

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS EXTERNE

1^{ère} épreuve d'admissibilité

DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve consistant en une composition de droit public.
Un court dossier est mis à disposition des candidats.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union Européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme). Elle a pour objet de vérifier leur aptitude à l'analyse et au raisonnement juridiques ainsi que leur capacité de proposer des orientations argumentées et opérationnelles.

Un court dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) est remis aux candidats afin de nourrir leur réflexion. Il ne dépasse pas dix pages. Son exploitation ne doit pas conduire le candidat à en rédiger une synthèse mais à en extraire les éléments utiles à la construction de son raisonnement juridique. Le dossier ne se suffit pas à lui-même et l'épreuve suppose une bonne connaissance préalable des faits, concepts et mécanismes juridiques.

SUJET

Les pouvoirs publics et la protection de l'environnement

	Documents joints	Pages
1.	Article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, www.eur-lex.europa.eu	1
2.	Articles 3 et 9 de la convention du 25 juin 1998 adoptée par la Commission Économique pour l'Europe des Nations-Unies, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite « convention d'Aarhus »), www.ree.developpement-durable.gouv.fr (extraits)	1
3.	Cour Européenne des Droits de l'Homme, 30 mars 2010, Băcilă contre Roumanie, n° 19234/04, www.hudoc.echr.coe.int (extrait)	2
4.	Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, exposé des motifs, www.legifrance.gouv.fr (extrait)	3 et 4
5.	Conseil constitutionnel, décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités, www.conseil-constitutionnel.fr (extraits)	5
6.	Tribunal Administratif de Rennes, 25 octobre 2019, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n°1904029, rennes.tribunal-administratif.fr (extrait)	6
7.	Conseil d'Etat, 7 février 2020, Confédération paysanne et autres, n° 388649, <i>Rec.</i> , www.conseil-etat.fr (extraits)	7 et 8
8.	« L'autre mobilisation citoyenne pour le climat », Camille Broyelle et Judith Rochfeld, <i>Actualité Juridique Droit Administratif</i> , 2019, page 1850 (extraits)	9 et 10

Liste des sigles :

PNUE : Programme des Nations-Unies pour l'environnement

Article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
www.eur-lex.europa.eu

Protection de l'environnement

Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable.

Articles 3 et 9 de la convention du 25 juin 1998 adoptée par la Commission Économique pour l'Europe des Nations-Unies, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite « convention d'Aarhus »),
www.ree.developpement-durable.gouv.fr (extraits)

Article 3 Dispositions générales

[...]

2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.

[...]

Article 9 Accès à la justice

[...]

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus*, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

* non fournis

Cour Européenne des Droits de l'Homme, 30 mars 2010, Băcilă contre Roumanie, n° 19234/04, www.hudoc.echr.coe.int (extrait)

[...]

2. Appréciation de la Cour

a) Principes se dégageant de la jurisprudence de la Cour

59. La Cour rappelle que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale (López Ostra c. Espagne, 9 décembre 1994, § 51, série A n° 303-C et Guerra et autres c. Italie, 19 février 1998, § 60, Recueil des arrêts et décisions 1998-I).

60. Par ailleurs, elle souligne que l'article 8 ne se borne pas à astreindre l'État à s'abstenir d'ingérences arbitraires de la part des pouvoirs publics : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale. En tout état de cause, que l'on aborde la question sous l'angle de l'obligation positive de l'État d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits de l'individu en vertu du premier paragraphe de l'article 8, ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique, à justifier selon le second paragraphe, les principes applicables sont assez voisins (López Ostra, précité, § 51, et Guerra, précité, § 58).

61. Il y a, avant tout, pour les États, notamment dans le cas d'une activité dangereuse, une obligation positive de mettre en place une réglementation adaptée aux spécificités de ladite activité, notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter. Cette obligation doit régir l'autorisation, la mise en fonctionnement, l'exploitation, la sécurité et le contrôle de l'activité en question, ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause (voir, mutatis mutandis, Oneryildiz c. Turquie, [GC], no 48939/99, § 90, CEDH 2004-XII).

62. A cet égard, le processus décisionnel susmentionné doit tout d'abord comporter la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu (Giacomelli c. Italie, n° 59909/00, § 83, CEDH 2006-XII).

[...]

Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, exposé des motifs, www.legifrance.gouv.fr (extrait)

La France s'est dotée dès 2000 d'objectifs et de plans stratégiques pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et amorcer sa transition énergétique avec le Plan national de lutte contre le changement climatique puis à travers les Plans Climat successifs. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a fixé l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de les diviser par 4 en 2050 par rapport à 1990 (Facteur 4). La France s'est également fixé d'autres objectifs ambitieux en termes de baisse de la consommation d'énergie, de développement des énergies renouvelables, afin d'atteindre 32 % en 2030, et de diversification de son mix électrique, avec l'objectif de baisser la part du nucléaire à 50 %. Tous ces objectifs concourent à la baisse de nos émissions de gaz à effet de serre.

Au niveau international, la France s'est engagée, avec les autres pays européens, à réduire les émissions de l'Europe de 40 % en 2030 par rapport à 1990 dans le cadre de l'Accord de Paris.

En 2015, la France a également publié la première Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) qui a fixé trois premiers budgets-carbone jusqu'en 2028, constituant des plafonds d'émissions à ne pas dépasser par période de cinq ans. En 2016, elle a adopté la première Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE), qui fixe à 2023 des objectifs ambitieux d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

Dans un contexte d'urgence à agir et en réponse à l'appel de l'Accord de Paris, le Gouvernement a rehaussé son ambition, en fixant, au sein du Plan climat de juillet 2017, l'objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'échelle du territoire national. Dans les termes de l'accord de Paris, la neutralité carbone est entendue comme l'atteinte de l'équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre et les absorptions anthropiques [...]. Les travaux de la SNBC ont montré que cet objectif de neutralité carbone est plus ambitieux que l'objectif précédent de division des émissions de gaz à effet de serre par quatre entre 1990 et 2050 et correspond à une division des émissions par un facteur supérieur à six. En même temps que l'ambition de long terme a été renforcée, le bilan de la mise en œuvre de la SNBC sur la première période 2015-2018 a conduit à constater que le premier budget carbone sera dépassé.

La SNBC est en cours de révision pour intégrer cette ambition renforcée et doit être publiée au premier semestre 2019. Elle dessine le chemin de la transition écologique et solidaire dans tous les secteurs – transports, bâtiments, agriculture, forêts, énergie, industrie, déchets – et des politiques transversales – réorientation des flux financiers publics et privés, développement de formes urbaines résilientes et économes en carbone, engagement des citoyens dans une culture bas-carbone, politique de recherche et d'innovation, accompagnement des transitions professionnelles dans le domaine de l'énergie.

La PPE, qui définit la trajectoire que le Gouvernement se fixe pour les dix prochaines années, est également en cours de révision. Les travaux, menés en grande concertation avec l'ensemble des acteurs, ont montré l'impossibilité de respecter en même temps tous les objectifs climatiques et énergétiques fixés par la loi de transition énergétique. Réduire à 50 % la part de nucléaire dès 2025 aurait nécessité de construire de nouvelles centrales au gaz, en contradiction avec nos objectifs climatiques. Il est donc proposé de porter ce délai à 2035, permettant d'engager une transition réaliste et pilotée. À l'inverse, les travaux ont montré qu'il était possible d'accélérer la baisse des

consommations d'énergies fossiles à -40% en 2030 au lieu de -30 %. Le Gouvernement s'est en particulier engagé à l'arrêt de la production d'électricité à partir de charbon d'ici 2022.

