

Les politiques publiques

Coordonné par Joseph Salamon

Étienne Beeker

Nadège Bouquin

Jean-Christophe Bureau

Samuel Charlot

Élisa Chelle

Jean-Claude Driant

François Ecalle

Ismail Ferhat

Tatiana Gründler

Jérémy Hervelin

Éric Heyer

Philippe Huberdeau

Floriane-Marielle Job

François Mengin Lecreulx

Sebastian Roché

Gilles Séraphin

Matthieu Tardis

Bruno Tertrais

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	9
---------------------------	----------

PARTIE 1

Institutions et outils de gestion publique.....	11
--	-----------

Fiche 1	
L'État : missions, réformes et décentralisation	13
<i>François Mengin Lecreulx</i>	

Fiche 2	
La gestion des finances publiques	39
<i>Éric Heyer</i>	

Fiche 3	
La politique fiscale	52
<i>François Ecalte</i>	

Fiche 4	
L'évaluation des politiques publiques	72
<i>Joseph Salamon</i>	

Fiche 5	
La participation citoyenne.....	85
<i>Joseph Salamon</i>	

PARTIE 2

Valeurs de l'action publique	101
---	------------

Fiche 6	
L'État et la laïcité	103
<i>Samuel Charlot</i>	

Fiche 7	
La déontologie dans la fonction publique	121
<i>Samuel Charlot</i>	

Fiche 8	
La lutte contre les discriminations	134
<i>Tatiana Gründler</i>	

Fiche 9	
La lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités	149
<i>Élisa Chelle</i>	

PARTIE 3

Politiques publiques nationales	167
--	-----

Fiche 10	
Les politiques policières et la lutte contre la délinquance	169
<i>Sebastian Roché</i>	

Fiche 11	
Les politiques énergétique et environnementale	190
<i>Étienne Beeker</i>	

Fiche 12	
La politique agricole	214
<i>Jean-Christophe Bureau</i>	

Fiche 13	
Les politiques de l'habitat et de la ville	231
<i>Jean-Claude Driant</i>	

Fiche 14	
La politique d'éducation	253
<i>Ismail Ferhat</i>	

Fiche 15	
La politique de la recherche	270
<i>Nadège Bouquin</i>	

Fiche 16	
La politique culturelle	287
<i>Floriane-Marielle Job</i>	

Fiche 17	
La politique de santé	310
<i>Élisa Chelle</i>	
Fiche 18	
La politique familiale	326
<i>Gilles Séraphin</i>	
Fiche 19	
Les politiques d'emploi et de compétitivité	347
<i>Jérémy Hervelin</i>	
PARTIE 4	
Politiques publiques extérieures	365
Fiche 20	
La politique de défense	367
<i>Bruno Tertrais</i>	
Fiche 21	
Les politiques d'immigration et d'asile	384
<i>Matthieu Tardis</i>	
Fiche 22	
La politique étrangère et européenne	401
<i>Philippe Huberdeau</i>	

PRÉSENTATION

Face aux crises économiques, sociales, sanitaires, et à l'urgence environnementale, les politiques publiques ont plus que jamais un rôle essentiel à jouer, que ce soit à l'échelle nationale ou locale. Pour cela, il leur faut revoir leurs paradigmes afin de s'inscrire pleinement dans une démarche de transition qui touche l'ensemble des domaines impactant la vie des habitants et des usagers.

La compréhension de ces enjeux est une nécessité pour tous ceux qui sont engagés dans l'action publique ou qui s'y destinent. Cet ouvrage s'adresse donc en priorité aux candidats qui préparent les concours administratifs, de catégorie A ou B. Il vise à apporter les connaissances requises pour réussir les épreuves écrites (note de synthèse, cas pratique, composition) mais également orales, où les problématiques des politiques publiques sont systématiquement abordées.

