

LES POLITIQUES PUBLIQUES

Enjeux, acteurs et dispositifs

J'INTÈGRE LA FONCTION PUBLIQUE

Catégories A et B

2022
2023

LES POLITIQUES PUBLIQUES

Enjeux, acteurs et dispositifs

5^e édition

Patrick Horusitzky

DUNOD

Patrick Horusitzky

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

Maquette intérieure : Caroline Joubert © Atelier du livre

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, 2022

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN : 978-2-10-083451-8

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^e et 3^e 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.

Sommaire

Introduction	1
1. À l'écrit	1
2. À l'oral	2
3. Plan de l'ouvrage	2
1. Les attributions de l'État en France	5
1. La constitution d'un État fort et centralisé	5
2. Un pouvoir aujourd'hui partagé avec l'échelon supranational (Union européenne) et infranational (collectivités locales)	12
2. Les modes d'élaboration, d'adoption et d'évaluation	26
1. La phase d'élaboration	26
2. La phase d'adoption	29
3. L'évaluation des politiques publiques	36
3. La régulation de l'économie par l'État	49
1. Enjeux et objectifs	49
2. Contenus et évolutions	53
3. Moyens financiers et organisationnels	60
4. Bilan et perspectives	64
Entraînement	85
4. L'État et la justice	88
1. Enjeux et objectifs	88
2. Contenus et évolutions	90
3. Moyens financiers et organisationnels	98
4. Bilan et perspectives	99
Entraînement	104
5. La politique de lutte contre l'exclusion sociale	106
1. Enjeux et objectifs	106
2. Contenus et évolutions	107
3. Moyens financiers et organisationnels	113
4. Bilan et perspectives	115
Entraînement	125

6. La politique de santé	127
1. Enjeux et objectifs	127
2. Contenus et évolutions	128
3. Moyens financiers et organisationnels	136
4. Bilan et perspectives	138
Entraînement	142
7. La politique culturelle	144
1. Enjeux et objectifs	144
2. Contenus et évolutions	145
3. Moyens financiers et organisationnels	148
4. Bilan et perspectives	150
Entraînement	152
8. La sécurité extérieure	154
1. Enjeux et objectifs	154
2. Contenus et évolutions	157
3. Moyens financiers et organisationnels	164
4. Bilan et perspectives	166
Entraînement	168
9. La sécurité intérieure	170
1. Enjeux et objectifs	170
2. Contenus et évolutions	171
3. Moyens organisationnels et financiers	177
4. Bilan et perspectives	179
Entraînement	182
10. Les politiques de la famille et la prise en charge des personnes âgées	184
1. Enjeux et objectifs	184
2. Contenus et évolutions	192
3. Moyens financiers et organisationnels	196
4. Bilan et perspectives	199
Entraînement	207
11. La politique du logement	209
1. Enjeux et objectifs	209
2. Contenus et évolutions	211
3. Moyens financiers et organisationnels	217
4. Bilan et perspectives	218
Entraînement	221

12. Les politiques industrielles et de l'emploi	223
1. Enjeux et objectifs	223
2. Contenus et évolutions	225
3. Moyens financiers et organisationnels	236
4. Bilan et perspectives	239
Entraînement	242
13. La politique de l'éducation	244
1. Enjeux et objectifs	244
2. Contenus et évolutions	245
3. Moyens financiers et organisationnels	253
4. Bilan et perspectives	255
Entraînement	266
14. La politique environnementale	268
1. Enjeux et objectifs	268
2. Contenus et évolutions	270
3. Moyens financiers et organisationnels	279
4. Bilan et perspectives	282
Entraînement	289
15. Pour être fin prêt le jour du « grand oral »	291
1. Questions « Connaissances »	291
2. Questions « Bon sens citoyen »	294
3. Questions « Sens du service public »	297
4. Questions « Mises en situation »	299
Index	301

Introduction

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

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

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

1 À l'écrit

a. Concours de catégorie A

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

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

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

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

1. Instituts régionaux d'administration.

2. Inspecteur des affaires sanitaires et sociales.

3. École nationale supérieure de la sécurité sociale.

b. Concours de catégorie B

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

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

2 À l'oral

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

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

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

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

3 Plan de l'ouvrage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 La constitution d'un État fort et centralisé

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

a. La naissance de l'élan centralisateur

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

S'il est vrai que l'État central tend, depuis une quinzaine 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.