Les travaux menés dans le cadre de ces deux exercices ont permis de décrire une trajectoire ambitieuse et crédible, permettant de diversifier notre mix énergétique, tout en réaffirmant la priorité consacrée à la lutte contre le changement climatique et à la baisse des émissions de gaz à effets de serre. L'atteinte de la neutralité carbone nécessite une transformation en profondeur de la société, de l'économie et des comportements.

Cette transformation doit s'accompagner d'une gouvernance renforcée, qui puisse réunir et croiser les expertises en matière de climat. Une transformation d'une telle ampleur doit être nourrie par un bilan régulier de la politique climatique de l'État et de sa mise en œuvre concrète et opérationnelle dans tous les secteurs. C'est pourquoi le Président de la République a annoncé la création d'un Haut Conseil pour le climat, rattaché au Premier ministre, indépendant et doté de moyens spécifiques. Fort de l'expertise de ses membres, il devra évaluer si la stratégie nationale bas-carbone de la France est suffisante, alerter si elle est insuffisamment mise en œuvre ou si les décisions prises par les autorités publiques ne sont pas cohérentes avec les objectifs que la France s'est fixés, et le cas échéant recommander des actions pour redresser la trajectoire. Il doit s'assurer que les politiques sectorielles et le financement sont cohérents avec les objectifs et que la SNBC est déclinée dans les territoires.

[...]

Conseil constitutionnel, décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités, www.conseil-constitutionnel.fr (extraits)

[...]

- Sur les articles 73 et 95 :

34. L'article 73 précise les objectifs que se fixe la France en matière de « *décarbonation complète du secteur des transports terrestres* ». L'article 95 habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, certaines mesures législatives relatives à la recherche, la constatation et la sanction des manquements à certaines règles applicables aux véhicules polluants.

35. Selon les députés requérants, faute de prévoir des mesures plus exigeantes en faveur de la lutte contre la pollution de l'air, ces dispositions priveraient de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé prévu par l'article 1er de la Charte de l'environnement.

36. D'une part, aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement, « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à cette exigence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel ne dispose toutefois pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait se prononcer sur l'opportunité des objectifs que le législateur assigne à l'action de l'État, dès lors que ceux-ci ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle.

37. Les dispositions de l'article 73 fixent à l'action de l'État l'objectif d'atteindre la décarbonation complète du secteur des transports terrestres, d'ici à 2050. Cet objectif n'est pas manifestement inadéquat aux exigences de l'article 1er de la Charte de l'environnement.

38. D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Est par conséquent inopérant le grief selon lequel, faute de prévoir des mesures de nature législative plus contraignantes afin de garantir le respect de l'article 1er de la Charte de l'environnement, les dispositions de l'article 95 seraient entachées d'incompétence négative.

[...]

Tribunal Administratif de Rennes, 25 octobre 2019, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n°1904029, *rennes.tribunal-administratif.fr* (extraits)

[...]

3. Aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime :

[...]

Selon l'article L. 253-7-1 du même code :

[...]

Aux termes de l'article R. 253-45 de ce code :

[...]

4. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé, conformément au droit de l'Union européenne, la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans le but d'assurer un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets pouvant résulter de l'utilisation de tels produits en particulier lors de leur épandage. Il a confié à l'État, représenté notamment par le ministre de l'agriculture, et éclairé par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé, le soin de déterminer les mesures de précaution et de surveillance prévoyant, notamment, la possibilité d'interdire ou d'encadrer l'utilisation de ces produits dans certaines zones, leur stockage, leur manipulation, leur élimination ou la récupération des déchets issus de ces produits. La police spéciale ainsi instituée régit, en prenant appui sur l'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de manière précise et sur l'ensemble du territoire national, les activités qu'elle encadre. Dès lors, ni les dispositions du code général des collectivités territoriales ayant donné au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, le pouvoir de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, ni les articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique lui permettant d'intervenir pour préserver l'hygiène et la santé humaine, ni l'article 5 de la Charte de l'environnement, ni enfin le principe de libre administration des collectivités territoriales ne sauraient en aucun cas permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale.

[...]

Conseil d'Etat, 7 février 2020, Confédération paysanne et autres, n° 388649, *Rec.*, www.conseil-etat.fr (extraits)

[...]

13. Aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : " *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ".

14. Selon l'article 16 de la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 : " 2. *Un État membre peut, sur demande à traiter conformément à la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, ou à l'article 23, paragraphe 3, dans le cas des variétés génétiquement modifiées, être autorisé à interdire, pour tout ou partie de son territoire, l'utilisation de la variété ou à prescrire des conditions appropriées de culture de la variété et, dans le cas prévu au point c), des conditions d'utilisation des produits issus de la culture de cette variété : / a) s'il est prouvé que la culture de cette variété pourrait nuire, sur le plan phytosanitaire, à la culture d'autres variétés ou espèces ; / (...) c) s'il a des raisons valables, autres que celles qui ont déjà été évoquées ou qui ont pu être évoquées lors de la procédure visée à l'article 10, paragraphe 2, de considérer que la variété présente un risque pour la santé humaine ou l'environnement* ". Selon l'article 18 de la même directive : " *S'il est constaté que la culture d'une variété inscrite dans le catalogue commun des variétés pourrait, dans un État membre, nuire sur le plan phytosanitaire à la culture d'autres variétés ou espèces, présenter un risque pour l'environnement ou pour la santé humaine, cet État membre peut, sur demande, être autorisé, selon la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, ou à l'article 23, paragraphe 3, s'il s'agit d'une variété génétiquement modifiée, à interdire la commercialisation des semences ou plants de cette variété dans tout ou partie de son territoire. En cas de danger imminent de propagation d'organismes nuisibles, de danger imminent pour la santé humaine ou pour l'environnement, cette interdiction peut être établie par l'État membre intéressé dès le dépôt de sa demande jusqu'au moment de la décision définitive qui doit être arrêtée dans les trois mois selon la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, ou à l'article 23, paragraphe 3, s'il s'agit d'une variété génétiquement modifiée* ".

15. En saisissant le Premier ministre, le 10 décembre 2014, les associations et syndicats requérants lui ont demandé de décider un moratoire, pour l'ensemble du territoire national, sur l'utilisation et la commercialisation des semences ou plants de variétés rendues tolérantes aux herbicides (VRTH), en relevant que la commercialisation et la plantation des variétés de tournesol et de colza devaient être engagées en 2015. A cet effet, ils ont demandé que, s'agissant des variétés de colza VRTH, une double demande soit présentée à la Commission européenne, sur le fondement respectivement des articles 16 et 18 de la directive 2002/53/CE, pour interdire leur culture et la commercialisation de leurs semences, et que cette commercialisation soit interdite au plan national au plus tard en juin 2015. A cet égard, les associations et syndicats requérants faisaient état de risques pour l'environnement, soulignaient le manque d'évaluation des conséquences de la culture des variétés en cause et se prévalaient du principe de précaution à l'égard de la technique de mutagénèse utilisée pour les obtenir et du trait agronomique en cause. Eu égard à son objet et à sa teneur, la demande des associations et syndicats requérants, tendant à l'annulation du refus implicite qui leur a été opposé et à ce qu'il soit enjoint aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires, doit être regardée comme visant à ce que soit adoptée toute mesure permettant de prévenir les risques qu'ils invoquent.

16. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande mentionnée au point précédent réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires. La légalité de ce refus doit, dès lors, être appréciée par ce juge au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

17. Il appartenait au Premier ministre, saisi de la demande des syndicats et associations requérants, de rechercher s'il existait, en lien avec leurs caractéristiques ou les modalités d'utilisation qui leur sont propres, des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution. Si cette condition était remplie, il lui incombait de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en oeuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt que représentent ces variétés, des mesures de précaution soient prises, allant le cas échéant jusqu'aux interdictions sollicitées, afin d'éviter la réalisation du dommage. Il appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre la décision implicite contestée, par laquelle le Premier ministre a refusé de prendre une quelconque mesure, et au vu de l'argumentation dont il est saisi, de déterminer, si l'application du principe de précaution est justifiée à la date à laquelle il se prononce, et dans l'affirmative, quelles sont les mesures qui doivent être ordonnées au titre de ses pouvoirs d'injonction.

[...]

« L'autre mobilisation citoyenne pour le climat », Camille Broyelle et Judith Rochfeld, *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2019, page 1850 (extraits)

Les mobilisations citoyennes en défense du climat se multiplient. Des marches pour réclamer sa protection s'organisent partout en Europe [...]. Des pétitions réclamant des politiques plus actives recueillent des millions de signatures : plus de deux millions pour celle de « Notre affaire à tous » en février 2019. Des campagnes de sensibilisation et de responsabilisation battent son plein sur les réseaux sociaux [...]. Des enfants et adolescents [...] testent la désobéissance civile écolière [...]. Ils réclament à leurs représentants qu'ils agissent ; ils inventent et expérimentent la « grève du climat » [...]. Des déclarations circulent dans les grandes écoles, à l'exemple de celle « pour un réveil écologique » signée par près de 30 000 personnes en quelques mois, affichant une volonté de ne plus endosser de responsabilités en contradiction avec des convictions écologiques.

Portée par ces mouvements citoyens, l'arène judiciaire se trouve aussi en pleine effervescence.

Sur un premier versant, des villes, des États, des individus multiplient les procès, plus ou moins médiatiques, contre des entreprises polluantes, les grandes émettrices de gaz à effet de serre, les compagnies pétrolières et cimentières renommées les « 90 Carbon Majors »... ExxonMobil, Total, Chevron-Texaco, Royal Dutch Shell, BP, Peabody Energy et d'autres sont ainsi placées sous les feux d'un questionnement de la société civile qui leur demande des comptes. On exige, par des actions devant les tribunaux, qu'elles indemnisent les victimes des dégradations imputées à leurs activités, mais aussi qu'elles préviennent les dommages en lien avec le réchauffement climatique et, désormais, qu'elles participent à l'adaptation aux conséquences que ce changement entraîne, que ces conséquences soient présentes ou futures, certaines ou probables, et plus ou moins éloignées temporellement et spatialement. Sur un deuxième versant, des villes, des régions et des États se trouvent également acculés par certains de leurs citoyens à justifier leur politique climatique et la faire évoluer. Le mouvement n'est pas minime puisque l'on comptabilisait déjà en 2017, selon l'Organisation des Nations unies, près de 1 000 procès se rattachant à la défense du climat et que le mouvement n'a cessé de s'amplifier depuis. Il a débuté aux États-Unis où se tiennent les des deux tiers des actions (rapport du PNUE, *The Status of Climate Change Litigation. A global review*, mai 2017), mais également en Australie. Aujourd'hui, dans un effet d'entraînement mondial tout à fait palpable, il touche nombre de régions du globe. Les arguments testés ici nourrissent les tentatives menées là...

La « machine judiciaire » est actionnée, la contestation est devenue planétaire, plaçant les juges de divers États face à des demandes pour le moins inédites.

Si l'on se concentre sur ce deuxième versant, [...] on trouve, parmi les procès les plus étonnants, ceux de l'association Our Children's Trust par exemple, représentée par vingt et un enfants et jeunes adultes de neuf à vingt ans incarnant les générations présentes mais également futures et n'hésitant pas à attaquer l'administration de divers États fédérés des États-Unis, ainsi que l'administration fédérale. [...]

La France, restée un moment à l'écart du tourbillon, notamment parce qu'elle n'est pas parmi les pays les plus émetteurs de gaz à effet de serre du fait de son parc nucléaire et de sa production d'autres énergies que fossiles, a également été touchée par le mouvement : la pétition de l'association « Notre affaire à tous » a popularisé des demandes à l'égard de l'État français du même ordre que dans les autres pays, menaçant ce dernier, en décembre 2018, d'une action judiciaire s'il ne modifiait pas sa trajectoire climatique. Signée par plus de deux millions de personnes et laissée sans réponse jugée satisfaisante par ses initiateurs, elle a été suivie de l'introduction d'une action contre l'État devant le

tribunal administratif de Paris le 14 mars 2019 [...]. Plus tôt, [...] le maire de Grande-Synthe, accompagné d'autres municipalités et associations, remettaient en question des textes adoptés par le gouvernement qui ne seraient pas suffisamment protecteurs du climat... La saga s'enrichira donc bientôt, en 2019-2020, d'épisodes français.

Ces actions nationales [...] suivent des stratégies contentieuses différentes et reposent sur des fondements distincts. Dictées par l'urgence, toutes résultent cependant des paradoxes de l'accord de Paris de décembre 2015. Celui-ci se présente pourtant comme assez semblable à ses prédécesseurs : il pose un objectif général de limitation de l'élévation de la température à 2 degrés par rapport à l'ère pré-industrielle, incitant néanmoins chacun à « poursuivre des efforts » pour ne pas dépasser 1,5 degré ; il décline les objectifs et trajectoires permettant d'y parvenir, parmi lesquels on retrouve celui d'« atténuation » tenant au plafonnement des émissions de ces fameux gaz à effet de serre (GES, avec toute la palette d'actions qui y sont associées, comme le développement des énergies renouvelables, la lutte contre les « passoires » thermiques et la rénovation des habitats), ainsi que d'adaptation, voire la finalité de « résilience » aux conséquences négatives des changements climatiques à terme. [...]

En définitive, l'accord de Paris, pour des raisons diplomatiques tenant en la volonté de ses promoteurs, qu'il soit global et incitatif, sans pouvoir imposer une quelconque contrainte - ce qui aurait obéré bien des signatures -, a instillé ce paradoxe, au cœur des actions retracées : il porte des objectifs (ou plus exactement entérine ceux déclamés par les États) tout en ne les imposant pas ; mais il reconnaît des acteurs autres que les États comme légitimes à se préoccuper du respect de ces affichages... Et d'où nos procès contre les États...

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS INTERNE

1^{ère} épreuve d'admissibilité

DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de droit public consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union Européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que leur capacité de raisonnement critique et d'analyse juridique.

Il est attendu des candidats qu'ils rédigent une note sur une ou plusieurs questions de droit en examinant les différentes solutions possibles, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, et qu'ils fassent des préconisations opérationnelles.

Les candidats répondent à la commande à partir de leurs connaissances juridiques et à l'aide d'un dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) destinés à nourrir leur réflexion. Ce dossier ne dépasse pas vingt-cinq pages.

SUJET

Chef(fe) de bureau au sein de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, il vous est demandé de préparer une note pour le cabinet du ministre sur l'opportunité que soit adressée aux préfets une circulaire afin de leur demander de systématiquement déférer au juge administratif les arrêtés municipaux qui viendraient à concurrencer l'exercice d'une police spéciale dévolue aux autorités étatiques.