Il s'agit d'aider les candidats à se préparer de façon efficace en leur apportant les données fondamentales actualisées, en leur indiquant les dernières évolutions et tendances réglementaires et fonctionnelles, et en abordant les grandes questions et les principaux défis, pour chaque domaine. Mais les politiques publiques ne sont pas imperméables les unes aux autres, et l'objectif est également de contribuer à l'élaboration d'une réflexion transversale cohérente.

L'ouvrage est composé de 22 fiches, rédigées par des spécialistes (professeurs d'universités, hauts fonctionnaires, experts...), qui couvrent le champ le plus large possible des politiques publiques, classées en quatre sections :

- Les institutions et les outils de gestion publique : missions de l'État, finances publiques, fiscalité, évaluation, participation citoyenne.
- Les valeurs de l'action publique : laïcité, déontologie, lutte contre les discriminations et la pauvreté.
- Les politiques publiques nationales : police, énergie et environnement, agriculture, habitat et ville, éducation, recherche, culture, santé, famille, emploi.
- Les politiques publiques extérieures : défense, immigration, Europe et international.

Chaque fiche, conçue pour permettre d'appréhender le cadre général, la portée, l'évolution et les grandes perspectives de la politique publique traitée, comprend :

- une présentation générale, avec définitions, chiffres significatifs et principaux enjeux ;
- une définition du cadre juridique et organisationnel, avec une mise en perspective historique et complétée éventuellement par des comparaisons internationales ;
- une synthèse des principales problématiques, des défis et des débats, des mutations et des projections, permettant au candidat de porter un regard surplombant et personnel, dans le cadre d'une épreuve écrite ou orale où il lui sera demandé un avis argumenté ;
- la mise en évidence, sous forme d'encadrés ou de graphiques, de certains points particuliers (retours d'expériences, débats, références historiques, etc.) apportant un complément d'information afin d'illustrer concrètement l'analyse et de nourrir le débat ;
- une bibliographie sélective d'ouvrages récents permettant d'approfondir les connaissances et la réflexion sur le thème abordé.

PARTIE **1**

Institutions et outils de gestion publique

Fiche 3

La politique fiscale

François Ecalte

La politique fiscale, au sens strict, a pour objet les « impositions de toute nature », que la Constitution distingue des cotisations sociales. Ces dernières ouvrent droit à des prestations assurées par un régime obligatoire de sécurité sociale et contribuent à leur financement. Cette distinction est toutefois devenue beaucoup moins claire en raison de l'affectation d'impôts au financement de la sécurité sociale et de l'ouverture de droits à des prestations de sécurité sociale sans condition de cotisation (protection universelle maladie, par exemple).

Cette fiche traite donc de la politique fiscale dans un sens plus large : les mesures de politique économique relatives aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. Ceux-ci regroupent les impôts et les cotisations sociales affectés aux administrations publiques : l'État et les organismes divers d'administration centrale (organismes publics non marchands¹ qu'il contrôle), les administrations publiques locales (collectivités territoriales et organismes publics non marchands qu'elles contrôlent) et les administrations de sécurité sociale (sécurité sociale au sens strict, régimes de retraite complémentaire, assurance chômage et établissements publics de santé notamment).

Les caractéristiques essentielles des prélèvements obligatoires (PO) en France sont d'abord présentées, puis les principales mesures votées entre 2017 et 2021. Enfin, quelques réflexions sont formulées sur les enjeux des prochaines années.

1. Un organisme est non marchand s'il couvre moins de 50% de ses dépenses par la vente de ses produits (le solde étant financé par des PO, des subventions ou des dons).

1. La France se singularise par ses prélèvements obligatoires

a) Le poids des prélèvements obligatoires en France

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le montant des PO en France était de 1 108 Md€, soit 44,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2021 contre 1 026Md€ et 44,4 % du PIB en 2020.

