

Présentation

Le présent ouvrage s'adresse à tous les candidats préparant des concours de la fonction publique de catégorie A ou B. Les réformes récentes de professionnalisation des concours imposent en effet aux futurs fonctionnaires de connaître les principales politiques publiques.

Certains concours (ceux d'entrée à l'ENA, aux instituts régionaux d'administration comme ceux de secrétaire administratif) comportent une épreuve écrite portant explicitement sur l'action des pouvoirs publics. Pour les autres (École nationale supérieure de sécurité sociale, concours de directeur d'hôpital, concours de commissaire de police...), la connaissance des politiques publiques est un atout majeur pour réussir l'épreuve de culture générale (ou portant sur les problèmes politiques, économiques et sociaux). Elle est également indispensable pour l'épreuve de note de synthèse quand elle porte sur un thème d'actualité. Enfin, à l'oral, dans tous les concours, les jurys interrogent les candidats sur les politiques publiques et leur demandent d'exprimer un avis sur leurs évolutions.

Les candidats jugent généralement l'approche de ce domaine difficile : les politiques publiques constituent un ensemble multiforme et compliqué. La lecture des articles de presse généraliste ou spécialisée est un outil utile mais ne permet pas toujours d'identifier les lignes de force d'une politique et d'apprécier ses réussites ou les améliorations à apporter.

Pour aider les candidats à se préparer, cet ouvrage se veut complet mais synthétique : composé de 33 fiches, il balaie le champ des politiques publiques de manière large tout en mettant l'accent sur l'essentiel. Il traite des institutions et des outils de l'action publique (la réforme de l'État, les choix fiscaux), des politiques sectorielles (la politique de l'éducation, la politique de défense, etc.) ou transversales (la lutte contre la pauvreté, la gestion des finances publiques) comme de celles qui fondent notre démocratie (la déontologie de l'action publique, la lutte contre les discriminations). Il fait enfin une place aux politiques internationales de la France.

Nous avons voulu que chaque fiche :

- fournisse au lecteur les **données nécessaires pour comprendre**. Chacune contient une présentation de la politique concernée, avec une mise en perspective historique si nécessaire, les définitions utiles, les mesures prises, les chiffres significatifs, bref l'essentiel des connaissances à posséder, avec, souvent, des comparaisons internationales ;
- aide le lecteur à **évaluer les politiques publiques** évoquées. Les fiches rappellent les objectifs poursuivis, mesurent les résultats atteints, tentent d'en expliquer les raisons, mettent en lumière les difficultés à vaincre ;
- enfin, permette de **repérer les débats** et présente alors au lecteur les arguments qui s'opposent, pour l'inciter à construire son propre avis. Les rapports des jurys le rappellent systématiquement : les candidats ne doivent pas seulement exposer des connaissances mais expliquer les choix envisageables et prendre position, en étayant leur choix.

Pour faciliter la lecture, l'ouvrage comporte de multiples encadrés, illustrations, tableaux et graphiques, qui servent à préciser une notion technique, à donner des informations plus complètes sur un point important, à résumer un ouvrage ou à engager une discussion.

Enfin, pour ceux qui veulent aller plus loin, une courte bibliographie donne les références des quelques ouvrages ou rapports essentiels.

Partie I

Institutions et outils de l'action publique

- 1. La réforme de l'État en France**
- 2. Le bilan de la décentralisation**
- 3. La nouvelle organisation de la République**
- 4. La politique fiscale**
- 5. La gestion des finances publiques**
- 6. L'État employeur**
- 7. Quels rôles pour l'État ?**
- 8. Quelle évaluation des politiques publiques ?**