En vous appuyant notamment sur les documents figurant dans le dossier, vous donnerez votre opinion sur la faisabilité de ce projet et indiquerez les axes principaux autour desquels une telle circulaire pourrait s'articuler.

	Documents joints	Pages
1.	Code de la santé publique, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	1 à 3
2.	Code général des collectivités territoriales, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	4 à 6
3.	Conseil d'Etat, 24 septembre 2012, <i>Commune de Valence</i> , n° 342990, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	7 et 8
4.	Conseil d'Etat, 17 avril 2020, <i>Commune de Sceaux</i> , n° 440057, <i>www.conseil-etat.fr</i> (extraits)	9 et 10
5.	Tribunal Administratif de Rennes, 25 octobre 2019, <i>Préfet d'Ille-et-Vilaine</i> , n° 1904029, <i>www.actu-environnement.com</i> (extraits)	11 et 12
6.	Tribunal Administratif de Montreuil, 3 mars 2020, <i>Préfet de la Seine-Saint-Denis</i> , n° 2001526, <i>www.montreuil.tribunal-administratif.fr</i> (extraits)	13 et 14
7.	Circulaire IOCB1202426C du 25 janvier 2012 du Ministre de l'Intérieur, Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, <i>www.circulaire.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	15 à 19
8.	Assemblée Nationale, avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2018, tome I, Administration générale et territoriale de l'Etat, par Olivier Marleix, député, 12 octobre 2017, <i>www.assemblee-nationale.fr</i> (extraits)	20 à 23
9.	« Concours de police et négation de la décentralisation », Patrick Wachsmann, professeur à l'université de Strasbourg, AJDA 2019, p. 1721	24

Liste des sigles :

AJDA :	Actualité juridique droit administratif
CE :	Conseil d'Etat
DGCL :	Direction générale des collectivités locales
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
JO :	Journal officiel

Partie 3 – Livre 1^{er} – Titre III
Chapitre 1^{er} bis : ETAT D'URGENCE SANITAIRE
(Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – art. 2)

Art. L. 3131-12

L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

[...]

Art. L. 3131-13

L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19.

[...]

Art. L. 3131-14

La loi autorisant la prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant.

Les mesures prises en application du présent chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire.

[...]

Art. L. 3131-15

Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique :

1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ;

- 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;
- 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;
- 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;
- 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ;
- 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;
- 7° Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ;
- 8° Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ; le Conseil national de la consommation est informé des mesures prises en ce sens ;
- 9° En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;
- 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code.

[...]

Les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

[...]

Art. L. 3131-16

Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le ministre chargé de la santé peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12.

Dans les mêmes conditions, le ministre chargé de la santé peut prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15.

Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

[...]

Art. L. 3131-17

Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.

Lorsque les mesures prévues aux 1°, 2° et 5° à 9° du I de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.

Les mesures générales et individuelles édictées par le représentant de l'Etat dans le département en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.

[...]

Art. L. 3131-18

Les mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

[...]

Art. L. 3131-19

En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, il est réuni sans délai un comité de scientifiques. Son président est nommé par décret du Président de la République. Ce comité comprend deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ainsi que des personnalités qualifiées nommées par décret. Le comité rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme, y compris celles relevant des articles L. 3131-15 à L. 3131-17, ainsi que sur la durée de leur application. Ces avis sont rendus publics sans délai. Le comité est dissous lorsque prend fin l'état d'urgence sanitaire.

[...]

Art. L. 3131-20

Les dispositions des articles L. 3131-3 et L. 3131-4 sont applicables aux dommages résultant des mesures prises en application des articles L. 3131-15 à L. 3131-17.

Les dispositions des articles L. 3131-9-1, L. 3131-10 et L. 3131-10-1 sont applicables en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

[...]

Code général des collectivités territoriales, www.legifrance.gouv.fr (extraits)

Version en vigueur

Article L. 2212-1

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L. 2212-2

- La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

[...]

Article L. 2212-4

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

[...]

Article L. 2131-1

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Pour les communes de plus de 50 000 habitants, cette transmission est réalisée selon ces modalités dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le maire peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

La publication ou l'affichage des actes mentionnés au premier alinéa sont assurés sous forme papier. La publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, dans des conditions, fixées par un décret en Conseil d'Etat, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier des actes est mis à la disposition du public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

Article L. 2131-2

Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

[...]

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :

- celles relatives à la circulation et au stationnement, à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 ;
- celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

[...]

Article L. 2131-3

Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés.

Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

[...]

Article L. 2131-6

Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Le représentant de l'Etat dans le département peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

Conseil d'Etat, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, www.legifrance.gouv.fr (extraits)

[...]

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 23 août 2008, le maire de Valence, se fondant, notamment, sur le principe de précaution, a interdit en plusieurs parties du territoire de la commune la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées, à quelque fin que ce soit, pour une durée de trois ans ; que le préfet de la Drôme a déféré cet arrêté au tribunal administratif de Grenoble qui en a prononcé l'annulation par un jugement du 17 mars 2009 ; que la commune de Valence se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 30 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté son appel contre ce jugement ;

[...]

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 533-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : *"Toute dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés à toute autre fin que la mise sur le marché, ou tout programme coordonné de telles disséminations, est subordonné à une autorisation préalable. / Cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative après avis du Haut Conseil des biotechnologies qui examine les risques que peut présenter la dissémination pour l'environnement et la santé publique. Elle peut être assortie de prescriptions. Elle ne vaut que pour l'opération pour laquelle elle a été sollicitée (...)"* ; qu'en vertu de l'article L. 533-3-1 du même code, dans sa rédaction alors applicable, si des éléments d'information portés à la connaissance de l'autorité administrative font apparaître un risque pour l'environnement ou la santé publique, cette autorité les soumet pour évaluation à l'organisme précité et peut modifier, suspendre ou retirer l'autorisation ; qu'il résulte des dispositions combinées de l'article R. 533-1 du même code et de l'article 1er du décret du 18 octobre 1993 pris pour l'application, en matière de plantes, semences et plants, du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés que, lorsque les organismes génétiquement modifiés sont des plantes, semences ou plants, l'autorité administrative compétente est le ministre chargé de l'agriculture ; que ce dernier doit toutefois recueillir l'accord du ministre chargé de l'environnement ; que les articles R. 533-2 à R. 533-17 précisent les modalités de présentation et d'instruction de la demande d'autorisation, qui doit notamment être accompagnée d'un dossier technique comprenant les informations mentionnés aux annexes II et III de la directive du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ; que figurent en particulier dans ce dossier *"tous les éléments d'information permettant d'évaluer l'impact des essais sur la santé publique et sur l'environnement"* ; que ces mêmes articles énoncent les conditions de délivrance et de mise en œuvre de l'autorisation ainsi que les modalités d'information de la Commission européenne et du public ; qu'en application de l'article 2 du décret du 18 octobre 1993, les maires des communes dans lesquelles la dissémination est envisagée sont destinataires du dossier technique accompagnant la demande d'autorisation et peuvent organiser ou demander au préfet d'organiser des réunions d'information auxquelles participe le demandeur ou son représentant ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'Etat, dont l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne, de prévenir les atteintes à l'environnement et à la santé publique pouvant résulter de l'introduction intentionnelle de tels organismes dans l'environnement ; que les autorités nationales ayant en charge cette police ont pour mission d'apprécier, au cas par cas, éclairées par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé et après avoir procédé à une analyse approfondie qui doit prendre en compte les spécificités locales, y compris la présence d'exploitations d'agriculture biologique, s'il y a lieu d'autoriser la dissémination d'organismes génétiquement modifiés

par leur culture en plein champ ; que, s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale ; que ce motif doit être substitué aux motifs de l'arrêt attaqué, dont il justifie sur ce point le dispositif ;

