

La composition écrite sur un sujet d'ordre général

- ▶ 50 sujets corrigés
sur tous les thèmes des politiques publiques
- ▶ actualité administrative
- ▶ annales corrigées

Denis Lomont



La composition écrite sur un sujet d'ordre général

Denis Lomont



ISBN 9782340-049925
©Ellipses Édition Marketing S.A., 2016
32, rue Bargue 75740 Paris cedex 15



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 une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

■ Présentation générale

1. Nature de l'épreuve

1.1. Culture générale et ordre général

Le présent manuel se veut une préparation à l'épreuve écrite « composition sur un sujet d'ordre général » des concours externes de niveau A des trois fonctions publiques permettant le recrutement aux emplois suivants :

- corps de niveau A recrutés par le biais des concours de l'ENA et des IRA ;
- magistrats ;
- greffiers en chef ;
- administrateurs et attachés territoriaux ;
- directeurs d'hôpital ;
- attachés d'administration hospitalière ;
- directeurs d'établissement sanitaire social et médico-social ;
- corps d'inspecteurs (jeunesse et sports ; action sanitaire et sociale ; travail) ;
- administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- conseillers et secrétaires des affaires étrangères ;
- commissaires et officiers de police ;
- commissaires des armées ;
- officiers de gendarmerie ;
- directeur des services pénitentiaires ;
- directeurs et conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Cette composition est une épreuve spécifique qui doit permettre d'apprécier les connaissances du candidat, sa capacité à réfléchir en utilisant ses connaissances et à les mettre en forme. Elle doit consister en une démonstration fondée sur des idées claires et originales, articulées selon un plan précis et étayées par des connaissances dans les trois domaines suivants :

- les matières littéraires, philosophiques, sociologiques, artistiques et scientifiques ;
- l'actualité, qu'il s'agisse de la politique nationale et internationale ;
- la vie administrative, dans ses différents aspects juridique et budgétaire.

L'expression, souvent employée dans le langage courant, d'épreuve de « culture générale » peut de ce point de vue être trompeuse. Il ne s'agit pas ici d'une dissertation philosophique, mais d'une composition sur une question que se pose la société dont on doit aborder les différentes problématiques, en privilégiant les aspects administratifs et « sociologiques » et en cherchant une ou des réponses administratives et politiques.

Cette différence entre la « culture générale » et la composition sur un sujet d'ordre général s'est encore approfondie avec la volonté exprimée par le pouvoir politique de « professionnaliser » la nature des concours et des épreuves de sélection. C'est ainsi que désormais, par exemple pour le concours externe des IRA, l'arrêté du 6 juin 2008 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves ne fait pas référence aux grandes questions de société mais limite la portée de la composition à la « place de l'État et son rôle dans les grands domaines de l'intervention publique (société, économie, emploi, santé, culture, territoires, relations extérieures...) ». Il est intéressant de noter sur ce point que l'arrêté du 27 juillet 2012 a modifié cet article en remplaçant l'État par « les pouvoirs publics ». Il faudra évidemment s'interroger sur ce changement de termes et de champ thématique et essayer de définir cette notion de pouvoirs publics. Cette restriction à la seule action des pouvoirs publics et aux politiques publiques ne s'applique pas encore à tous les concours, dont certains conservent leur portée culturelle, mais tend à se généraliser. La « culture générale » dans ce cadre ne doit donc se comprendre que comme culture administrative.

Cependant, à l'inverse, et c'est là l'autre erreur majeure que l'on peut commettre à l'égard de cette épreuve, le jury attend des candidats, non pas du tout un devoir neutre et sans aspérités, un condensé de cours d'administration publique, mais une réelle réflexion personnelle, une réponse sous forme d'un raisonnement argumenté. Pour poursuivre la citation de l'arrêté du concours des IRA, l'épreuve est en effet destinée à permettre « d'évaluer l'ouverture au monde des candidats, leur aptitude à l'analyse et au questionnement ainsi que leur capacité à se projeter dans leur futur environnement professionnel ». Il s'agit, en d'autres termes, d'apprécier si le candidat possède les qualités de jugement d'un « citoyen » ou, plus précisément, d'une personne qui sera chargée d'administrer le bien public. Le piège dans lequel peuvent tomber les candidats serait donc de limiter leur réflexion au seul domaine de droit public qu'ils maîtrisent bien. Or, une question sur les établissements publics ne doit pas, dans ce cadre, entraîner une réponse sur le statut juridique de ces organismes, mais une réflexion, fondée sur ces connaissances : pourquoi ces organismes ont-ils été créés, quelle en est aujourd'hui l'opportunité... ?

L'épreuve est donc à la fois limitée dans son objet, essentiellement à la matière administrative, et étendue dans sa nature à une réflexion personnelle documentée. Les correcteurs et jurys jugent principalement la capacité de raisonnement à partir de considérations administratives, politiques et sociologiques impliquant une connaissance précise de l'actualité générale en ce domaine (modernisation de l'action publique, grands équilibres des comptes publics...). Il s'agit donc ici d'une culture générale saisie sous le prisme de l'administration. L'« ordre général » de ces dissertations désigne ainsi un condensé de culture sur une solide connaissance de l'administration.

1.2. La problématique

Tout sujet, même si cela n'est pas explicite dans son énoncé, soulève en fait une question à laquelle la composition doit répondre. Il faut pour cela clairement dégager la ou les problématiques du sujet et les réponses apportées. Des sujets traditionnels, tels que la place des femmes, le rôle du juge ou le sens de l'égalité, ne doivent ainsi par exemple pas être traités comme des questions de cours de droit. L'analyse juridique ne constitue que l'un des éléments de réponse aux interrogations que doit soulever le candidat : faut-il assigner une place aux femmes ? Par la parité, les quotas ou des incitations financières ? Faut-il rendre la société moins patriarcale pour que la femme y trouve vraiment sa place ? L'intérêt de la question soulevée est aussi important que l'aspect juridique ou économique de la réponse proposée.

Il est donc essentiel d'élargir une première approche immédiate du sujet à ses aspects et conséquences les plus importants. Un sujet sur le pouvoir d'achat, par exemple, doit considérer cette notion comme un instrument de mesure mais aussi amener à s'interroger sur les raisons de sa stagnation en France, les sources de la richesse (capital/travail), sur ses modes de répartition, et sur la possibilité d'une poursuite d'un système social fondé sur l'accumulation quantitative, ou sur la notion d'achat comme pouvoir à travers les actions de « consommateurs-citoyens ».

Les sujets traités se rapportent, sauf précision contraire, aux problèmes de la société française contemporaine, c'est-à-dire de 1945 à nos jours (quelques concours, notamment ceux qui évoquent toujours la « culture générale », peuvent porter sur des questions de société depuis le XVIII^e siècle). La composition ne doit cependant pas consister en une réflexion historique mais utiliser l'examen de l'évolution de tel ou tel phénomène social pour nourrir la problématique dégagée. Bien évidemment, la réflexion sur les questions françaises ne pourra qu'être enrichie par des éléments de comparaison avec les pays étrangers, européens notamment. Par ailleurs, certains sujets renvoient spécifiquement à une réflexion internationale.

2. Le plan

Le plan de cette dissertation répond à des règles strictes. Il comporte une introduction structurée en 4 points :

- Une phrase d'envoi en rapport avec le sujet, pas nécessairement sur l'actualité la plus immédiate, destinée, à partir d'une citation ou d'un évènement, à susciter l'intérêt du correcteur ;
- Une définition des termes essentiels du sujet ;
- Une mise en problématique sous forme de questions (avec ou sans points d'interrogation). Il peut être bienvenu dans cette phase de montrer l'importance de la question soulevée (et l'intérêt d'avoir posé ce sujet). Les sujets peuvent opposer deux termes (pouvoirs publics/secteur privé, gestion administrative/

performance), parfois contradictoires en oxymore (intérêt général/profit). Il faut alors dans l'introduction souligner cette opposition et tenter de la dépasser dans le cadre du raisonnement ;

- Une annonce de plan, qui constitue une réponse à la problématique soulevée, en une phrase très clairement mise en valeur. Sur la forme, bien souvent, l'énoncé de l'annonce de plan qui suit l'introduction peut être libellé en un « Si un sentiment de déclassement a pu naître de la confrontation d'un imaginaire historique prestigieux à une réalité contemporaine difficile, la situation française relève de fait bien plus d'un repositionnement dans un contexte mondial globalisé », pour un sujet relatif à la place de la France dans le monde, par exemple.

L'introduction est donc très différente de celle propre à un exercice universitaire classique, où elle constitue une partie en soi. Elle a ici pour objet de situer le sujet et d'en dégager les enjeux. Elle ne doit donc pas dépasser la dimension d'une page.