Les principales catégories de prélèvements obligatoires en 2021 en % du total

Cotisations sociales	33,8	TVA	16,7
Impôts sur les salaires ⁽¹⁾	4,2	Taxes sur les produits hors TVA	10,8
Impôts sur le revenu ⁽²⁾ (Dont impôt sur les sociétés)	26,0 (4,2)	Droits d'importation hors TVA	0,3
Autres impôts courants ⁽³⁾	1,2	Impôts divers sur la production ⁽⁴⁾	6,0
Admissions en non-valeur ⁽⁵⁾	-0,7	Impôts en capital ⁽⁶⁾	1,7

Source : INSEE ; FIPECO.

(1) Taxe sur les salaires, versement transport, etc.

(2) Dont contribution sociale généralisée (CSG) et impôt sur le bénéfice des sociétés (IS).

(3) Dont taxe d'habitation.

(4) Taxes foncière, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, etc.

(5) Créances fiscales ou sociales non recouvrables et annulées.

(6) Droits sur les successions et donations.

Selon l'Organisation de coopération et de développement (OCDE), le taux des PO (rapport entre leur montant et le PIB) était de 45,4 % en France en 2020, ce qui la situait au deuxième rang des pays de cette organisation, le premier étant tenu par le Danemark (46,5 %) ².

Si la Belgique, l'Italie et la Suède avaient des taux proches de celui de la France, les autres grands pays européens avaient des taux nettement plus bas, notamment l'Allemagne (38,3 %). Les taux des PO étaient beaucoup plus faibles dans les pays non européens de l'OCDE. La moyenne des pays de l'organisation se situait à 34,5 % en 2020.

La crise sanitaire de 2020-2021 n'a pas beaucoup modifié le taux des PO (leur montant a diminué dans une proportion semblable à celle du PIB, les plans d'urgence ayant surtout concerné les dépenses), ni le classement des pays en fonction de ce taux.

2. La mesure des PO n'est pas totalement harmonisée et diffère légèrement selon l'INSEE, l'OCDE et Eurostat.

Éclairage

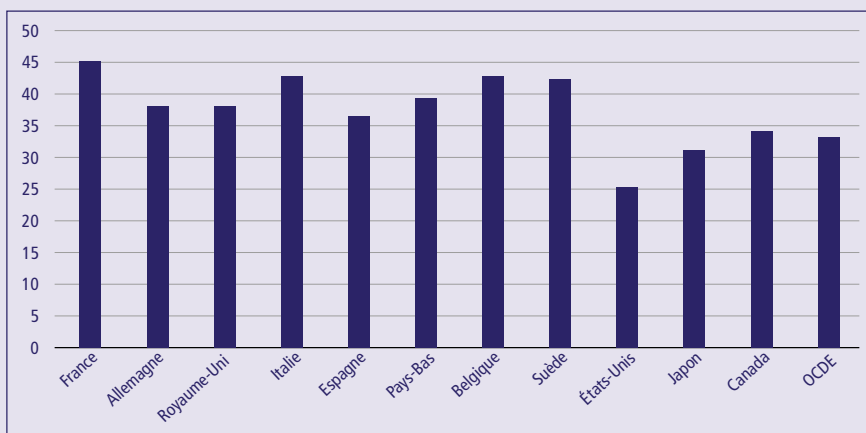
Les principales causes des écarts entre les taux de prélèvements obligatoires

Les écarts entre les taux des PO d'un pays à l'autre tiennent pour partie à des périmètres différents des administrations publiques, qui résultent de choix de systèmes économiques et sociaux faisant plus de place au marché ou à l'intervention publique pour satisfaire les besoins des ménages et des entreprises.

Les assurances maladie et retraite expliquent ainsi une partie de ces écarts. S'agissant des retraites, deux régimes publics obligatoires fonctionnant en répartition, de base et complémentaire, inclus dans les administrations publiques (APU) se superposent généralement en France et laissent peu de place à des assurances privées facultatives par capitalisation (hors des APU). Dans les autres pays, il y a souvent un seul régime public obligatoire, en répartition, qui est moins important et des assurances privées facultatives (au moins au niveau de la branche) en capitalisation qui sont plus développées.