6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence : *"Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage"* ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il s'impose à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence ; qu'ainsi l'article 5 de la Charte de l'environnement ne saurait être regardé comme habilitant les maires à adopter une réglementation locale portant sur la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ et destinée à protéger les exploitations avoisinantes des effets d'une telle culture ; qu'il appartient aux seules autorités nationales auxquelles les dispositions précitées du code de l'environnement confient la police spéciale de la dissémination des organismes génétiquement modifiés de veiller au respect du principe de précaution, que la réglementation prévue par le code de l'environnement a précisément pour objet de garantir, conformément à l'objectif fixé par l'article 1er de la directive du 12 mars 2001 qu'elle a pour objet de transposer ; qu'il suit de là qu'en jugeant que la compétence du maire pour adopter l'arrêté attaqué au titre de ses pouvoirs de police générale ne pouvait être justifiée par le principe de précaution, la cour administrative d'appel de Lyon n'a pas commis d'erreur de droit ;

[...]

Conseil d'Etat, 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440057, www.conseil-etat.fr (extraits)

[...]

Sur le cadre juridique :

3. D'une part, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, comprenant les articles L. 3131-12 à L. 3131-20. Aux termes de l'article L. 3131-12 : « *L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.* » Aux termes de l'article L. 3131-15, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut notamment, aux seules fins de garantir la santé publique : « *1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...)* ». L'article L. 3131-16 donne compétence au ministre chargé de la santé pour « *prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12* », ainsi que pour « *prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15.* » Enfin, aux termes de l'article L. 3131-17 : « *Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions./ Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L.3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.* » La loi du 23 mars 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de son entrée en vigueur. Par un décret du 23 mars 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...)* 2° *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...)* ; 5° *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la*

distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...). » Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'Etat dans le département « *peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique* », sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est « *seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire.* »

5. Par les dispositions citées au point 3, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

6. Les articles L. 2212 1 et L. 2212 2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

[...]

Tribunal Administratif de Rennes, 25 octobre 2019, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n° 1904029, www.actu-environnement.com (extraits)

[...]

1. Par un arrêté du 18 mai 2019, le maire de Langouët a restreint l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune, en les interdisant notamment « à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel », et en réduisant cette distance à 100 mètres dans certains autres cas. Par un recours gracieux du 27 mai 2019, le préfet d'Ille-et-Vilaine a demandé au maire de retirer cet arrêté. Par une lettre en date du 20 juin 2019, le maire de Langouët a rejeté ce recours gracieux. Le préfet d'Ille-et-Vilaine demande l'annulation de l'arrêté municipal du 18 mai 2019, ensemble le rejet de son recours gracieux. [...]

3. Aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : « I.- Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits. Elle en informe sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : / 1° Sans préjudice des mesures prévues à l'article L. 253-7-1, les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ; / 2° Les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ; / 3° Les zones recensées aux fins de la mise en place de mesures de conservation visées à l'article L. 414-1 du code de l'environnement ; / 4° Les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder. / L'autorité administrative peut aussi prendre des mesures pour encadrer : / 1° Les conditions de stockage, de manipulation, de dilution et de mélange avant application des produits phytopharmaceutiques ; / 2° Les modalités de manipulation, d'élimination et de récupération des déchets issus de ces produits ; / 3° Les modalités de nettoyage du matériel utilisé ; / 4° Les dispositifs et techniques appropriés à mettre en œuvre lors de l'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code pour éviter leur entraînement hors de la parcelle. / II.- Il est interdit aux personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques d'utiliser ou de faire utiliser les produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du présent code, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article, pour l'entretien des espaces verts, des forêts, des voiries ou des promenades accessibles ou ouverts au public et relevant de leur domaine public ou privé. (...) / III.- La mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 pour un usage non professionnel sont interdites, à l'exception de ceux mentionnés au IV du présent article. Cette interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles mentionnés à l'article L. 251-3, en application de l'article L. 251-8. / (...). ». Selon l'article L. 253-7-1 du même code : « A l'exclusion des produits à faible risque ou dont le classement ne présente que certaines phrases de risque déterminées par l'autorité administrative : / 1° L'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 est interdite dans les cours de récréation et espaces habituellement fréquentés par les élèves dans l'enceinte des établissements scolaires, dans les espaces habituellement fréquentés par les enfants dans l'enceinte des crèches, des haltes-garderies et des centres de loisirs ainsi que dans les aires de jeux destinées aux enfants dans les parcs, jardins et espaces verts ouverts au public ; / 2° L'utilisation des produits mentionnés au même article L. 253-1 à proximité des lieux mentionnés au 1° du présent

article ainsi qu'à proximité des centres hospitaliers et hôpitaux, des établissements de santé privés, des maisons de santé, des maisons de réadaptation fonctionnelle, des établissements qui accueillent ou hébergent des personnes âgées et des établissements qui accueillent des personnes adultes handicapées ou des personnes atteintes de pathologie grave est subordonnée à la mise en place de mesures de protection adaptées telles que des haies, des équipements pour le traitement ou des dates et horaires de traitement permettant d'éviter la présence de personnes vulnérables lors du traitement. Lorsque de telles mesures ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative détermine une distance minimale adaptée en deçà de laquelle il est interdit d'utiliser ces produits à proximité de ces lieux. / En cas de nouvelle construction d'un établissement mentionné au présent article à proximité d'exploitations agricoles, le porteur de projet prend en compte la nécessité de mettre en place des mesures de protection physique. / Les conditions d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire. ». Aux termes de l'article R. 253-45 de ce code : « L'autorité administrative mentionnée à l'article L. 253-7 est le ministre chargé de l'agriculture. / Toutefois, lorsque les mesures visées au premier alinéa de l'article L. 253-7 concernent l'utilisation et la détention de produits visés à l'article L. 253-1, elles sont prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation. ». L'article D. 253-45-1 du même code prévoit que : « L'autorité administrative mentionnée au premier alinéa de l'article L. 253-7-1 est le ministre chargé de l'agriculture. / L'autorité administrative mentionnée au troisième alinéa du même article est le préfet du département dans lequel a lieu l'utilisation des produits définis à l'article L. 253-1. ».

4. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé, conformément au droit de l'Union européenne, la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans le but d'assurer un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets pouvant résulter de l'utilisation de tels produits en particulier lors de leur épandage. Il a confié à l'Etat, représenté notamment par le ministre de l'agriculture, et éclairé par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé, le soin de déterminer les mesures de précaution et de surveillance prévoyant, notamment, la possibilité d'interdire ou d'encadrer l'utilisation de ces produits dans certaines zones, leur stockage, leur manipulation, leur élimination ou la récupération des déchets issus de ces produits. La police spéciale ainsi instituée régit, en prenant appui sur l'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de manière précise et sur l'ensemble du territoire national, les activités qu'elle encadre. Dès lors, ni les dispositions du code général des collectivités territoriales ayant donné au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, le pouvoir de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, ni les articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique lui permettant d'intervenir pour préserver l'hygiène et la santé humaine, ni l'article 5 de la Charte de l'environnement, ni enfin le principe de libre administration des collectivités territoriales ne sauraient en aucun cas permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale.