Le plan de la dissertation est constitué de deux parties qui se répondent l'une l'autre en un « oui mais ». Ce plan est en fait constitué dans l'idéal de quatre sous-parties croisées « oui mais mais oui » selon l'enchaînement logique suivant qui permet de présenter son avis personnel sur la problématique dégagée tout en préservant la nécessité d'exposer, dans le corps du raisonnement, le contexte et les autres opinions en présence :

- La première sous-partie consiste souvent en une description plutôt factuelle et historique de la problématique contenue dans le sujet (état des lieux, mise en perspective historique, définition plus approfondie et chiffrée...). Une composition qui oublierait ce moment du raisonnement ou le situerait au terme de son analyse manquerait pour le moins de logique. Pour autant, le plan ne doit jamais être historique (avant et après le 11 septembre 2001...). Le raisonnement doit s'articuler autour d'une idée, pas d'une date ;
- La deuxième sous-partie tire les premières conséquences du constat qui vient d'être opéré, en exprime les enjeux. Ce peut être l'occasion de présenter un argumentaire que l'on ne partage pas mais qui compte dans la problématique. Ce passage du raisonnement est important. Une composition qui n'exprimerait qu'un seul point de vue, même justifié, même brillamment, manquerait une part essentielle de l'exercice. Il faut savoir inclure l'opinion inverse de la sienne, qui peut d'ailleurs être celle du correcteur, dans l'ensemble du raisonnement sous peine de ne traiter qu'une partie de la problématique et d'apparaître incapable d'une réflexion ouverte ;
- La troisième sous-partie consiste en une redéfinition du sujet, une analyse de ses termes vue sous un angle nouveau, une reformulation de la problématique. Un sujet sur le vieillissement de la population, par exemple, doit amener à présenter en premier lieu le constat de ce vieillissement, en deuxième lieu à en tirer les conséquences sur les équilibres des comptes sociaux, et en troisième lieu à s'interroger sur le changement radical de la notion même de « vieux » aujourd'hui. De même, pour prendre un autre exemple permettant d'illustrer ce moment important

de la composition, un sujet sur « la place de la France dans le monde » doit en premier lieu analyser la place restreinte de la France par rapport à son histoire, en analyser les conséquences avant de reformuler la problématique à partir de la notion absolument nouvelle du « monde » dans le cadre de la mondialisation, où il n'est plus véritablement question de places d'identités nationales dans une hiérarchie strictement « internationale ». D'une manière générale, les sujets posés se prêtent souvent à cette reformulation : les notions sociales en jeu sont des constructions historiques dont le sens varie comme l'a montré, par exemple, Michel Foucault dans *Surveiller et punir* ou *Histoire de la folie à l'âge classique* ;

- En toute logique, la quatrième sous-partie doit analyser les conséquences de la reformulation du sujet qui vient d'être exposée. Elle doit évidemment être consacrée à l'expression de son opinion sur le sujet, sa réponse à la problématique soulevée. Il est important de ne pas laisser une problématique en suspens et de pouvoir, à ce moment de la dissertation, proposer des solutions même modestes. Le correcteur comprendra bien que le candidat ne peut résoudre la crise sociale et financière du monde en 8 pages mais il noterait négativement l'absence de positivité dans la réflexion. Il paraît préférable de privilégier une tonalité optimiste, et en tout cas constructive, aux orientations proposées, étant entendu que le correcteur juge un candidat mais également bien souvent un collègue et un administrateur potentiel du bien public.

Les titres des parties ou des sous-parties n'ont pas besoin d'être soulignés ou écrits en couleur mais le découpage doit en être clair. Une numérotation peut être autorisée si le candidat en ressent la nécessité. Des phrases de liaison doivent conduire logiquement d'une partie à l'autre du raisonnement. Chaque paragraphe des sous-parties doit enfin dégager une idée majeure.

La conclusion est constituée de deux moments :

- La synthèse de la réflexion qui a été menée ;
- Une ouverture sur une idée ou une perspective nouvelle par rapport à cette réflexion (par exemple, sur un sujet relatif au vieillissement de la population, la place laissée aux jeunes dans cette société vieillissante). Elle ne doit pas comporter de nouvelles questions, dont les réponses auraient dû être fournies dans l'exposé, mais de nouvelles perspectives.

La réflexion doit ainsi constituer un tout homogène, du début à la fin de la composition. Il est essentiel de ce point de vue de suivre le plan annoncé à l'issue de l'introduction : la copie est jugée pour une partie très importante sur cette cohérence de la réflexion personnelle exprimée.

3. La méthode

Il faut lire attentivement le sujet, faire la liste des idées et des références qu'il appelle, les classer par ordre de priorité en déterminant celles qui doivent impérativement figurer dans la composition, dégager un plan puis, enfin, commencer la rédaction. Tout sujet, même s'il ne s'agit pas d'un commentaire de texte, mérite d'être pesé dans chacun de ses termes, comme le jury l'a fait lui-même avant de parvenir à un accord sur son libellé. Le sujet des IRA de 2004 par exemple « Les médias sont-ils toujours utiles à la démocratie ? » peut signifier « encore aujourd'hui utiles » ou bien « en toutes circonstances utiles ». Il n'est pas nécessaire de traiter tous ces aspects mais il est évidemment préférable de les avoir identifiés.

La rédaction du plan peut être entreprise en premier, puis celle de la conclusion, de l'introduction et enfin des deux parties. Un soin tout particulier doit en effet être apporté à l'élaboration de l'introduction, de la conclusion et de l'annonce de plan qui bien souvent fondent une première estimation globale du correcteur sur l'ensemble de la copie.

De ce point de vue, une bonne méthode d'entraînement peut consister à se mettre à la place d'un membre de jury, à l'écrit comme à l'oral. Les défauts fréquents de présentation apparaissent alors très nettement depuis cette place, ainsi que la nécessité pour le correcteur d'adopter une grille rapide d'analyse des copies, a fortiori s'il doit corriger plusieurs centaines de devoirs. La plupart des correcteurs apprécient ainsi très vite une copie, avant même de la lire en profondeur, à partir de critères simples : plan, introduction, conclusion, lisibilité générale. Ils peuvent ensuite déterminer en commun ou non une grille du type : plan et intelligence du sujet 7 points, connaissances et maîtrise des enjeux essentiels du sujet 6 points, style 4 points, lisibilité et orthographe 3 points (par exemple). Il est important d'avoir en tête ce type d'analyse des copies par le correcteur lorsque l'on entreprend de répondre à un sujet. En ce sens, il convient de prendre connaissance des annales des rapports des jurys lorsqu'ils existent, par exemple ceux des jurys des IRA sur le site de la Fonction publique, pour comprendre leurs attentes et savoir y répondre.

Cependant, seul l'exercice multiple de ce type d'épreuve permet d'en appréhender sereinement les difficultés. Il est important de souligner qu'un candidat n'a pas à être impressionné par cette épreuve, bien au contraire. Avec son bagage universitaire, l'acquisition de cette méthode et un peu d'entraînement, il lui est à l'inverse facile de faire la différence sur l'épreuve. Il faut savoir en effet que les trois quarts des copies obtiennent une note comprise entre 8 et 11, le reliquat se décomposant pour moitié en moins de 7 et plus de 13. Mises à part les devoirs d'exception, les très bonnes notes sont constituées de copies dont le plan est structuré, avec un raisonnement original et argumenté.

Il faut d'ailleurs noter que cette méthode et ce mode d'exposé valent également pour ce qui concerne l'épreuve orale. En effet, une fois la présentation du candidat réalisée, les premières questions, avant d'éventuelles mises en situation, portent le plus souvent sur des points évoqués par celle-ci, progressivement élargis aux grandes problématiques administratives. Il convient, pour chaque question qui l'implique, d'organiser rapidement sa réponse par une première mise en contexte des éléments, l'exposé du débat qu'ils suscitent et, sur cette base, de sa propre opinion sur le sujet.

4. La forme

Il est essentiel de prendre le temps de la rédaction de manière à éviter les fautes d'orthographe, les ratures, les caractères illisibles ou les devoirs inachevés. Il ne faut surtout pas croire qu'un devoir peu lisible présente l'avantage de masquer des incertitudes : il sera simplement sanctionné de ce défaut. Il faut donc s'entraîner à rédiger auparavant au stylo des dissertations longues. Ce mode d'écriture exige bien sûr une pratique matérielle mais implique aussi un autre mode de réflexion et une plus grande attention sur l'orthographe. De ce point de vue, il est important de savoir que l'orthographe représente un critère important de jugement : il n'est pas rare que des jurys se fixent la règle de sanctionner les fautes d'orthographe par des points en moins, pouvant aller jusqu'à cinq points.

Les fautes d'orthographe ou de syntaxe les plus fréquentes sont répertoriées dans les rapports de jury (le verbe « pallier » est transitif ; l'accord du participe passé après le verbe avoir ; la confusion entre « quelque » et « quel que » ; l'abus de majuscules alors qu'il convient de s'aligner sur l'utilisation restrictive du *Journal officiel*...). Pour éviter les fautes grossières, dues le plus souvent à un défaut d'attention, il faut impérativement savoir épargner le temps d'une relecture précise de sa copie.

Il convient d'éviter absolument aussi bien le style naïf que le lyrisme, la grandiloquence ou le bavardage, l'excès de références à la dernière émission de télévision ou publicité sans la moindre hiérarchie de valeurs et, même si la composition doit exprimer un point de vue personnel, toute forme de personnalisation du style en « je » ou « nous ». Le style doit donc être celui d'une note administrative ou d'un article du journal *Le Monde*, ce qui n'empêche pas, bien au contraire, l'exigence d'une réponse personnelle sur le fond.