Fiche 1

La réforme de l'État en France

Samuel Charlot

1. Le contexte : la remise en cause de la place de l'État depuis les années 1970

a) La spécificité de l'État en France

- L'État en France se caractérise par :
 - son *ancienneté* et son *caractère centralisé*. L'histoire de France est celle d'une lutte de l'État central, engagée de façon décisive dès le règne de Philippe le Bel (1285-1314), afin de devenir à l'intérieur du royaume le seul titulaire légitime d'un pouvoir jusque-là éclaté entre plusieurs détenteurs (papauté, grands féodaux, provinces, etc.). La Révolution ne fit, à cet égard, que poursuivre la politique menée par les rois ;
 - l'acceptation par la société française de l'*interventionnisme étatique* : la France a fait le choix d'un État fort pour tenir ensemble une nation diverse et divisée politiquement¹. L'État, garant de l'intérêt général, avait alors pour mission de faire appliquer un droit égal, voire égalitaire, sur tout le territoire.
- Ce mouvement séculaire de renforcement du pouvoir de l'État central n'est pas allé sans heurts ni questionnement. La question de l'*organisation optimale de l'État* a ainsi renvoyé à des questions de principe qui demeurent largement d'actualité :
 - la *délimitation des missions* confiées aux pouvoirs publics. Elle fut longtemps extensive et, aujourd'hui encore, la France est dotée d'administrations qui n'ont guère d'équivalent à l'étranger (exemple : le ministère de la Culture) ;
 - la *définition du niveau d'administration* à qui confier ces missions. Les débats sur le choix entre centralisation, déconcentration et décentralisation sont aussi anciens que l'État. Souvent résumée à la centralisation, l'organisation administrative de la France se caractérise cependant essentiellement par la coexistence, dans ses

1. Pour le général de Gaulle, l'État doit pouvoir assurer en toutes circonstances la survie de la nation, mais inversement, c'est le sentiment du destin éminent de la nation française qui explique l'édification d'un État fort. Ainsi écrit-il dans ses *Mémoires d'espoir* (1958-1962, Plon) : « C'est le sentiment que le peuple français avait de sa grandeur, par conséquent de sa responsabilité, qui maintenait son unité, alors qu'il est par nature, et cela depuis les Gaulois, perpétuellement porté aux divisions et aux chimères. »

territoires, d'organes « déconcentrés », représentants de l'État central (intendants hier, préfets aujourd'hui) et de collectivités territoriales ;

- la recherche de la *meilleure adéquation possible* entre les missions des administrations et leurs moyens financiers et humains. La recherche d'économies budgétaires a toujours joué à cet égard un rôle d'accélérateur de réformes (exemple : les décrets-lois dits « Poincaré » de 1926 supprimèrent 106 sous-préfectures dans un contexte, déjà, de crise).

Éclairage

Les notions de base en matière d'organisation administrative⁽¹⁾ : déconcentration, décentralisation et administration territoriale de la République (ATR)

Juridiquement, la *déconcentration* ne correspond pas à un transfert de compétences entre personnes publiques : il s'agit seulement, au sein de l'État, de confier la gestion de certaines compétences, exercées jusqu'alors par un seul organe central (ministère), à de multiples institutions territorialisées (les préfectures). La déconcentration se caractérise par l'existence d'un lien hiérarchique entre État central et administrations déconcentrées : le ministre peut concrètement donner des ordres au préfet, qui est son représentant dans les territoires.

Dans ce cadre juridique, la déconcentration peut prendre des formes variées, selon les marges de manœuvre laissées par le centre aux organes territoriaux de l'État. À cet égard, en France, le lien hiérarchique entre ministères et préfectures demeure fort aujourd'hui.

La *décentralisation* correspond, quant à elle, au transfert de compétences de l'État central à une autre institution, juridiquement distincte de lui, le plus souvent une collectivité locale.

La France se caractérise par une grande complexité de son administration territoriale, en raison :

- du nombre très important de collectivités locales (en 2015, plus de 36 760 communes, 101 départements, 27 régions, 5 collectivités d'outre-mer, etc.,

avec toutefois des modifications prévues pour 2016 : regroupement de régions et création systématique d'intercommunalités de taille minimale);

– et aussi de la coexistence, dans ses principaux échelons territoriaux, d'une administration d'État et d'une collectivité locale, le maire étant par ailleurs à la fois un exécutif local et, dans le cadre de certaines missions, un agent de l'État. Il y a ainsi en France un système de co-administration des territoires, dénommé « *administration territoriale de la République (ATR)* ».

(1) Pour approfondir ces notions, voir *Le droit public éd. 2015*, La Documentation française, coll. « FAC ».