[...]

Tribunal Administratif de Montreuil, 3 mars 2020, Préfet de la Seine-Saint-Denis, n° 2001526, www.montreuil.tribunal-administratif.fr (extraits)

[...]

En ce qui concerne le principe de la compétence du maire de la commune :

3. Il résulte des dispositions des articles l'article L. 253-7, L. 253-7-1 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime que le législateur a organisé une police spéciale des produits phytopharmaceutiques selon laquelle la réglementation de l'utilisation de ces produits relève selon les cas de la compétence des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation ou de celle du préfet du département dans lequel ces produits sont utilisés. Il appartient ainsi à l'autorité administrative, sur le fondement du I de l'article L.253-7 du code rural et de la pêche maritime, de prévoir l'interdiction ou l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables.

4. La police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ayant été attribuée aux autorités étatiques mentionnées ci-dessus, le maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune en application des articles L. 2122-24, L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ne peut prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, notamment en ce qui concerne les pollutions de toute nature, qu'en cas de danger grave ou imminent ou de circonstances locales particulières.

En ce qui concerne l'existence de mesures de police spéciales de nature à encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières :

5. En premier lieu, il ne saurait être sérieusement contesté que les produits phytopharmaceutiques visés par l'arrêté en litige, qui font l'objet d'interdictions partielles mentionnées à l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime précité, constituent un danger grave pour les populations exposées, notamment celles mentionnées au I de ce même article et définies à l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ou celles présentes à proximité des espaces et lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1 du même code, à savoir notamment les espaces habituellement fréquentés par les enfants, les jardins et espaces verts ouverts au public, les centres hospitaliers et hôpitaux ainsi que les établissements accueillant des personnes âgées, malades ou handicapées.

6. En deuxième lieu, il est constant que, par une décision du 26 juin 2019 rendue dans les instances n° 415426 et 415431, le Conseil d'État statuant au contentieux a annulé l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, notamment en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, après avoir considéré que ces riverains devaient être regardés comme des « *habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme* », au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 et rappelé qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique, lesquelles n'ont été adoptées que le 27 décembre 2019. Il s'ensuit qu'à la date de la décision contestée, aucune mesure de police spéciale n'avait été prise pour la protection des populations exposées dans des zones particulières, et notamment dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables.

7. En troisième lieu, à la date de la présente ordonnance, un décret n°2019-1500 et un arrêté du 27 décembre 2019, pris pour l'exécution de la décision du Conseil d'Etat mentionnée au paragraphe précédent, prévoient certaines mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, et notamment des distances de sécurité au voisinage, non pas, comme l'a soutenu la requérante lors de l'audience, de chaque habitation, mais d'une zone d'habitation, expression susceptible de coïncider, dans le cas de communes entièrement urbanisées, avec l'ensemble du territoire communal. Toutefois, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, mais pourrait seulement, le cas échéant, entraîner l'obligation pour son auteur de l'abroger ou de l'adapter. Par suite, en l'absence de conclusions tendant à ce que la décision attaquée soit abrogée à titre provisoire, il n'entre, en tout état de cause, pas dans l'office du juge des référés de tenir compte de l'intervention des textes règlementaires du 27 décembre 2019.

En ce qui concerne les circonstances locales particulières :

8. D'une part, il résulte de l'instruction que la commune des Lilas, qui compte 23 000 habitants et dont le territoire est entièrement situé en agglomération, accueille sur son territoire plusieurs établissements de santé, recevant chaque année 43 000 patients et concentre ainsi des publics vulnérables dépassant les seules populations jeunes, âgées ou malades de la commune. Il résulte en outre des précisions apportées lors de l'audience, et qui n'ont pas été contredites par le préfet de la Seine-Saint-Denis, que des jardins appartenant à des copropriétés privées et certains espaces appartenant à des bailleurs sociaux, susceptibles d'être traités avec les produits interdits par l'arrêté litigieux, se trouvent à proximité immédiate des hôpitaux, cliniques et établissements accueillant des publics vulnérables de la ville.

9. D'autre part, il appartient aux autorités administratives, comme au législateur, d'assurer la conciliation de la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, et de la santé, objectifs à valeur constitutionnelle avec d'autres intérêts fondamentaux de la Nation, et notamment avec la liberté d'entreprendre. Il résulte des explications apportées à l'audience que les mesures relatives à l'interdiction du glyphosate concernent, sur le territoire de la commune des Lilas, essentiellement l'entretien des jardins des copropriétés privées et des espaces appartenant à des bailleurs sociaux ainsi que les voies ferrées traversant la commune. En l'absence de tout élément apporté par le préfet de la Seine-Saint-Denis en dépit du délai de trente-six heures qui lui a été accordé pour ce faire, il ne résulte pas de l'instruction que la décision attaquée serait de nature à porter gravement atteinte à de tels intérêts, notamment économiques.

10. Enfin, le fait que la forte imbrication entre les espaces sur lesquels des produits phytopharmaceutiques sont susceptibles d'être employés et les habitations ou les lieux accueillant du public, notamment vulnérable, existe dans plusieurs territoires urbains n'est pas, par lui-même, de nature à priver ces circonstances d'un caractère local et particulier.

11. Par suite, eu égard à la dangerosité des produits que l'arrêté attaqué interdit, à l'absence de mesures prises par les autorités chargées de la police spéciale, à la date de la décision attaquée, pour la protection des populations exposées dans les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables et à la portée des objectifs constitutionnels de protection de l'environnement et de la santé, le maire des Lilas peut être regardé, en l'état de l'instruction, comme ayant considéré à bon droit que les circonstances locales étaient de nature à justifier l'adoption de mesures de police générale en matière d'utilisation de produits phytosanitaires afin de protéger les habitants de la commune du risque de pollution en résultant.

[...]

Circulaire IOCB1202426C du 25 janvier 2012 du Ministre de l'Intérieur, Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, www.circulaire.legifrance.gouv.fr (extraits)
[...]

L'exercice du contrôle de légalité permet, en assurant un respect homogène de la hiérarchie des normes sur l'ensemble du territoire, d'inscrire l'égalité devant la loi de tous les citoyens dans l'organisation décentralisée de la République, telles qu'elles sont l'une et l'autre affirmées par l'article 1er de la Constitution. Il constitue donc un fondement de l'État de droit. C'est une mission du représentant de l'État aux termes de son article 72.

Depuis 2000, le juge administratif n'hésite pas à engager la responsabilité de l'État. Ainsi, dans sa jurisprudence « Commune de Saint Florent »¹, le Conseil d'État a souligné que le défaut d'exercice du contrôle de légalité en cas d'illégalités répétées et qui ressortaient avec évidence constituait une faute lourde et engageait la responsabilité de l'État. De plus, l'exercice du contrôle de légalité par les préfets, son effectivité et son efficacité, font l'objet d'une attention croissante de la part du Parlement, de la Cour des comptes et des différents organismes de contrôle compétents qui sont très attentifs à la qualité de ce contrôle et aux conséquences opérationnelles à en attendre.