Le poids de l'histoire

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

Le système féodal est le mode d'organisation qui apparaît en Europe après l'effacement de l'Empire romain d'Occident, à la fin du ^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

1. Cf. chapitre suivant.

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.

Le rôle des qualités personnelles des monarques

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

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

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

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

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

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

Les seigneurs féodaux relégués au second plan

L'intelligence des situations manifestée par Louis XI se révèle sur deux plans principaux – outre une politique de promotion de la bourgeoisie à travers l'affranchissement⁴ de

1. Clovis, fait roi en 481.

2. Entre 631 et 751.

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

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

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 Picquigny¹ en 1475, Louis XI réussit à le détourner de ses visées conquérantes sur la France². Cette réussite se paie néanmoins par des dons financiers à l'Angleterre, qui vont accentuer la pression fiscale de la monarchie sur le royaume de France.

L'ascendant de la royauté sur la papauté

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

La papauté, depuis le XI^e siècle et notamment Grégoire VII, est engagée dans une joute sans merci avec les puissances terrestres pour assurer son autorité sur la hiérarchie 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 Canossa³, constituant à cet égard plutôt un contre-exemple qu'une confirmation de la majesté papale. Cet abaissement de l'Église par rapport aux pouvoirs séculiers se manifeste notamment par l'installation forcée des papes à Avignon entre 1309 et 1418, qui, il est vrai, révélait aussi la situation d'une papauté déchirée de l'intérieur par la montée du mouvement conciliaire au début du XV^e siècle.

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

À travers ces épisodes, le roi affirme, comme à l'encontre des seigneurs féodaux, sa position suprême à l'intérieur du Royaume. La continuation de l'Empire romain qui était le sens

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

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

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

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.

La redécouverte du droit romain centralisateur

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

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

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

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

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

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

b. La constitution progressive de services publics

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

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

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

armes¹ autodésignés et que la justice est rendue à la plupart des échelons par des cours féodales fonctionnant indépendamment du roi. Seules les juridictions d'appel – les Parlements d'Ancien Régime – incarnent l'unité de la justice royale, et encore de façon très imparfaite car les Parlements sont marqués par un très fort esprit d'indépendance et se placent fréquemment dans une épreuve de force avec le roi.

Au-delà de cette sphère régaliennne (ainsi nommée car elle découle des missions mêmes du roi), on parvient à identifier quelques services publics : dès 1320, rattachés directement à l'administration centrale mais implantés au niveau local, apparaissent les services des eaux et forêts, la voirie, la certification de la monnaie. Le bailli, principal représentant local du roi, chargé d'attributions essentiellement fiscales et juridictionnelles, ne supervise pas ces administrations qui sont gérées directement depuis Paris².

Une administration essentiellement fiscale

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

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

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

Les débuts de l'interventionnisme économique par une administration légère

Cependant, sous le règne d'Henri IV, **l'État commence à intervenir dans l'économie**. Les premières industries, créées par l'État, apparaissent : manufactures de soie, de tapisseries, de cuir, de verreries, de toiles, de tapis, de draps... Colbert, influencé par la théorie du mercantilisme³, favorise la création de compagnies et invente des placements obligataires dans l'industrie. Entre 1715 et 1750, on assiste à un essor spectaculaire des papeteries, de la faïence, de la métallurgie...

1. En appelant au « haro » contre quelqu'un, ils peuvent l'appréhender sans autorisation particulière d'une institution « officielle ».
2. Avec les intendants (ancêtres lointains des préfets), au nombre de 15 à 30, dont Richelieu puis Colbert assurent l'implantation durable, les administrations locales gagneront toutefois en importance.
3. Selon laquelle la quantité d'or détenue par un pays constitue une richesse réelle. Il convient donc d'empêcher l'or de sortir, donc d'exporter plutôt que d'importer des biens.

Malgré ces développements, l'administration reste légère. Au début du XVI^e siècle, la France compte 12 000 fonctionnaires (dont environ 5 000 officiers, détenteurs de charges vénales qui deviennent héréditaires à partir de 1604) pour 15 millions d'habitants. En 1665, on dénombre certes 45 000 officiers mais cette progression ne modifie pas le constat d'une administration peu nombreuse, mobilisée par l'appareil d'État plus que par la gestion de services publics. Il faudra d'ailleurs attendre Napoléon pour que l'on passe des officiers ou fonctionnaires appointés à un personnel sous statut, comparable à celui que nous connaissons aujourd'hui.