Les citations ou références d'auteurs sont importantes, si elles sont certaines et justes, mais ne doivent pas gêner le déroulement du raisonnement. Il faut intégrer ces références dans le corps de son propre raisonnement et ne pas construire celui-ci à partir des deux ou trois auteurs que l'on peut connaître sur un thème.

Au total, la composition doit couvrir en moyenne de 8 à 12 pages.

5. Les sujets potentiels

Tenter de deviner le prochain sujet des compositions du concours relève évidemment d'une saine curiosité. Il convient pour ce faire d'éplucher les annales du concours convoité. Conformément à une coutume non écrite, le jury évite en effet de proposer un thème qui a déjà été abordé à l'occasion du même concours au moins lors des trois sessions précédentes.

Il faut également prendre soin de lire attentivement la description de l'épreuve parue dans l'arrêté déterminant les modalités du concours qui souvent, comme pour le concours des IRA, dresse une liste de politiques publiques. Le jury peut cependant parfaitement choisir une thématique transversale (la Fonction publique ou l'administration électronique par exemple).

Enfin, d'un point de vue général, les sujets portant sur une actualité trop « chaude », susceptibles de porter à polémique, où l'opinion exprimée prendrait une place trop importante par rapport à la capacité de jugement, sont évités par le jury : difficile d'imaginer aujourd'hui un sujet portant sur les rapports entre l'État et la religion, par exemple.

Il faut pour réduire encore cette marge d'incertitude être conscient que les sujets sont conçus dans les mois précédant le concours et concernent des thèmes administratifs que les membres du jury considèrent comme majeurs pour eux à ce moment. De fait, la réorganisation de l'État, notamment au plan local du fait de la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'État) ou le rôle de l'État dans la relance économique répondaient parfaitement à ce critère.

Sur la forme, les sujets sont le plus souvent libellés en phrase interrogative afin d'aider les candidats à soulever la juste problématique et à comprendre qu'il s'agit bien de répondre à une telle problématique. Néanmoins, la question directement posée peut en fait soulever une interrogation majeure sous-jacente : c'était le cas, par exemple, du sujet des IRA relatif à l'autonomie des universités qui renvoyait à l'analyse des possibilités et de l'opportunité du démembrement de l'État, sous ses différentes formules (de l'établissement public aux partenariats public-privé).

6. La méthode du manuel : des exemples de dissertation par sujet

Ainsi qu'il vient d'être dit, la difficulté spécifique de cette épreuve provient de ce qu'elle implique de savoir concilier à la fois une réflexion personnelle fondée sur une problématique claire et la mobilisation d'éléments de contenus provenant, d'une part, des cours classiques de droit public et de finances publiques notamment et, d'autre part, de l'actualité administrative.

C'est précisément pour répondre à cette difficulté tout à fait originale que le présent manuel est organisé d'une manière spécifique par rapport aux supports classiques de cours afin d'aider de la manière la plus efficace les candidats à construire leur propre dissertation en leur fournissant à la fois une méthode et les éléments des problématiques actuelles des politiques publiques.

Le plan du manuel est ainsi structuré, conformément aux différents arrêtés fixant l'organisation des concours, par politique publique, recouvrant le découpage classique des départements ministériels d'un Gouvernement (budget, affaires étrangères, intérieur...), et par thème transversal à ces différentes politiques (fonction publique, organisation et modernisation de l'action publique). Certains sujets traités portent sur une thématique correspondant plus à une composition de culture générale, malgré tout utile à celle sur un sujet d'ordre général (la notion d'individualisme ou la citoyenneté), et pratiquée dans certains concours (ENA, magistrat, directeur d'hôpital...).

Chaque politique est présentée sous forme de réponses à des sujets ayant déjà pour la plupart été posés dans un concours externe de niveau A ou pouvant tout à fait correspondre à des thèmes futurs de composition sur un sujet d'ordre général. Ces réponses sont elles-mêmes exprimées de deux façons distinctes et complémentaires :

- Soit des sujets corrigés et développés, pour en détailler le contenu, ou bien des dissertations répondant à une question posée dans les annales des concours concernés, dans la forme attendue pour l'épreuve ;
- Soit sous forme de commentaires structurés et homogènes (étude de la problématique, éléments du débat et proposition de plan). Il s'agit ainsi d'illustrer la méthode nécessaire pour dégager une problématique et une réflexion personnelle sur la base de ses connaissances, éviter les pièges éventuels d'un sujet, lister les thèmes à aborder, concevoir son plan.

Ces propositions de corrigés et de plans, qui expriment par principe un point de vue personnel, ne constituent pas des modèles mais des illustrations. Ils suggèrent des pistes de réflexion et ne doivent pas être appris par cœur. C'est à chaque candidat à partir de cette trame de composer son propre raisonnement fondé sur ses opinions personnelles. Ces corrigés se veulent cependant également des supports de révision éventuels sur des sujets correspondant aux préoccupations des jurys, souvent peu explorés par les manuels de culture générale ou les traités de droit administratif. C'est la raison pour laquelle ils peuvent être volontairement trop longs et contiennent trop de citations et d'éléments factuels, qu'il serait impossible à un candidat de réunir.

Les thèmes abordés dans les corrigés peuvent, et souvent doivent, de plus, se croiser. Une telle vision horizontale, « transverse », est tout à fait essentielle dans ce type d'épreuve de réflexion « générale ». Les copies qui font la différence sont souvent celles qui savent reposer une problématique et élargir, sans aller au hors sujet, le cadre de réflexion à l'ensemble de ses aspects. Les exemples de dissertation ou les plans

proposés ne font alors qu'évoquer les points transversaux traités dans d'autres devoirs (l'endettement public, la nécessité d'une nouvelle forme de développement durable...) et soulignent les problématiques propres au sujet traité.

7. Bibliographie

Les ouvrages les plus en rapport avec l'épreuve sont ceux de philosophie politique en ce qu'elle a un rapport direct avec les thèmes relatifs aux interventions de l'État : la notion d'État à travers Hobbes et les philosophes des Lumières, l'égalité et l'équité, la notion de justice à travers les analyses d'Aristote et de John Rawls, le multiculturalisme, la diversité, l'intégration... De ce point de vue, la lecture des livres de Pierre Rosanvallon sur l'État, la citoyenneté et la légitimité démocratique paraît indispensable (*La crise de l'État-providence* notamment), ou bien *Notre État* de Bernard Spitz et Roger Fauroux, ou bien encore *L'État démantelé* de Laurent Bonelli et Willy Pelletier.

Bien sûr, la redécouverte des textes essentiels eux-mêmes ne peut qu'être recommandée (Platon, *La République* ; Spinoza, *Traité théologico-politique* ; Rousseau, *Le contrat social* ; Hannah Arendt, *Crise de la culture* ; Hobbes, *Le Léviathan* ; Max Weber, Pierre Bourdieu...). Il en va de même des ouvrages plus récents sur l'évolution de nos sociétés et de l'État de Jérémy Rifkin, Joseph Stiglitz, Jürgen Habermas, Thomas Piketty ou bien Dominique Méda.

Les grands quotidiens d'information nationale, tels que *Le Monde* doivent impérativement être régulièrement compulsés.

Les rapports de la Cour des comptes constituent des bases d'analyse très précieuses sur l'ensemble de la vie administrative.

De même, les rapports publiés par France Stratégie permettent d'alimenter les propositions positives qui doivent enrichir la réflexion, une fois orientée la problématique et établi le constat, tels que le rapport « Quelle France dans dix ans ? » ou sa déclinaison plus directement administrative « Quelle action publique pour demain ? »

La consultation fréquente de sites administratifs tels que ceux administrés par la direction de l'information légale et administrative (DILA), www.service-public.fr et www.vie-publique.fr, est également très recommandable. Le site www.legifrance.gouv.fr (et notamment ses dossiers législatifs) présente un intérêt tout particulier, non seulement pour les juristes, mais aussi, pour ce qui concerne l'épreuve d'ordre général, en raison de la diffusion des études d'impact qui rendent compte des lois publiées ou en préparation, d'une manière beaucoup plus complète que n'importe quel article de presse. De même, il faut se tenir informé des derniers communiqués du conseil des ministres, sur le site www.elysee.fr, qui donnent à la fois connaissance des projets de loi en un descriptif d'une page mais aussi des communications sur des grands sujets politiques.

Sur le contenu même des politiques menées par les pouvoirs publics, il convient de se reporter aux synthèses des missions contenues dans les lois de finances disponibles sur le site de la performance publique.

Le site officiel de la modernisation de l'État et la revue *Acteurs publics*, et sa lettre électronique, offrent des analyses très pertinentes des évolutions des pouvoirs publics.

La lettre électronique de la direction des affaires juridiques du ministère chargé de Finances permet enfin de disposer d'éléments techniques fiables sur des questions administratives d'actualité ainsi que la Gazette des communes pour ce qui concerne la fonction publique territoriale et les collectivités locales.

