clovis, fait roi en 481.

2. Entre 631 et 751.

3. 14 000 hommes, chiffre important pour l'époque.

d'être annexée par l'Empereur d'Allemagne, chef du Saint empire romain germanique.

Sur la base de l'acquis de Bouvines, la guerre de cent ans renforce paradoxalement l'autorité du roi de France, la crainte de la conquête anglaise poussant finalement la plupart des grands féodaux, après l'élimination du duc de Bourgogne Jean sans Peur, à affirmer (non sans encore quelque ambiguïté de la part du parti bourguignon) leur allégeance à Charles VII.

Une des origines de ce conflit séculaire, la querelle dynastique provoquée par le principe nouveau, imposé par la France, d'hérédité par les descendants mâles en ligne masculine (jusqu'au XIII<sup>e</sup> siècle, il s'agissait, en théorie du moins, d'une monarchie élective) consacre d'ailleurs aussi la suprématie d'un personnage – le roi – qui transcende de plus en plus l'aristocratie féodale formée par ses pairs, pour devenir un être semi-divin secrétant ses propres règles de succession.

Si Philippe Auguste et Charles VII firent preuve d'énergie pour amener vers l'unité les Grands du Royaume, l'œuvre de Louis XI à cet égard se caractérise avant tout par l'habileté et la ruse.

### ***c. Les seigneurs féodaux relégués au second plan***

**L'intelligence des situations manifestée par Louis XI se révèle sur deux plans principaux** – outre une politique de promotion de la bourgeoisie à travers l'affranchissement<sup>1</sup> de nombreuses villes et un accès accru des roturiers aux fonctions de la Cour (mentionnons pour mémoire que cette alliance entre la royauté et la bourgeoisie est une constante de l'histoire du pouvoir en France et distingue celle-ci de l'Angleterre où la bourgeoisie a tendu à faire alliance avec l'aristocratie contre le roi) :

- **La mise au pas des grands seigneurs** : ceux-ci, alliés au sein d'une « Ligue du Bien public » animée notamment par les Ducs de Bourgogne (Charles le Téméraire) et de Bretagne qui revendiquent la décentralisation de l'État, se montrent menaçants mais ne parviennent pas à triompher des armées de Louis XI à la bataille de Montlhéry en 1465. Ce dernier reprend alors la main et cause indirectement la mort de Charles le Téméraire au siège de Nancy en 1477. Auparavant, les États Généraux, réunis en 1468, avaient affirmé l'inaliénabilité de la Normandie (qui voulait s'ériger en royaume autonome), renouvelant le principe de l'unité de la Couronne contre les aspirations centrifuges.

---

1. Ces villes franches, ou bonnes villes, s'autoadministrent sur tous les plans y compris fiscal. Le roi peut exiger d'elles des contributions ponctuelles mais elles ne versent pas les impôts réguliers.



- **L'éloignement pour deux siècles de la menace anglaise** : lors de son entretien avec Édouard IV à Picquigny<sup>1</sup> en 1475, Louis XI réussit à le détourner de ses visées conquérantes sur la France<sup>2</sup>. Cette réussite se paie néanmoins par des dons financiers à l'Angleterre, qui va accentuer la pression fiscale de la monarchie sur le Royaume de France.

#### ***d. L'ascendant de la royauté sur la papauté***

En même temps qu'elle s'émancipe, comme on vient de le voir, des pouvoirs féodaux, **la monarchie réalise une scission d'aussi grande ampleur avec l'autorité du pape.**

La papauté, depuis le XI<sup>e</sup> siècle et notamment Grégoire VII, est engagée dans une joute sans merci avec les puissances terrestres, pour assurer son autorité sur la hiérarchie ecclésiastique que l'empereur d'Allemagne, d'une part, et le roi de France, de l'autre, cherchent à diriger, en s'arrogeant sur elle des pouvoirs de nomination et de taxation.

Le pape sortira bien souvent défait de ces luttes d'influence, l'épisode célèbre de Canossa<sup>3</sup>, constituant à cet égard plutôt un contre-exemple qu'une confirmation de la majesté papale. Cet abaissement de l'Église par rapport aux pouvoirs séculiers se manifeste notamment par l'installation forcée des papes à Avignon entre 1309 et 1418 qui, il est vrai, révélait aussi la situation d'une papauté déchirée de l'intérieur par la montée du mouvement conciliaire au début du XV<sup>e</sup> siècle.

