

Formation Administration

C o n c o u r s

Les politiques publiques

Sous la direction de Suzanne Maury

Daniel Agacinski
Blandine Barreau
Étienne Beeker
Nadège Bouquin
Jean-Christophe Bureau
Samuel Charlot
Jean-Claude Driant
François Écalle

François Fontaine
Éric Heyer
Philippe Huberdeau
André Legrand
Philippe Poirrier
Sebastian Roché
Matthieu Tardis
Bruno Tertrais

Édition

Claire-Marie Buttin

Christine Fabre

Conception graphique et mise en page

Studio graphique de la DILA

Dans la même collection

Le droit public (2017)

André Legrand et Céline Wiener

Culture générale - Thèmes de société (2017)

José Comas, Jean-Michel Charbonnel, Samuel Charlot et alii

L'épreuve de QRC aux concours (2018)

Gilles Toulemonde (coord.), Aurélien Baudu, Jean-Louis Doney et al.

La note (2017)

Pierre Gévert et Hervé Macquart

Concours des IRA - Annales 2018

Hervé Macquart

Éléments de culture générale

Thierry Leterre et Emmanuelle Huisman-Perrin

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information
légale et administrative, 2018

ISSN : 1152-4235

ISBN : 978-2-11-145598-6

En petit format

L'entretien avec le jury (2017)

Chantal Perrin-Van Hille

L'Europe aux concours (2017)

Michel Dumoulin

Les questions sociales aux concours (2016)

Suzanne Maury

La GRH dans la fonction publique (2017)

Suzanne Maury

L'économie aux concours (2016)

Jean-Louis Doney

Les finances publiques aux concours (2016)

Matthieu Houser

Les politiques publiques

Sous la direction de Suzanne Maury

Inspectrice générale des Affaires sociales
Enseignante à l'IRA de Lyon

Daniel Agacinski

Chef de projet à France Stratégie

Blandine Barreau

Analyste au Secrétariat du Conseil de l'OCDE

Étienne Beeker

Conseiller scientifique à France Stratégie

Nadège Bouquin

Directrice de projet FutuRIS à l'Association nationale de la recherche
et de la technologie

Jean-Christophe Bureau

Professeur à AgroParisTech et chercheur associé à l'INRA

Samuel Charlot

Administrateur au Conseil économique, social et environnemental
Enseignant au cycle préparatoire de l'ENA de l'IGPDE et à l'IPAG de Paris II

Jean-Claude Driant

Professeur à l'École d'urbanisme de Paris, université Paris-Est Créteil

François Écalte

Conseiller maître à la Cour des comptes, président de l'association Finances publiques
et Économie

François Fontaine

Professeur d'économie à l'université de Paris 1, professeur associé à Paris School
of Economics

Éric Heyer

Directeur du département analyse et prévision de l'OFCE, Sciences Po Paris

Philippe Huberdeau

Conseiller des Affaires étrangères

André Legrand

Professeur émérite de droit public à l'université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense

Philippe Poirrier

Professeur d'histoire contemporaine à l'université de Bourgogne-Franche-Comté

Sebastian Roché

Directeur de recherche au CNRS, Sciences Po - Université de Grenoble-Alpes

Matthieu Tardis

Chercheur à l'Institut français des relations internationales

Bruno Tertrais

Directeur-adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique

Sommaire

Présentation.....5

Partie I

Institutions et outils de l'action publique.....7

Fiche 1

Les missions essentielles de l'État.....9

Suzanne Maury

Fiche 2

La réforme de l'État.....17

Suzanne Maury

Fiche 3

Les inégalités territoriales.....25

Suzanne Maury

Fiche 4

La décentralisation et son bilan.....35

André Legrand

Fiche 5

La gestion des finances publiques.....43

Éric Heyer

Fiche 6

La politique fiscale.....50

François Écalte

Fiche 7

L'État employeur.....59

Suzanne Maury

Fiche 8

L'évaluation des politiques publiques.....67

Suzanne Maury

Partie II

Droits des personnes, finalités et valeurs de l'action publique.....75

Fiche 9

L'État et la laïcité.....77

Samuel Charlot

Fiche 10

Déontologie de l'action publique.....84

Suzanne Maury

Fiche 11

Les politiques d'immigration et d'asile.....92

Matthieu Tardis

Fiche 12

La lutte contre les discriminations.....100

Suzanne Maury

Fiche 13

Revivifier la démocratie sociale.....108

Suzanne Maury

Fiche 14

L'administration, les pouvoirs publics et les usagers.....117

Suzanne Maury

Fiche 15

Protéger la population.....125

Suzanne Maury

Partie III

Politiques publiques sectorielles.....133

Fiche 16

La politique de défense.....135

Bruno Tertrais

Fiche 17

Les politiques policières et la délinquance.....144

Sebastian Roché

Fiche 18	
La politique énergétique	152
<i>Étienne Beeker</i>	

Fiche 19	
La protection de l'environnement	161
<i>Blandine Barreau</i>	

Fiche 20	
La politique agricole	170
<i>Jean-Christophe Bureau</i>	

Fiche 21	
Les politiques du logement et de l'habitat	178
<i>Jean-Claude Driant</i>	

Fiche 22	
La politique de l'éducation	186
<i>Daniel Agacinski</i>	

Fiche 23	
La politique de la recherche	194
<i>Nadège Bouquin</i>	

Fiche 24	
Les politiques du marché du travail	202
<i>François Fontaine</i>	

Fiche 25	
La politique culturelle	210
<i>Philippe Poirrier</i>	

Fiche 26	
La politique de santé	218
<i>Suzanne Maury</i>	

Fiche 27	
La politique familiale	226
<i>Suzanne Maury</i>	

Fiche 28	
La réforme des retraites	234
<i>Suzanne Maury</i>	

Fiche 29	
Le vieillissement de la population	243
<i>Suzanne Maury</i>	

Fiche 30	
La lutte contre la pauvreté et la politique de la ville	252
<i>Suzanne Maury</i>	

Partie IV	
La France dans un monde en turbulence	261

Fiche 31	
Améliorer la compétitivité de l'économie française	263
<i>Éric Heyer</i>	

Fiche 32	
La politique étrangère de la France	273
<i>Bruno Tertrais</i>	

Fiche 33	
La France et l'Europe	281
<i>Philippe Huberdeau</i>	

Les textes publiés dans cet ouvrage engagent la responsabilité de leurs auteurs et non celles des organismes auxquels ils appartiennent.

Présentation

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

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

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

Pour aider les candidats à se préparer efficacement, cet ouvrage se veut complet et synthétique : composé de 34 fiches, il balaie le champ des politiques publiques de manière large tout en mettant l'accent sur l'essentiel. Il traite des institutions et des outils de l'action publique (réforme de l'État, décentralisation, choix fiscaux, etc.), des politiques sectorielles (politiques de l'éducation, de la défense, énergétique, de la culture, etc.) ou transversales (lutte contre la pauvreté, évaluation des politiques) comme de celles qui fondent notre démocratie (déontologie de l'action publique, lutte contre les discriminations). Il fait enfin une place aux politiques internationales de la France.

Nous avons souhaité que chaque fiche de ce volume :

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

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

Enfin, pour ceux qui voudraient aller plus loin, une courte bibliographie donne à la fin de chaque fiche les références des quelques ouvrages ou des rapports essentiels.

Partie I

Institutions et outils de l'action publique

1. Les missions essentielles de l'État
2. La réforme de l'État
3. Les inégalités territoriales
4. La décentralisation et son bilan
5. La gestion des finances publiques
6. La politique fiscale
7. L'État employeur
8. L'évaluation des politiques publiques

Fiche 1

Les missions essentielles de l'État

Suzanne Maury

Nul ne conteste à l'État sa fonction régalienne qui, sur le territoire national, garantit les libertés et droits fondamentaux, assure l'ordre public et fait appliquer la loi. Sur le plan économique et social, son rôle est plus discuté. L'économiste Richard Musgrave¹ a énuméré dans les années 1950 une typologie des missions que l'État doit assumer, devenue la vulgate des ouvrages d'économie : celui-ci doit pallier les défaillances du marché, définir le niveau de redistribution et stabiliser l'économie. En France, l'État outrepassa ce rôle. Il a longtemps été interventionniste, jusque dans les années 1980. Il a ensuite encadré certaines activités, bien au-delà de la surveillance des grands équilibres auxquels Musgrave fait allusion. De même, les efforts engagés depuis quelques années pour relancer l'activité économique et aider les entreprises à gagner en compétitivité² témoignent d'un État actif, bien au-delà du rôle de « régulateur » tel que le concevait, dans les années 1980, la pensée libérale qui prônait un État subsidiaire, garant du respect des lois et n'intervenant que marginalement dans la sphère économique.

Aujourd'hui, les missions principales de l'État sont de garantir les droits fondamentaux ; d'encadrer certaines activités pour protéger la stabilité de l'économie ; d'accompagner, voire d'impulser, la modernisation du pays ; de maintenir enfin la cohésion sociale. Il y réussit inégalement.

1. R. Musgrave (1910-2007), économiste américain, professeur à Harvard, spécialiste d'économie politique.

2. Voir dans cet ouvrage, fiche 31 « Améliorer la compétitivité ».

Éclairage

Les trois rôles de l'État selon l'économiste Richard Musgrave (*Théorie des finances publiques*, 1959)

L'État aurait trois fonctions principales :

1. La fonction d'allocation des ressources lorsque le jeu du marché ne permet pas d'atteindre un optimum : c'est le cas lorsque la concurrence est faussée ou qu'il s'agit de réguler par les prix des consommations nocives pour la santé ou créatrices d'externalités négatives (atteintes à l'environnement, par exemple).
2. La fonction de répartition des ressources qui corrige la distribution spontanée, au nom de l'équité. Le rôle social et redistributif de l'État est reconnu.
3. La fonction de stabilisation, qui vise à assurer l'optimum économique, notamment le plein-emploi, la stabilité des prix et la croissance. L'État intervient alors pour corriger les déséquilibres existants.

1. État régalien et droits fondamentaux

a) La protection des libertés fondamentales

Selon la Constitution, il appartient à la loi de fixer « *les règles concernant [...] les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » (art. 34). Celles-ci sont mentionnées dans la Constitution (art. 66), la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et le préambule de la Constitution de 1946. C'est au regard de ces textes³, dont il fait découler

3. À ces sources s'ajoutent les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (mentionnés par le préambule de la Constitution de 1946), les principes, règles ou objectifs à valeur constitutionnelle dégagés par le Conseil constitutionnel et, pour la justice administrative, les principes généraux du droit dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État.

nombre de libertés concrètes (libre communication des opinions, respect de la vie privée, dignité de la personne humaine...) que le Conseil constitutionnel vérifie la constitutionnalité de la loi avant sa promulgation ou à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité. Les juridictions administratives contrôlent quant à elles les textes réglementaires et les décisions de l'administration, en se référant au même corpus juridique. Enfin, les autorités judiciaires statuent sur les atteintes aux libertés fondamentales par les autorités publiques qui ne relèvent pas de la police administrative, de manière exclusive toutefois s'agissant des cas de détention⁴. Le juge administratif comme le juge judiciaire tiennent compte dans leur contrôle des engagements internationaux de la France et, en particulier, de la Convention européenne des droits de l'homme, texte qui élargit le champ des libertés garanties⁵.

La teneur des décisions des différentes juridictions est parfois contestée : s'agissant du Conseil constitutionnel et des juridictions administratives, les critiques portent quasiment toujours sur l'arbitrage opéré, au cas par cas, entre les libertés publiques et d'autres droits ou nécessités, comme l'ordre public, la lutte contre la délinquance ou le droit de propriété⁶. Les décisions disent alors veiller à ce que les atteintes éventuellement portées aux libertés soient adaptées, nécessaires et proportionnées au but poursuivi, mais il est loisible d'en juger autrement : compte tenu de l'absence de hiérarchie entre les divers droits et libertés, les juridictions ont, de fait, une marge d'appréciation qui n'est pas mince⁷.

Des autorités indépendantes créées par la loi veillent par d'autres voies (avis préalable à l'adoption de textes, rapports destinés aux pouvoirs publics, appui aux personnes qui se plaignent) au respect des droits et libertés fondamentaux. C'est le cas de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL), en charge de la protection

des données personnelles, du Défenseur des droits et du Contrôleur des lieux privatifs de liberté⁸.