8. Une ambition

En conclusion, ce manuel à l'usage des jeunes candidats-fonctionnaires, s'il a pour objet prioritaire de contribuer à la réussite de la composition sur un sujet d'ordre général, a également pour ambition de donner, modestement, à ces futurs acteurs du service public les clés pour réussir leur vie professionnelle.

Les situations des fonctionnaires ne sont en effet plus assurées pour la durée de la vie professionnelle. La stabilité des emplois mais aussi la permanence du statut et du périmètre des politiques publiques ne sont plus du tout des données sur lesquelles fonder son parcours professionnel.

Mais, si ces situations sont devenues incertaines, c'est aussi, *a contrario*, qu'elles sont à construire par chaque fonctionnaire. C'est à lui, à titre individuel et collectif, qu'il va revenir la mission de redéfinir le service public qu'il estime préférable, l'extension de sa valeur démocratique, les modes d'intervention les plus opportuns pour servir le bien commun.

C'est d'ailleurs, au final, principalement sur cette capacité à structurer leur ambition, à rendre convaincante leur vocation, que les candidats sont jugés lors de cette épreuve. La question posée est en effet au fond toujours la même : quel sens les candidats entendent donner à leur engagement public ?

ÉLÉMENTS DE COURS

1. Le budget

1

L'équilibre budgétaire peut-il contribuer à alléger la dette publique ?

1. Étude de la problématique

Ce sujet interroge l'évidence comptable selon laquelle la dette publique est en soi un mal et l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire la réduction des dépenses publiques, le seul moyen de le vaincre.

Le pourcentage de dettes publiques grève bien évidemment toute marge de manœuvre politique sur le budget, si l'on y ajoute les dépenses incompressibles en termes de personnel et de pensions de retraites des agents de l'État. Dénué de marges de manœuvre, l'État ne peut donc que se réduire pour survivre. Il perd par voie de conséquence toute forme de légitimité à gouverner les citoyens alors que lui-même ne peut sainement administrer ses propres comptes.

Le poids de la dette rend l'État dépendant de ses créanciers et des agences de notation qui par leur estimation de ses capacités de remboursement au regard des équilibres macro-économiques influent en fait directement sur la politique suivie. Si un État perd des points dans cette notation, c'est sa capacité d'endettement à bas taux qui se trouve directement mise en cause. Or ces agences de notation pour estimer la capacité de remboursement des États ne considèrent que le pourcentage de leur endettement publics et la politique libérale qu'ils mènent en faveur d'un désengagement public de tous les secteurs relatifs notamment à la protection sociale, comme l'a démontré l'exemple grec.

En termes de flux financiers, cette dette publique a enfin pour effet de faire payer les services aux générations actuelles par les générations futures et d'entraîner un transfert de richesses vers les personnes détenant les capitaux des organismes auprès desquels l'État emprunte, c'est-à-dire des populations moyennes vers celles les plus aisées. D'un point de vue international, le surendettement des États occidentaux les amène à lourdement emprunter auprès des organismes financiers chinois, par exemple, menaçant en contrepartie leur indépendance nationale et leurs capacités à résister aux pressions commerciales chinoises.

Mais, pour autant, la meilleure méthode pour sortir de l'endettement public consiste-t-elle simplement, mécaniquement, à parvenir à l'équilibre budgétaire, devenu depuis la réforme constitutionnelle de 2008 un objectif à valeur constitutionnelle fixé à l'article 34 : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » ? Cet équilibre n'est-il pas qu'une fiction à valeur morale

sans aucune portée pratique? Cet objectif est-il au fond souhaitable et la réduction des dépenses publiques qu'il induit ne risque-t-elle pas d'avoir pour conséquence d'entraîner une baisse des rentrées fiscales et donc une spirale austéritaire?

2. Éléments du débat

2.1. Définitions des termes

Le déficit budgétaire est la situation dans laquelle les recettes de l'État (hors remboursement d'emprunt) sont inférieures à ses dépenses (hors emprunt) au cours d'une année. Il n'englobe pas, au contraire du déficit public, les dépenses des autres administrations publiques (collectivités territoriales et organismes de Sécurité sociale notamment).

La participation de la France à la monnaie unique européenne lui impose le respect d'une discipline économique et budgétaire. Les termes en ont été fixés par le traité de Maastricht en 1992 et le pacte de stabilité et de croissance conclu à Amsterdam en 1997 et assoupli en 2005 à Bruxelles. Il contraint les États de la zone euro à avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires. Il s'agit d'obtenir des finances publiques saines, en évitant les déficits publics excessifs, dont les déficits budgétaires. Le déficit public est jugé excessif à partir d'un seuil de 3 % du produit intérieur brut, qui peut toutefois être dépassé dans certaines circonstances. La Commission européenne ne formulait dans ce cadre qu'un avis, voire des recommandations, sur les projets de budget qui lui sont transmis.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 par 25 pays de l'UE, prévoit des contraintes plus fortes, exigeant que le déficit public structurel n'excède pas 0,5 % du PIB (la « règle d'or ») et prévoyant des sanctions plus systématiques contre les États ne respectant pas les règles du pacte de stabilité. Celles-ci, graduelles, vont d'un « plan d'action correctif » à une procédure dite « d'application rigoureuse », au cours de laquelle un État doit verser une somme pouvant aller jusqu'à 0,1 % du produit intérieur brut (PIB). Le stade ultime, décidé par le Conseil de l'Union européenne (qui réunit les ministres des gouvernements de tous les États membres) sur recommandation de la Commission, est l'amende, allant de 0,2 % à 0,5 % du produit intérieur brut – pour la France, cela représenterait une amende astronomique, entre 4 à 10 milliards d'euros. Il s'agit d'un scénario théorique, car la Commission n'a jamais activé ce type de sanctions, d'autant plus qu'elles conduiraient à aggraver la situation économique d'un pays déjà en difficulté. L'exemple grec a cependant prouvé en 2015 la dureté de ces négociations qui a obligé la démocratie grecque à se plier à la force des traités, pour reprendre l'expression de Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne, et à appliquer des mesures d'austérité refusées par les citoyens.

Pour financer son déficit, l'État est obligé d'emprunter. La dette de l'État se définit donc comme l'ensemble des emprunts effectués par l'État, dont l'encours (montant total des emprunts) résulte de l'accumulation des déficits de l'État.

Elle ne doit pas être confondue :

- Avec la dette extérieure, constituée de l'ensemble des engagements des agents économiques d'un pays (particuliers, entreprises..), et non seulement de l'État, vis-à-vis de prêteurs étrangers ;
- Avec la dette publique, qui correspond à la dette de l'ensemble des administrations publiques, des collectivités territoriales et des organismes de Sécurité sociale.

Le déficit budgétaire est un flux, c'est-à-dire une grandeur économique mesurée au cours d'une période donnée, un an le plus souvent ce qui correspond au principe d'annualité budgétaire, alors que la dette est un stock, à savoir une grandeur économique mesurée à un moment donné.

Ces deux données, bien que différentes, sont liées : le flux du déficit budgétaire vient alimenter l'encours de dette, qui en retour agit sur le niveau de déficit par l'augmentation des intérêts versés, qui sont une charge budgétaire.

La succession des déficits favorise l'apparition de nouveaux déficits. En effet, en gonflant la dette, elle provoque un effet « boule de neige ». La dette des administrations publiques s'accroît ainsi selon un processus auto-entretenu, la charge d'intérêt qu'elle produit conduisant à augmenter le déficit et donc à accroître encore l'endettement de l'État, et la charge des intérêts.

2.2. Quelques chiffres clés

- 2 117 milliards d'euros : c'est le montant du produit intérieur brut, c'est-à-dire de la richesse nationale, en 2014.
- 4,3 % du PIB : c'est l'objectif de déficit public visé par le gouvernement en 2015 (3,8 % en 2016 et 2,8 % en 2017) pour un taux de croissance estimé à 1 % en 2015 (1,7 % en 2016 et 1,9 % en 2017) et un taux d'inflation de 0,9 % en 2015 (hors tabac). Les cessions d'actifs pourraient s'élever à 4 milliards d'euros. Le Haut conseil des finances publiques a noté plusieurs fragilités dans le PLF 2015, et notamment cette prévision de croissance qui semble « optimiste ».
- 95,1 % du PIB : c'est le niveau record qu'atteint la dette publique en 2014, ce montant devant être de 98 % en 2016 avant de retomber les années suivantes.
- 46,7 milliards d'euros : c'est le montant de la charge de la dette en 2014. Il s'agit du premier poste de dépenses de l'État, devant l'Éducation nationale (46,3 milliards d'euros).
- 82,2 milliards : c'est le solde général, négatif, du budget de l'État en 2014, soit le différentiel entre les dépenses (379,9 milliards d'euros) et les recettes (298,5 milliards). C'est 10,4 milliards de plus que le déficit de 2013 (71,8 milliards).