(2) Selon l'article 1^{er} de la loi du 6 février 1992, l'ATR « est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État ».

b) Des réformes administratives à la réforme de l'État : la légitimité de l'action étatique en question

- L'histoire de l'État en France est faite d'une succession de « réformes administratives » : l'accroissement de ses missions a conduit à une modification de ses structures, tandis que le fonctionnement de celles-ci a été modifié très tôt par le progrès technique et la contrainte budgétaire. C'est ainsi que fut créé en 1947, pour la première fois, un ministère de la Réforme administrative, confié à Pierre-Henri Teitgen. Depuis lors, quasiment tous les gouvernements ont conservé un tel ministère².

- Toutefois, les réformes administratives ne remettaient alors en cause ni la légitimité de l'État à intervenir dans un nombre croissant de domaines, ni la spécificité de l'action publique, inassimilable à celle des acteurs privés. Le thème de la réforme de l'État, systématisé à partir des années 1970, va marquer sur ces deux points une rupture :

- *théorique* : le *New Public Management* est venu questionner l'efficacité de l'administration relativement aux mécanismes du marché, dans un modèle où les usagers sont assimilés à des clients individuels et l'État à un prestataire de services. L'État a ainsi dû justifier la légitimité de son action, de plus en plus soumise au jeu de la comparaison avec celle des entreprises ou des États étrangers;

- *sociale* : les réformes administratives étaient caractérisées par une logique descendante, dite « *top-down* », qui s'est heurtée à l'individualisation des sociétés et à la remise en cause de la légitimité d'une action publique non concertée. La réforme de l'État doit, dans son

2. En 2015, il existe un secrétariat d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, placé auprès du Premier ministre.

principe, conduire à une meilleure prise en compte des besoins des usagers ;

- *politique* : est désormais en débat l'émergence d'un « État creux » (ou *hollow State*), qui renvoie à la perte de substance des États-nations territorialisés face au développement de la mondialisation, de l'europanisation et des pouvoirs locaux. La réforme de l'État est alors vue comme la condition même de la survie de la forme étatique : dans un monde complexe où de nombreuses décisions lui échappent, l'État est condamné pour survivre à se faire stratégie.

Pour aller plus loin

La LOLF (loi organique relative aux lois de finances) ou l'État gestionnaire

Longtemps, pendant les années 1990, le fil rouge de la réforme de l'État a été la simplification du droit et l'amélioration du service aux usagers.

Le vote de la LOLF en 2001 a marqué un tournant. La LOLF est issue du mouvement de pensée du « *New Public Management* » (NPM) selon lequel l'État doit devenir plus efficace en adoptant le modèle des entreprises coûts/résultats, en se comportant, à l'égard des usagers, comme un prestataire de services plus rapide et plus fiable et en devenant plus transparent dans sa gestion.

Le bilan de la LOLF est contrasté. Dans son rapport de 2011 (1), la Cour des comptes montre que la LOLF a modernisé la gestion du budget de l'État et amélioré l'information du Parlement. Elle a cependant moins contribué qu'attendu à la réforme de l'État et déçu les gestionnaires, qui attendaient davantage de marges de manœuvre. Enfin la Cour recommande de revoir les outils de mesure de la performance.

(1) Cour des comptes, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives », La Documentation française, 2011.

c) La réforme de l'État : quelles ambitions ?

Pour répondre à la triple remise en cause théorique, sociale et politique de la légitimité de l'intervention publique, des « politiques de réforme de l'État » se sont mises en place dans l'ensemble du monde occidental. Ce terme générique recouvre au moins quatre objectifs distincts au regard des expériences menées à l'étranger³.

3. Les exemples sont tirés du rapport de l'Inspection générale des finances, « Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger », mai 2011.