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

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

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

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

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

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

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

1. Avec l'instauration de la taille permanente votée pour l'entretien de l'armée royale : du coup, sous Louis XI, les revenus du domaine ne constitueront plus que 2 % des recettes de la monarchie.
2. Qui tombera en désuétude avec le XI^e plan en 1992.
3. Cf. le chapitre 7.

- Pour **Léon Duguît**, une activité de service public est « toute activité dont l'accompagnement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée que par l'intervention de la force gouvernante ».
- Pour **Gaston Jèze** « sont uniquement services publics les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné, à une époque donnée, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public ».
- Enfin pour **René Chapus**, allant encore plus avant dans le formalisme, une activité de service public est « une activité assurée ou assumée par une personne publique en vue de l'intérêt public ».

Des typologies utiles

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

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

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

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

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

- les **difficultés de financement**, qui se manifestent dès le milieu des années 1970, avec l'apparition des déficits récurrents de la Sécurité sociale ;

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

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

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

- l'**efficacité insuffisante** : si l'État providence offre des garanties de protection sociale élevée aux salariés intégrés au monde du travail, elle ne constitue pas un rempart suffisant à la « nouvelle pauvreté », découlant du chômage de longue durée ;
- la **légitimité critiquable** : le haut niveau de protection pénalise l'initiative et peut même favoriser l'oisiveté.

Indépendamment de ce type d'analyses, le modèle français d'État providence se heurte à des taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d'Europe. D'après l'étude comparative réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires (présidé alors par Philippe Séguin) sur la base des données de 2005, la France, avec des taux entre 43 et 45 % du PNB selon les années, se situait juste derrière la Suède (qui dépassait 50 %), et loin devant l'Allemagne et le Royaume-Uni (tous deux autour de 35-37 %) et, bien sûr, devant les États-Unis (25 %). Pour l'année 2010, selon des définitions statistiques légèrement différentes et limitées à l'Europe, l'INSEE¹ classait la France en quatrième position derrière le Danemark, la Belgique et la Suède, et à plus de 4 points au-dessus de la moyenne des 17 pays de la « zone euro » (44,5 % contre 40,2 %).

Plus récemment, en 2017 selon l'OCDE, la France (46,2 %) affichait le taux le plus élevé parmi les pays développés, devant le Danemark (46 %) et, bien sûr, loin devant les États-Unis (24,3 %). Enfin, pour EUROSTAT, la France occupait en 2015, 2016 et 2017 le 1^{er} rang au sein de l'Union européenne avec un taux de 48,4 % cette dernière année.

2 Un pouvoir aujourd'hui partagé avec l'échelon supranational (Union européenne) et infranational (collectivités locales)

On a vu qu'aucune activité n'était – au zénith de l'État providence – a priori en dehors du champ d'intervention légitime de l'État, dans le cadre et les limites d'un État de droit dont la Constitution est une des plus protectrices des libertés individuelles.

À la suite des transferts de souveraineté opérés au profit de l'Union européenne, on peut encore maintenir qu'il n'existe nul secteur ou activité où l'État soit empêché par principe de chercher à faire prévaloir un intérêt public. Simplement les moyens et l'ampleur de son action varient selon la place occupée par l'Europe.

a. Des transferts de souveraineté de plus en plus larges

Le basculement dans le champ communautaire du commerce (naissance d'un marché commun des biens et des services) et de la politique agricole est prévu par le traité de Rome en 1957. Cette communautarisation signifie que la Communauté économique européenne (CEE) – aujourd'hui l'Union européenne – substitue ses propres mécanismes de décision à ceux des États qui perdent du coup leur liberté d'agir, c'est-à-dire leur souveraineté, même s'ils peuvent bien entendu infléchir les décisions communautaires en fonction de leur poids électoral au sein du Conseil et du Parlement. (En fonction aussi, officieusement, de leur capacité à défendre une position au sein de la Commission européenne, qui est cependant censée n'œuvrer qu'à l'intérêt européen commun et au respect des traités, et non à la réalisation de compromis entre les États dont les commissaires ne sont pas les porte-parole).

1. Institut national de la statistique et des études économiques.

Les traités succédant au traité de Rome approfondissent et étendent cette communautarisation

L'Acte unique (1986), outre qu'il valide le projet d'Union économique et monétaire¹ (UEM), fait entrer dans le champ communautaire la recherche, l'environnement, le développement technologique, les politiques régionales dans leur dimension de cohésion économique et sociale.