**La Pragmatique Sanction de Bourges** (en 1438) inscrit ce rapport de forces favorable au roi dans un texte juridique qui prévoit : la supériorité du Concile des cardinaux sur le pape, la suppression du droit absolu de ce dernier sur la nomination des évêques et l'interdiction pour le pape de lever les annates (un des principaux impôts perçus directement par l'Église).

À travers ces épisodes, le roi affirme, comme à l'encontre des seigneurs féodaux, sa position suprême à l'intérieur du Royaume. La continuation de l'Empire romain qui était le sens donné par la Papauté aux institutions du Moyen Âge européen, reposant sur un roi de France suzerain de l'empereur germanique, devient au début du XIV<sup>e</sup> siècle une réalité dépassée et plus encore une ambition chimérique qui ne se relèvera plus de sa condamnation par l'histoire. « Le roi est empereur en son royaume » dit l'adage familier du début du XIV<sup>e</sup> siècle.

1. Dans ce qui est aujourd'hui le département de la Somme.

2. Grand politique mais aussi fin manœuvrier, Louis XI s'assure de son succès en faisant enivrer l'armée anglaise au cours d'une beuverie où elle se ridiculise.

3. Le pape Grégoire VII ayant excommunié l'empereur allemand Henri IV, celui-ci se décide finalement à demander l'absolution. Il se rend, en hiver 1077, au palais de Grégoire VII, situé à Canossa dans le nord de l'Italie. Le pape le fait patienter trois jours, pieds nus dans la neige, avant de le recevoir et lui accorder le pardon. Henri IV essaiera de se venger du pape en 1084 en entrant à Rome pour y imposer un antipape...

### ***e. La redécouverte du droit romain centralisateur***

Un autre élément contribuant à l'émergence d'un État central et fort est la **redécouverte du droit romain**, supplanté dans la plus grande partie (septentrionale) du Royaume par le droit coutumier des tribus germaniques (Francs, Burgondes, Lombards...), puis par la justice seigneuriale, elle-même tout aussi coutumière. Grâce aux efforts des romanistes (Jacques de Revigny entre autres) puis des légistes, entre les XIII<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles, l'exhumation du droit romain replacera sur le devant de la scène l'image de l'empire rationnel et centralisé qui l'avait conçu dans l'Antiquité.

Reparaît également à cette occasion la distinction entre *auctoritas* (légitimité de droit) et *potestas* (puissance de fait). L'*auctoritas* ne tire sa force que d'elle-même. Elle se prête dès lors à la notion de souveraineté. Le roi est souverain non plus en ce qu'il reçoit son pouvoir d'une autorité supérieure à la sienne – Dieu et le droit divin qui légitimaient et consacraient jusqu'alors la monarchie – mais en vertu du fait qu'une puissance supérieure au souverain ne saurait, par définition, exister sans contredire le concept même de souveraineté.

La monarchie absolue, à travers les œuvres de légistes comme Jean Bodin ou Claude de Seyssel, est ainsi conceptualisée et se prête naturellement par excellence à la centralisation de toutes les décisions de l'État.

Les adages qui se succèdent illustrent cette progression vers l'idée de monarchie absolue, omnipotente en vertu de sa seule souveraineté, sans nécessaire recours à une théorie du droit divin. « Le roi ne tient son royaume de nul autre que de Dieu et de lui », adage formulé vers 1270, devient « Le roi ne tient son royaume de nul autre que de lui et de son épée ». La légitimation du pouvoir par le droit divin apparaît bien là comme superflue.

Après cette présentation de l'élan centralisateur originel qui l'enracine dans l'histoire du Moyen âge européen, il convient d'aborder les **deux facteurs d'accélération** imprimés à cet élan, qui interviennent entre la Renaissance et les lendemains de la seconde guerre mondiale. Ces deux impulsions au processus de développement de l'État sont :

- la constitution progressive de services publics ;
- l'avènement de l'État providence.

## **2. La constitution progressive de services publics**

Jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle, l'État central, tout comme les administrations locales, se signale par sa modestie. Le roi et son administration assurent simplement les services publics découlant d'une des formules prononcées lors du sacre qu'il reçoit à Reims : « interdire toutes violences et iniquités, garder en tout jugement équité et miséricorde ».