Objectifs assignés à la réforme de l'État	Outils de mise en œuvre	Effets concrets
1. Redéfinir les missions prises en charge par l'administration afin de supprimer celles pour lesquelles le marché sera plus efficace. Ou, au moins, sans réduire le champ des missions, supprimer les dispositifs d'intervention au sein de chaque mission dont l'impact économique n'est pas avéré ou le rapport impact/coût faible.	Revue des politiques publiques	Les réformes de l'État ont quasiment toutes été conduites à périmètre constant. En revanche, des revues de politiques publiques ont permis de redéfinir les modalités d'intervention publique après examen de leur rapport coût/avantages (exemple : le Canada entre 1994 et 1998).
2. Recentrer l'État sur des fonctions de conception et de suivi et confier la production des politiques publiques à des organes locaux ou spécialisés. Pour ce faire : responsabiliser les managers publics et les agents.	– Décentralisation aux collectivités locales de certaines compétences ; création d'agences au niveau central. – Développer la contractualisation entre les managers publics et leurs tutelles et déconcentrer la gestion des ressources humaines.	La décentralisation (Italie, Espagne, etc.) et l'agencification (Suède, Royaume-Uni) sont fréquentes. Tend à se généraliser mais avec des résultats inégaux selon le cadre juridique (fonction publique d'emploi ou de carrière) et la qualité du reporting budgétaire.
3. Réduire le coût des politiques publiques en accroissant la productivité de l'administration.	Utilisation des nouvelles technologies, réduction du nombre de fonctionnaires, mutualisation des services.	Le nombre de fonctionnaires n'a pas diminué, dans l'ensemble, entre 2000 et 2010 dans les pays développés (une seule exception : les Pays-Bas). Les gains de productivité attendus des fusions de services et du progrès technique restent difficilement mesurables.
4. Mieux répondre à la demande des usagers.	– Simplification administrative – Mesure de la satisfaction des usagers – Association des usagers à la définition des politiques publiques	La simplification administrative est constante mais menée selon une approche descendante, malgré quelques tentatives novatrices d'association des usagers (par ex., aux Pays-Bas, avec le lancement de consultations nationales sur les attentes et les besoins prioritaires des usagers).

2. La révision générale des politiques publiques (RGPP, 2007-2012)

a) Une réponse à l'insuffisance des précédentes tentatives de réforme de l'État en France

- De nombreuses tentatives de réformes de l'État ont eu lieu en France depuis la fin des années 1980 mais celles-ci sont apparues comme :
 - *trop ponctuelles*. La France a continué de pratiquer de simples réformes administratives consistant à rationaliser les procédures existant au sein de l'État. Certes utiles (comme les audits dits « Copé », de 2005 à 2007), elles n'ont conduit qu'à la marge à une réflexion sur le champ des missions devant relever de l'administration et sur l'organisme le mieux à même de les prendre en charge (ministère ou agence ? État ou collectivité ? Administration ou secteur privé ?) ;
 - *trop hésitantes* quant à la responsabilisation des managers. Dans ses premières formes (voir la circulaire, dite « Rocard », de renouveau du service public du 23 février 1989), la réforme de l'État en France s'était

voulue tournée vers la recherche d'une plus grande qualité de service et d'une meilleure écoute des besoins des usagers. Elle avait dans ce but cherché à développer l'autonomie de gestion des services. Toutefois, cette circulaire n'a produit que des résultats modestes, en l'absence de toute contrainte. Ce n'est que dans un second temps, avec le vote notamment de la LOLF (2001), que l'État s'est doté d'outils juridiques associant recherche de performance et responsabilisation des agents ;

- *souffrant d'un manque de pilotage*. L'implication du sommet de l'exécutif (Premier ministre, présidence de la République) a été intermittente.

- La RGPP a voulu tirer les leçons de ces insuffisances. Initiée dès juillet 2007, elle a été présentée comme devant porter sur les finalités de l'action publique. Elle devait donc s'intéresser en principe, d'une part, aux périmètres d'intervention respectifs de l'État, de ses agences, des collectivités locales et du secteur privé (voir les objectifs nos 1 et 2 mentionnés dans le tableau ci-dessus) et, d'autre part, aux attentes des usagers (objectif 4 du tableau).

b) La RGPP au niveau central : un processus rapidement focalisé sur la recherche d'économies pour le seul budget de l'État

- La RGPP a bénéficié d'un portage politique fort par l'exécutif : les mesures ont été prises dans le cadre d'un comité restreint, le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), comprenant le secrétaire général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier ministre. Cela lui a assuré une grande efficacité : les mesures RGPP ont été nombreuses⁴ et souvent d'une grande ampleur, sur un laps de temps réduit (2007-2012).