Ces écarts résultent aussi des choix de redistribution et du coût des services publics propres à chaque pays.

Les taux de prélèvements obligatoires (en 2020, en % du PIB)



Source : OCDE, base de données sur les recettes publiques. Graphique : François Ecalé.

b) Les singularités de leur répartition en France

La répartition des PO entre les administrations publiques centrales et locales reflète le caractère plus ou moins jacobin ou fédéral des institutions d'un pays. La part des collectivités locales dans les PO est ainsi en France l'une des plus faibles de l'Union européenne (12,8 % en 2020, contre 17,9 % en moyenne dans l'Union européenne³).

Leur répartition entre les administrations publiques centrales et sociales ou entre les impôts et les cotisations sociales reflète des modèles de protection sociale plus ou moins fondés sur des logiques d'assurance (les prestations étant alors liées à des cotisations) ou de solidarité (les prestations étant alors financées par l'impôt). La protection sociale relève de plus en plus d'une logique de solidarité en France et la part des cotisations dans les PO (32 %) y est désormais proche de la moyenne de l'Union européenne (34 %). Les économistes décomposent souvent les PO selon leur assiette et distinguent ceux qui pèsent sur le travail, sur le capital et sur la consommation.

Les prélèvements sur le travail sont plus élevés en France que dans la moyenne de l'Union européenne, en pourcentage du PIB, notamment les cotisations sociales dues par les employeurs. Il en est de même des prélèvements sur le capital, notamment ceux qui portent sur la détention et la transmission du stock de capital (taxes foncières, droits de succession, etc.). C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, des prélèvements sur la consommation comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les taxes qui portent sur des produits nuisibles à l'environnement.

Les impôts sur le revenu des ménages, qui sont partagés entre les prélèvements sur le travail et sur le capital, sont un peu plus faibles en France.

3. Commission européenne, "Taxation Trends in the European Union", 2022.

Les prélèvements obligatoires en France et dans l'Union européenne en 2020

% du PIB	France	Union européenne
Total prélèvements obligatoires	45,6	40,2
Prélèvements sur le capital	10,7	7,9
<i>Dont stock de capital</i>	4,4	2,5
Prélèvements sur le travail (<i>Dont à la charge des employeurs</i>)	23,5 (12,4)	21,5 (8,4)
TVA	7,0	6,9
Taxes environnementales	2,2	2,2
Impôts sur le revenu des ménages ^(*)	9,6	9,9

Source : Commission européenne ; FIPECO.

(*) À ne pas ajouter aux précédentes lignes car ils sont répartis entre les prélèvements sur le travail et le capital.

Pour aller plus loin

Quelles qualités pour un système fiscal ?

Les PO ont trois principaux objectifs : financer les dépenses publiques (services publics et prestations sociales notamment), redistribuer les revenus et patrimoines, inciter les agents économiques à modifier leur comportement. Au-delà, le système fiscal devrait être lisible, cohérent et stable.

Or, le système fiscal français est complexe et opaque, d'abord du fait de la multiplicité des taxes et des impôts. Dans un rapport de 2016 sur les impôts payés par les entreprises⁽¹⁾, la Cour des comptes en comptabilisait 230 avec, au-delà des huit impôts qui en représentaient la part essentielle, une poussière de taxes et de contributions diverses dont la collecte s'avère coûteuse.

L'écart entre le taux nominal d'imposition et le taux effectif, comme c'est le cas de l'impôt sur les sociétés, traduit également une modulation compliquée en fonction de la taille ou du bénéfice des entreprises comme des déductions autorisées qui altère le rendement de l'impôt.