Éclairage

Que sont les autorités administratives indépendantes ?

Les autorités administratives indépendantes (AAI) représentent une exception à l'article 20 de la Constitution, selon lequel le gouvernement « dispose de l'administration ». Elles font partie de l'administration mais sont placées hors hiérarchie par la loi qui les définit comme telles et garantit leur indépendance (caractère non révocable du mandat de leurs membres, interdiction de toute instruction extérieure, membres soumis à déclaration d'intérêts).

Les AAI forment un ensemble disparate. Certaines sont dotées de la personnalité morale (la loi les distingue sous le terme d'autorités publiques indépendantes), mais n'ont pas toujours des ressources propres qui garantiraient leur autonomie financière, d'autres ne sont pas dotées formellement de cette étiquette tout en ayant des pouvoirs propres importants. Surtout leurs missions sont d'importance variable. Il est difficile de mettre sur un pied d'égalité la Haute autorité de santé, essentiellement chargée de recommandations de bonne pratique professionnelle, le Défenseur des droits, qui peut mettre en demeure une administration et proposer une transaction à l'auteur d'un délit, et l'Autorité de la concurrence, qui contrôle les opérations de concentration, lutte contre les ententes et inflige des amendes atteignant des centaines de millions d'euros.

Après plusieurs rapports parlementaires regrettant le caractère désordonné de la prolifération des AAI⁽¹⁾, la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes regroupe les règles communes qui leur sont applicables et limite leur nombre à 26. Pour autant, l'ensemble n'a pas d'unité et ne peut sans doute pas en avoir, compte tenu de l'hétérogénéité des compétences et des moyens d'action.

(1) Patrice Gélard, « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié », Office parlementaire d'évaluation de la législation, 2006 ; René Dosièrre et Christian Vanneste, « Rapport d'information [...] sur les autorités administratives indépendantes », Assemblée nationale, 2011 ; Jacques Mézard, « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler », rapport de la Commission d'enquête sur les AAI, Sénat, 2015.

4. Les actes de police administrative qui peuvent, pour des raisons de prévention, porter atteinte aux libertés publiques, sont soumis au contrôle de la justice administrative, hors privation de liberté, dont l'article 66 de la Constitution réserve le contrôle au juge judiciaire, sachant que le Conseil constitutionnel (décisions 99-411 et 2015-527 du 22 décembre 2015) a réduit la notion à la détention, garde à vue, rétention ou hospitalisation sous contrainte, les restrictions de la liberté d'aller et de venir ne rentrant pas dans ce champ.

5. Le Conseil constitutionnel s'y refuse, jugeant que la Constitution est supérieure aux engagements internationaux de la France (article 54 de la Constitution, DC 74-54 du 15 janvier 1975 et DC 2007-560 du 20 décembre 2007).

6. La validation par le Conseil constitutionnel des dispositions de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a ainsi fait l'objet de fortes critiques.

7. Voir Anne-Marie Le Pourhiet, « Les armes du juge constitutionnel dans la protection des libertés fondamentales », *Revue générale du droit* en ligne, 2016 ; Dominique Rousseau, « De quoi le Conseil constitutionnel est-il le nom ? », *Jus politicum*, n° 7, 2012.

8. Voir dans cet ouvrage, fiche 12 « La lutte contre les discriminations » et fiche 14 « Les usagers des services publics ».

Les critiques des parlementaires visant les AAI se fondent sur la conviction que le gouvernement d'une société ne peut appartenir qu'au pouvoir exécutif et au Parlement. En France, les contre-pouvoirs extérieurs aux institutions politiques sont mal acceptés, la légitimité de l'État étant souvent considérée comme un absolu. Il est vrai que les AAI sont à la fois indépendantes tout en agissant au nom de l'État et disposent parfois de prérogatives de puissance publique. Il est donc légitime que le Parlement leur demande de justifier leur action. Leurs décisions sont au demeurant soumises au contrôle du juge. Cependant, leur rôle est essentiel, dans la régulation financière et économique (voir point 2 page suivante) comme dans le contrôle du respect des droits : alternative à la saisine des juges, elles protègent la partie la plus faible (l'utilisateur face à l'administration, le client face à l'entreprise) et jouent un rôle de vigie des pratiques administratives.

Depuis plusieurs années, dans le domaine des droits et libertés, les pouvoirs publics tiennent peu compte de l'avis des AAI : l'avis de la CNIL, défavorable ou réservé, n'a pas été suivi sur les textes qui ont institué récemment des fichiers importants, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement ou le décret du 28 octobre 2016 autorisant le fichier national « Titres électroniques sécurisés ». Les rapports du Défenseur des droits, très critiques il est vrai, sur le respect des droits des étrangers, du droit d'asile, des mineurs non accompagnés, n'ont pas de suite. Ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté reprennent, d'une année sur l'autre, des constats quasiment identiques. Les AAI désormais jugent ouvertement attentatoires aux droits certains choix politiques⁹ mais sont confinées dans un rôle protestataire. Leur efficacité en est affectée mais l'État n'en sort pas non plus renforcé.

b) État d'urgence, mise en œuvre et épilogue : les débats

Après les attentats terroristes de novembre 2015, l'état d'urgence a été décrété en France et a duré près de deux ans. Les mesures essentielles ont été l'autorisation des perquisitions administratives (c'est-à-dire non judiciaires, ordonnées par le préfet), y compris de nuit, et des assignations à résidence administratives justifiées pour une personne « à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » (loi du 20 novembre 2015 prorogeant [...] l'état d'urgence), formulation signifiant que la mesure est fondée

sur le jugement des autorités et non sur la constatation d'actes. Les mesures ne conduisent pas nécessairement à des poursuites pénales. Les décisions prises sont soumises au contrôle du juge administratif. Dans sa décision du 19 février 2016 prise à la suite d'une QPC, le Conseil constitutionnel a jugé la loi, hors quelques dispositions, conforme à la Constitution.

Le bilan de l'état d'urgence est ambivalent. L'utilité de cette mesure n'a pas été récusée dans les semaines qui ont suivi les attentats. Cependant, bien que la population ait été majoritairement favorable aux choix effectués, le bilan ne peut pas être considéré comme satisfaisant. La justice administrative n'avait aucun moyen de contrôler les décisions d'assignation à résidence justifiées par des « notes blanches » anonymes produites par le ministère de l'Intérieur. Seules quelques mesures ont été annulées dans les rares cas où la personne en cause a pu démontrer elle-même son innocence, parfois plus d'un an après la mise en œuvre de la décision, alors que les prolongations au-delà de ce délai auraient dû être exceptionnelles¹⁰. À l'inverse, quand il a été saisi pour non-respect de l'assignation à résidence¹¹, le juge judiciaire a rappelé que c'est à la justice d'étayer les charges et a refusé de sanctionner pénalement des personnes qui s'étaient soustraites à la mesure d'assignation dont la nécessité n'était pas justifiée par des preuves tangibles.

Au-delà de cette carence du juge administratif, l'inquiétude a moins porté sur les mesures d'état d'urgence, en nombre finalement restreint, que sur la durée de leur mise en œuvre, les parlementaires eux-mêmes mettant en doute ouvertement, lors de l'établissement des bilans établis en 2017¹², l'utilité de son maintien.

La loi du 30 octobre 2017, à la suite de laquelle il a été mis fin à l'état d'urgence, a souvent été présentée comme une transposition dans le droit ordinaire, sinon du dispositif de l'état d'urgence, du moins de son esprit. Ce n'est pas tout à fait le cas : certes, les assignations à résidence et les perquisitions administratives sont maintenues, sous une autre dénomination, de même que la possibilité d'encadrer certains rassemblements. Toutefois, l'édiction de restrictions durables à la liberté d'aller et venir de personnes simplement suspectées est soumise à des conditions plus strictes, le droit de mener une vie professionnelle et familiale normale est garanti et c'est désormais le juge des libertés et de la

9. Voir l'audition du Défenseur des droits du 13 mars 2018 à l'Assemblée nationale sur le projet de loi « Pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », ainsi que la lettre du 3 mai 2016 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté au président de l'Assemblée nationale sur une disposition de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (www.cgpl.fr).

10. Jean-Louis Halpérin, Stéphanie Hennette-Vauchez, Éric Millard (dir.), « L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation », Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2017.

11. Cour de cassation, chambre criminelle, 3 mai 2017.

12. Voir le compte rendu de la réunion de la commission des lois du 22 février 2017 et l'article du *Monde* du 23/02/2017 : « Les députés jugent que l'état d'urgence n'est plus utile : le rapport d'étape de l'Assemblée nationale révèle que ce régime d'exception ne sert plus à grand-chose dans la lutte anti-terroriste. »

détention qui autorise les perquisitions administratives. Il n'est guère surprenant que la loi ait été validée, pour l'essentiel, par le Conseil constitutionnel, avec de plus des réserves d'interprétation favorables à la protection des droits.

Au final, dans une récente interview¹³, le magistrat Denis Salas a déploré la faiblesse des réactions de l'opinion aux atteintes aux libertés lors de l'état d'urgence : il incrimine une « *culture de l'état de droit historiquement faible* », une confiance trop forte en la capacité de la loi à réguler l'arbitraire et une acceptation de la toute-puissance d'un pouvoir exécutif qui néglige l'équilibre des pouvoirs. Au-delà de ce débat, certes fondamental, le terrorisme a eu en tout cas un effet certain : il a mis de l'irrationalité dans le droit. Le renforcement des pouvoirs de la police administrative et le droit des services de renseignement de recueillir massivement et indistinctement des informations ne sont sans doute pas les moyens les plus efficaces de lutte ni contre la délinquance ni contre le terrorisme, qui passe essentiellement par la collecte et l'exploitation fine de renseignements ciblés. Mais ce sont, en revanche, les moyens les plus visibles, qui rassurent la population.

2. L'État régulateur : une évolution nette

a) La mutation d'un État colbertiste

En France, de 1945 aux années 1980, l'État a joué un rôle déterminant dans la reconstruction de l'économie et la conduite de politiques industrielles : un État « développeur » a piloté alors la construction d'entreprises dans les secteurs du nucléaire, de l'aéronautique ou des télécommunications. Par ailleurs, il contrôlait les prix, le système bancaire et le crédit.

Au complet rebours de ce modèle (l'économiste Jacques Lesourne évoquait une France qui, pendant trente ans, a été « *sur le plan économique, une Union soviétique qui a réussi* »¹⁴), le choix est fait à partir de 1983 d'un virage libéral : renoncement aux politiques industrielles volontaristes, abandon du contrôle des prix, allègement de l'encadrement du crédit, autorisation donnée aux établissements de crédit de mener des opérations financières, ce qui permettra aux entreprises de se financer directement sur les marchés et facilitera l'internationalisation de leur capital. Sur le modèle dominant de l'époque, la France entre dans une ère de déréglementation.

Après le traité de Maastricht (1992), l'institution de la Banque centrale européenne (BCE) prive définitivement la France de l'outil économique que constitue la politique de changes. Par la suite, dans les décennies 1990 et 2000, les entreprises publiques sont, en vertu du droit européen, soumises aux règles de la concurrence, au moins pour une part de leur activité.

Ce passage d'une économie administrée à une économie libérale a conduit à modifier les modes de contrôle des institutions économiques et financières : l'État a délégué ce rôle à des AAI, en charge de faire appliquer aux opérateurs des principes de concurrence et de transparence. Ainsi l'Autorité de la concurrence, créée sous un autre nom en 1977, devenue AAI en 1985, a vu ses compétences s'enrichir progressivement, de la sanction des pratiques anti-concurrentielles au contrôle des opérations de concentration. De même, l'Autorité des marchés financiers (AMF) succède en 2003 à la Commission des opérations de Bourse, premier organisme de régulation publique des places financières créé dès 1967. Elle peut décider de sanctions en cas de manquement aux obligations prescrites, notamment en ce qui concerne l'information des investisseurs et des épargnants. De même, dans d'autres secteurs (énergie, télécommunications...), le retrait de l'État a conduit à créer des autorités de régulation nécessaires tant que le marché n'est pas pleinement concurrentiel¹⁵.

b) Les années 2000 : le besoin accru de régulation

La crise de 1930 avait déjà mis en lumière la propension du capitalisme à se mettre en péril par ses propres excès et à ne se réguler que par les crises. Le capitalisme financier a renforcé ce danger : l'ouverture internationale des marchés, la rapidité des transactions (notamment le *trading* à haute fréquence¹⁶), la création de produits financiers opaques, le développement de marchés non régulés de gré à gré n'ont pas seulement modifié les règles du capitalisme traditionnel en rendant l'actionnariat des entreprises plus volatil et leurs gestionnaires plus dépendants des cours boursiers. Ces pratiques créent des risques nouveaux que les autorités traditionnelles de surveillance n'ont pas repérés, pas plus d'ailleurs que les agences de notation, qui exploitent l'information qu'on leur donne.