- 46,1 % du PIB: c'est le niveau stable du taux de prélèvements obligatoires prévu en 2015.
- 56,1 % du PIB: c'est le niveau de la dépense publique prévu en 2015. Concrètement, le Gouvernement annonce qu'il va économiser 16 milliards en 2016, dont 5,1 milliards sur le budget de l'État (800 millions sur la masse salariale de la fonction publique); 3,5 milliards sur les collectivités territoriales et 7,4 milliards sur la sécurité sociale (dont 3,4 milliards pour les dépenses maladies et 4 milliards sur les autres dépenses sociales grâce notamment à la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA et à la réforme des aides personnelles au logement).

2.3. **Ramener à zéro le déficit public doit-il constituer l'objectif unique de la politique économique ?**

La note de l'OFCE sur ce thème rédigée par Henri Sterdyniak démontre que la crise des années 2008-2009 fut provoquée par des innovations financières hasardeuses, dans un contexte de libéralisation financière et d'explosion de la masse de capitaux à la recherche de placements liquides et rentables et non pas par des hausses excessives des dépenses, des déficits ou des dettes publics. En 2007, le solde public de l'ensemble des pays de l'OCDE ne présentait qu'un déficit de 1,3 % du PIB; celui de l'ensemble des pays de la zone euro de 0,7 % du PIB. Les dettes publiques étaient stables (à 40 % du PIB pour la dette nette de l'ensemble des pays de l'OCDE).

Cette crise a montré que l'économie mondiale, sans régulation financière et sans gouvernance macroéconomique, est foncièrement instable, que l'intervention publique est indispensable et que la politique budgétaire reste nécessaire. En même temps, elle a provoqué une forte hausse des déficits et dettes publics puisque les États ont dû intervenir pour sauver les systèmes financiers, pour soutenir l'activité et surtout ont enregistré une forte baisse de leurs recettes fiscales en raison de la chute du PIB. La plupart des pays ont connu une hausse de l'ordre de 20 points de PIB du montant de leur dette nette. Début 2012, alors qu'ils sont loin de s'être rétablis des effets de la crise (qui leur a coûté en moyenne 8 points d'activité par rapport à la tendance d'avant crise), ils sont confrontés à un choix délicat: faut-il continuer à soutenir l'activité ou tout faire pour réduire les dettes et les déficits publics? Faut-il se donner un objectif de plein emploi ou de solde public?

Cette note remarque de plus que les administrations publiques françaises sont certes endettées mais qu'elles possèdent aussi des actifs physiques. Globalement, la richesse nette des administrations représentait 26,7 % du PIB fin 2010, soit 8 000 euros par Français. Certes, le nouveau-né français hérite d'une dette publique, mais il hérite aussi d'actifs publics: routes, écoles, hôpitaux, équipements sportifs... Évoquer l'une sans évoquer les autres est peu rigoureux. Le jeune Français qui entre dans la vie active a généralement bénéficié d'une éducation de haut niveau et d'un service de

santé particulièrement performant. Peut-il refuser de rembourser la dette publique sans rembourser à la génération précédente son éducation, ses dépenses de santé, sans racheter les équipements collectifs ?

La note souligne enfin que la France a conservé un taux de fécondité relativement élevé. Les générations futures seront donc nombreuses. Les Français auront moins de problèmes de financement des retraites que les Allemands, les Italiens, les Espagnols...

Par ailleurs, comme le démontre également Thomas Piketty, la dette ne coûte rien tant que le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance. Elle ne pose problème que si le taux d'intérêt (après impôt) devient nettement supérieur au taux de croissance : dans ce cas, la dette publique fait boule de neige ; elle s'entretient elle-même. En situation de faible croissance, la politique monétaire, en maintenant de bas taux d'intérêt, assure, en principe, que ce n'est pas le cas. En période de forte croissance, le taux d'intérêt peut dépasser le taux de croissance, mais dans cette situation, les rentrées fiscales permettent de réduire les déficits.

La vraie « règle d'or » des finances publiques stipulerait qu'il est légitime de financer les investissements publics par le déficit, puisque ceux-ci seront utilisés pendant plusieurs années. Le déficit structurel doit donc être égal à l'investissement public net. Dans la version en stock, la règle d'or devient l'égalité entre la dette publique et le capital public.

Pour réduire la dette brute de 90 % du PIB à 60 % en 10 ans, il faudrait un effort de 3 points du PIB par an. Imaginons que les pouvoirs publics, en réduisant les dépenses courantes ou en augmentant les impôts, dégagent ces 60 milliards, quelle serait la meilleure stratégie s'interroge Henri Sterdyniak : consacrer cette somme au désendettement public (au risque de nuire à l'activité) ou à la recherche, l'enseignement, la formation, le soutien aux PME et à l'innovation industrielle ?

2.4. Une autre analyse de la dette publique : Wolfgang Streeck, *Du temps acheté*

Sociologue de l'économie, Wolfgang Streeck analyse la crise financière et fiscale de 2008 non pas comme un événement singulier, mais comme une séquence de l'évolution du capitalisme depuis 1945, plus particulièrement de ce qu'il appelle le « capitalisme démocratique » – ce régime économique qui, jusqu'aux années 1970, pour dépasser la contradiction interne entre la démocratie politique et le capitalisme de marché, achetait l'adhésion des populations occidentales grâce à la promesse d'un constant progrès de leur condition sociale et par les possibilités d'emprunt et de crédit. Dans les années 1980, à la suite de la résistance à l'impôt des producteurs de richesses financières et de leur lutte pour les allègements fiscaux, un nouveau régime se met en place, marqué par l'inflation et les déficits budgétaires nationaux. Le financement de la dette publique passe à des institutions privées qui exigent en retour la consolidation par la dérégulation des marchés financiers, puis la compensation de leur faillite par

les États. Plus que jamais, l'économie ne relève pas d'une gestion technicienne, mais d'une instabilité constante dans les rapports de force entre producteurs de biens et producteurs de profits : aujourd'hui les marchés entendent s'internationaliser sans plus rencontrer d'obstacles politiques du fait des Parlements nationaux ni de leur législation.

La globalisation serait alors un leurre qui masque la réalité : à l'État fiscal classique a succédé dans les années 1970 l'État débiteur, qui entendit, par les emprunts publics et les crédits privés, désamorcer les antagonismes sociaux et maintenir une forme de croissance. Aujourd'hui, nous vivrions dans l'État de consolidation – celui qui fait payer aux citoyens le service de la dette par des réformes de structure visant à se délester de ses fonctions régaliennes et de certaines missions de service public au profit d'institutions hors de portée des représentations démocratiques nationales : l'euro et la Banque centrale européenne seraient deux exemples avérés de cette « post-démocratie » financière.

Ces deux analyses illustrent quatre constats :

- La crise financière n'a pas été due au montant élevé des dépenses publiques mais ces dépenses ont permis à l'inverse d'en atténuer les effets catastrophiques : le surendettement de l'État n'a pas résulté d'une fatalité économique ou d'un dysfonctionnement structurel de l'État-providence mais d'un choix politique privilégiant le soutien aux secteurs bancaires et industriels au détriment du régime de redistribution sociale ;
- Le budget de l'État n'est en rien comparable à celui d'un ménage, d'un « bon père de famille ». Il ne faut pas le considérer d'un point de vue statiquement comptable. Il entre en corrélation dynamique, positive ou négative, avec l'économie : une dépense peut être aussi un investissement créateur d'activité qui va en conséquence augmenter le montant des recettes de l'État, de même qu'une augmentation des richesses, des recettes fiscales, peut avoir pour conséquence un repli de l'activité économique et donc, en un deuxième temps, une baisse des rentrées fiscales plus importante que cette augmentation ;
- La baisse des dépenses publiques, remède miracle destiné à parvenir à l'équilibre budgétaire, présente ainsi le risque majeur d'entraîner une réduction de l'activité et donc des recettes fiscales liées à celle-ci en un cercle vicieux. Sur le constat que la richesse produite en France provient désormais majoritairement du capital et non plus du travail, il conviendrait peut-être de s'interroger sur la possibilité de transformer en profondeur la politique fiscale pour l'adapter à cette situation nouvelle. Bien évidemment, comme pour la politique sociale, cette redéfinition d'une politique fiscale cohérente et juste ne peut se réaliser qu'au niveau européen dans un double souci d'harmonisation et de lutte au moins contre les paradis fiscaux internes à l'Union ;
- Cette baisse des dépenses publiques entraîne nécessairement un transfert des charges sociales correspondantes auprès des collectivités territoriales ou des ménages eux-mêmes. Ce qui est financé par l'impôt, comme les grands équipements et les infrastructures, ne l'est pas par l'usager, et réciproquement.

Il faudrait peut-être ajouter que le surendettement représente le moyen de pression conformiste le plus puissant d'une société moderne. Le propriétaire à crédit, bien plus que le locataire, est prêt à toutes les compromissions pour parvenir au bout du remboursement de ses traites. La transformation de la sécurité sociale en un dispositif de remboursement de la dette sociale est à cet égard éclairante.

3. Proposition de plan

Si l'excès de dettes ne peut être réduit que par l'allègement de certaines dépenses, seul l'investissement public semble pouvoir permettre d'accroître les recettes de l'État.