La volonté de faire jouer aux différents impôts plusieurs rôles affecte à la fois leur lisibilité et leur performance. Ainsi, pour atténuer l'impact de la TVA sur les ménages modestes, quatre taux ont été définis, avec, au final, un effet redistributif quasiment nul selon le Conseil des prélèvements obligatoires⁽²⁾. Il en est de même de l'impôt sur le revenu, principal impôt progressif, qui remplit imparfaitement son rôle redistributif (voir *infra*). Quant à la fiscalité environnementale, le Conseil des prélèvements obligatoires notait à propos de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) que 26 mesures dérogatoires et contraires aux objectifs environnementaux réduisent son produit de 10 Md€⁽³⁾.

Aujourd'hui, le système fiscal est critiqué à la fois pour être dans son ensemble peu redistributif (ce qui tient à l'impôt sur le revenu, pourtant concentré sur les hauts revenus, et au poids des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée [CSG], qui sont des prélèvements quasi proportionnels), trop lourd malgré une multitude de niches fiscales dont l'utilité est régulièrement mise en doute, et insuffisamment favorable à la croissance.

Enfin, les politiques fiscales sont instables : les plaintes des entreprises sont récurrentes sur la fréquence des évolutions et l'OCDE voit dans cette absence de visibilité un risque pour l'attractivité du pays. Les évolutions de la politique fiscale ont souvent été erratiques : le choix a été successivement fait de baisser les impôts en 2007 puis de les augmenter en 2011 face au creusement du déficit ; le quinquennat suivant a d'abord accentué les hausses d'impôts, sur les ménages comme sur les entreprises, avant de mettre en œuvre des allègements de charges et des réductions d'impôt.

(1) Cour des comptes, « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », juillet 2016.

(2) Conseil des prélèvements obligatoires, « La taxe sur la valeur ajoutée », décembre 2015.

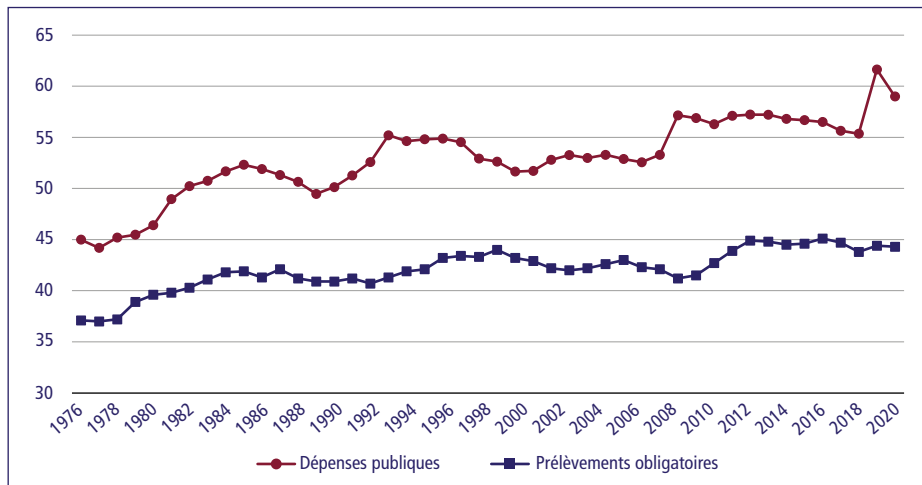
(3) « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », Conseil des prélèvements obligatoires, septembre 2019.

c) Des PO augmentés pour financer la croissance des dépenses publiques

Les PO servent à financer les dépenses publiques, en particulier les dépenses de fonctionnement des services publics et les prestations sociales.

