

CONCOURS
2026
2027

Catégories A et B

J'INTÈGRE —
LA FONCTION
— PUBLIQUE

LES POLITIQUES PUBLIQUES

ENJEUX, ACTEURS ET DISPOSITIFS

7^e édition

Patrick HORUSITZKY

Administrateur de l'État, diplômé de l'ESCP-EAP et ancien élève de l'ENA, il enseigne à l'IPAG de l'Université de Paris X, à l'IRA de Lille et à l'IGPDE (Institut de la gestion publique et du développement économique).

DUNOD

Direction et conception graphique de la couverture : Nicolas Wiel et Elizabeth Riba
Maquette intérieure : Caroline Joubert © Atelier du livre

Mise en page : Belle Page

© Dunod, 2026
11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com
ISBN : 978-2-10-089618-9

Sommaire

Introduction	1
1 À l'écrit	1
2 À l'oral	2
3 Plan de l'ouvrage	2
1. Les attributions de l'État en France	4
1 La constitution d'un État fort et centralisé	4
2 Un pouvoir aujourd'hui partagé avec l'échelon supranational (Union européenne) et infranational (collectivités locales)	11
2. Les modes d'élaboration, d'adoption et d'évaluation des politiques publiques nationales	25
1 La phase d'élaboration	25
2 La phase d'adoption	28
3 L'évaluation des politiques publiques	35
3. La régulation de l'économie par l'État	49
1 Enjeux et objectifs	49
2 Contenus et évolutions	53
3 Moyens financiers et organisationnels	60
4 Bilan et perspectives	64
Entraînement	86
4. L'État et la justice	89
1 Enjeux et objectifs	89
2 Contenus et évolutions	91
3 Moyens financiers et organisationnels	99
4 Bilan et perspectives	100
Entraînement	105
5. La politique de lutte contre l'exclusion sociale	107
1 Enjeux et objectifs	107
2 Contenus et évolutions	108
3 Moyens financiers et organisationnels	114
4 Bilan et perspectives	116
Entraînement	127

6. La politique de santé	129
1 Enjeux et objectifs	129
2 Contenus et évolutions	130
3 Moyens financiers et organisationnels	138
4 Bilan et perspectives	139
Entraînement	145
7. La politique culturelle	147
1 Enjeux et objectifs	147
2 Contenus et évolutions	148
3 Moyens financiers et organisationnels	151
4 Bilan et perspectives	153
Entraînement	156
8. La sécurité extérieure	158
1 Enjeux et objectifs	158
2 Contenus et évolutions	162
3 Moyens financiers et organisationnels	169
4 Bilan et perspectives	172
Entraînement	173
9. La sécurité intérieure	175
1 Enjeux et objectifs	175
2 Contenus et évolutions	176
3 Moyens organisationnels et financiers	182
4 Bilan et perspectives	185
Entraînement	189
10. Les politiques de la famille et la prise en charge des personnes âgées	191
1 Enjeux et objectifs	191
2 Contenus et évolutions	199
3 Moyens financiers et organisationnels	203
4 Bilan et perspectives	206
Entraînement	214
11. La politique du logement	216
1 Enjeux et objectifs	216
2 Contenus et évolutions	218
3 Moyens financiers et organisationnels	224
4 Bilan et perspectives	225
Entraînement	228

12. Les politiques industrielles et de l'emploi	230
1 Enjeux et objectifs	230
2 Contenus et évolutions	232
3 Moyens financiers et organisationnels	243
4 Bilan et perspectives	246
Entraînement	249
13. La politique de l'éducation	251
1 Enjeux et objectifs	251
2 Contenus et évolutions	252
3 Moyens financiers et organisationnels	260
4 Bilan et perspectives	263
Entraînement	274
14. La politique environnementale	276
1 Enjeux et objectifs	276
2 Contenus et évolutions	278
3 Moyens financiers et organisationnels	289
4 Bilan et perspectives	291
Entraînement	298
15. Pour être fin prêt le jour du « grand oral »	300
1 Questions « Connaissances »	300
2 Questions « Bon sens citoyen »	303
3 Questions « Sens du service public »	305
4 Questions « Mises en situation »	307
Index	310

