

Les politiques publiques

Enjeux, acteurs et dispositifs

Catégories A et B

3^e édition

Patrick Horusitzky

DUNOD

Mise en page : Belle Page

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

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

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

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

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

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



© Dunod, Paris, 2015

ISBN : 978-2-10-074004-8

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

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

Table des matières

Introduction	1
1 Les attributions de l'État en France	6
I. La constitution d'un État fort et centralisé	6
II. Un pouvoir aujourd'hui partagé avec l'échelon supranational (Union européenne) et infranational (collectivités locales)	15
2 Les modes d'élaboration, d'adoption et d'évaluation des politiques publiques nationales	26
I. La phase d'élaboration	26
II. La phase d'adoption	29
III. L'évaluation des politiques publiques	33
3 La régulation de l'économie par l'État	42
I. Enjeux et objectifs	42
II. Contenus et évolutions	47
III. Moyens financiers et organisationnels	53
IV. Bilan et perspectives	58
Entraînement	66
4 L'État et la justice	68
I. Enjeux et objectifs	68
II. Contenus et évolutions	71
III. Moyens financiers et organisationnels	78
IV. Bilan et perspectives	80
Entraînement	84

5 La politique de lutte contre l'exclusion sociale	86
I. Enjeux et objectifs	86
II. Contenus et évolutions	87
III. Moyens financiers et organisationnels	93
IV. Bilan et perspectives	95
Entraînement	105
6 La politique de santé	107
I. Enjeux et objectifs	107
II. Contenus et évolutions	108
III. Moyens financiers et organisationnels	116
IV. Bilan et perspectives	117
Entraînement	120
7 La politique culturelle	122
I. Enjeux et objectifs	122
II. Contenus et évolutions	124
III. Moyens financiers et organisationnels	127
IV. Bilan et perspectives	129
Entraînement	131
8 La sécurité extérieure	133
I. Enjeux et objectifs	133
II. Contenus et évolutions	137
III. Moyens financiers et organisationnels	143
IV. Bilan et perspectives	146
Entraînement	147
9 La sécurité intérieure	149
I. Enjeux et objectifs	149
II. Contenus et évolutions	151
III. Moyens organisationnels et financiers	156
IV. Bilan et perspectives	158
Entraînement	162

10 Les politiques de la famille et la prise en charge des personnes âgées	164
I. Enjeux et objectifs	164
II. Contenus et évolutions	168
III. Moyens financiers et organisationnels	172
IV. Bilan et perspectives	176
Entraînement	179
11 La politique du logement	181
I. Enjeux et objectifs	181
II. Contenus et évolutions	183
III. Moyens financiers et organisationnels	189
IV. Bilan et perspectives	191
Entraînement	193
12 Les politiques industrielles et de l'emploi	195
I. Enjeux et objectifs	195
II. Contenus et évolutions	197
III. Moyens financiers et organisationnels	206
IV. Bilan et perspectives	209
Entraînement	212
13 La politique de l'éducation	214
I. Enjeux et objectifs	214
II. Contenus et évolutions	216
III. Moyens financiers et organisationnels	221
IV. Bilan et perspectives	224
Entraînement	233
14 Les politiques transversales : réforme des politiques publiques, développement durable, économie numérique	235
I. La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la modernisation de l'action publique (MAP)	235
II. La politique du développement durable	239
III. L'État et la nouvelle économie numérique	245
Entraînement	251

15 Pour réussir les écrits à coup sûr, maîtriser la méthodologie de l'épreuve de dissertation	253
I. Indications méthodologiques	253
II. Sujets avec corrections rédigées	257
III. Plans détaillés	273
16 Pour être fin prêt le jour du « grand oral »	284
I. Questions « Connaissances »	284
II. Questions « Bon sens citoyen »	287
III. Questions « Sens du service public »	289
IV. Questions « Mises en situation »	291
Annexe statistique	293
Bibliographie	297
Index	299

Ressources numériques

Fiches IRA

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

Comment y accéder ?

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

À l'écrit

Concours de catégorie A

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

Pleinement conçu dans la perspective du concours actuel des IRA¹, ce livre apportera aussi des éléments de réflexion et de compréhension aux futurs lauréats des concours IASS², EN3S³, Directeur d'Hôpital... Ces derniers concours font certes appel à la culture générale littéraire et historique avec laquelle l'IRA a rompu depuis la réforme de son concours intervenue en 2008. Mais les sujets de ces concours « ancienne manière » comportent en général aussi des références à la vie publique que le présent ouvrage peut permettre de décrypter.