Depuis la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, différentes instructions vous ont été adressées afin de doter cette mission d'un cadre stratégique. La définition de cette stratégie s'appuie sur trois éléments :

- la définition, au niveau national, de trois domaines prioritaires que sont la commande publique, l'urbanisme et l'environnement et la fonction publique territoriale ; ces trois domaines, définis par la circulaire du 17 janvier 2006, ont fait l'objet de directives particulières (...)
- la définition, au sein de ces champs, d'actes prioritaires par la présente circulaire, dont le taux de contrôle doit être porté à 100 % d'ici 2015 ; cette définition doit comprendre les actes considérés comme prioritaires au plan national, et être complétée par chaque préfet au regard des spécificités locales ;
- la détermination d'une méthode pour l'exercice du contrôle de légalité des actes n'entrant pas dans la catégorie des actes prioritaires, compte tenu de l'interdiction soulignée par la jurisprudence d'exclure a priori et de façon systématique du champ du contrôle des actes soumis à l'obligation de transmission.

De plus, reprenant les principes énoncés par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n°137 DC du 25 février 1982 et n°2004-490 DC du 12 février 2004 (...), le Conseil d'État considère que le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution de « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales (Conseil d'État, 28 février 1997, *Commune du Port*).

La présente circulaire précise donc, au sein des domaines prioritaires, les actes dont le contrôle présente un enjeu majeur et qui nécessitent de votre part un contrôle particulièrement vigilant.

Ainsi, parmi les actes soumis à l'obligation de transmission, dont le périmètre a été rappelé par circulaire du 13 décembre 2010, il conviendra désormais de distinguer trois niveaux de contrôle : les priorités nationales, les priorités locales et les contrôles aléatoires, qui pourront structurer votre démarche (I).

¹ Conseil d'État 6 octobre 2000

Seront ensuite précisées les mesures de soutien qui accompagneront la mise en œuvre de cette stratégie de contrôle (II).

I – Les trois niveaux structurant la stratégie départementale du contrôle de légalité :

Les « priorités nationales » de contrôle (A) fixent un socle de contrôle prioritaire harmonisé sur tout le territoire national. Les « priorités locales » que vous arrêterez (B) seront, par nature, liées aux caractéristiques et à la situation des collectivités de votre département. Ces deux catégories d'actes ayant été contrôlées, il vous appartiendra également de déterminer les modalités adaptées pour le contrôle des actes qui n'appartiennent à aucune de ces deux premières catégories (C), en tenant compte de vos moyens, des enjeux pour l'Etat et de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

A – Les priorités nationales :

Dans le respect de l'objectif visant à contrôler 100% des actes définis comme prioritaires, il est essentiel de concentrer les moyens sur les actes présentant le plus d'enjeux pour l'Etat : certains actes de la commande publique (1), d'urbanisme (2) de la fonction publique territoriale (3).

1. Les actes prioritaires de la commande publique :

Le contrôle de légalité contribue au respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Son efficacité concourt ainsi à la confiance du citoyen dans l'intégrité du processus de commande publique. En outre, les élus considèrent le contrôle de légalité dans cette matière comme une sécurité juridique supplémentaire qu'ils ne souhaitent pas voir disparaître, compte tenu notamment des risques pénaux qui s'attachent au délit de favoritisme défini à l'article L. 432-14 du code pénal. Enfin, la conformité au droit de la commande publique est un élément essentiel de la qualité de l'achat public et du bon emploi des deniers publics.

Aux termes des articles L.2131-2, L.3131-2 et L.4141-2 du Code général des collectivités territoriales, les conventions relatives aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret (D 2131-5-1), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat sont transmis au représentant de l'Etat.

a- Font partie du socle des actes prioritaires au titre de la présente circulaire :

1. les marchés publics de fournitures et de service supérieurs au seuil de transmission (200 000 euros en 2012 en application de l'article D.2131-5-1 du CGCT), en particulier les marchés de maîtrise d'œuvre ;
2. les marchés publics de travaux supérieurs à 1 000 000 d'euros hors taxes ;
3. les avenants supérieurs à 5% du montant du marché initial lorsqu'ils sont soumis à obligation de transmission ;
4. tous les marchés complémentaires transmis, en application de l'article D.2131-5-1 du CGCT ;
5. toutes les délégations de service public transmises (conventions de concession ou d'affermage, régie intéressée) ;
6. les concessions de travaux ;
7. les contrats qui, du fait de leur complexité ou de leur nouveauté, nécessitent une attention particulière : les contrats de partenariat, les contrats de prestation intégrées (« quasi régie » ou « in house »), et les contrats des collectivités avec les sociétés publiques locales (article L.1531-1 du CGCT).

[...]

2. Les actes prioritaires d'urbanisme :

Ainsi que le signalait la circulaire du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, les enjeux majeurs sur lesquels vous devez exercer votre contrôle portent notamment sur la prise en compte des risques naturels et technologiques, les dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement et le respect des principes de gestion économe de l'espace et de mixité sociale.

Plus précisément, vous contrôlerez principalement les documents et les actes individuels suivants :

a. **les documents d'urbanisme** (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme)

En effet, ils conditionnent la délivrance **des autorisations individuelles**, la sécurité juridique de celles-ci en sera dès lors mieux assurée. Le renforcement du contrôle de légalité des documents d'urbanisme devrait ainsi contribuer dans une optique préventive à réduire la fréquence des recours à l'exception d'illégalité.

b. **les autorisations individuelles** (permis de construire, d'aménager, de démolir) dès lors :

. qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones concernés par des plans de prévention de risques naturels ou technologiques, approuvés ou à venir, (...)

. qu'elles font l'objet d'une instruction défavorable des services de l'Etat s'agissant des communes de moins de 10 000 habitants et des EPCI de moins de 20 000 habitants dans le cadre de la mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat prévue par l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme,

. qu'elles sont soumises à enquête publique.

En matière de contrôle des décisions individuelles, il vous est rappelé qu'en cas d'illégalité le recours systématique au référé suspension (L.554-10 du code de justice administrative et L.2131-6 du CGCT) est l'unique moyen de rendre le contrôle effectif, les délais de jugements étant généralement plus long que ceux de la construction.

[...]

3. Les actes de la fonction publique territoriale :

Le contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriale doit s'articuler autour de trois axes prioritaires de contrôle au niveau national :

a. Veiller à l'application homogène sur le territoire des règles structurantes de la fonction publique territoriale ;

b. Veiller à préserver l'homogénéité et la comparabilité des différents versants de la fonction publique ;

c. Veiller au respect des règles de recours au contrat.

Dans ce cadre, les actes prioritaires au plan national sont :

1. les actes de recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels sur les emplois fonctionnels des conseils régionaux, des conseils généraux, ainsi que des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ;

2. les décisions d'inscription sur liste d'aptitude des agents promus dans les cadres d'emplois visés par l'article 45 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, préalablement à la transmission de ces décisions à la DGCL, à fin de leur publication au JO ;
3. les délibérations fixant le régime indemnitaire des conseils régionaux, des conseils généraux et des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ;
4. les contrats d'engagement et de renouvellement d'agents non titulaires recrutés sur le fondement de « l'absence de cadre d'emplois » ou, pour les agents de catégorie A, « lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient » ;
5. les actes de recrutement des collaborateurs de cabinet et collaborateurs de groupe d'élus.

Le contrôle réalisé devra veiller à l'application des règles fondamentales de la fonction publique territoriale, afin de lui conserver un équilibre dans sa structure et dans son renouvellement. Une attention particulière sera portée au respect des mécanismes assurant la régulation du recrutement : seuils démographiques imposés pour le recrutement et quotas concernant la promotion interne.

[...]