La crise a rendu évidente la nécessité de régulation que des experts réclamaient auparavant sans être entendus¹⁷. Déclenchée par l'intoxication des banques amé-

13. « En France, la justice est reléguée au second plan », in *Le Monde*, 1^{er} novembre 2017.

14. Jacques Lesourne, *Le modèle français : grandeur et décadence*, Odile Jacob, 1998.

15. Ainsi l'ARCEP, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

16. La transaction s'opère sur ordre de l'ordinateur, en fonction d'un algorithme mathématique permettant de tirer parti d'écarts de prix minimes.

17. Jean Peyrelevade, *Le capitalisme total*, Seuil, coll. « La République des idées », 2005.

ricaines par des créances sans valeur accumulées dans leur bilan, elle s'est propagée dans des économies très imbriquées : la crise a été « systémique », ébranlant la totalité du système financier, même si la France a été plutôt moins touchée que d'autres pays (telle l'Irlande), ses banques étant moins engagées dans des activités financières dites « non traditionnelles », c'est-à-dire spéculatives.

La régulation change de sens : il s'agit moins de veiller à la bonne application de la loi et de règles de bonne concurrence que d'élaborer un droit qui fasse pare-feu : renforcement de la capacité des institutions à faire face, interdiction ou encadrement des pratiques excessivement risquées. Au-delà, la nouvelle régulation a l'ambition d'obliger les banques et les entreprises à revenir à leur vrai métier, la participation à l'économie « réelle », préoccupée de production de biens et services et non de profits spéculatifs de court terme.

En France, la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 a renforcé les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers et, la même année, a été créée une Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, en charge du contrôle des banques et des compagnies d'assurance, dont la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 accroît les pouvoirs d'intervention. L'internationalisation des marchés impose cependant un rapprochement des règles entre pays. Celui-ci est en cours, de manière lente, faute d'une gouvernance financière mondiale. Même au niveau européen, les négociations sur le renforcement de la régulation ont été difficiles et, si un mécanisme de supervision bancaire a pu être institué sous l'égide de la BCE, le projet de règlement sur la séparation des activités bancaires ordinaires et spéculatives n'a pu aboutir.

Pour aller au-delà du cas par cas, la France a créé un Haut Conseil de stabilité financière, qui doit analyser la robustesse globale du système. Au niveau européen, un Comité européen du risque systémique a été institué sous l'autorité de la BCE, avec la même mission. Reste que les tests de résistance à une crise financière des banques européennes montrent, encore en 2016, que certaines d'entre elles sont toujours fragiles, et que le risque systémique perdure, ne serait-ce que par l'existence du *shadow banking* (activités bancaires conduites par des organismes non soumis à la réglementation bancaire, comme les *hedge funds*), qui gère des sommes colossales : celles présentant un risque d'instabilité en cas de crise atteindraient, selon la Banque de France, 45 000 milliards de dollars.

Note technique

Quelles mesures d'encadrement ?

- Réforme des normes prudentielles applicables aux banques définies par le comité de Bâle, réunion des gouverneurs de banques centrales de 27 pays ; l'application au niveau mondial ne sera pas homogène. L'Union européenne, quant à elle, a adopté en 2013 une directive et un règlement sur les exigences de fonds propres, l'accès à l'activité bancaire et les principes régissant la surveillance prudentielle.
- Séparation des activités de dépôt et de crédit des banques et de leurs activités spéculatives : les formes varient selon les pays. Elles sont plus ou moins rigoureuses, allant de l'interdiction faite aux banques de dépôt de gérer tous types de produits financiers pour leur compte propre et de prendre des participations dans des fonds spéculatifs (États-Unis) au cantonnement dans une filiale des activités considérées comme spéculatives réalisées par les banques pour leur compte propre, ce qui constitue le choix français (loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, choix d'une solution souvent jugée modeste).
- Au niveau européen : Union bancaire, dans le but de prévenir de nouvelles crises bancaires et d'éviter aux États les coûts de sauvetage des banques. Un mécanisme de supervision est confié à la BCE pour les plus grosses banques et à des superviseurs nationaux (sous le contrôle de la BCE) pour les autres ; en cas de nécessité, un Conseil de résolution unique pourra mettre en œuvre un fonds de garantie alimenté par les banques de chaque pays.
- Réglementation d'activités spéculatives et dangereuses : parution en 2010 d'une directive européenne prévoyant une meilleure transparence des fonds spéculatifs, règlements européens de 2012 sur les produits dérivés négociés sur les marchés de gré à gré et sur les ventes à découvert.
- Nouvelle directive européenne de 2014 sur les marchés d'instruments financiers, qui élargit le champ des instruments concernés et s'efforce d'apporter davantage de garanties aux investisseurs.
- Règlements encadrant l'activité des agences de notation au niveau de l'Union européenne (agrément, supervision, possibilité de mise en cause de la responsabilité civile des dirigeants).

3. Accompagner le développement économique

S'il a existé dans le passé des débats sur le rôle que doit jouer l'État dans l'économie, la discussion est aujourd'hui close. Depuis la crise, le diagnostic porté sur l'économie française est consensuel : un coût du travail plutôt élevé, une taille des entreprises insuffisante, notamment pour exporter, un positionnement des produits industriels de bas ou de milieu de gamme peu compatible avec des coûts de production plutôt élevés, une part trop importante de personnes sans qualification parmi la population, un pourcentage d'actifs trop faible par rapport à d'autres pays. La nécessité de l'intervention de l'État pour aider le pays à sortir de difficultés jugées structurelles n'est plus mise en doute. Chacun admet aujourd'hui le bien-fondé de l'affirmation de Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie¹⁸, selon lequel les avantages comparatifs des pays dans le commerce international ne « tombent pas du ciel » : l'État doit participer à leur construction.

a) Aider à la conquête des marchés

La politique industrielle annoncée en 2017¹⁹ se donne pour objectif de favoriser la montée en gamme et l'innovation pour enrayer un déclin de l'industrie française engagé de longue date. L'analyse n'est pas nouvelle : le rapport Gallois de 2012²⁰ mettait déjà en cause, pour expliquer l'insuffisance de compétitivité des produits français, la gamme et la qualité de la production, et, en 2014, le Conseil d'analyse économique²¹ expliquait la faiblesse de la croissance en France par le ralentissement du progrès technique et de l'innovation.

Les choix actuels se caractérisent par plusieurs mesures : – renforcement de la politique d'aide à l'innovation, avec 8 milliards d'euros (Mds €) réservés à cet effet dans les crédits du grand plan d'investissement 2018-2020 de 57 Mds € défini à l'automne 2017, et avec la création, début 2018, d'un fonds pour l'innovation de rupture, doté de 10 milliards. Le choix s'inscrit dans une continuité : depuis dix ans, les aides publiques à l'innovation ont fortement augmenté (elles atteignent 10 Mds € aujourd'hui) – crédit d'impôt recherche, exonérations fiscales et sociales pour les jeunes entreprises innovantes, prêts innovation, sans compter les soutiens aux partenariats comme les pôles de compétitivité.

18. Joseph E. Stiglitz, Andrew Charlton, *Pour un commerce mondial plus juste*, Fayard, 2007.

19. Conseil national de l'industrie, « Notre ambition pour l'industrie », novembre 2017.

20. Louis Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », La Documentation française, 2012.

21. Patrick Artus, Cecilia García-Peñalosa et Pierre Mohnen, « Redresser la croissance potentielle de la France », *Note du CAE*, n° 16, Conseil d'analyse économique, septembre 2014.

Conscients de la pléthore des aides en ce domaine et des interrogations sur leur efficacité (de 2010 à 2017, la France a peu progressé dans l'indice de l'innovation défini par l'Union européenne et se trouve toujours nettement derrière la Suède, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne), les pouvoirs publics entendent en établir le bilan : une rationalisation de l'ensemble est probable ; – relance, sous l'égide d'un Conseil de l'industrie rénové réunissant pouvoirs publics, industriels et syndicalistes, de la politique d'appui aux filières industrielles définie en 2015, avec des comités stratégiques de filières, ce Conseil étant chargé d'identifier les enjeux et de définir la politique nécessaire pour y répondre ; – mise en place de guichets uniques pour les aides à l'exportation, réunissant État, régions, intervenants financiers comme BPI France, et mutualisant les aides.

b) Créer un environnement favorable aux entreprises

En 2017-2018, la politique du gouvernement reprend des axes de travail antérieurement définis en les amplifiant fortement. Surtout, les choix recherchent une synergie, au bénéfice des entreprises, entre l'abaissement des charges sociales et fiscales, la réforme de la politique de formation professionnelle et l'évolution de la réglementation, dans le domaine du droit du travail comme dans celui du droit des entreprises. L'objectif premier est le développement de l'activité.

Les charges sociales et fiscales des entreprises seront progressivement allégées. Déjà, convaincus que la lutte contre le déficit du commerce extérieur passe par un abaissement de charges sociales et fiscales facilitant l'investissement, les pouvoirs publics ont mis en place, en 2013 et 2015, un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) puis des allègements de charges (Pacte de responsabilité et de solidarité). Ces aides se sont révélées peu efficaces dans une période, il est vrai, économiquement atone²². La loi de finances 2018 transforme le CICE en allègements de charges à compter de 2019 et renforce à cette occasion les allègements de charge sur les bas salaires, pour que, au niveau du SMIC, les salaires ne supportent plus aucune charge sociale patronale. La baisse progressive de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 % en 2022 relève du même choix.

Le projet de loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) devrait, en plus de réécrire les dispositions du Code civil sur l'objet social de l'entreprise, faciliter la création et la liquidation des petites entreprises, simplifier les déclarations obligatoires et réduire l'impact des seuils sociaux sur les charges. Il n'est pas certain que ces dispositions

22. Voir dans cet ouvrage, la fiche 31 « Améliorer la compétitivité de l'économie française ».

suffisent pour répondre à l'objectif des pouvoirs publics et permettre aux entreprises françaises, souvent trop petites, de grandir.

Enfin, la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage²³ est destinée à mieux répondre aux besoins de l'économie. L'objectif est aussi de développer les compétences de la population active, de mieux prendre en charge les jeunes sans qualification, d'améliorer la mobilité professionnelle et la résilience au chômage. Il est aussi, en confiant l'apprentissage aux branches professionnelles et en imposant aux organismes de formation une transparence sur les débouchés et les taux d'insertion, de mieux accompagner les besoins des entreprises et les mutations de l'activité.

Dans l'imaginaire national, l'État et le marché s'opposent nettement, le premier agissant au nom de l'intérêt général et le deuxième étant le lieu de la confrontation des intérêts privés. De manière de plus en plus explicite, État et marché ne s'opposent plus. Certes, les rôles sont distincts mais l'État ne se contente pas de surveiller les marchés : il aide les entreprises à s'y insérer.

4. Assurer la cohésion sociale

Fréquemment, les termes de cohésion sociale renvoient à la lutte contre les inégalités ou les discriminations : l'Union européenne l'emploie toujours en ce sens. La notion est pourtant plus riche : héritage de Durkheim²⁴, elle évoque une société dont les membres éprouvent un sentiment commun d'appartenance, partagent des valeurs, acceptent une régulation définie par l'État ou des instances de représentation intermédiaires. En France, en termes de réduction des inégalités, la cohésion sociale est assurée. Au sens large, elle est fragile.

a) Des inégalités limitées mais qui ne se réduisent plus

L'Insee définit la redistribution par la différence entre le revenu primaire (acquis par les revenus du travail, de remplacement ou du patrimoine) et le revenu disponible, une fois payés cotisations et impôts (qui font baisser le revenu primaire de ceux qui les paient) et une fois les prestations sociales versées.