### ***a. Des services publics embryonnaires : la protection du peuple et la justice***

Autrement dit, **deux grandes missions de service public, la protection des sujets et la justice**, sont en droit comme en fait mises en œuvre à travers le Royaume. Encore faut-il préciser que la police de droit commun est assurée sur le plan municipal par les bourgeois en armes<sup>1</sup> autodésignés et que la justice est rendue à la plupart des échelons par des cours féodales fonctionnant indépendamment du roi. Seules les juridictions d'appel – les Parlements d'Ancien Régime – incarnent l'unité de la justice royale, et encore de façon très imparfaite car les Parlements sont marqués par un très fort esprit d'indépendance et se placent fréquemment dans une épreuve de force avec le roi.

Au-delà de cette sphère régaliennne (ainsi nommée car elle découle des missions mêmes du roi), on parvient à identifier quelques services publics : dès 1320, rattachés directement à l'administration centrale mais implantés au niveau local, apparaissent les services des eaux et forêts, la voirie, la certification de la monnaie. Le bailli, principal représentant local du roi, chargé d'attributions essentiellement fiscales et juridictionnelles, ne supervise pas ces administrations qui sont gérées directement depuis Paris<sup>2</sup>.

### ***b. Une administration essentiellement fiscale***

L'administration centrale est d'abord une administration essentiellement fiscale. Comment s'en étonner lorsque sous Louis XI un très petit nombre de fonctions, l'armée, le train de vie de la Cour, l'achat de blé pour les nécessiteux, se partagent les deniers de l'État et que, sous Louis XIV, la moitié du budget est consacrée aux dépenses militaires. Sous la Révolution française encore, le nombre des ministères était très limité : l'Intérieur (N.B. les affaires économiques sont une division du ministère de l'Intérieur au début de l'ère napoléonienne), les Affaires étrangères, la Justice, les Contributions, la Guerre, la Marine.

À l'époque de Louis XI, le monarque nomme, parmi son Conseil, une personnalité commissaire ou commis, personnage qui, entouré de quelques aides que l'on pourrait éventuellement qualifier collectivement – au prix d'un anachronisme – d'administration, reçoit la mission de gérer un ministère.

Cela n'est d'ailleurs pas si surprenant car les besoins de la population paraissent limités. La seule possession du chanvre permet à la plupart des Français de bénéficier de linge, de voiles si nécessaire, et d'un linceul pour leur enterrement. Emmanuel Le Roy Ladurie relève dans les communes essentiellement trois services publics au début du XVI<sup>e</sup> siècle : les remparts, l'horloge et la maison close...

1. En appelant au « haro » contre quelqu'un, ils peuvent l'appréhender sans autorisation particulière d'une institution « officielle ».

2. Avec les intendants (ancêtres lointains des préfets), au nombre de 15 à 30, dont Richelieu puis Colbert assurent l'implantation durable, les administrations locales gagneront toutefois en importance.

### ***c. Les débuts de l'interventionnisme économique par une administration légère***

Cependant, sous le règne d'Henri IV, **l'État commence à intervenir dans l'économie**. Les premières industries, créées par l'État, apparaissent : manufactures de soie, de tapisseries, de cuir, de verreries, de toiles, de tapis, de draps... Colbert, influencé par la théorie du mercantilisme<sup>1</sup>, favorise la création de compagnies et invente des placements obligatoires dans l'industrie. Entre 1715 et 1750, on assiste à un essor spectaculaire des papeteries, de la faïence, de la métallurgie...

**Malgré ces développements, l'administration reste légère.** Au début du XVI<sup>e</sup> siècle, la France compte 12 000 fonctionnaires (dont environ 5 000 officiers, détenteurs de charges vénales qui deviennent héréditaires à partir de 1604) pour 15 millions d'habitants. En 1665, on dénombre certes 45 000 officiers mais cette progression ne modifie pas le constat d'une administration peu nombreuse, mobilisée par l'appareil d'État plus que par la gestion de services publics. Il faudra d'ailleurs attendre Napoléon pour que l'on passe des officiers ou fonctionnaires appointés à un personnel sous statut, comparable à celui que nous connaissons aujourd'hui.

Il est vrai que la question financière reste au centre des préoccupations de l'État royal. Si le premier véritable impôt royal apparaît en 1439<sup>2</sup>, le premier tour de vis fiscal est l'œuvre de Louis XI qui double les recettes du budget de l'État sous son règne. La recherche d'une unité de caisse, problématique en raison de la multiplicité de taxations hétérogènes, n'aboutit qu'en 1523, lorsque l'État dispose enfin d'une caisse centrale unique. Le roi tente d'organiser l'administration des finances autour de personnages de plus en plus puissants (surintendant, contrôleurs des finances) aux attributions toujours plus générales, jusqu'à ce que l'on parvienne à la bonne formule avec la fonction de contrôleur général des finances inaugurée par Colbert.