Introduction

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

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

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

1 À l'écrit

a. Concours de catégorie A

L'objet est, dans ces pages, de préparer les candidats aux concours administratifs comportant une **note sur dossier ou une note de synthèse** où la culture publique joue un rôle essentiel. La quasi-disparition, au programme de ces concours, de l'épreuve de dissertation, réputée selon la doctrine en vigueur à la fois datée et trop difficile, ne devrait pas être accueillie avec une satisfaction naïve par les candidats.

En effet la contrainte, propre à la dissertation, d'avoir à organiser une pensée est remplacée par une lutte sans merci contre le temps, tout aussi redoutable et sélective. Il est donc impératif pour le candidat de pouvoir entrer aisément dans les dossiers à résumer ou à exploiter et d'en interpréter correctement le sens pour, au final, parvenir à aborder la phase de rédaction de la copie en étant sûr de soi et en se laissant le temps nécessaire à la production d'un résultat impeccable.

Plus sont nombreuses en effet les informations pertinentes déjà contenues dans les dossiers remis aux candidats en début d'épreuve, moins les intéressés peuvent se différencier les uns des autres par des connaissances qu'ils auraient fait l'effort d'acquérir. **Maîtriser au préalable ces connaissances n'en demeure pas moins essentiel**, car elles ne constituent plus alors un obstacle ou un sujet de perplexité et libèrent au contraire le candidat pour qu'il ou elle puisse consacrer le meilleur de son temps à une présentation efficace, convaincante, bien rédigée (et suffisamment relue) de son travail.

Pleinement conçu dans la perspective du concours actuel des IRA¹, ce livre apportera aussi ces connaissances et ces éléments de réflexion et de compréhension aux futurs lauréats des concours IASS², EN3S³, Directeur d'Hôpital, Inspecteur des finances publiques, Attaché de la ville de Paris...

1. Instituts régionaux d'administration.

2. Inspecteur des affaires sanitaires et sociales.

3. École nationale supérieure de la sécurité sociale.

b. Concours de catégorie B

Le concours de **secrétaire administratif** comporte des références explicites aux politiques publiques, notamment dans l'intitulé de l'épreuve (dite « épreuve n° 2 ») constituée de réponses courtes, visant notamment à évaluer chez le candidat « l'intérêt porté aux politiques publiques », mais également dans la première épreuve pour laquelle le dossier remis comporte une « problématique relative aux politiques publiques ».

Le présent ouvrage est donc particulièrement indiqué pour la préparation de ce concours ainsi que des autres concours de la catégorie B qui s'en rapprochent.

2 À l'oral

Les différentes épreuves d'entretien avec un jury (« le grand oral ») présentes dans la plupart (sinon dans tous) les concours de catégorie A (et parfois B¹) pénalisent très fortement les candidats qui arriveraient insuffisamment préparés aux questions que soulèvent les politiques publiques. La lecture du présent ouvrage garantira ces candidats contre le risque d'être surpris en flagrant délit d'inculture publique. Il leur sera aussi un allié précieux dans l'organisation de leurs révisions, en leur évitant la dispersion de leurs efforts entre de multiples ouvrages et sources hétérogènes quant au degré de détail des problématiques abordées et quant à la fiabilité des informations.