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

1. Instituts régionaux d'administration.

2. Inspecteur des affaires sanitaires et sociales.

3. École nationale supérieure de la sécurité sociale.

Concours de catégorie B

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

À l'oral

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

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

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

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

La méthodologie de l'épreuve de dissertation

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

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

Plan de l'ouvrage

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

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

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

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

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

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

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

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

- des sujets de concours possibles, dont certains¹ sont corrigés au chapitre 15 ;
- des questions (accompagnées des réponses) susceptibles d'être posées à l'oral par le jury. Les réponses sont véritablement fournies *verbatim* : elles informent tant sur le fond des questions de politiques publiques que sur la manière adéquate d'y répondre dans le cadre réaliste d'un grand oral – une manière à la fois nuancée et tranchée, dépourvue de provocation mais non d'esprit critique.

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

- une méthodologie d'élaboration des dissertations, suivie de 11 sujets corrigés (chapitre 15) ;
- de nombreuses questions supplémentaires de grand oral (chapitre 16) ;
- un tableau de 100 chiffres sur l'économie, l'administration et la société qu'il faut avoir en tête pour se présenter dans les meilleures conditions aux différentes épreuves (annexe).

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



Ressources numériques

Fiches IRA

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

Comment y accéder ?

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

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

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

1 CHAPITRE

Les attributions de l'État en France

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

■ La constitution d'un État fort et centralisé

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

1. La naissance de l'élan centralisateur

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

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

a. Le poids de l'histoire

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

1. Cf. chapitre suivant.

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

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

b. Le rôle des qualités personnelles des monarques

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

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

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

1. Clovis, fait roi en 481.

2. Entre 631 et 751.

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

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

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

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

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

c. Les seigneurs féodaux relégués au second plan

L'intelligence des situations manifestée par Louis XI se révèle sur deux plans principaux – outre une politique de promotion de la bourgeoisie à travers l'affranchissement¹ de nombreuses villes et un accès accru des roturiers aux fonctions de la Cour (mentionnons pour mémoire que cette alliance entre la royauté et la bourgeoisie est une constante de l'histoire du pouvoir en France et distingue celle-ci de l'Angleterre où la bourgeoisie a tendu à faire alliance avec l'aristocratie contre le roi) :

- **La mise au pas des grands seigneurs** : ceux-ci, alliés au sein d'une « Ligue du Bien public » animée notamment par les Ducs de Bourgogne (Charles le Téméraire) et de Bretagne qui revendiquent la décentralisation de l'État, se montrent menaçants mais ne parviennent pas à triompher des armées de Louis XI à la bataille de Montlhéry en 1465. Ce dernier reprend alors la main et cause indirectement la mort de Charles le Téméraire au siège de Nancy en 1477. Auparavant, les États Généraux, réunis en 1468, avaient affirmé l'inaliénabilité de la Normandie (qui voulait s'ériger en royaume autonome), renouvelant le principe de l'unité de la Couronne contre les aspirations centrifuges.
- **L'éloignement pour deux siècles de la menace anglaise** : lors de son entretien avec Édouard IV à Picquigny² en 1475, Louis XI réussit à le détourner

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

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

de ses visées conquérantes sur la France¹. Cette réussite se paie néanmoins par des dons financiers à l'Angleterre, qui va accentuer la pression fiscale de la monarchie sur le Royaume de France.

d. L'ascendant de la royauté sur la papauté

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

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

Le pape sortira bien souvent défait de ces luttes d'influence, l'épisode célèbre de Canossa², constituant à cet égard plutôt un contre-exemple qu'une confirmation de la majesté papale. Cet abaissement de l'Église par rapport aux pouvoirs séculiers se manifeste notamment par l'installation forcée des papes à Avignon entre 1309 et 1418 qui, il est vrai, révélait aussi la situation d'une papauté déchirée de l'intérieur par la montée du mouvement conciliaire au début du XV^e siècle.

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

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

e. La redécouverte du droit romain centralisateur

Un autre élément contribuant à l'émergence d'un État central et fort est **la redécouverte du droit romain**, supplanté dans la plus grande partie (septentrionale) du Royaume par le droit coutumier des tribus germaniques (Francs,

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

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