Au total, cette administration fiscale, la plus visible parmi les services publics, renforce et accélère l'emprise d'un pouvoir central fort. Doté d'une capacité permanente de financement, l'État va ainsi pouvoir élargir son intervention au-delà du cercle régalien.

## **3. L'avènement de l'État Providence et sa crise**

Avec la transformation, au lendemain de la seconde guerre mondiale, de « l'État gendarme » voué essentiellement aux fonctions de maintien de l'ordre, en un « État providence » doté de larges attributions distributrices (à travers notamment la Sécurité sociale), ainsi que d'une mission d'organisation de

1. Selon laquelle la quantité d'or détenue par un pays constitue une richesse réelle. Il convient donc d'empêcher l'or de sortir, donc d'exporter plutôt que d'importer des biens.

2. Avec l'instauration de la taille permanente votée pour l'entretien de l'armée royale : du coup, sous Louis XI, les revenus du domaine ne constitueront plus que 2 % des recettes de la monarchie.

l'économie (à travers la planification quinquennale<sup>1</sup>), la détermination d'un espace de légitimité intrinsèquement lié à la nature du pouvoir central devient impossible.

### ***a. Le champ de compétence de l'État n'est plus borné a priori***

La sphère de préoccupation légitime de l'État s'ouvre à des services publics variés, qui vont bien au-delà de l'ordre public antérieur, limité à des objectifs de sécurité, de tranquillité et de salubrité. Ainsi, le domaine des loisirs et de la culture<sup>2</sup> s'ouvre aux services publics (un festival de bandes dessinées, un feu d'artifice...) bien au-delà des « activités régaliennes », définies jusqu'en 2008 par le programme 631 issu de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) comme « les activités réalisées pour le compte de l'État français, en situation de monopole ».

Par ailleurs, les définitions juridiques du service public montrent bien qu'on penche vers une **notion purement nominale** car sont services publics ce que l'autorité légitime définit comme tels :

- Pour **Léon Duguit**, une activité de service public est : « toute activité dont l'accompagnement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée que par l'intervention de la force gouvernante ».
- Pour **Gaston Jèze** : « sont uniquement services publics les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné, à une époque donnée, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public ».
- Enfin pour **René Chapus**, allant encore plus avant dans le formalisme, une activité de service public est : « une activité assurée ou assumée par une personne en vue de l'intérêt public ».

### ***b. Des typologies utiles***

Au-delà de cette tentative de définir le service public, une théorisation des fonctions de l'État providence, née dans les années 1960, est due à l'économiste **Richard Musgrave**<sup>3</sup>. **L'État providence a vocation à :**

- modifier l'allocation des ressources pour corriger les imperfections du marché ;
- favoriser une répartition équitable des ressources (redistribution) ;
- stabiliser l'activité en réduisant l'amplitude des cycles économiques.

Ces objectifs sont partagés par l'ensemble du monde occidental. Néanmoins on peut distinguer, ainsi que l'a fait le sociologue danois Gosta Esping-Ander-

1. Qui tombera en désuétude avec le XI<sup>e</sup> plan en 1992.

2. Cf. le chapitre 7.

3. Cf. *La théorie des finances publiques*, Mac Graw Hill, 1959.

sen<sup>1</sup>, plusieurs familles par-delà les objectifs généraux identifiés par Musgrave. Pour Esping-Andersen, il existe trois variantes de l'État providence :

- Le **modèle libéral**, héritier de Lord Beveridge, correspond à la situation du Royaume-Uni où l'État fournit des assurances sociales minimales et forfaitaires, mais universelles, financées par l'impôt.
- Le **modèle social démocrate** (ou modèle nordique) qui, dans les pays de l'Europe du Nord, reprend les caractéristiques étatiques du modèle libéral, mais en y associant des prestations relativement généreuses.
- Le **modèle corporatiste/conservateur** (ou modèle bismarckien) décrit les systèmes allemands et français de protection sociale, caractérisés par des prestations d'un montant variable, assises sur les cotisations sociales professionnelles, l'État n'intervenant que pour garantir, à travers des minima sociaux non contributifs, l'existence d'un « filet de sécurité » destiné aux personnes, le plus souvent sans emploi, qui n'ont pas pu acquérir de droits au travers de leurs cotisations.