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

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

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

3 Plan de l'ouvrage

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

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

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

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

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

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

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

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

- les trois ou quatre idées essentielles à ne surtout pas oublier le jour de l'épreuve ;
- les mots-clés à retenir concernant chacune des politiques publiques étudiées ;
- des sujets de concours possibles, qui fourniront l'intitulé ou la thématique du dossier remis au candidat au début de l'épreuve ;
- des questions (accompagnées des réponses) susceptibles d'être posées à l'oral par le jury. Les réponses sont véritablement fournies *verbatim* : elles informent tant sur le fond des questions de politiques publiques que sur la manière adéquate d'y répondre dans le cadre réaliste d'un grand oral – une manière à la fois nuancée et tranchée, dépourvue de provocation mais non d'esprit critique ;
- enfin, le dernier chapitre de l'ouvrage permet de compléter l'entraînement aux épreuves des concours, grâce à de nombreuses questions supplémentaires de grand oral.

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

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

1 La constitution d'un État fort et centralisé

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

a. La naissance de l'élan centralisateur

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

S'il est vrai que l'État central tend, depuis plus de quinze ans, à se repositionner sur les éléments les plus stratégiques¹ de ses attributions, il continue néanmoins d'occuper la place la plus éminente pour peser en amont (conception) comme en aval (détails de la mise en œuvre) sur les choix présidant aux politiques publiques.

Le poids de l'histoire

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

Le système féodal est le mode d'organisation qui apparaît en Europe après l'effacement de l'Empire romain d'Occident, à la fin du v^e siècle de notre ère. À chaque maillon de la chaîne vassalique, il se caractérise par un équilibre de droits et de devoirs. L'hommage vassalique a été souvent considéré, par le grand historien Marc Bloch par exemple, comme un quasi-contrat. L'idée de souveraineté est absente de ce modèle, le suzerain ne bénéficiant pas d'une position lui permettant d'imposer inconditionnellement au vassal toute décision qu'il prendrait. Lorsqu'il existe, comme dans le royaume des Francs (qui n'est pas encore la France), le roi n'est qu'un *primus inter pares*, le premier gentilhomme du Royaume, le plus important suzerain. Il est tenu, tout comme ses pairs, par les règles de la féodalité : à tous ses vassaux, il doit une protection

1. Cf. chapitre suivant.

et l'attribution d'un fief ; en échange, ceux-ci mettent à sa disposition leurs armées lorsqu'une situation de conflit l'impose et s'acquittent d'un certain nombre de services d'amitié mais non, en principe, d'obligations financières en sa faveur.

Le rôle des qualités personnelles des monarques

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

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

L'énergie nécessaire pour fédérer l'ancien royaume des Francs, à la cohérence largement fictive dès l'origine¹, voire inexistante sous l'absence d'autorité des « rois fainéants² » puis des Carolingiens – qui, après l'éclatement en trois royaumes de l'empire constitué par Charlemagne, lors du traité de Verdun de 843, sont retombés dans la logique du morcellement féodal antérieur – est illustrée notamment par l'action de Philippe Auguste. La victoire qu'il remporte à Bouvines en 1214, à la tête d'une armée composite mais nombreuse³, est décisive – la plus décisive même pour l'unité nationale, selon l'historien Pierre Chaunu – en ce qu'elle révèle un attachement à une certaine entité française en cours d'émergence, au moment où elle risque sur le champ de bataille d'être annexée par l'empereur d'Allemagne, chef du Saint-Empire romain germanique.

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

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

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

Les seigneurs féodaux relégués au second plan

L'intelligence des situations manifestée par Louis XI se révèle sur deux plans principaux – outre une politique de promotion de la bourgeoisie à travers l'affranchissement⁴ de nombreuses villes et un accès accru des roturiers aux fonctions de la Cour (mentionnons pour mémoire que cette alliance entre la royauté et la bourgeoisie est une constante de l'histoire du pouvoir en

1. Clovis, fait roi en 481.

2. Entre 631 et 751.

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

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

France et distingue celle-ci de l'Angleterre où la bourgeoisie a tendu à faire alliance avec l'aristocratie contre le roi) :