De 1976 à 2019, les dépenses publiques sont passées en France de 45,0 % du PIB à 55,4 %. Les PO ont parfois été réduits mais ils ont dans l'ensemble été accrus pour éviter que cette croissance des dépenses ne creuse le déficit public. Celui-ci est néanmoins passé de 1,6 % du PIB en 1976 à 3,1 % en 2019. En 2020, le taux des PO a légèrement augmenté, leur produit diminuant un peu moins que le PIB, alors que le rapport des dépenses publiques au PIB s'est fortement accru, ce qui a porté le déficit à 8,9 % du PIB. En 2021, le taux des PO a très légèrement baissé alors que le rapport des dépenses publiques au PIB a fortement diminué, ce qui a permis de ramener le déficit public à 6,4 % du PIB.

Les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques (en 2021, en % du PIB)



Source : INSEE, base de données sur les finances publiques. Graphique : François Ecalte.

Le déficit public (3,1 % du PIB en 2019 par exemple) n'est pas la différence entre les dépenses publiques (55,4 %) et les PO (43,8 % selon l'Institut national de la statistique et des études économiques [INSEE]) car il existe des recettes publiques autres que les impôts et les cotisations sociales (par exemple, les redevances pour services rendus par les administrations).

Éclairage

La progressivité des prélèvements obligatoires et la redistribution des revenus

Un prélèvement est progressif si le rapport entre le montant payé par les ménages et leur revenu est croissant avec leur revenu. La redistribution des revenus opérés par un prélèvement dépend de sa progressivité et de son produit total (un impôt très progressif mais qui rapporte très peu ne peut quasiment rien redistribuer).

Du fait de son barème, l'impôt sur le revenu (IR) est progressif, sauf tout au sommet de l'échelle des revenus en raison notamment de certaines niches fiscales (voir *infra*). Son effet redistributif est toutefois limité par un faible rendement, du moins par comparaison avec les autres pays. Si on examine l'ensemble des PO, ils sont globalement progressifs sauf en haut de l'échelle des revenus en raison de l'IR et, surtout, du plafonnement des cotisations aux régimes d'assurance

retraite et chômage. Les prestations versées par ces régimes sont toutefois elles-mêmes plafonnées. La redistribution des revenus en France, telle que mesurée par l'INSEE ⁽¹⁾, est opérée par les PO pour un tiers et par les prestations sociales en espèces pour les deux tiers. Elle doit donc être appréciée en examinant à la fois les prélèvements et les prestations.

(1) *France, portrait social. Édition 2020*, INSEE, 2000.

2. Un taux des prélèvements obligatoires trop élevé en France ?

a) Les effets négatifs des PO sur l'activité économique

Les PO ont généralement un coût économique sous la forme d'une diminution de l'activité et de l'emploi.

S'ils portent sur le travail, soit les salaires nets baissent, ce qui réduit la consommation puis la production, soit le coût du travail augmente pour les entreprises. Dans ce cas, soit leurs profits diminuent et elles investissent moins, soit elles augmentent leurs prix et leur compétitivité est dégradée par rapport à celle des entreprises étrangères, ce qui leur fait perdre des parts de marché.

S'ils portent sur le capital, soit la rentabilité du capital diminue pour les investisseurs, qui réduisent alors les capitaux apportés aux entreprises, soit le coût de ces capitaux augmente pour les entreprises. Dans les deux cas, les investissements sont pénalisés.

S'ils portent sur la consommation, soit les marges des entreprises baissent, ce qui contribue à réduire l'investissement, soit les prix augmentent au détriment du pouvoir d'achat des ménages, ce qui réduit la consommation puis la production.

Les mécanismes économiques déclenchés par une hausse des impôts ou des cotisations sociales sont plus complexes que cette schématisation. Les modèles macro-économiques permettent de tenir compte de ceux qui paraissent les plus déterminants.

La simulation des effets de la hausse d'un PO avec de tels modèles confirme qu'ils sont défavorables à l'activité économique et à l'emploi, plus ou moins selon la nature du prélèvement.

Éclairage

Le cas particulier des taxes environnementales

Certaines activités et la consommation de certains produits ont des « externalités négatives » sur l'environnement. Cela signifie qu'elles le dégradent sans que les responsables en supportent le coût si l'État n'intervient pas. Une taxation de ces activités et de ces produits est alors justifiée pour faire payer les pollueurs et réduire ainsi la pollution.