En France, la redistribution atténue fortement les inégalités verticales²⁵ : selon l'Insee, avant redistribution, le niveau de vie moyen des 10 % les plus aisés est 23 fois

supérieur au niveau de vie moyen des 10 % les plus modestes. Après redistribution, le rapport est de 5,7. Surtout, le niveau de vie par unité de consommation²⁶ des 10 % de personnes les plus pauvres (premier décile) passe de 3 080 euros annuels à 9 860 euros, tandis que celui du décile le plus favorisé baisse de 72 690 à 55 830 euros. Ce sont les prestations sociales, plus que l'impôt sur le revenu, qui contribuent à la réduction des inégalités, ce qui est paradoxal puisque celle-ci est la principale vocation de cet impôt qui, dans les faits, n'y répond guère. L'effet serait renforcé si l'on tenait compte de l'ensemble des prestations sociales, notamment les remboursements de l'assurance maladie, qui apportent une forte contribution à la réduction de la pauvreté.

Du fait principalement de notre modèle social, la distribution des revenus mesurée par le coefficient de Gini²⁷ témoigne d'inégalités modérées. En France, cet indicateur a baissé jusqu'en 1998, année où il a atteint son point le plus bas à 0,276, pour remonter ensuite. En 2013, il est à nouveau passé en dessous de 0,3 (0,288) et reste stable depuis. Il est vrai que le taux est nettement au-dessus des pays scandinaves (0,25) mais bien inférieur à celui du Royaume-Uni (0,35) ou des États-Unis (0,5). L'indicateur a ses limites. Il ne mesure pas les inégalités de patrimoine, qui sont fortes : les 10 % les mieux dotés détiennent la moitié du patrimoine national.

b) Une cohésion sociale à renforcer

La direction de la cohésion sociale du ministère en charge des solidarités publie un baromètre de perception de la cohésion sociale : malgré le niveau de la protection sociale et l'importance des services publics, 75 % des Français considèrent en 2016 que la cohésion sociale n'est pas très forte ou pas forte du tout et 24 % seulement la jugent forte ou plutôt forte. Un tel résultat n'est pas isolé : une étude de 2016 de France Stratégie (« Lignes de faille. Une société à réunifier ») montre combien en France, plus que dans les autres pays d'Europe, les citoyens ont perdu confiance en l'avenir.

Les enquêtes précisent les thèmes sur lesquels les Français s'opposent, avec une part de la population inquiète sur l'immigration et le déclin national, convaincue que le pays va dans la mauvaise direction, en demande d'autorité et de sécurité, éprouvant aussi un sentiment d'abandon (un Français sur trois estime vivre

23. Voir dans cet ouvrage, la fiche 13 « Revivifier la démocratie sociale » et la fiche 24 « Les politiques du marché du travail ».

24. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, 1893.

25. Insee, *France Portrait social 2017* : ne sont prises en compte dans ce calcul que les prestations familiales, les aides au logement, les minima sociaux, l'IRPP et la taxe d'habitation, à l'exclusion d'autres prestations (maladie ou chômage).

26. L'unité de consommation permet de comparer les niveaux de vie de ménages de taille différente en prenant en compte leur composition. Par exemple, un adulte ou une personne seule = une unité de consommation, un enfant de moins de 14 ans = 0,3 unité de consommation.

27. Le coefficient de Gini mesure la dispersion des revenus dans un pays sur une échelle de 0 (situation d'égalité parfaite) à 1 (situation la plus inégalitaire) ; voir tableau p. 16.

Évolution du coefficient de Gini, 1996-2016

1996	2002	2010	2011	2013	2014	2015	2016 (p)
0,2769	0,281	0,303	0,306	0,288	0,289	0,292	0,290

Source : Insee Focus, « Les niveaux de vie en 2015 », sept. 2017, et « Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités », oct. 2017.

dans un territoire délaissé²⁸). Même si la plupart citent les politiques publiques comme remède et comptent sur la protection sociale, certains restent amers. Au demeurant, les réponses révèlent aussi un affaiblissement de la solidarité : la crise a augmenté le soupçon d'abus²⁹.

La sociologue Dominique Schnapper a donc raison de considérer³⁰ que la cohésion sociale souffre avant tout de la perte de confiance des catégories modestes ou moyennes envers les institutions : les classes supérieures sont mieux armées, parce qu'elles ont hérité d'un capital culturel qui les aide à s'adapter, parce que leur sécurité matérielle et leur capacité d'analyse les aident à faire face à l'incertitude. Les autres se sentent fragilisées, socialement mais aussi culturellement, et ont le sentiment que l'État est impuissant à répondre à leur anxiété.

De même, le sociologue François Dubet³¹ a sans doute raison d'évoquer l'épuisement d'un modèle de cohésion qui a si fortement marqué la société française qu'elle s'inquiète, davantage que d'autres pays, de le voir disparaître. La France a construit des institutions d'intégration, dont font partie l'État-providence, l'école, la méritocratie et la progression sociale : or, ces références s'affaiblissent. Les mouvements sociaux qui jusqu'ici engrangeaient des acquis, avec une histoire mythifiée de conquêtes sociales, ont aujourd'hui une place réduite et ne portent plus le même espoir. L'État tout-puissant, symbole d'équité et d'égalité, paraît peu capable de résister à une globalisation menaçante. Une part de la population en ressent une rancœur sociale, tandis que les catégories les plus éduquées n'éprouvent pas les mêmes inquiétudes.

L'État devrait s'attacher davantage à réduire ces « lignes de faille ». L'amélioration de la protection sociale en

fait partie, du moins si l'on met sous ces termes une vision « inclusive » et plus humaine des politiques de lutte contre les inégalités : les prestations financières, indispensables mais souvent vécues comme « assistantielles », ne suffisent pas. Les grandes lignes des politiques à mener sont connues : droit à une seconde chance pour les jeunes sans qualification ; amélioration de la qualité de l'emploi ; amélioration des services publics dans les territoires délaissés (éducation prioritaire et services de l'emploi) ; politique de développement territorial pour réduire les fractures entre les métropoles dynamiques et riches qui concentrent les emplois qualifiés et les régions de l'est, du nord ou du centre du pays moins favorisées. Certaines de ces priorités sont traitées aujourd'hui, d'autres non.

Bibliographie

Maria Bas, Lionel Fontagné, Philippe Martin et Thierry Maye, « À la recherche des parts de marché perdues », *Les notes du CAE*, n° 23, Conseil d'analyse économique, mai 2015.

Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016 », janvier 2017.

Conseil d'analyse économique, « Idées pour... restaurer la compétitivité », coll. « Idées pour... », février 2017.

France Stratégie, « Lignes de faille. Une société à réunifier », octobre 2016.

28. Nelly Guisse, Sandra Hoibian, « Près d'un Français sur trois estime vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics », *Consommation et modes de vie*, n° 295, CREDOC, octobre 2017.

29. Sandra Hoibian, « Regards de la population française sur le chômage », CREDOC, janvier 2016.

30. Dominique Schnapper, « La cohésion sociale : de quoi parle-t-on ? », in Christophe Fourrel et Guillaume Malochet (coord.) « Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments », *Rapports et documents*, Centre d'analyse stratégique, février 2013.

31. François Dubet, « Intégration et cohésion sociales », communication à la journée d'étude organisée par l'ACOFIS à l'Institut du développement social, mai 2008.

Fiche 2

La réforme de l'État

Suzanne Maury

Les politistes expliquent la force de l'État en France par l'histoire : à la différence de l'Allemagne, pays longtemps sans unité politique, où le peuple et la langue ont forgé la nation, la nation française s'est constituée grâce à l'action unificatrice d'un pouvoir politique qui, entre adhésion et contrainte, a rassemblé les provinces. La nation s'est confondue avec l'État, incarné alors par une autorité unique. Notre État est d'abord l'héritier de la monarchie, l'héritier aussi d'un bonapartisme autoritaire, centralisateur et amoureux de l'uniformité, qui a marqué l'organisation administrative de son empreinte et, en codifiant le droit, imposé des règles générales à la société. Il est ensuite l'héritier d'une III^e République où les pouvoirs publics ont progressivement conquis des compétences nouvelles (l'éducation, plus lentement le droit social) et surtout élaboré des notions, service public et intérêt général, sur lesquelles se sont construits le droit administratif et la fonction publique. Il est enfin l'héritier du modèle construit après-guerre où l'État est un acteur économique et le garant des droits sociaux.

Il est fréquent de lire que la réforme de l'État n'a jamais cessé depuis deux siècles¹, ce qui tendrait à inscrire les objectifs actuels de « modernisation » dans une continuité. L'assertion est discutable. Certes, les réformes n'ont pas cessé : dès 1920, un Comité supérieur d'enquête a été créé pour réduire les dépenses et rechercher des économies et, dans les années 1930 déjà, les débats sur la diminution du nombre des fonctionnaires ont été vifs. Plus tard, en 1945, la création de l'ENA ou, en 1946, celle du Commissariat au plan et l'adoption du premier statut de la fonction publique ont constitué des réformes structurantes. En 1947 a été institué un ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative et, depuis lors, les services de l'État ont presque toujours comporté une structure qui a assumé cette mission, avec des ambitions inégales et des rattachements variés². Cependant, depuis les années 1990, la « réforme de l'État » a pris une connotation différente : il ne s'agit plus de contenir la dépense publique ou de réorganiser l'État mais de contester son fonctionnement,

voire son périmètre. L'État est jugé mal adapté aux enjeux d'une société en crise, trop rigide et parfois trop coûteux. Aujourd'hui, l'ambition est de revoir ses missions : « *L'État a sa place, mais il en a trop pris* », déclarait en décembre 2016 Emmanuel Macron³.

Pour autant, l'histoire de la réforme de l'État est compliquée, voire confuse. Les étapes sont multiples : des gouvernements Rocard ou Juppé des années 1990 à la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) adoptée en 2001, puis, en 2007, à la RGPP (révision générale des politiques publiques) et enfin à la MAP (modernisation de l'action publique) des années 2012-2017, la réforme de l'État a avancé de manière contrastée : la transformation décisive parfois ambitionnée n'a en tout cas pas eu lieu. Le gouvernement nommé en 2017 a engagé, avec Action publique 2022, un nouveau mouvement, dont on ne peut, pour l'instant, que noter les orientations.

1. La réforme de l'État : une histoire chargée

L'État, porteur d'un intérêt général défini comme le dépassement des intérêts particuliers, ce qui légitime les prérogatives de puissance publique⁴, s'est construit au ^{xx}^e siècle sur la séparation avec les activités privées. Les services publics rendus au nom de l'intérêt général à la population sont non marchands et, hormis les cas où ceux-ci sont confiés par délégation (et sous contrôle) à un organisme de droit privé, assurés par des agents spécifiquement recrutés à cet effet, qui ne sont pas des salariés ordinaires et doivent défendre des valeurs d'égalité de traitement des usagers et de désintéressement⁵.

Dans un premier temps, le mouvement de réforme de l'État n'a pas remis en cause cette conception traditionnelle ni demandé de modification statutaire de la fonction publique : il a certes voulu transposer dans les services publics des méthodes managériales inspirées des pratiques du secteur privé, mais son objectif

1. Fondation Jean Jaurès, « La réforme de l'État : un processus permanent », 2016.

2. En 2018, il s'agit de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), placée sous l'autorité du ministre de l'Action et des Comptes publics chargé de la réforme de l'État.