- **La mise au pas des grands seigneurs** : ceux-ci, alliés au sein d'une « Ligue du Bien public » animée notamment par les Ducs de Bourgogne (Charles le Téméraire) et de Bretagne qui revendiquent la décentralisation de l'État, se montrent menaçants mais ne parviennent pas à triompher des armées de Louis XI à la bataille de Montlhéry en 1465. Ce dernier reprend alors la main et cause indirectement la mort de Charles le Téméraire au siège de Nancy en 1477. Auparavant, les États Généraux, réunis en 1468, avaient affirmé l'inaliénabilité de la Normandie (qui voulait s'ériger en royaume autonome), renouvelant le principe de l'unité de la Couronne contre les aspirations centrifuges.
- **L'éloignement pour deux siècles de la menace anglaise** : lors de son entretien avec Édouard IV à Picquigny¹ en 1475, Louis XI réussit à le détourner de ses visées conquérantes sur la France². Cette réussite se paie néanmoins par des dons financiers à l'Angleterre, qui vont accentuer la pression fiscale de la monarchie sur le royaume de France.

L'ascendant de la royauté sur la papauté

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

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

Le pape sortira bien souvent défait de ces luttes d'influence, l'épisode célèbre de Canossa³, constituant à cet égard plutôt un contre-exemple qu'une confirmation de la majesté papale. Cet abaissement de l'Église par rapport aux pouvoirs séculiers se manifeste notamment par l'installation forcée des papes à Avignon entre 1309 et 1418, qui, il est vrai, révélait aussi la situation d'une papauté déchirée de l'intérieur par la montée du mouvement conciliaire au début du XV^e siècle.

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

À travers ces épisodes, le roi affirme, comme à l'encontre des seigneurs féodaux, sa position suprême à l'intérieur du Royaume. La continuation de l'Empire romain qui était le sens donné par la papauté aux institutions du Moyen Âge européen, reposant sur un roi de France suzerain de l'empereur germanique, devient au début du XIV^e siècle une réalité dépassée et plus encore

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

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

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

une ambition chimérique qui ne se relèvera plus de sa condamnation par l'histoire. « Le roi est empereur en son royaume » dit l'adage familial du début du XIV^e siècle.

La redécouverte du droit romain centralisateur

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

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

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

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

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

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

b. La constitution progressive de services publics

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

Des services publics embryonnaires : la protection du peuple et la justice

Autrement dit, **deux grandes missions de service public, la protection des sujets et la justice**, sont en droit comme en fait mises en œuvre à travers le Royaume. Encore faut-il préciser que la police de droit commun est assurée sur le plan municipal par les bourgeois en armes¹ autodé-

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

signés et que la justice est rendue à la plupart des échelons par des cours féodales fonctionnant indépendamment du roi. Seules les juridictions d'appel – les Parlements d'Ancien Régime – incarnent l'unité de la justice royale, et encore de façon très imparfaite car les Parlements sont marqués par un très fort esprit d'indépendance et se placent fréquemment dans une épreuve de force avec le roi.

Au-delà de cette sphère régaliennne (ainsi nommée car elle découle des missions mêmes du roi), on parvient à identifier quelques services publics : dès 1320, rattachés directement à l'administration centrale mais implantés au niveau local, apparaissent les services des eaux et forêts, la voirie, la certification de la monnaie. Le bailli, principal représentant local du roi, chargé d'attributions essentiellement fiscales et juridictionnelles, ne supervise pas ces administrations qui sont gérées directement depuis Paris¹.

Une administration essentiellement fiscale

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

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

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

Les débuts de l'interventionnisme économique par une administration légère

Cependant, sous le règne d'Henri IV, **l'État commence à intervenir dans l'économie**. Les premières industries, créées par l'État, apparaissent : manufactures de soie, de tapisseries, de cuir, de verreries, de toiles, de tapis, de draps... Colbert, influencé par la théorie du mercantilisme², favorise la création de compagnies et invente des placements obligataires dans l'industrie. Entre 1715 et 1750, on assiste à un essor spectaculaire des papeteries, de la faïence, de la métallurgie...