- 1.1. L'état de la dette et ses conséquences (impuissance politique, transfert de richesses vers l'étranger, charges sur les générations futures...)
- 1.2. L'allègement des dépenses par la rationalisation des moyens et la mise en œuvre de la performance et par la réduction des postes de dépenses (RGPP et MAP) et la nécessité d'une reconstruction du tissu industriel
- 2.1. Les limites d'une réduction généralisée des dépenses (frein à la croissance, transfert des charges vers les ménages et donc réduction des recettes en un cercle vicieux)
- 2.2. La mise en œuvre d'une politique de relance par l'investissement ciblé (innovation, nouvelle politique de croissance solidaire et durable) et d'une nouvelle politique fiscale (retenue à la source, redéfinition des recettes...)

Une conclusion possible pourrait consister à rapprocher les problématiques de la dette publique et du développement durable : l'une et l'autre considèrent la soutenabilité de la dépense ou du développement en prenant en compte l'hypothèque laissée aux générations futures. Il est cependant bien évident que la poursuite d'un développement soutenable implique un accroissement notable des dépenses publiques correspondantes, tout à fait incompatible avec l'austérité budgétaire.

1. Étude de la problématique

Ce sujet renvoie à la polémique sur ce que le ministre de l'Économie et des Finances lui-même avait appelé le « ras-le-bol fiscal », alimenté par la hausse de l'impôt sur le revenu, de la TVA, du taux de taxation sur les livrets d'épargne ou le projet d'écotaxe.

Pour autant ce sujet ne se réduit pas à cette actualité. L'impôt constitue en effet un droit et un devoir essentiels de nos principes républicains, inscrit en tant que tel dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« Art. 13. – Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. Art. 14. – Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. ») L'impôt, par ce consentement citoyen, permet précisément de créer un espace de bien commun, de *res publica*.

L'impôt autorise en deuxième lieu une redistribution des richesses. Il est donc au cœur de l'égalité et de la justice républicaines. Il faut en conséquence replacer le débat sur le niveau des impôts dans le contexte de cette problématique de fond. Cette analyse initiale induit d'ailleurs aussitôt des premières réflexions sur la nature très diversifiée des recettes fiscales (impôts et taxes) et des dépenses publiques. L'impôt sur le revenu, adopté en 1909, est en réduction proportionnellement importante par rapport aux taxations sans doute plus injustes telles que la TVA, et a de fait toujours été combattu par les libéraux tels qu'Adolphe Thiers qui y voyait « l'immoralité écrite en loi », un dispositif contrevenant au principe de liberté des citoyens, qui n'étaient plus anonymes face au fisc. « L'impôt général progressif n'est pas seulement injuste et sans fondement rationnel, il est arbitraire. Sur quelle base fixera-t-on la progression ? Et cette progression, où s'arrêtera-t-elle ? Si on n'établit pas une limite, l'impôt finira par absorber la totalité des revenus et entamera le capital, restreignant l'épargne et la production, et forçant les capitaux à se cacher ou fuir » (Gaston Jeze, *Éléments de la science des finances*, 1902).

Le piège de ce sujet consiste à prétendre enfermer la problématique dans une fausse alternative, dont il s'agit de se dégager. La force de cette fausse alternative repose sur un quadruple constat :

- Le montant du déficit budgétaire ;
- Le montant de la dette publique ;
- Le niveau des prélèvements obligatoires ;
- Le niveau des dépenses publiques.

Ce constat exprime en effet un tableau des finances publiques intenable à terme. Le déficit budgétaire vient alourdir le poids de la dette publique, qui entraîne un nouvel accroissement du déficit en un cercle vicieux. Ce processus fragilise l'ensemble de la politique française qui devient soumise aux exigences des agences de notation, sous peine de ne plus pouvoir emprunter qu'à des taux élevés, et ne dispose plus de la moindre marge de manœuvre.

Sur cette base, le raisonnement libéral se déroule ainsi : la dette et le déficit publics sont intenable ; la pression fiscale a atteint son seuil de soutenabilité ; la seule issue consiste donc à réduire les dépenses budgétaires du montant du déficit afin de parvenir à l'équilibre, selon la formule de Turgot « Point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunt ». La courbe de Laffer est ainsi une modélisation économique développée par des économistes de l'offre, fondée sur l'idée que la relation positive entre croissance du taux d'imposition et croissance des recettes de l'État (l'État étant défini au sens large, c'est-à-dire que le terme représente ici toutes les administrations publiques) s'inverse lorsque le taux d'imposition devient trop élevé.

2. Éléments du débat

2.1. Les taux des prélèvements obligatoires

La loi de finances pour 2015 privilégie ainsi en fait la baisse des dépenses publiques dans son effort de réduction du déficit public. Le taux des prélèvements obligatoires (PO) augmente peu même si, dans le détail, cette quasi-stabilisation des impôts en moyenne cache un mouvement de transfert de 40 milliards d'euros des ménages vers les entreprises. Sur le long terme, la véritable hausse de PO correspond en fait au développement de l'État-providence. De 1960 à 1980, le taux de prélèvements obligatoires a ainsi augmenté de dix points, passant de 30,1 % à 40,2 %. Mais depuis plus de vingt ans, ce taux n'évolue plus que de quelques points, à la hausse comme à la baisse, oscillant entre 42 % et 46 %. Surtout, le taux de PO en France a progressé, en proportion, comme les autres pays développés. Ainsi, si la France a vu son taux de PO progresser d'un peu plus de sept points entre 1975 et 2008, il en fut de même, en moyenne, pour l'Europe des Quinze, mais aussi pour les pays de l'OCDE.

Les taux de prélèvements obligatoires entre pays développés connaissent néanmoins des écarts de 20 à 25 points, entre les États-Unis, par exemple, et le Danemark. Mais « les prélèvements obligatoires ne peuvent se comparer d'un pays à un autre sans prendre en considération les dépenses qu'ils financent, c'est-à-dire en tenant compte de la place des services publics et des transferts sociaux dans l'économie du pays », selon un rapport de 2008 du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), placé auprès de la Cour des comptes. Ainsi, « chaque société décide de consacrer x % de ses ressources à la santé et à la protection sociale – première source d'écart [entre taux de PO] ; ensuite, second élément d'hétérogénéité, elle décide de financer les services

correspondants de façon plus ou moins marquée de façon publique et obligatoire. C'est dans cette double décision que réside la principale source des différences entre taux de prélèvements obligatoires». Les États-Unis financent ainsi une grande partie de leur système médical (37 %) par des assurances privées dont les cotisations ne rentrent pas dans le taux de prélèvements obligatoires. Ce qui ne les empêche pas, au final, de consacrer, en 2011, 17,9 % de leur PIB à leur système de santé, contre 11,6 % pour la France. Il en va de même pour les pays qui ont développé les retraites par capitalisation, et dont les contributions ne sont pas considérées comme des PO. Bref, « c'est en ignorant, délibérément ou non, les contreparties des prélèvements, que se développent nombre de commentaires partiels et partiaux sur leur poids, ou sur leur poids plus important en France qu'ailleurs, ce qui est abusif », écrit le Conseil.

Il est également possible de comparer les différents taux de PO en les appréhendant nets des transferts opérés entre les différentes catégories. En effet, rappelle le Conseil, une partie des prélèvements est directement redistribuée aux agents économiques, essentiellement sous forme de prestations sociales pour les ménages et de subventions pour les entreprises. Autrement dit, ils sont redistribués immédiatement au bénéfice de ceux à qui ils ont été prélevés. Cette partie étant différente d'un pays à l'autre, en la mettant de côté, on neutralise ainsi une des raisons de cette « incomparabilité » du taux brut. Ainsi, selon une étude publiée par l'OCDE en 1998, ce taux net se trouve être moins élevé en France que dans la moyenne des pays développés. Il est resté assez stable depuis 1959, à près de 17 % du PIB.

Un taux de PO ne dit rien non plus sur ses différents contributeurs (entreprises, ménages, capital). Or la France se distingue par un système de prélèvement bien plus juste socialement que la plupart des autres pays développés. Ainsi, si le travail est relativement plus taxé en France *via* les cotisations salariales et patronales, la part des impôts indirects (TVA) et surtout directs (impôt sur le revenu) dans les prélèvements obligatoires y est souvent moindre qu'ailleurs. En matière de TVA (la moitié des recettes fiscales en France), la France se situe légèrement en dessous de la moyenne européenne. Cet impôt particulièrement inégalitaire, qui touche en premier lieu les plus modestes – qui dépensent la totalité de leur revenu sans pouvoir épargner – est de 20 % en France, contre 20,7 % en moyenne en Europe. Il atteint même 25 % au Danemark, 23 % au Portugal et en Irlande, 21 % en Espagne et en Italie ou encore 20 % au Royaume-Uni.