3. Cité par Pierre Birnbaum, in *Où va l'État ? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*, Seuil, 2018.

4. Conseil d'État, « Réflexions sur l'intérêt général », rapport public, 1999.

5. Voir dans cet ouvrage la fiche 7, « L'État employeur ».

a été d'améliorer l'efficacité et le dynamisme des services publics. Par la suite, les objectifs et les méthodes ont évolué : la référence aux entreprises privées s'est accentuée et l'État a été invité à en adopter les objectifs.

a) La décennie 1990 : changer l'administration et ses méthodes

Les réformateurs des années 1990 veulent changer l'État de l'intérieur, sans imposer de contrainte, en mobilisant ses agents pour améliorer son efficacité. Ils veulent :

- responsabiliser les fonctionnaires : c'est le message principal de la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public⁶, premier texte à évoquer la réforme de l'État. Un double mouvement s'en est suivi : la multiplication des « projets de services » élaborés par les agents, qui définissent des objectifs stratégiques à poursuivre en commun, et la création de « centres de responsabilité » où, à l'inverse des principes traditionnels du contrôle financier, les services bénéficient, après contrat passé avec leur ministère et celui du budget, d'une dotation globale pluriannuelle dont le contrôle sera effectué *a posteriori* ;
- déconcentrer les décisions au profit des services territorialisés : la première charte de la déconcentration est publiée en 1992, qui édicte que la déconcentration est la règle générale de répartition des compétences entre administrations nationales et services déconcentrés, hors missions qui ne peuvent être déléguées⁷ ;
- évaluer l'action publique, avec la mise en place en 1990 de structures spécialisées⁸ ;
- gérer les personnels de manière plus dynamique en insistant sur l'enrichissement des missions, la mobilité, l'approfondissement du dialogue social, la gestion prévisionnelle, la formation, les conditions de travail ; le statut de la fonction publique n'est pas remis en cause, c'est le management qui est considéré comme défaillant ; l'objectif est de faire évoluer celui-ci et de renforcer la fonction de gestion des ressources humaines, pas de changer les règles de recrutement et de gestion.

Enfin la réforme s'intéresse aux relations avec les usagers, avec l'établissement d'un parallèle, lors des gouvernements libéraux Balladur-Juppé des années 1993-1997, avec la relation entreprise-client, préfigurant alors la doctrine du Nouveau management public (voir ci-dessous).

6. Dite « circulaire Rocard ».

7. Décret du 1^{er} juillet 1992. La déconcentration consiste à transférer des responsabilités des administrations centrales de l'État aux services territorialisés, en maintenant le lien hiérarchique toutefois. Le terme est ambigu : il couvre la délégation formelle de compétences (le ministre peut revenir sur la délégation mais tant qu'elle est en vigueur, il ne peut plus assurer alors concurremment les compétences déléguées) mais aussi la mission de mise en œuvre des politiques définies par l'État central, les préfets étant appelés « autorités déconcentrées » de l'État.

8. Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques et instituant un Conseil scientifique de l'évaluation et un Comité interministériel de l'évaluation.

Le thème deviendra un des fils rouges de la réforme de l'État, enclenchant un travail sur les simplifications administratives (création de la COSA, commission pour les simplifications administratives, en 1998⁹) et de nouvelles obligations de l'administration à son endroit¹⁰.

Note de lecture

Institut européen d'administration publique, « Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France », 1999.

L'article portant sur le cas de la France évoque le rapport Serieyx, rédigé en 1994 pour tirer le bilan de l'implication des divers ministères dans les réformes proposées dans la circulaire Rocard. Il en ressort une grande disparité : le ministère de l'Équipement a été pilote, parce que son personnel, majoritairement composé d'ingénieurs, est ouvert aux innovations techniques et que les services déconcentrés avaient eu, dès les années 1980, l'expérience des POM – plans objectifs moyens. Ensuite, dans l'ordre, les ministères de l'Industrie, de l'Agriculture, de l'Intérieur et de l'Économie et des Finances se sont fortement impliqués, dépassant l'expérimentation pour faire des projets de service et des centres de responsabilité un vecteur de changement. Les autres ministères (Affaires sociales, Culture, Justice, Jeunesse et Sports) sont restés en retrait : l'État est bien moins homogène qu'il n'y paraît et les cultures administratives sont diverses. L'article mentionne une étude⁽¹⁾ qui établit le portrait type du service ayant pleinement appliqué la circulaire Rocard : un service technique, qui valorise ses métiers, plutôt de petite taille, éloigné du centre de décision politique et administratif qui freine traditionnellement les initiatives, avec à sa tête un chef de service novateur travaillant en concertation avec son personnel. Ce sont en effet les cadres qui ont été moteurs dans cette période. En tout état de cause, le pourcentage parfois écrasant des fonctionnaires (80 à 90 % des cadres, 60 à 70 % des agents) qui, dans les différentes enquêtes, ont jugé ces réformes utiles montre, comme le souligne le sociologue Luc Rouban, que la fonction publique n'est pas rétive au changement.

(1) Lionel Chaty, « Regard rétrospectif sur l'analyse d'une politique publique : le rapport Serieyx, entre évaluation et outil de modernisation », in *Politiques et management public*, 1996.

9. Décret du 2 décembre 1998.

10. Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La richesse de la période a eu son revers : l'appropriation des réformes, parfois très enthousiaste, n'a pu empêcher un certain essoufflement. La Charte de la déconcentration est restée un texte de principe qui n'a quasiment rien changé aux relations entre administration centrale et services de terrain. Le dispositif d'évaluation des politiques publiques s'est développé mais s'est heurté à des débats méthodologiques. Enfin, le ministère de l'Équipement a été l'un des seuls à faire évoluer les pratiques de GRH, imposant des règles de mobilité et de formation, et mettant même en place, avant les textes qui en feront obligation, une évaluation individuelle des agents. Enfin, les droits reconnus aux usagers par la loi du 12 avril 2000 (personnalisation des relations, envoi systématique d'un accusé de réception, réorientation des dossiers vers les services compétents si nécessaire) n'ont jamais été respectés. Au final, le mouvement de réformes des années 1990 a été vivant, dynamique, mais trop ponctuel et insuffisamment directif. Il s'est centré sur le fonctionnement interne de l'administration et trop peu sur les politiques publiques, malgré l'affirmation d'une volonté d'évaluation. Il n'a pas posé la question, pourtant centrale, des frontières de l'État : le rapport Picq de 1995, « L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde », qui proposait que l'État se recentre sur ses missions essentielles pour en garantir la qualité de traitement, est resté une réflexion isolée.

La décennie suivante connaîtra des changements plus radicaux, avec la mise en place de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) puis de la RGPP (révision générale des politiques publiques).

b) La LOLF : vers un État plus efficient ?

Les réformes des années 2000 ont été décidées sous l'influence du NMP, nouveau management public, mouvement d'idées venu des pays anglo-saxons, selon lequel le fonctionnement de l'État gagne à utiliser les méthodes des entreprises privées pour pleinement remplir son rôle, vu comme celui d'un prestataire de services, et améliorer son efficience. L'État doit alors appliquer des principes de bonne gouvernance : discipline budgétaire, définition de normes de gestion et établissement d'un cadre transparent d'évaluation de son action, avec publication d'indicateurs de résultats.

La LOLF votée en 2001 est l'application de ces principes : les crédits du budget de l'État sont présentés par missions et programmes et non plus seulement par nature et titre de dépenses. Pour chaque programme, des objectifs sont définis – les choix budgétaires reposent ainsi, du moins théoriquement, sur une gestion par objectifs –, assortis d'indicateurs de résultat. La loi organise les relations entre le responsable de programme en administration centrale et les responsables opérationnels de terrain : les concepteurs de la réforme l'ont présentée comme donnant davantage de liberté à ces derniers, appelés à disposer d'autonomie dans la gestion des crédits et des emplois tout en respectant rigoureusement

les plafonds attribués et les objectifs du programme. Le Parlement devait en principe réexaminer le montant des crédits alloués au vu de l'atteinte des objectifs fixés, dans une logique d'optimisation des coûts.

Le bilan de la LOLF est décevant. Dans son rapport de 2011¹¹ la Cour des comptes, pourtant très favorable à ses choix de principe, estime que la loi n'a pas eu que des effets positifs : elle a certes clarifié la présentation du budget de l'État, amélioré l'information du Parlement et accru la rigueur, notamment dans les services déconcentrés qui ont reçu mission de gérer un plafond d'emplois strictement défini et un plafond de masse salariale. Mais la loi n'a pas amélioré le pilotage : les indicateurs, souvent mal choisis, incomplets ou ne rendant compte que des actions de l'administration, ne permettent pas toujours de mesurer l'atteinte des objectifs politiques des programmes. Cependant, leur définition n'est pas seule en cause : quel indicateur pourrait évaluer la qualité de la justice ou l'efficacité de la formation des fonctionnaires ? Les indicateurs chiffrés ne permettent pas d'évaluer des politiques complexes : si les délais des jugements s'allongent, est-ce dû aux manques de personnel, à des équipements défectueux, à une mauvaise répartition des tribunaux ou à la complexité excessive du droit ou des procédures ? Si les élèves ne parviennent pas à maîtriser le socle de connaissances à un âge donné, quelles conclusions en tirer ? La démarche d'évaluation des politiques publiques mise en place par la LOLF apparaît comme simpliste et la « culture de la performance » censée en résulter est peu à peu devenue une simple formule, d'autant que la LOLF s'est traduite pour les services déconcentrés par la nécessité d'alimenter un système d'information lourd et peu utilisé¹².

La mise en œuvre de la loi a, en outre, déçu les gestionnaires des services déconcentrés : en période de rigueur budgétaire, le dialogue de gestion ne permet pas de leur accorder des moyens nouveaux et les dotations ont été trop contraintes pour que la fongibilité des diverses lignes budgétaires puisse jouer.

c) La révision générale des politiques publiques (RGPP) : un bouleversement

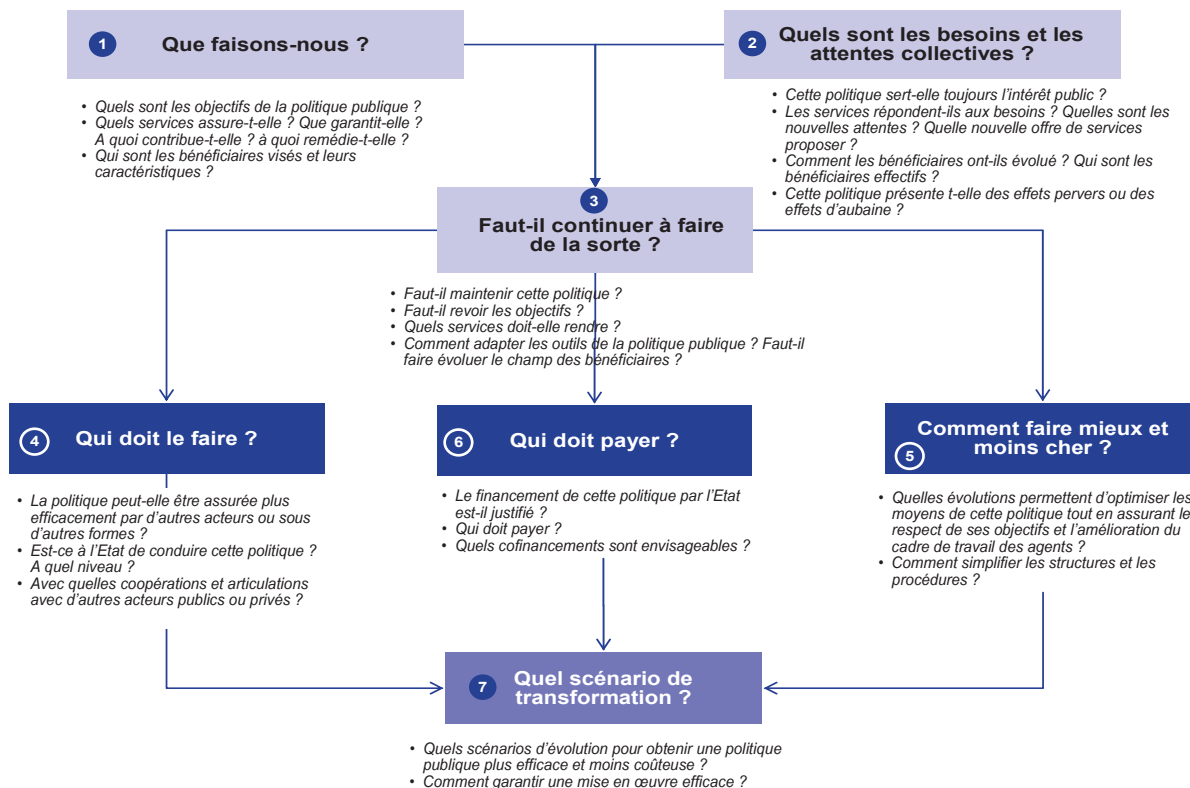
La RGPP, mise en place à partir de 2007, s'inspire comme la LOLF du NMP et, surtout, des « revues de dépenses » menées pendant les décennies antérieures au Canada, en Suède, au Royaume-Uni notamment¹³. À l'origine, l'objectif poursuivi est de réduire une dépense publique jugée excessive en passant en revue les diverses politiques de l'État.