Malgré ces développements, l'administration reste légère. Au début du xvi^e siècle, la France compte 12 000 fonctionnaires (dont environ 5 000 officiers, détenteurs de charges vénales qui deviennent héréditaires à partir de 1604) pour 15 millions d'habitants. En 1665, on dénombre

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

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

certaines 45 000 officiers mais cette progression ne modifie pas le constat d'une administration peu nombreuse, mobilisée par l'appareil d'État plus que par la gestion de services publics. Il faudra d'ailleurs attendre Napoléon pour que l'on passe des officiers ou fonctionnaires appointés à un personnel sous statut, comparable à celui que nous connaissons aujourd'hui.

Il est vrai que la question financière reste au centre des préoccupations de l'État royal. Si le premier véritable impôt royal apparaît en 1439¹, le premier tour de vis fiscal est l'œuvre de Louis XI qui double les recettes du budget de l'État sous son règne. La recherche d'une unité de caisse, problématique en raison de la multiplicité de taxations hétérogènes, n'aboutit qu'en 1523, lorsque l'État dispose enfin d'une caisse centrale unique. Le roi tente d'organiser l'administration des finances autour de personnages de plus en plus puissants (surintendant, contrôleurs des finances) aux attributions toujours plus générales, jusqu'à ce que l'on parvienne à la bonne formule avec la fonction de contrôleur général des finances inaugurée par Colbert.

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

c. L'avènement de l'État providence et sa crise

Avec la transformation, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de « l'État gendarme » voué essentiellement aux fonctions de maintien de l'ordre, en un « État providence » doté de larges attributions distributrices (à travers notamment la Sécurité sociale), ainsi que d'une mission d'organisation de l'économie (à travers la planification quinquennale²), la détermination d'un espace de légitimité intrinsèquement lié à la nature du pouvoir central devient impossible.

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

La sphère de préoccupation légitime de l'État s'ouvre à des services publics variés, qui vont bien au-delà de l'ordre public antérieur, limité à des objectifs de sécurité, de tranquillité et de salubrité. Ainsi, le domaine des loisirs et de la culture³ s'ouvre aux services publics (un festival de bandes dessinées, un feu d'artifice...) bien au-delà des « activités régaliennes », définies jusqu'en 2008 par le programme 631 issu de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) comme « les activités réalisées pour le compte de l'État français, en situation de monopole ».

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

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

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

2. Qui tombera en désuétude avec le XI^e plan en 1992.

3. Cf. le chapitre 7.

- Enfin pour **René Chapus**, allant encore plus avant dans le formalisme, une activité de service public est « une activité assurée ou assumée par une personne publique en vue de l'intérêt public ».

Des typologies utiles

Au-delà de cette tentative de définir le service public, une théorisation des fonctions de l'État providence, née dans les années 1960, est due à l'économiste **Richard Musgrave**¹. **L'État providence a vocation à :**

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

Ces objectifs sont partagés par l'ensemble du monde occidental. Néanmoins on peut distinguer, ainsi que l'a fait le sociologue danois Gosta Esping-Andersen², plusieurs familles par-delà les objectifs généraux identifiés par Musgrave. Pour Esping-Andersen, il existe trois variantes de l'État providence :

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

Si le système de l'État providence a été théorisé, sa critique l'a été également. On en doit notamment l'exposé à Pierre Rosanvallon³. Selon ses thèses, l'État providence serait miné par trois facteurs :

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

Indépendamment de ce type d'analyses, le modèle français d'État providence se heurte à des taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d'Europe – et ce depuis longtemps. D'après l'étude comparative réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires (présidé alors par Philippe Séguin) sur la base des données de 2005, la France, avec des taux entre 43 et 45 % du PNB

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

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

3. Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Le Seuil, 1981.