Les taxes environnementales ont donc des effets bénéfiques indirects sur l'environnement. En revanche, comme tout PO, elles ont un impact négatif sur l'activité des entreprises ou le pouvoir d'achat des ménages. Leur produit peut toutefois être mobilisé pour atténuer ces effets négatifs, soit en réduisant d'autres PO, soit en aidant les ménages ou les entreprises les plus vulnérables, sans pour autant les compenser intégralement car cela annulerait l'effet incitatif de ces taxes.

Les PO entraînent une diminution des transactions déclarées, mais les transactions peuvent avoir lieu sur un marché noir où elles échappent à l'impôt. Les analyses économiques de la fraude ou de l'évasion fiscale montrent que, dans un contexte social donné, son ampleur augmente avec les gains espérés et diminue avec la probabilité d'être sanctionné et le montant de la sanction encourue. Or le gain tiré de la fraude est d'autant plus élevé que l'impôt éludé est lui-même important.

b) Le taux des PO en France trop élevé au regard de la qualité des dépenses publiques ?

Le coût des PO, sous forme de réduction de l'activité et de l'emploi, est d'autant plus important que leur taux est supérieur à celui des autres pays et dégrade la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire. Or, leur taux est plus élevé en France que dans presque tous les autres pays, ce qui peut expliquer en partie le déséquilibre chronique des échanges extérieurs.

Ce coût doit toutefois être mis en relation avec les avantages apportés par les dépenses publiques, sous la forme de services publics, d'une assurance contre les risques sociaux ou d'une réduction des inégalités.

Il n'existe pas d'indicateur synthétique de la qualité des dépenses publiques mais, si la France est en 2020 au premier rang de l'OCDE pour leur poids en pourcentage du PIB, elle est rarement au même rang pour les résultats obtenus grâce à ces dépenses, comme le montrent de multiples rapports administratifs et travaux universitaires. Trop souvent, l'utilité socioéconomique des dépenses ou leur impact sur

les inégalités, lorsqu'ils sont évalués, apparaissent insuffisants. Le rapport d'audit des finances publiques publiées par la Cour des comptes en juin 2021⁴ présente ainsi de nombreux exemples de dépenses dont l'efficacité pourrait être améliorée ou qui ne sont pas assez justifiées.

3. Les principales mesures fiscales votées de 2017 à 2021

Le coût budgétaire de l'ensemble des mesures fiscales votées au cours des années 2017 à 2021 est d'environ 44 Md€ en 2022 et il n'a pas été compensé par des économies équivalentes sur les dépenses publiques. Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2022, le déficit public structurel (c'est-à-dire corrigé de l'impact des fluctuations du PIB ainsi que des mesures temporaires et exceptionnelles, notamment celles du plan d'urgence engagé pour faire face à la crise sanitaire) passerait en effet de 2,4 % du PIB en 2017 à 4,7 % en 2022.

La retenue à la source des acomptes relatifs à l'impôt sur le revenu n'y figure pas car elle ne modifie pas les conditions de déclaration et de calcul de cet impôt. Son impact budgétaire a donc été quasiment nul.

L'impact budgétaire en 2022 des principales mesures fiscales votées de 2017 à 2021

Mesures	Impact en Md€
Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés	- 11,1
Transformation du CICE en allègement de cotisations patronales	- 3,0
Baisse des impôts sur la production	- 10,6
Remplacement de l'ISF par l'IFI	- 3,2
Création du prélèvement forfaitaire unique	- 1,8
Substitution de la CSG à des cotisations salariales	- 1,6
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	- 15,7
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu	- 5,4
Hausse de la fiscalité énergétique	+ 2,4

Source : « Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2022 », FIPECO.

4. Cour des comptes, « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », juin 2021.