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

12. Voir dans cet ouvrage la fiche 8, « L'évaluation des politiques publiques ».

13. Voir Henri Guillaume, Guillaume Dureau et Franck Silvent, *Gestion publique. L'État et la performance*, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. « Amphi », 2002.

Les sept questions clés de la RGPP



Source : Forum de la performance, novembre 2011 (cité dans « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », Inspections générales, 2012, p. 6).

Toutefois, la RGPP a rapidement abandonné l'ambition d'examiner les politiques publiques et le périmètre de l'action de l'État : par souci d'efficacité et de rapidité, elle s'est consacrée dès 2008, pour l'essentiel, à la réorganisation des structures de l'administration, à la diminution du nombre des fonctionnaires et aux évolutions de la GRH publique.

La démarche RGPP s'est voulue globale, outillée – elle a eu recours systématiquement à des audits, le plus souvent commandés à des organismes privés – et structurée : un Conseil de modernisation a régulièrement réuni le président de la République et les ministres, le ministre du Budget jouant le rôle de « rapporteur », aidé d'une direction générale de la Modernisation de l'État, ce qui explique l'efficacité et la rapidité de sa mise en œuvre.

Le bilan d'ensemble de la RGPP est contrasté : elle a été jugée brutale, du fait de l'absence de concertation préalable. Les fonctionnaires y ont vu, très majoritairement, un affaiblissement de l'État et ont critiqué les références au secteur privé, qui leur paraissait porter atteinte aux valeurs du service public. Sur l'emploi public et la recherche de motivation, les méthodes appliquées ont été arbitraires ou simplistes. La réflexion préalable a été parfois insuffisante : les décisions de recomposition

des services n'ont pas toujours été cohérentes. Sauf en ce qui concerne Pôle emploi, la RGPP s'est peu intéressée aux « opérateurs de l'État » (agences, établissements publics, services spécialisés), faute d'avoir construit une doctrine sur ce type de structures, considérées par certains comme un « démembrement de l'État » et par d'autres comme un modèle d'administration efficace¹⁴. Les économies réalisées, sans être négligeable, ont été limitées (12 milliards d'euros, dont 5 au titre des dépenses de personnel), sans commune mesure en tout cas avec le déficit de l'État. Dans leur principe cependant, certaines décisions, y compris de restructuration, étaient justifiées de même que l'attention portée désormais à la gestion (ainsi la création d'un service des retraites de l'État), aux usagers ou à la cohérence du pilotage des ministères (mise en place de secrétariats généraux). Ces aspects positifs ont été obérés par la méthode utilisée et la période de RGPP a durablement affecté les fonctionnaires.

14. Les débats sur la multiplication des agences de l'État n'ont, de ce fait, pas cessé, comme le montrent le rapport de l'inspection générale des Finances, « Les agences de l'État », 2012, et celui du Conseil d'État, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », 2012.

La RGPP : principaux objectifs et réalisations

Objectifs poursuivis	Actions mises en œuvre	Appréciation
Regrouper les directions déconcentrées de l'État, en valorisant l'échelon régional considéré comme stratégique, soit dans une logique de guichet unique (regroupement de tous les services qui intéressent les entreprises, par exemple), soit de complémentarité des missions. La volonté est aussi de faire des économies d'échelle.	Réorganisation de l'administration territoriale de l'État (REATE), avec par exemple : – création de directions régionales réunissant équipement, industrie et environnement (DREAL) ; – réunion au sein des DIRECCTE des services destinés aux entreprises (économie, contrôle et consommation, emploi et inspection du travail). Les agents ont été réaffectés, parfois sans véritable choix. Les compétences des préfets de région et de département ont été modifiées.	Les regroupements ont parfois une logique (DREAL) et parfois moins (les DIRECCTE rassemblent des services dissemblables dont la culture professionnelle est très différente). Au niveau départemental, quand les services ministériels sont trop petits, ils sont regroupés en directions interministérielles parfois très hétérogènes – sont ainsi réunis dans des directions de protection de la population services vétérinaires, cohésion sociale, protection des consommateurs, régulation des relations entre entreprises, etc. L'articulation avec les collectivités territoriales est mal assurée.
Regrouper certains services de l'État entre eux ou avec des services publics assurés jusqu'alors par des opérateurs de droit privé, pour réaliser des économies, mieux accueillir les usagers ou unifier certaines politiques.	Refonte de la carte judiciaire. Rapprochement police-gendarmerie. Création de Pôle emploi, par fusion entre l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi), service de l'État, et les ASSEDIC, gérés par l'UNEDIC (association formée par les partenaires sociaux pour verser l'assurance chômage). Création des ARS, agences régionales de santé, par regroupement des anciennes ARH (agences régionales de l'hospitalisation) et de certains services de l'Assurance maladie.	Dans leur principe, les décisions sont opportunes : toutefois, elles ont généré parfois des difficultés graves, parce qu'elles ont été mises en place sans préparation suffisante (Pôle emploi). De plus, certaines structures nouvelles n'ont pas répondu aux attentes (les ARS), faute de disposer concrètement des compétences correspondant à leurs missions.
Réorganiser les ministères centraux, en créant des directions plus vastes qui doivent « prendre une fonction de stratégie » et en organisant des transversalités.	Fusion de directions (le ministère de la Culture passe ainsi de dix à trois directions d'administration centrale). Généralisation des secrétariats généraux de ministères, en charge de la GRH et du budget et souvent pilotes des actions de modernisation.	Les décisions sont opportunes dans leurs principes, surtout la création de secrétariats généraux qui donnent davantage d'unité et de cohérence au pilotage d'ensemble.
Faire des économies.	Institution d'une règle de suppression d'un emploi sur deux occupés par des fonctionnaires partant en retraite.	La décision ne repose sur aucune justification de fond (pas d'étude sur les missions) et est apparue comme arbitraire. Les suppressions d'emploi (150 000 sur la période) n'ont pas touché identiquement tous les ministères mais ont été souvent aveugles et ont fragilisé certains services.
Mettre en place une rémunération au mérite considérée comme stimulante.	Mise en place de primes au mérite ou aux résultats. Utilisation systématique d'objectifs chiffrés (y compris pour la lutte contre la délinquance).	La rémunération au mérite n'a pas l'efficacité attendue sur la motivation des agents (voir fiche 7 sur l'État employeur) et la fixation d'objectifs chiffrés (utilisable dans les services de traitement de dossiers, moins ailleurs) enlève dans certains cas du sens à l'action publique.

Éclairage

Les nouvelles relations entre préfets de région et de département

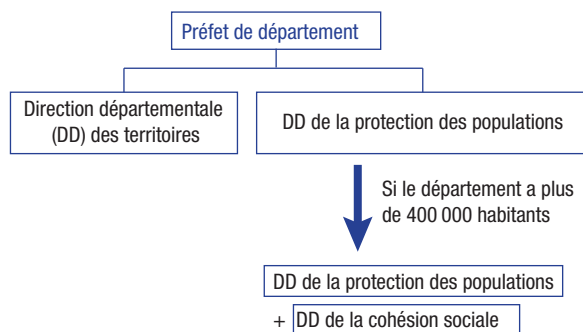
Jusqu'à la REATE, le préfet de région n'avait pas de pouvoir hiérarchique sur les préfets de département. Il ne disposait que d'un rôle d'animation et de coordination entre ces derniers (article 2 du décret du 29 avril 2004). L'article 2 du décret du 16 février 2010

va beaucoup plus loin dans la définition des missions du préfet de région, à qui est conférée une véritable autorité sur les préfets de département, à l'exception toutefois de la sécurité publique.

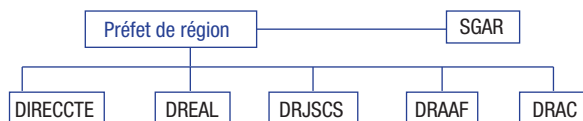
Le préfet de région peut ainsi désormais donner des instructions aux préfets de département, évoquer une de leurs compétences et répartir les crédits de chaque programme budgétaire entre actions et entre départements (voir schéma page suivante).

Organigrammes des services territoriaux de l'État

Pour les départements :



Pour les régions :



Légende :

SGAR : secrétariat général aux affaires régionales. Service en charge des compétences propres du préfet de région (aménagement du territoire, développement économique).

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi.

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

DRAC : direction régionale des affaires culturelles.

d) La modernisation de l'action publique (MAP)

Le gouvernement mis en place en 2012 a mis fin à la RGPP. La référence au NMP a été abandonnée, les emplois publics stabilisés et la concertation avec les organisations syndicales de fonctionnaires est devenue régulière. Lors de la seconde réorganisation territoriale, menée en 2015 et 2016 à la suite des fusions de régions, une grande attention a été portée aux agents et les changements contraints d'affectation évités autant que possible. Les pouvoirs publics ont toutefois affirmé leur volonté de poursuivre la modernisation de l'action publique : une nouvelle structure a été créée, le SGMAP (secrétariat général de la MAP), rattachée cette fois au Premier ministre. L'accent a été mis sur l'évaluation des politiques publiques (le SGMAP a piloté de nombreux travaux en ce domaine) et sur la relation avec les usagers : qualité de l'accueil, simplification des procédures et, pour les collectivités locales, allègement des normes. La portée des actions menée a été, cependant, limitée.

2. Tirer un bilan d'expériences contrastées ?

a) Des réformes en décalage avec les attentes de la population

Les attentes de la population concernant les services publics sont connues. Selon France Stratégie¹⁵, celle-ci souhaite un État plus ouvert, plus partenarial et plus collaboratif, qui sache consulter et expérimenter, qui accepte l'évaluation et développe l'offre de service numérique. Terra Nova, citant une étude menée par des politistes¹⁶, indique que la population aspire à une société plus simple, moins pesante, plus individualisée. Le Défenseur des droits réclame une fonction publique plus proche et des services publics accessibles et équitables. Ces demandes restent générales : elles n'en témoignent pas moins d'un besoin de réforme spécifique, avec, cependant – France Stratégie le souligne –, une ambivalence à l'égard de l'État, revendication de souplesse d'un côté et exigence de protection de l'autre.

Les mesures mises en place depuis vingt ans répondent pour partie à la demande des Français : l'amélioration de l'information et de l'accueil des usagers, la simplification des procédures, le développement des échanges électroniques vont en ce sens, malgré certaines limites¹⁷. Cependant, un État plus attentif à l'évaluation et surtout moins centralisé, où la prise d'initiative et de responsabilité serait davantage valorisée et où les fonctionnaires pourraient adapter certaines politiques aux conditions locales, serait de nature à apporter une meilleure réponse aux aspirations de la population. Seule, la première réforme de l'État (voir la circulaire Rocard du 23 février 1989) a fait de ces thèmes son pivot, sans grande suite toutefois. L'État est resté centralisé, comme le souligne encore en 2017 la Cour des comptes¹⁸ qui déplore une «*déconcentration balbutiante des ressources humaine*», les obstacles à la mobilité des agents, la faiblesse des crédits déconcentrés et l'ampleur persistante du nombre de circulaires, notes, instructions, courriels destinés à encadrer strictement les décisions locales. La Cour recommande aux services centraux de fixer aux services déconcentrés des objectifs stratégiques sur une période pluriannuelle et de leur donner des marges d'action pour

15. France Stratégie, «*Quelle France dans 10 ans ?*», 2014.

16. Pierre Bréchon et Frédéric Gonthier, *Atlas des Européens. Valeurs communes et différences nationales*, A. Colin, 2013, cité par Terra nova, in «*L'action publique et sa modernisation : la réforme de l'État, mère de toutes les réformes*», 2013.

17. Voir dans cet ouvrage la fiche 14 sur «*L'administration, les pouvoirs publics et les usagers*».

18. Cour des comptes, «*Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*», rapport public thématique, La Documentation française, 2017.

y répondre. Le Conseil d'État a toujours lui aussi plaidé en ce sens¹⁹. Pour autant, rien ne change.