- En revanche, le choix d'un pilotage centralisé afin d'obtenir rapidement des résultats était inconciliable avec un processus plus ambitieux mais de long terme de révision de l'ensemble des politiques publiques. Un tel processus aurait en effet supposé une association des autres acteurs de ces politiques (collectivités locales, Sécurité sociale), des usagers et des agents.

- Par conséquent, la RGPP n'a pas été la politique globale de réforme de l'État qu'elle prétendait être. Elle s'est rapidement cantonnée à la recherche d'une plus grande productivité sans redéfinir le périmètre des missions exercées par l'État.

- Ainsi, au niveau central, la RGPP en est venue à se réduire pour l'essentiel à une réforme, certes d'une ampleur sans précédent, de l'administration de l'État dans un but d'efficacité. Pour ce faire, elle a privilégié :
 - la *mutualisation* des services. La fusion des structures a été pensée comme un moyen de rationaliser l'action publique autour de « guichets uniques » pour les usagers (exemple : la direction générale des Finances publiques – DGFIP –, issue de la fusion en 2008 de la direction générale des Impôts et de celle de la Comptabilité publique) ;
 - la *valorisation et l'individualisation* de certaines *fonctions supports* à vocation interministérielle afin de faire des économies de fonctionnement (exemple : l'Opérateur national de paie, créé en 2007, conçu pour être le prestataire unique et centralisé de la paie des agents de l'État) ;
 - un accroissement de la productivité par la *réduction du nombre d'agents*. Elle s'est traduite principalement par la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire de l'État sur deux partant à la retraite. Pour le grand public, la RGPP a souvent été perçue comme se réduisant à cette seule mesure.

Objectifs assignés à la réforme de l'État	Actions mises en œuvre par la RGPP
<p>1. Redéfinir les missions prises en charge par l'administration afin de supprimer celles pour lesquelles le marché sera plus efficace.</p> <p><i>Ou, pour le moins, sans réduire le champ des missions, supprimer les dispositifs d'intervention au sein de chaque mission dont l'impact économique n'est pas avéré ou le rapport impact/coût faible.</i></p>	<p>La RGPP n'a été que brièvement une révision des politiques publiques : à partir de 2008, elle s'est réduite à une réflexion sur les moyens et non sur les objectifs des politiques publiques. Une seule mission de l'État a ainsi été supprimée : l'ingénierie concurrentielle (c'est-à-dire les missions de maîtrise d'œuvre assurées pour le compte des collectivités locales).</p>
<p>2. Recentrer l'État sur des fonctions de conception et de suivi et confier la production des politiques publiques à des organes locaux ou spécialisés.</p>	<p>La RGPP a été déconnectée de la réforme des collectivités locales. Les années 2007-2012 n'ont pas été marquées par de nouveaux transferts de compétences de l'État. La rationalisation des compétences au sein même des collectivités a été déconnectée du processus RGPP et n'était pas encore entrée en vigueur en 2012 (1).</p> <p>Les années 2007-2012 ont vu, en revanche, la poursuite du mouvement d'« agencification » de l'État et les opérateurs ont été concernés, à partir de 2010, par certaines mesures (exemple : le non-remplacement d'un agent sur 2 partant à la retraite). Toutefois, la RGPP n'a pas été l'occasion pour l'État de se fixer une doctrine de recours aux agences (2).</p> <p>La RGPP a été un processus « top-down » qui a dû être appliqué rapidement. Elle a donc été largement imposée aux gestionnaires.</p>
<p>3. Réduire le coût des politiques publiques en accroissant la productivité de l'administration.</p>	<p>Cet axe en est venu peu à peu à dominer tous les autres.</p>
<p>4. Mieux répondre à la demande des usagers.</p>	<p>Cette thématique a été revalorisée à partir de 2009, mais est restée secondaire par rapport à l'objectif de réduction des coûts.</p>

(1) Voir fiche 2 sur « Le bilan de la décentralisation », page 17.

(2) Voir fiche 7 sur « Quels rôles pour l'État ? », page 58.

4. 503 mesures ont été adoptées en CMPP : elles constituent officiellement les seules mesures estampillées RGPP. Cependant, le terme en est venu à désigner l'ensemble des réformes administratives menées sous la présidence Sarkozy dont certaines, parmi les plus notables (ex : création de Pôle emploi), n'ont pas été examinées en CMPP.