Mais c'est surtout par rapport à l'impôt sur le revenu (IR) que les disparités sont les plus fortes. Le seuil de son déclenchement se situe autour de 15 000 euros en France, contre 6 800 en Belgique, 7 600 en Allemagne ou 10 950 en Suisse. Ainsi, la moitié des Français ne sont pas imposables. Et si la France s'est alignée sur ses grands voisins européens en créant une nouvelle tranche à 45 %, les seuils d'imposition y sont plus progressifs qu'ailleurs, ce qui explique que la part des contribuables les plus modestes y est moins importante, tandis que celle des ménages aisés est surreprésentée. Il n'existe par exemple que trois tranches en Angleterre, où l'on atteint le taux maximal de 45 % à partir de 1 650 euros net par mois, soit le revenu médian français. En Belgique, où

la tranche supérieure atteint 50 % et la progressivité est bien plus rapide (la première tranche commence à 25 % contre 5,5 % en France), le travail est finalement bien plus taxé qu'ailleurs, à l'inverse du capital, quasiment exonéré d'impôts. Ce pays a ainsi choisi, comme beaucoup d'autres, de financer la faible imposition du capital par de forts prélèvements sur les actifs.

2.2. Les solutions alternatives à la baisse des dépenses

Par conséquent, un devoir qui se serait contenté d'analyser le sujet en s'en tenant aux seules deux branches de cette fausse alternative moins d'impôts/moins de dépenses publiques, risquerait fort de ne pas obtenir une note supérieure à la moyenne. Il aurait fallu au minimum aborder les différentes nuances de ces deux aspects avant d'élargir la réflexion. Il semble en effet incohérent de tirer de ces constats déficitaires la conclusion que seule une baisse d'impôts ou des dépenses publiques pourrait permettre de sortir de ce cercle vicieux. Ce serait oublier que le budget de l'État n'est précisément pas celui d'un ménage et qu'il se trouve en interaction avec l'économie. Une baisse des dépenses publiques ne pourrait avoir pour conséquence que d'entraîner une diminution de l'activité économique et donc des rentrées fiscales principalement liées à la TVA.

De même, la réduction des impôts qui alimentent le budget de l'État provoquerait inévitablement une hausse des impôts locaux destinés aux budgets des collectivités territoriales, qui seraient contraintes de reprendre à leur compte certaines fonctions sociales, ou un alourdissement des charges pesant sur les budgets des ménages. Ceux-ci devraient en effet faire face aux dépenses qui ne le seraient plus par l'impôt (santé, transports...). C'est pourquoi certains économistes évoquent un revenu disponible après paiement des charges sociales plutôt qu'un niveau de prélèvements obligatoires. C'est ce montant qui permet une juste comparaison entre les revenus de différents pays.

Pour échapper à ce faux dilemme, dont les deux termes s'équivalent au fond (moins d'impôts revient à moins de dépenses publiques), les pistes de solution sont multiples, à la condition préalable d'avoir mesuré le véritable périmètre du sujet et de s'être interrogé sur la variété des impôts et des dépenses publiques et sur leur priorisation en fonction de critère tel que le maintien de la cohésion sociale :

- a. La modernisation de l'action publique devrait permettre de diminuer les dépenses publiques sans réduire les actions grâce notamment à l'utilisation de technologies numériques, la mutualisation des moyens, la simplification des procédures et la rationalisation des structures.
- b. Ce n'est pas tant le niveau de pression fiscale qui paraît élevé que la qualité des services publics rendus et l'efficacité des mesures publiques en faveur de l'emploi notamment qui semblent avoir perdu de leur légitimité. C'est au fond, comme le souligne, par exemple, Pierre Rosanvallon, cette légitimité qui est en cause ce qui doit amener à réfléchir non seulement à la modernisation de l'État mais aussi à d'autres moyens publics destinés à assurer le bien commun.

- c. L'assiette des recettes fiscales pourrait être diversifiée au-delà de la seule TVA et de l'imposition des revenus du travail à une véritable fiscalisation du capital, ce qui suppose sans doute également une action concertée et résolue à l'encontre des paradis fiscaux et des sociétés transnationales (Google, Amazon...). Les recettes fiscales représentent en effet un paramètre essentiel de l'équation impôts/dépenses publiques, pourtant exclu du libellé du sujet. Rappelons que c'est la réduction des recettes fiscales par la mise en place du « bouclier fiscal » en faveur des contribuables les plus aisés, lié au soutien massif de l'État en faveur des organismes bancaires, qui a provoqué l'explosion de l'endettement public en France en 2009/2010.
- d. Des partenariats entre les secteurs publics et privés pour les financements de travaux d'investissement ou la participation à la réalisation de certaines politiques publiques (santé, recherche, éducation...) pourraient être développés sur le modèle de la Grande-Bretagne et de l'Italie.
- e. Les dépenses publiques pourraient être réorientées vers des investissements productifs, créateurs de valeurs et donc de recettes fiscales en retour. Ce principe a d'ailleurs été appliqué dès le plan de relance entrepris en 2009-2010, qui a injecté 34 milliards dans l'économie, dont 16,4 milliards en faveur des entreprises (crédits d'impôt recherche, prime à la casse, contribution du secteur public financier...) puis par la création de la Banque publique d'investissement (BPI) et le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui équivaut à une baisse de cotisations sociales sous la forme d'une réduction d'impôts en faveur des entreprises soumises à un régime réel d'imposition.
- f. Plus généralement, il conviendrait de rechercher des solutions globales aux causes du déficit budgétaire (harmonisation des règles sociales et fiscales en Europe, voire un protectionnisme européen, de manière à éviter les dumpings commerciaux et sociaux; régulation du secteur bancaire et limitation de son caractère spéculatif à l'encontre des États; soutien de la compétitivité des entreprises...). Une harmonisation des politiques budgétaires ne paraît pas pouvoir être exigée alors même qu'il n'existe aucune harmonisation fiscale et sociale au niveau européen, ce qui autorise par exemple l'emploi de travailleurs dits détachés dans les conditions de leur État d'origine, c'est-à-dire parfois sans la moindre règle sociale (directive 96/71/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services).
- g. Une véritable programmation des finances publiques devrait être mise en œuvre afin d'éviter les mesures multiples, contradictoires et parcellaires. Cette impossibilité d'anticiper la politique fiscale à court terme a sans doute, autant que le niveau de la pression fiscale, contribué à atteindre ce seuil d'acceptabilité. Une

réforme fiscale d'envergure et cohérente, comprenant l'introduction de dispositifs nouveaux tels que la retenue à la source, comme nos voisins européens, et une restructuration des ressources, paraît s'imposer.

- h. Il demeure également envisageable, même si le pouvoir monétaire relève désormais de la BCE, de jouer sur les taux et la masse monétaires en circulation, comme l'ont massivement fait les autorités américaines par exemple pour réduire la charge de la dette. La politique anti-inflationniste d'un euro fort suivie sans nuances par les autorités européennes ne peut en effet conduire qu'à un maintien d'un niveau de dettes qui asphyxie l'économie, surtout si l'on y ajoute le taux de change trop élevé de l'euro, correspondant à celui du deutschemark mais inadapté à la quasi-totalité des membres de l'Union européenne, dont la France.
- i. L'accroissement de l'endettement public strictement lié à l'État-providence s'explique par des causes structurelles qui dépassent le domaine financier : la réduction du travail nécessaire, l'allongement de la durée de vie... C'est donc un nouvel équilibre social qu'il s'agit de refonder et non seulement un équilibre financier et comptable.
- j. Plus profondément, l'ensemble du modèle social, fondé sur un État bureaucratique tout-puissant organisant la croissance économique la plus élevée possible, paraît devoir être repensé. Cette croissance de valeurs comptables rencontre l'évidente limite des ressources naturelles et des capacités de recyclage des pollutions produites. Ces valeurs elles-mêmes comportent en elles des nuisances environnementales et sociales qu'il paraît aberrant de considérer comme positives. Ce n'est pas seulement la règle de l'équilibre budgétaire qui paraît inopérante, voire néfaste, c'est sa finalité même qui peut être remise en cause.

3. Proposition de plan

Le plan suivant aurait pu être proposé, à partir des éléments qui viennent d'être présentés :

Si les dépenses publiques doivent être maîtrisées de manière à préserver un niveau de pression fiscale acceptable, il semble qu'elles doivent être parallèlement réorientées afin de permettre de soutenir la demande et d'augmenter les recettes fiscales.

- 1.1. Les constats du poids excessif des pouvoirs publics et de leur perte de légitimité
- 1.2. Les réformes de modernisation en vue d'une réduction des dépenses et leurs limites
 - 2.1. Les risques d'une réduction des dépenses pour l'économie et les ménages
 - 2.2. La réorientation des dépenses vers le soutien social et les activités économiques d'avenir

3 Moins d'État, mieux d'État ?

Introduction

La crise économique mondiale semble avoir remis en valeur la thèse de la prééminence du rôle de l'État, seul susceptible de se porter garant de l'ordre financier et de soutenir la confiance en cet ordre. Pourtant, parallèlement, la plupart des gouvernements occidentaux continuent d'affirmer que cette crise serait due en partie au poids excessif de l'État, tout au moins à son surendettement.