La cible de la réforme de l'État, surtout pendant la période de RGPP, a été autre, voire inverse : elle visait la recherche d'économies. Elle a fait de la diminution de l'emploi public une priorité et, avec la LOLF puis la RÉATE, a renforcé la verticalité de l'administration et les contraintes sur les services déconcentrés. Les pouvoirs publics ont justifié cette approche par la crise des finances publiques. Aujourd'hui, face aux tensions créées et aux faibles résultats obtenus, d'autres analyses émergent : Terra nova, dans un plaidoyer vibrant pour la réforme d'un État jugé inefficace et rigide²⁰, rappelle que dans aucun des pays qui ont mené à bien une réforme de l'État, il n'y a eu une réduction significative de l'emploi public et que, si la réduction du déficit doit conduire à impulser des réformes, choisir les mesures en fonction des économies qu'elles sont susceptibles de générer est contreproductif. Les économies viendront, dit l'étude, d'un État devenu « *agile, dynamique, innovant* ». Travailler sur les métiers, les missions et les méthodes serait alors plus efficace qu'une réforme venue d'en haut qui, pour l'essentiel, limite les moyens ou cherche des économies d'échelle. Dans un bilan des réformes RGPP et MAP établi en 2018 à la demande du gouvernement²¹, France Stratégie souligne également « *le manque de sens* » des réformes menées et le rejet, par les agents publics, « *d'une logique exclusivement budgétaire* ». Le sentiment d'une distorsion entre les valeurs traditionnelles de l'État et les constantes références aux méthodes du secteur privé ont sans doute amplifié le malaise.

b) Revoir la méthode ?

Consultés en 2010 sur leur évaluation de la réforme de l'État²², plusieurs responsables politiques insistaient sur la nécessité de s'interroger d'abord sur les missions de l'État, de les articuler avec celles des collectivités territoriales (oubliées de la RGPP), voire d'abandonner des réformes trop amples au profit de mesures plus ciblées.

19. Voir son étude annuelle 2013, « Le droit souple » (2013).

20. Terra nova, « L'action publique et sa modernisation : la réforme de l'État, mère de toutes les réformes », 2013.

21. France Stratégie, « Bilan de la RGPP et de la MAP en matière de modalité d'accompagnement et de bonne appropriation pour les agents », mars 2018.

22. Acteurs publics, « RGPP, quel bilan ? Trente personnalités jugent la RGPP », 1^{er} juillet 2010.

Éclairage

Acteurs publics, « RGPP, quel bilan ? 30 personnalités jugent la RGPP », 2010

Avis de Pierre Moscovici

« Il faut commencer par identifier ce que doivent être les missions de l'État et définir, de manière concertée, les moyens nécessaires, en plus et en moins, selon les lieux et les priorités. Il faut partir de la concertation locale, écouter pour comprendre. La modernisation de l'État est un processus continu et non un mouvement brutal et ponctuel. Pour cela, trois axes sont nécessaires : évaluer les besoins, prendre pour point de départ la concertation avec les agents de l'État comme avec les citoyens, articuler les compétences de chaque niveau de collectivité pour éviter les doublons et améliorer la lisibilité de l'action publique. »

Avis de Michel Rocard

« La réforme de l'État, ça n'existe pas. Une vraie amélioration du fonctionnement de l'État en France ne pourrait résulter que du succès cumulé de 200 à 250 réformes ponctuelles distinctes touchant spécifiquement dans chaque domaine de l'action publique les missions, les procédures, la responsabilisation des agents, l'organisation de leurs carrières, l'évaluation permanente des résultats, les normes comptables... De ce fait, s'agissant de la RGPP, je me méfie d'une intention aussi ample : qui trop embrasse, mal étreint. En outre, pour bien évaluer les politiques publiques, il eût fallu partir d'une redéfinition claire et détaillée des missions que l'État se donne au XXI^e siècle. »

3. Action publique 2022 : un projet nouveau, mais pas totalement

Le Premier ministre Édouard Philippe a fait paraître, le 26 septembre 2017, une circulaire « Programme Action publique 2022 » adressée à l'ensemble des ministres : un Comité Action publique 2022 « *composé de personnalités qualifiées françaises ou étrangères* » – élus, acteurs économiques, hauts fonctionnaires, etc. – a été chargé de procéder à une « revue » des missions et des dépenses publiques et, dans le champ des compétences de l'État, de ses opérateurs, des collectivités et des organismes de Sécurité sociale, ainsi que de proposer les transferts de responsabilités, l'abandon de certaines missions ou la clarification de chevauchements de compétences qui lui paraîtraient opportuns. Parallèlement, le Premier ministre prévoyait de conduire « *cinq chantiers transversaux* » de réflexion sur la simplification administrative et la qualité de service, la transformation numérique, la rénovation des ressources humaines, l'organisation territoriale des services publics et la modernisation de la gestion budgétaire et comptable. Au terme de ces travaux, chaque ministère devait élaborer un plan de

transformation ministériel arbitré à l'été 2018. Au final, après plusieurs semaines d'hésitation, le rapport du Comité Action publique 2022 ne sera publié qu'une fois les arbitrages rendus sur les principaux thèmes de changement : la décision témoigne d'une réticence tardive sur la méthode choisie au départ.

a) Thèmes anciens et nouveautés

Comme lors de la RGPP, le dossier a été confié au ministre en charge du budget et l'objectif principal est la recherche d'économies, chiffrées à 3 points de dépenses publiques, soit 67 milliards d'euros, avec une suppression de 120 000 emplois publics dont 50 000 dans la fonction publique d'État. Le projet de réformer la rémunération des agents publics pour tenir davantage compte du mérite rappelle également la RGPP, de même que la volonté d'améliorer la qualité de service aux usagers : Action publique 2022 prévoit que ceux-ci se prononcent systématiquement sur la qualité du service, et l'engagement est pris qu'à cet horizon, tous les services publics seront accessibles en ligne.

La démarche cependant présente des nouveautés : elle s'est engagée par une « revue de missions », confiée à des personnalités choisies *intuitu personae* alors que la RGPP a abandonné cette ambition. Il est vrai que sans publication du rapport ni débat sur ses orientations avant le prononcé des arbitrages, la logique ne serait pas vraiment respectée. Sur la fonction publique, des propositions nouvelles émergent, avec un souci qualitatif plus marqué : développer le recours aux contractuels, déconcentrer le dialogue social, le faire porter sur les enjeux essentiels et simplifier les instances. Surtout, les objectifs évoquent un assouplissement de la centralisation de l'État, avec une responsabilisation des managers locaux et l'expérimentation de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre le ministère chargé du budget et certains gestionnaires, qui rappellent les « centres de responsabilité » de la période rocardienne²³.

b) Un projet ambivalent

Le projet peut basculer, comme l'a fait la RGPP, vers une simple recherche d'économies, d'autant qu'il est piloté par un ministère du Budget aux convictions simples, pour lequel la réduction des dépenses publiques est une fin en soi. La réduction des missions des services de l'État devra alors équilibrer celle des emplois et des crédits mais l'objectif sera difficile à atteindre.

Le niveau des économies recherchées est en effet sans précédent, voire déraisonnable sur une période de quatre ans compte tenu du risque d'effets récessifs. S'il fallait l'atteindre, il serait nécessaire de porter l'effort sur d'autres domaines que les suppressions d'emplois dans

la fonction publique et de réduire les dépenses de protection sociale²⁴ : le précédent de la RGPP montre que la suppression de 150 000 emplois a rapporté moins de 5 milliards d'économies.

De plus, les suppressions d'emplois envisagées n'ont pas de fondement autre que budgétaire. Le projet traduit la conviction que l'État est trop lourd : cependant, autant la France se distingue des autres pays développés par l'ampleur de ses dépenses publiques – l'explication réside pour l'essentiel dans un modèle social plus généreux, surtout en vieillesse – autant, s'agissant du nombre de ses agents publics, elle est certes bien dotée mais pas atypique. Enfin, la réduction de 70 000 emplois dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière imposerait des méthodes brutales de baisses de dotation de l'État. Les établissements de santé n'y sont pas prêts et pour les collectivités territoriales, les contrats de modération des dépenses locales qui se négocient aujourd'hui n'en font pas mention²⁵.

Pour autant, à l'inverse d'un plan d'économies à courte vue, le projet peut conduire à redessiner les compétences de l'État en limitant les chevauchements avec les collectivités, à définir des orientations pour éviter les gaspillages d'argent public, notamment dans le domaine de la santé, à mettre fin aux redondances de services dans les ministères, à engager la déconcentration de l'État et à mener un travail utile et mobilisateur sur l'évolution des missions et des métiers. Il s'agirait alors d'une véritable réforme de l'État, financière mais surtout qualitative. Cette perspective, plus souhaitable, est toutefois moins probable que la mise en œuvre d'un plan d'économies.

Bibliographie

Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'État », 2017.

Sylvie Trosa, « Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration », in *Revue française d'administration publique*, n° 135, 2010.

Inspections générales de l'Administration, des Finances et des Affaires sociales, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », septembre 2012.

24. Selon une note de France Stratégie (« Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens », mai 2018), plusieurs pays européens sont parvenus dans le passé à réduire de 2 ou 3 points leurs dépenses publiques hors pression des marchés financiers : la Suède et la Finlande n'y sont parvenues qu'en réduisant leurs dépenses sociales, solution à laquelle l'Allemagne a ajouté une réforme énergétique du droit du travail. Le Royaume-Uni a réduit les dépenses d'éducation, de défense, de politique familiale. Les Pays-Bas ont réduit les dépenses des services généraux mais également la protection maladie.

25. Voir dans cet ouvrage la fiche 4 sur « La décentralisation et son bilan ».

23. Voir dans cet ouvrage la fiche 7 sur « L'État employeur ».

Fiche 3

Les inégalités territoriales

Suzanne Maury

Longtemps, la lutte contre les inégalités territoriales a voulu compenser le poids de la région capitale en renforçant celui de la province. L'aménagement du territoire entendait rétablir un équilibre compromis en développant de nouvelles métropoles, en favorisant l'installation d'entreprises dans les territoires déshérités et en réalisant de grands équipements, notamment pour désenclaver les territoires. Cette mission relevait tout naturellement de l'État, appuyé sur une administration spécifique, la DATAR¹. La question a fortement évolué depuis lors : des villes de province ont grandi et sont devenues parfois des « métropoles », dont la croissance supporte la comparaison avec celle de l'Ile-de-France ; la problématique dominante n'est plus celle du rééquilibrage entre « *Paris et le désert français* »² mais celle des inégalités entre des régions ou des territoires en perte de vitesse et d'autres qui connaissent croissance et créations d'emplois. Quelle politique mener alors ?

1. Une France diverse et fracturée

Le Rapport 2017 de l'Observatoire des territoires³ s'ouvre sur un panorama des « disparités et dynamiques » territoriales en France. Deux géographies se superposent : la première oppose de grandes régions dont l'évolution démographique et économique est différenciée ; la seconde distingue, au sein de ces grandes zones, des espaces aux caractéristiques différentes – métropoles, villes petites et moyennes, espaces périphériques et ruraux. Les inégalités d'ensemble, qui ont augmenté avec la crise, sont fortes.

a) Les fragilités de certains ensembles plurirégionaux

Les régions sont dans une situation contrastée :
– un grand quart nord-est de la France incluant les Hauts-de-France, le Grand Est, la Bourgogne-Franche-Comté,

la Normandie et le Centre-Val de Loire, correspond pour l'essentiel à des territoires anciennement industriels qui n'ont pas réussi leur reconversion lors du déclin de l'industrie en France. Le PIB/habitant y est moins élevé que la moyenne française hors Ile-de-France⁴, et les créations d'emploi sont moins dynamiques que dans le reste du pays ;

– la vallée du Rhône, certaines parties de la région Nouvelle Aquitaine, les façades atlantique et méditerranéenne sont en revanche des espaces marqués par un fort dynamisme : le PIB/habitant y est supérieur à la moyenne nationale hors Paris et la croissance de l'emploi sur le long terme y est vive ;

– l'Ile-de-France occupe une place à part : regroupant, avec 19 % de la population, 21 % des emplois et 31 % du PIB de la France métropole, c'est toujours la région dominante. Toutefois, son dynamisme est moins fort aujourd'hui, notamment en termes démographiques, car elle est devenue moins attractive ;

– les DOM (départements d'outre-mer), situés dans des contextes géographique et économique très différents de celui de la métropole, présentent des spécificités inquiétantes : la production de richesse, les revenus et le niveau de formation sont nettement en dessous de la moyenne métropolitaine, le taux d'activité est très bas et le chômage deux à trois fois supérieur à celui de la métropole. La situation de Mayotte et celle de la Guyane sont particulièrement préoccupantes. Le Commissariat général à l'égalité des territoires souligne que l'enjeu principal commun à l'outre-mer est celui de la résorption d'une précarité multiforme, qui touche aussi bien les retraités que les jeunes – notamment, pour ces derniers, parce que le pourcentage de ceux qui sortent sans diplômes du système éducatif est élevé.