Le traité de Maastricht (1993) institue une Union européenne dotée de la personnalité morale et définit les « trois piliers » : le pilier communautaire où s'applique la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement, le pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures (JAI), ces deux derniers piliers constituant des cadres intergouvernementaux et non communautaires. Le traité institue également une citoyenneté européenne et communautarise les champs suivants : la politique sociale, la culture, la santé, la protection des consommateurs, les réseaux.

Le traité d'Amsterdam (1999) opère une consolidation du traité sur l'Union européenne (TUE) et de celui sur la communauté européenne (TCE), instaure la possibilité de coopérations renforcées entre un petit nombre de pays et communautarise la JAI, sauf en matière de coopération pénale.

Les traités de Nice (2001) et de Lisbonne (2007) apportent des perfectionnements institutionnels mais n'ouvrent pas de nouveaux champs aux prérogatives communautaires.

L'effectivité de ces transferts est garantie par une jurisprudence bien établie

C'est le droit de l'Union européenne qui permet d'assurer que les partages de souveraineté entre les États membres et l'Europe sont effectivement réalisés et respectés.

La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européenne (CJCE, future CJUE²) a permis de dégager deux principes fondamentaux :

- Le principe de l'**effet direct** du droit de l'Union européenne sur les ordres juridiques nationaux : le traité de Rome « constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les États contractants. [...] La communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants » (arrêt Van Gend En Loos de 1963).
- Le principe de la **primauté** du droit de l'Union européenne sur les droits nationaux : le traité de Rome « a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du Traité et qui s'impose à leurs juridictions » (arrêt Costa c/Enel de 1964).

Remarquons incidemment le chemin parcouru entre 1963 et l'époque actuelle : l'arrêt Van Gend en Loos évoque la limite consentie par les États à leur souveraineté « **dans des domaines restreints** » alors que l'avis 1/91 émis par la Commission européenne, « gardienne des traités », le 14 décembre 1991, mentionne dans le même contexte « **des domaines de plus en plus étendus** ». Le dynamisme de la construction européenne se lit dans cette

1. Dont la première annonce solennelle eut lieu lors de la conférence de Paris des 19 au 21 octobre 1972, entre les chefs d'État ou de gouvernement de la Communauté économique européenne (CEE).
2. Cour de justice de l'Union européenne.

logique d'extension des compétences communautaires par rapport à celles des États. Le Conseil d'État a reconnu, du reste, la supériorité du droit de l'Union européenne sur une loi française postérieure (fin du système de la « loi écran ») dans les célèbres arrêts Nicolo, Rothmans et Boisdet (*cf.* les manuels de droit administratif).

b. La répartition des compétences entre la France et l'Union européenne

La France, dans l'action de ses institutions et de son administration, doit tenir compte de l'acquis communautaire. On a vu que cette condition limitait sa souveraineté. Il convient immédiatement de préciser qu'aucun « coup de force » de l'Europe ne conduit au recul de la souveraineté française. En effet, l'Union européenne, malgré le poids grandissant de l'acquis communautaire, reste sous le contrôle des États. Cela en vertu du principe de la « compétence d'attribution » selon laquelle, aux termes de l'article 5.2 du TUE : « l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent ». N'est donc transféré à l'Union européenne que ce que les États entendent transférer, sur la base d'un acte souverain de leur part.

Par ailleurs, les États membres peuvent garder des marges de manœuvre plus ou moins importantes selon les modalités exactes de la répartition des compétences avec l'Union européenne. Il existe en effet quatre champs à cet égard :

- **Les compétences exclusives de l'Union** (article 3 du TFUE) recouvrent l'union douanière, la politique de la concurrence, la politique monétaire, la conservation des ressources biologiques de la mer et la politique commerciale commune.
- **Les compétences partagées** concernent onze domaines énumérés à l'article 4 du TFUE, parmi lesquels : le marché intérieur, la politique sociale, l'environnement, l'énergie, la coopération judiciaire civile, la recherche, le développement technologique et de l'espace, l'agriculture (depuis 2009, date avant laquelle elle relevait de la compétence exclusive de l'Union), la coopération au développement et l'aide humanitaire. Deux principes importants s'appliquent à ce champ. Le principe de **préemption** signifie que dès lors que l'Union européenne investit un des domaines ci-dessus, il n'appartient plus aux États d'y intervenir ; le principe de **subsidiarité** (article 5.3 du TUE) pose que : « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». Enfin on peut considérer le champ des compétences partagées comme celui du « droit commun » de l'intervention communautaire. S'y applique la procédure de décision la plus courante, à savoir la codécision (« procédure législative ordinaire » selon la terminologie actuelle), ainsi que les règles de la coopération renforcée qui pour l'instant demeure marginale.
- **Les compétences de l'Union au titre « des actions d'appui et de coordination »**, de portée plus modeste, visent les domaines suivants : la santé humaine, l'industrie, le tourisme, l'éducation, la jeunesse et le sport, la protection civile, la coopération administrative et la culture.
- **Les compétences réservées aux États membres** sont potentiellement les plus extensives (contrairement à l'idée véhiculée par ceux critiquant « l'impérialisme de l'Europe ») puisqu'elles ne sont pas énumérées limitativement, mais relèvent d'une formulation de