Carré de Malberg définissait en effet l'État comme un triptyque qui a été rassemblé sous la formule « un territoire, un peuple, un gouvernement » (*Contribution à la théorie générale de l'État*, 1892), ce qui correspond à une « institutionnalisation du pouvoir » (Georges Burdeau) en un support indépendant de la personne des gouvernants. L'État désigne désormais l'ensemble des moyens publics d'administration d'un pays, parmi lesquels de manière traditionnelle sont classés les instruments régaliens du pouvoir (armée, police, justice, impôts, diplomatie ou création monétaire) et les politiques publiques (équipement, santé, éducation...), notamment celles consacrées à la protection sociale, regroupé en une personne morale et un budget. Il peut être parfois assimilé à tort à un domaine plus large, qui recouvre les comptes publics (budget de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales) et, dans l'imaginaire de la population, il correspond de fait à un ordre social donné (l'État-providence, dans sa double conception « bismarckienne », fondée sur le mécanisme des assurances sociales, ou « beveridgienne », fondée sur l'impôt).

Dans ce cadre, il peut être estimé que l'excès quantitatif d'État nuit à sa qualité : réduire le poids de l'imposition notamment par l'accroissement de l'efficacité de l'État constitue un service public évident. Mais, à l'inverse, la réduction de l'État peut constituer un changement de modèle social, sur lequel il convient de s'interroger. Jusqu'à quel point peut-on réduire l'État sans quitter le service public ?

Si le moins d'État paraît un moyen de retrouver une marge dans les choix publics, seule la recherche du mieux d'État semble devoir constituer leur finalité.

1. La nécessaire réduction de la taille de l'État

1.1. La croissance de l'État au-delà d'une taille supportable et ses inerties

Une nouvelle réforme des structures de l'appareil d'État paraît nécessaire en raison de son poids excessif sur les finances du pays. Un tel pourcentage de dettes publiques grève bien évidemment toute marge de manœuvre politique sur le budget.

En dehors même de leur coût, les interventions de l'État-providence auraient qualitativement échoué. Dans *La crise de l'État-providence*, Pierre Rosanvallon évoque ainsi un triple échec : excès du poids financier, contestation de l'efficacité (augmentation du chômage, baisse de la mobilité sociale...) et crise de légitimité. Si la libéralisation de l'économie semble une régression, il conviendrait selon cet auteur de développer les missions de solidarité de la société civile et les initiatives locales, en réduisant la durée du temps de travail, débureaucratisant l'État et en accroissant la visibilité de son fonctionnement.

Pour les théoriciens libéraux, d'Adam Smith à Friedrich Hayek, l'État est en lui-même un facteur de dérèglement des relations sociales. Celles-ci sont en effet fondées sur les individus et leurs recherches personnelles de la maximisation de leurs intérêts à travers l'échange économique marchand. Si l'État intervient dans l'échange, il perturbe l'équilibre et l'harmonie de cet échange, la « main invisible » du marché pour Smith ou l'« ordre spontané » pour Hayek. L'État, par le poids d'impôt qu'il implique, réduit par ailleurs la capacité d'investissement et d'initiative d'une société. L'assistanat étatique, sous prétexte d'une redistribution des richesses, induirait ainsi une rigidité nuisible à la richesse collective.

Cette conception libérale a été appliquée par Margaret Thatcher en Grande-Bretagne à compter de 1979, par Ronald Reagan aux États-Unis en 1980 (« L'État n'a pas la solution aux problèmes, l'État est le problème ») et par l'ensemble des gouvernements des sociétés développées à partir de cette date sous des formes nuancées. L'orientation majeure de ces politiques consiste en la tentative de diminution des dépenses publiques, la privatisation des entreprises publiques (France Télécom en 1997 en France, puis les retraits progressifs de la participation de l'État sur la SNCF ou La Poste) et, d'une façon générale, la mise en concurrence des services publics. Cette tendance dominante, qui a même pu être qualifiée durant ces années de « pensée unique », est impulsée par l'ensemble des organisations internationales, qu'il s'agisse de l'Union européenne dont l'axe d'effort politique se résume à la libre concurrence entre ses États membres à l'exception de tout autre orientation sociale, mais aussi par le Fonds monétaire international, qui conditionne l'octroi de ses aides à l'application stricte d'une politique libérale, ou par l'Organisation mondiale du commerce dont le libre-échange est la seule justification.

Parallèlement, la possibilité d'intervention des États paraît avoir sensiblement diminué du fait de la globalisation des échanges internationaux et de la perte de toute capacité de réglementation sur le contrôle des changes. De plus, les États nationaux européens n'ont plus guère de possibilité de peser sur la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne.

Cependant, *a contrario*, la lourdeur de l'État paraît un processus dont la tendance serait croissante et en tout état de cause doté de fortes inerties. Les raisons en semblent multiples. Il s'agit en premier lieu du poids des dépenses de personnel (soit 44 % du

budget de l'État et une augmentation de 23,7 % des effectifs des trois fonctions publiques et notamment de la fonction publique territoriale depuis 1982 comme l'a souligné le rapport de Michel Pébereau sur l'endettement : plus de 20 % des emplois sont publics).

Il faudrait citer également les inerties suivantes :

- a. La difficulté d'évaluation de domaines non marchands en termes de comptabilité analytique et de performance. L'analyse en termes de coûts complets intégrant l'ensemble des charges liées à une mission n'a de ce point de vue guère progressé et ne consiste souvent qu'en l'application de coûts forfaitaires multipliés par le nombre d'agents ou de m². De même, les indicateurs de performance mis en place ne sont la plupart du temps que des indicateurs d'activité et ne permettent pas de prendre en compte l'ensemble des paramètres d'une politique publique. Cette difficulté réelle (un service performant produit-il peu de documents ou beaucoup de documents ? selon un délai de règlement rapide ou long ?) de mesure de la qualité de l'État n'est pas négligeable. Elle emporte même des réflexions essentielles sur la mesure de la richesse : l'État performant est-il celui qui a la capacité de recevoir beaucoup de prisonniers ou celui qui met en place des moyens de prévention ? Joseph Stieglitz ou Dominique Méda ont ainsi porté leurs critiques sur le mode d'approche restrictive, dangereuse de la richesse nationale en termes de PIB, de sommes des valeurs ajoutées, sans tenir compte des facteurs sociaux, environnementaux : la qualité est une notion forcément globale, sociale, transministérielle. Les notions de « moins » ou de « mieux » sont donc à reconsidérer à l'aune de cette réflexion comme le souligne la note de France Stratégie « Au-delà du PIB, un tableau de bord pour la France ».
- b. L'inflation et la complexité des normes législatives et réglementaires. Le « recueil annuel de l'Assemblée » faisait 1 300 pages en 1990 et 2500 en 2006 ; les lois exigent 50 % de décrets d'application supplémentaires ; par ailleurs, la France est liée à 7 400 traités ; le nombre de directives européennes à transposer dans le droit français a doublé en 15 ans ; le droit compte actuellement 10 500 lois, 127 000 décrets, 20 000 circulaires, 17 000 règlements communautaires. « Trop de lois tue la loi » déclare Jacques Chirac le 19 mai 1995 ; « La complexité croissante des normes menace l'État de droit » titre le rapport du Conseil d'État de 2006. Il faut souligner qu'à cette question quantitative s'ajoute celle proprement qualitative qui lui est liée de l'instabilité normative et de l'impossibilité pour la société de comprendre la complexité des règles mais aussi d'anticiper leur maintien.
- c. Il demeure dans la vocation des fonctionnaires une forte culture de l'intérêt général très peu encore traduite en termes de prestations aux « clients ».
- d. La faiblesse du dialogue social au sein de la fonction publique empêche, d'une part, l'écoute des préoccupations des fonctionnaires et, d'autre part, l'appréhension par ceux-ci du sens des mesures d'amélioration du service qui sont mises en place.

La composition sur un sujet d'ordre général est l'épreuve écrite la plus importante des concours externes d'accès à la catégorie A de la Fonction publique. Cette épreuve a évolué depuis la « culture générale » classique vers une dissertation spécifique mobilisant des connaissances d'actualité administrative et la réflexion personnelle d'un futur gestionnaire de politique publique.

Les comptes rendus des jurys soulignent la mauvaise préparation des candidats qui ne connaissent pas les exigences de cette épreuve.

Le présent manuel adopte donc une présentation nouvelle et adaptée : 50 sujets portant sur les grands thèmes des politiques publiques sont abordés sous un angle technique, avec des éléments de contenu actualisé, et sous leur aspect problématique, afin d'aider les candidats à réfléchir aux questions soulevées et à établir leur plan.

Cet ouvrage vient apporter aux étudiants qui souhaitent rejoindre la Fonction publique un complément indispensable pour réussir le concours.

Docteur en philosophie, diplômé de Sciences-Po, Denis LOMONT a été chef du personnel des Musées nationaux, secrétaire général de la commission interministérielle de la politique immobilière de l'État et chef de mission à la Cour des comptes. Il a participé à la réforme des services du Premier ministre et à la création du site Légifrance. Il est actuellement en fonction à France Stratégie. Ancien membre du jury des IRA, il enseigne à l'IPAG de Paris II.



9 782340 012226



www.editions-ellipses.fr