Si le système de l'État providence a été théorisé, sa critique l'a été également. On en doit notamment l'exposé à Pierre Rosanvallon<sup>2</sup>. Selon ces thèses, l'État providence serait miné par trois facteurs :

- les **difficultés de financement**, qui se manifestent dès le milieu des années 1970, avec l'apparition des déficits récurrents de la Sécurité Sociale ;
- l'**efficacité insuffisante** : si l'État providence offre des garanties de protection sociale élevée aux salariés intégrés au monde du travail, elle ne constitue pas un rempart suffisant à la « nouvelle pauvreté », découlant du chômage de longue durée ;
- la **légitimité critiquable** : le haut niveau de protection pénalise l'initiative et peut même favoriser l'oisiveté.

Indépendamment de ce type d'analyses, le modèle français d'État providence se heurte à des taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d'Europe. D'après l'étude comparative réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires (présidé alors par Philippe Séguin) sur la base des données de 2005, la France, avec des taux entre 43 et 45 % du PNB selon les années, se situe juste derrière la Suède (qui dépasse 50 %), et loin devant l'Allemagne et le Royaume-Uni (tous deux autour de 35-37 %) et, bien sûr, devant les États-Unis (25 %). Pour l'année 2010, selon des définitions statistiques légèrement différentes et limitées à l'Europe, l'INSEE<sup>3</sup> classe la France en quatrième position derrière le Danemark, la Belgique et la Suède, et à plus de 4 points au-dessus de la moyenne des 17 pays de la « zone euro » (44,5 % contre 40,2 %).

1. Cf. *Les trois mondes de l'État providence*, PUF, 1990 (traduction révisée en 2007).

2. Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981.

3. Institut national de la statistique et des études économiques.

## **II Un pouvoir aujourd'hui partagé avec l'échelon supranational (Union européenne) et infranational (collectivités locales)**

On a vu qu'aucune activité n'était – au zénith de l'État providence – a priori en dehors du champ d'intervention légitime de l'État, dans le cadre et les limites d'un État de droit dont la Constitution est une des plus protectrices des libertés individuelles.

À la suite des transferts de souveraineté opérés au profit de l'Union européenne, on peut encore maintenir qu'il n'existe nuls secteur ou activité où l'État soit empêché par principe de chercher à faire prévaloir un intérêt public. Simplement les moyens et l'ampleur de son action varient selon la place occupée par l'Europe.

### **1. Des transferts de souveraineté de plus en plus larges**

Le basculement dans le champ communautaire du commerce (naissance d'un marché commun des biens et des services) et de la politique agricole est prévu par le Traité de Rome en 1957. Cette communautarisation signifie que la Communauté économique européenne (CEE) – aujourd'hui l'Union européenne – substitue ses propres mécanismes de décision à ceux des États qui perdent du coup leur liberté d'agir, c'est-à-dire leur souveraineté, même s'ils peuvent bien entendu infléchir les décisions communautaires en fonction de leur poids électoral au sein du Conseil et du Parlement<sup>1</sup>.

#### ***a. Les traités succédant au traité de Rome approfondissent et étendent cette communautarisation***

- L'Acte unique (1986), outre qu'il valide le projet d'Union économique et monétaire<sup>2</sup> (UEM), fait entrer dans le champ communautaire la recherche, l'environnement, le développement technologique, les politiques régionales dans leur dimension de cohésion économique et sociale.
- Le traité de Maastricht (1993) institue une Union européenne dotée de la personnalité morale et définit les « trois piliers » : le pilier communautaire où s'applique la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement, le pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures (JAI), ces deux derniers piliers constituant des cadres intergouvernementaux et non communautaires. Le traité institue également une citoyenneté européenne et commu-

1. Et aussi, officieusement, de leur capacité à défendre une position au sein de la Commission européenne, qui est cependant censée n'œuvrer qu'à l'intérêt européen commun et au respect des traités, et non à la réalisation de compromis entre les États dont les commissaires ne sont pas les porte-parole.

2. Dont la première annonce solennelle eut lieu lors de la conférence de Paris des 19 au 21 octobre 1972, entre les chefs d'État ou de gouvernement de la Communauté économique européenne (CEE).