type « tout sauf », indiquant bien que les compétences des États demeurent la règle. Certains exemples sont toutefois donnés par les traités : la détermination du régime de propriété, la sécurité nationale et le commerce des armes et matériels de guerre, la réglementation du droit de grève...

Quelques exemples de l'influence de l'Union européenne sur les politiques publiques

- **Dans le domaine social**, on relève à ce jour plus de 200 directives et règlements communautaires concernant la sécurité et la santé au travail, la durée maximale du travail, le comité d'entreprise européen dans les groupes communautaires, l'égalité entre l'homme et la femme.
- **Dans le domaine de la protection des consommateurs**, notamment en matière de règles d'étiquetage (qui doit proposer une information honnête) et de passation des contrats (en particulier sur les aspects relatifs au crédit à la consommation et à la période de rétractation).
- **Dans le domaine de l'environnement**, il faut mentionner la directive déchets (1991), la directive pesticides, le règlement REACH (encadrant les tests de diverses substances chimiques), la directive OGM (qui prévoit leur utilisation confinée), la législation relative à la pollution des microparticules et aux moteurs diesels et la directive Seveso relative aux risques industriels majeurs (cf. aussi le chapitre 14).
- **Dans les domaines dits « d'appui »**, mentionnons le programme Galileo (système européen de géo-positionnement) susceptible d'être pleinement opérationnel en 2022, avec plus de 28 satellites (sur 30) déjà lancés, et le programme culturel Média 2007-2013 qui prévoyait un soutien communautaire de 750 millions d'euros aux programmes nationaux, lui-même précédant le programme « Europe créative » doté entre 2014 et 2020 de 1,4 milliard d'euros.

Le service public « à la française »

La France conserve donc des compétences exclusives et garde sa faculté de conduire des politiques publiques dans le champ des compétences partagées, notamment lorsque, en vertu du principe de subsidiarité, elle parviendrait à de meilleurs résultats que l'Union européenne.

La France peut encore intervenir comme elle l'entend dans le cadre de ses services publics¹. En effet, il n'existe pas l'opposition radicale que dépeignent certains entre « les services publics à la française » et la conception européenne des « **services d'intérêt général** » (SIG). Ces derniers correspondent à des « services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public ».

1. Cf. les extraits suivants du protocole n° 9 du traité de Lisbonne. « Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union comprennent notamment : – le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ; – la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes... » « Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général ».

La différence majeure entre cette approche et la conception française réside dans **l'absence de prise en compte par l'Union européenne du caractère public ou privé** de l'entité qui rend le service. Seule compte la nature de ce service lui-même (qui doit être d'intérêt général), alors que la conception française du service public présume dans une large mesure une gestion publique de ce service.

Les SIG peuvent exister sous la forme de services économiques (SIEG) ou sociaux (SSIG). L'intérêt de ces dénominations pour l'État et ses services publics est d'ouvrir la voie d'une application moins exigeante des règles de la concurrence défendues par ailleurs par les traités européens.

Les SIEG, par exemple, doivent être caractérisés (pour échapper partiellement aux règles de la concurrence) par :

- l'accomplissement par l'entreprise d'une mission d'intérêt général ;
- l'investissement publique ;
- le caractère nécessaire et proportionné de l'atteinte aux règles du marché et le fait que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté.

Ces conditions sont assouplies pour les SSIG. Schématiquement, on peut dire que les SIEG doivent se plier aux règles de la concurrence sous réserve des exigences découlant du respect de l'intérêt général, alors que les SSIG ont vocation à se conformer à l'intérêt général, sous réserve des exigences nées du respect du droit de la concurrence.