Les écarts entre ces régions se creusent, d'abord en termes démographiques : du fait des migrations internes, la population se concentre de plus en plus sur les façades atlantique et méditerranéenne et dans le sud du pays. Dans les départements traditionnellement peu denses – des Ardennes à la Corrèze –, la population diminue et les villes petites et moyennes se vident de leur population et de leurs commerces. Pour les

1. Remplacée depuis par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), voir note 3.

2. Titre d'un célèbre ouvrage du géographe Jean-François Gravier, paru en 1947 (rééd. Flammarion, 1972).

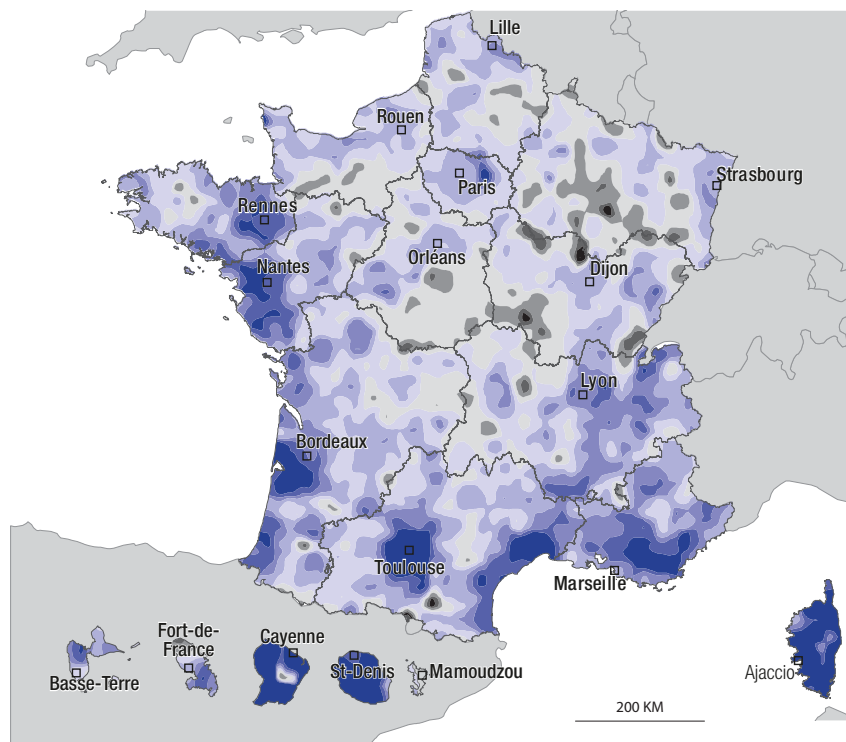
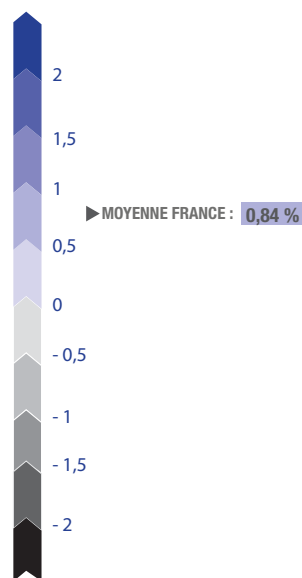
3. L'Observatoire des territoires fait partie du CGET (voir note 1), structure placée sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires.

4. L'intégration du PIB de l'Ile-de-France dans la moyenne fausserait la mesure des écarts compte tenu d'un niveau comparativement très élevé.

La croissance de l'emploi dans les territoires entre 1999 et 2014

Taux de croissance annuel moyen
de l'emploi, 1999-2014

En %, représentation lissée



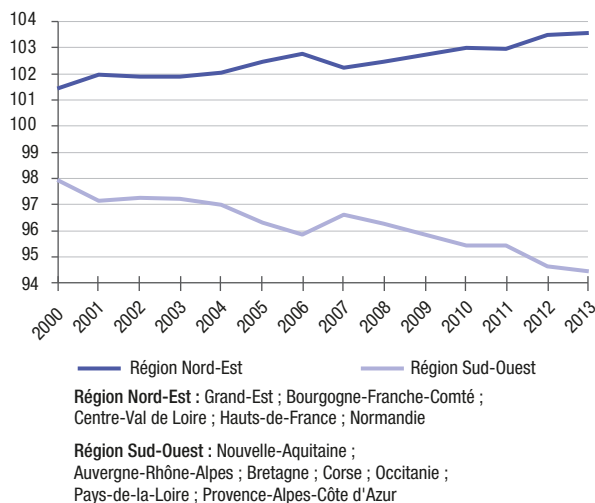
Source : Observatoire des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires, « Regards sur les territoires », rapport 2017, mai 2018.

départements du Nord et de l'Est, les flux migratoires affectent la croissance démographique⁵ et le risque, si ces dynamiques se poursuivent, est le vieillissement et le déclin de l'activité.

Les écarts se creusent également en termes d'emplois, comme l'indique la carte ci-dessus. L'Est, le Nord, le Centre, la Normandie et le Limousin ont perdu des emplois de 1999 à 2014, l'arc littoral atlantique et méditerranéen, le sillon Rhodanien, les Alpes, la Bretagne et la région toulousaine en ont créés.

Le constat est le même en termes de production de richesses : ainsi, dans trois anciennes régions de l'est de la France (Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine) et dans le Limousin, qui faisaient déjà partie des régions les moins dynamiques économiquement, le PIB s'est dégradé plus nettement et plus durablement pendant la crise, de plus de 4 % certaines années. Ce sont ces régions qui ont perdu proportionnellement le plus d'emplois. Surtout, sur le long terme, l'écart entre le PIB du Sud et de l'Ouest d'une part et celui du Nord, de l'Est et du Centre d'autre part s'est accru : il est passé de 3,5 % en 2000 à 9,5 % en 2013.

Évolution du PIB/habitant dans les régions du Nord-Est et Centre et dans celles du Sud-Ouest, base 100 en 2000



Source : France Stratégie, « 2017/2027. Dynamiques et inégalités territoriales », *Note d'analyse*, 2016.

5. Dans les départements rhénans et dans ceux du Nord, le solde naturel est positif et de ce fait, la population continue d'augmenter malgré un solde migratoire négatif.

Le décrochage des grands ensembles régionaux mentionnés ci-dessus n'est pas seulement économique : d'autres dimensions jouent. Au-delà de la difficulté d'attirer des activités économiques nouvelles, le handicap de qualification de certains territoires est manifeste : la population des Hauts-de-France compte ainsi moins de diplômés de l'enseignement supérieur (- 2,7 points) que le reste des régions (hors Ile-de-France) et davantage de personnes non diplômées (+ 3,9 points)⁶. En 2012, l'Ile-de-France comptait 27 % de cadres et de professions intellectuelles supérieures et 14,4 % d'ouvriers tandis qu'en Bourgogne-Franche-Comté, la proportion était de 10,7 % de cadres et de 28,7 % d'ouvriers : les fonctions économiques assurées ne sont bien sûr pas identiques dans ces conditions. Avec des « fonctions de production intellectuelle » qui représentent 29,4 % de l'emploi, l'Ile-de-France reste à part, 10 points au-dessus

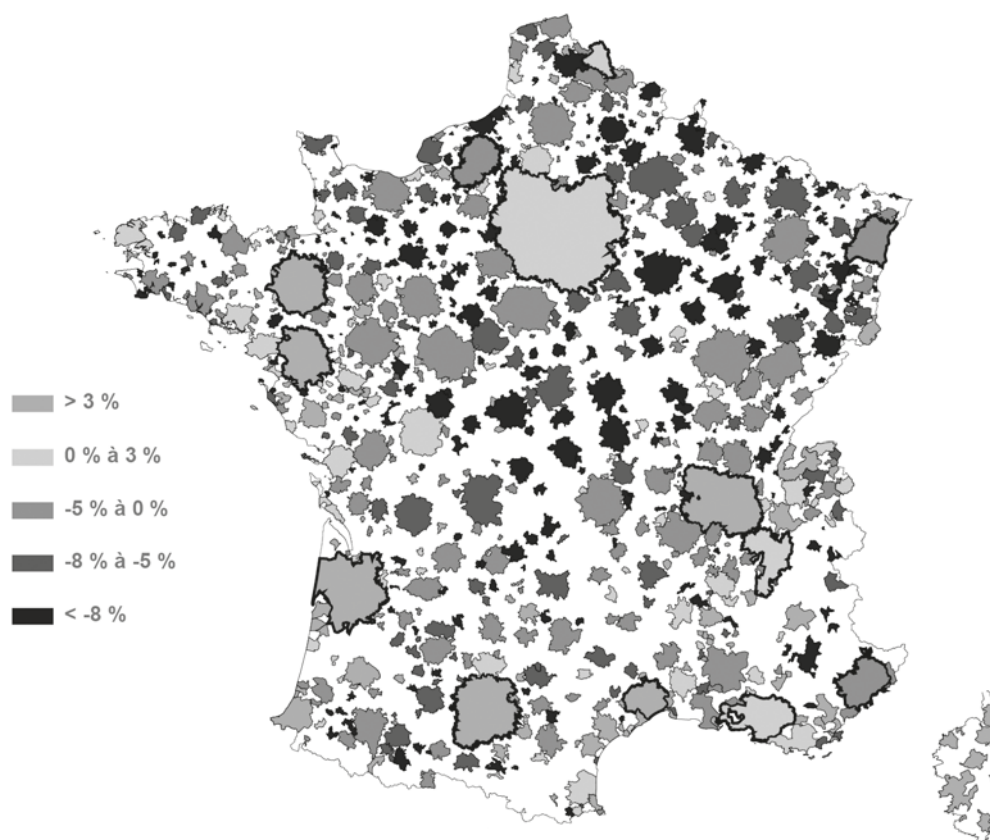
de la moyenne nationale (19,9 %). Mais les Hauts-de-France, le Grand Est, la Corse ou la Normandie se situent 4 à 5 points en dessous de cette moyenne⁷.

b) Aires urbaines et métropoles, une échelle différente de mesure des inégalités

Depuis une quinzaine d'années, l'Insee découpe le territoire en « aires urbaines », notion qui tient compte de l'attractivité des villes.

Les grandes aires urbaines concentrent 77,4 % de la population et 81,5 % des emplois. Depuis 20 ans, leur croissance démographique est un peu supérieure à la croissance moyenne, essentiellement du fait des zones périurbaines dont la population a vivement augmenté. La concentration de l'emploi dans ces aires s'est également légèrement accrue depuis 30 ans mais c'est surtout

Évolution de l'emploi des 25-54 ans entre 2006 et 2013, par aire urbaine



Source : France Stratégie, « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », *Note d'analyse*, n° 53, 2017.

Commentaire : entre 2006 et 2011, pendant la crise, l'emploi a augmenté de 4,7 % dans les 13 plus grandes aires de province, de 2,6 % dans l'aire urbaine de Paris, de 0,8 % dans les autres grandes aires urbaines. Il a baissé dans les moyennes et les petites aires.

6. Insee Analyses, « Niveau de diplôme des habitants : du mieux en 15 ans mais des disparités territoriales subsistent. Atouts et défis des Hauts-de-France », décembre 2017.

7. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016, « Emploi et territoires », 2017.