La voix de la France mieux portée par la Constitution, mais à la marge

Précisons enfin que l'avant-dernière **révision de la Constitution** de la V^e République (4 février 2008), si elle a abouti à donner des moyens au Parlement d'exprimer une opposition à des législations communautaires ne remplissant pas certaines conditions, ne modifie pas substantiellement la position de l'État français vis-à-vis des prérogatives de l'Union européenne. On retient en effet principalement de cette révision constitutionnelle :

- la possibilité pour les deux chambres du Parlement d'adopter des « résolutions européennes » sur « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne » (article 88-4). Dans les faits, depuis dix ans, de telles résolutions, qui sont également susceptibles d'être prises par les institutions parlementaires des autres États de l'Union européenne, n'aboutissent presque jamais à modifier l'orientation prise par les institutions européennes¹ ;
- la possibilité, à la demande de 60 députés ou de 60 sénateurs, de former un recours devant la CJUE contre « un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité » (article 88-6).

c. La décentralisation

Le partage des missions de l'État avec les collectivités d'échelon infranational obéit à un processus très différent de celui que l'on vient de voir au niveau supranational. L'État, à tout moment, à travers notamment la législation, est maître de ce qu'il délègue aux collectivités locales. En un sens, la décentralisation ne constitue qu'un moyen particulier pour l'État

1. Cf. un cas en 2012 de mise en œuvre de cette procédure en opposition à un texte communautaire sur l'action syndicale dans le contexte de la liberté d'établissement et la libre prestation de service.

d'administrer aux mieux le territoire national. L'État se borne à s'appuyer sur des personnes morales variées, qu'il s'agisse de communes, de départements, de régions ou d'établissements publics nationaux, pour accomplir ses fins. Il ne saurait être question dans ce contexte d'un abandon de souveraineté du pouvoir central.

Une volonté croissante de décentraliser

La tendance à la décentralisation qui apparaît à la fin des années 1960, semble à première vue contradictoire avec l'élan centralisateur dont on a vu qu'il a été pris dès le Moyen Âge. Pourquoi le pouvoir paraît-il s'orienter ainsi dans une voie susceptible d'amoindrir son influence ?

Si, en ce qui concerne l'Europe, l'idéal supérieur représenté par l'avènement d'un espace de paix après les atrocités de la seconde guerre mondiale, compensait, et au-delà, le sacrifice d'une part de souveraineté, une dépossession de compétences au profit de structures infraétatiques ne s'imposait pas avec la même évidence. En fait, les gouvernements ont pris conscience pragmatiquement, à travers l'histoire, des écueils d'une centralisation excessive. Ce sont ces travers que l'on entend corriger à partir de 1970.

Du reste, dès le XIX^e siècle des penseurs et des politiques éminents stigmatisent les dérives de la centralisation :

- pour Lamennais, la « centralisation, c'est l'apoplexie au centre, la paralysie aux extrémités »¹ ;
- selon Tocqueville², « la centralisation avait déjà le même naturel, les mêmes procédés, les mêmes visées que de nos jours, mais non encore le même pouvoir » ;
- Jean-François Gravier évoque lui aussi une situation anormale à travers le titre même de son ouvrage paru en 1947 : *Paris et le désert français*. Et le général de Gaulle en convient à Lyon, le 24 mars 1968 : « L'effort séculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir l'unité de notre pays ne s'impose plus désormais ».

Les décisions de 1982-1983

Quelques tentatives de décentralisation apparaissent avant 1982, avec notamment l'attribution d'une personnalité juridique à la région en 1972, dans le cadre de « l'établissement public régional » (administré cependant par le préfet de région, relais souvent efficace de la centralisation) ainsi que, en 1979, l'affectation aux collectivités locales d'une « dotation globale de fonctionnement » financée sur le budget de l'État. Mais **ce sont les lois de 1982 et 1983 qui consacrent véritablement les collectivités territoriales** de plein exercice. Cette réforme audacieuse, puisqu'elle suppose et provoque en même temps une inversion du tropisme centralisateur antérieur, comporte, via les lois « Defferre »³, les principales innovations suivantes :

- La loi du 2 mars 1982 prévoit **la libre administration des collectivités** territoriales (sous réserve d'un contrôle de légalité *a posteriori*, et non plus *a priori*, les actes devenant exécutoires dès leur transmission au préfet) ; le transfert de l'exécutif départemental, du préfet à un président élu ; la transformation de la région en collectivité territoriale à part

1. Phrase prononcée lors d'une séance de l'Assemblée élue en 1848.

2. Dans l'Ancien Régime et la Révolution.

3. Gaston Defferre (1910-1986), longtemps maire socialiste de Marseille, fut le Premier ministre de l'Intérieur du Président Mitterrand.