Pour ces trois domaines constituant les priorités nationales, et de manière exceptionnelle, pour les départements appartenant aux strates 4 et 5, le préfet pourra, le cas échéant, adapter les différents seuils ou obligations pour qu'ils n'aboutissent pas à un contrôle qui se révélerait difficilement compatible avec les ressources dont disposent les préfetures dans le cadre de leur dialogue de gestion avec leurs responsables de programmes. Cette adaptation fera l'objet d'une information des ministres sous le présent timbre.

En revanche, si les seuils applicables aux actes de commande publique précités au A ont pour effet de faire échapper au contrôle une proportion trop importante d'actes, il vous appartiendra de fixer des seuils plus contraignants.

Les priorités nationales seront complétées par des priorités locales que vous définirez et qui constitueront le deuxième niveau de votre stratégie.

B – Les priorités locales :

[...]

C – Le cas des actes qui ne relèvent pas de ces deux catégories :

Cette démarche visant à fixer une stratégie de contrôle telle qu'elle a été définie ci-dessus, ne doit pas être pour autant perçue comme ouvrant la faculté de ne plus contrôler l'ensemble des actes n'appartenant pas aux secteurs dits prioritaires.

Aucun type d'acte ne peut par principe être exclu systématiquement du contrôle, pour des motifs constitutionnels et en raison des risques de mise en cause de la responsabilité de l'Etat par le juge administratif. Ainsi, le préfet doit être en mesure d'exercer sa mission de contrôle sur tous les actes soumis à l'obligation de transmission, dans la mesure où la responsabilité de l'État peut être engagée sur le fondement de la faute lourde pour carence répétée de l'exercice du contrôle de légalité (cf. supra : CE, 6 octobre 2000, commune de Saint Florent).

L'objectif poursuivi, en formalisant une stratégie de contrôle, est qu'aucun acte ne soit par principe exclu du contrôle. Pour les actes n'entrant pas dans les priorités de contrôle, il conviendra donc de mettre en œuvre un contrôle organisé selon les ressources dont disposent les services préfectoraux. Ainsi, le

préfet peut-il décider la mise en œuvre d'un contrôle par sondage ou mettre en place un système d'information permettant de détecter les anomalies relevées pour chaque collectivité concernée et adapter le niveau de contrôle en conséquence.

Vous pourrez recourir :

- soit à un échantillon représentatif,
- soit à des méthodes aléatoires,
- soit à tout autre moyen que vous aurez défini.

II – L'accompagnement de cette stratégie de contrôle :

[...]

Assemblée Nationale, avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2018, tome I, Administration générale et territoriale de l'Etat, par Olivier Marleix, député, 12 octobre 2017, www.assemblee-nationale.fr (extraits)

[...]

B. DE FORTES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS QUI OBÈRENT L'EFFECTIVITÉ DU CONTRÔLE

La contraction des effectifs dédiés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, ainsi que la complexité croissante des actes transmis, ont eu un effet négatif sur l'effectivité du contrôle, telle qu'elle est ressentie par les élus locaux.

1. Des effectifs en baisse

Compte tenu de la baisse globale des effectifs des préfectures et de la rigidité des moyens nécessaires à certaines missions, comme la délivrance des titres, le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire ont fait office de variables d'ajustement au cours de la décennie écoulée.

Entre 2008 et 2016, les effectifs affectés au contrôle de légalité ont été fortement réduits : ils sont passés de 1 350 à 885 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une baisse de 34,4 %. Sur la période 2008-2012, les effectifs du contrôle budgétaire passaient de 490 à 291.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SUR 2008-2016

(équivalents temps plein travaillé - ETPT)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Contrôle de Légalité	1350	1173	1019	927	857	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	885
<i>Dont préfectures et DDI</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	750	723	683	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	715
<i>Dont sous-préfectures</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	269	203	174	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	170
Contrôle budgétaire	490	418	343	312	291	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur ; pour 2008, estimations.

n. d. : non disponibles

Selon l'analyse conduite par la Cour des comptes, cette baisse globale des effectifs se double d'une répartition très hétérogène entre départements. Dans le Calvados, un agent peut avoir à traiter 13 526 actes par an relevant de 174 communes ou EPCI tandis que, en Essonne, un agent traitera moins de 4 000 actes relevant de quatre communes.

Auditionnés par le rapporteur pour avis, les représentants des organisations syndicales des agents des préfectures ont jugé que ce sous-effectif atteignait un niveau alarmant et remettait en cause la qualité des contrôles opérés.

2. Une diminution du nombre de recours gracieux et de déférés préfectoraux à relativiser

L'engagement de la phase pré-contentieuse du contrôle de légalité, qui intervient si le contrôle des actes a révélé des irrégularités tant de forme que de fond, comme le déféré, demeurent à l'appréciation des préfets qui décident d'y recourir en fonction de la nature et de la gravité de l'illégalité observée.

L'évolution à la baisse du volume de recours gracieux et du nombre de déférés sur les dernières années est, en premier lieu, à mettre en relation avec la baisse tendancielle du nombre d'actes contrôlés (en diminution de 40 %) sur les sept dernières années. Sur la période 2010-2016, le nombre de recours gracieux est passé de 40 493 à 20 788, soit une baisse de 48,6 %. La plus forte diminution enregistrée concerne les actes de la commande publique et les actes d'urbanisme, alors que les actes de la fonction publique et la catégorie des « autres actes » ont connu une augmentation. Rapporté au nombre d'actes contrôlés, le taux de recours gracieux demeure toutefois dans une fourchette comprise entre 2 et 3 %.

Lors de son déplacement en Ile-et-Vilaine, le rapporteur pour avis a constaté que l'utilisation du recours gracieux se concentrait sur les actes relevant du champ prioritaire national et local de la stratégie de contrôle (sauf exception sur les actes dits non prioritaires en cas de signalement de la sous-préfecture ou d'un service déconcentré de l'État) et qui contiennent des irrégularités manifestes et substantielles ou qui relèvent de domaines où il est constaté des irrégularités répétées.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS GRACIEUX DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'actes contrôlés	1 734 558	1 317 321	1 117 874	1 183 232	1 394 487	1 059 856	1 039 425
Nombre de recours gracieux	40 493	32 226	29 507	28 466	40 900	20 182	20 788
Taux de recours gracieux	2,3%	2,4%	2,5%	2,4%	2,9%	1,9%	2,0%

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur.

Sur la même période, le nombre de déférés déposés a diminué de 3,3 %, passant de 721 à 697, alors que les demandes de suspension ont progressé de 19,1 % avec 282 demandes de suspension en 2010 contre 336 en 2016. Globalement, le niveau d'engagement des contentieux se maintient autour du millier d'actes : cela traduit une pratique raisonnée du déféré préfectoral.

Les déférés engagés concernent majoritairement les domaines de la commande publique et de l'urbanisme. Toutefois, sur les deux dernières années, de nombreux recours ont porté sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires assortis de demandes de suspension, qui ont abouti dans tous les cas à la suspension des décisions.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTIIONS CONTENTIEUSES ENGAGÉES DANS LE CADRE DE
L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de déférés déposés	721	709	804	696	1 940	636	697
Demande de suspension déposée	282	298	369	407	404	263	336
Déférés gagnés	290	343	326	707	1511	527	581
Désistement ou non-lieu	107	140	157	227	295	266	235
Taux de déférés	2,48%	3,41%	3,98%	3,63%	5,39%	5,15%	5,31%
Taux de déférés gagnés	80%	86%	78,60%	73,30%	83,5%	80,40%	79,60%

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur.

Selon les informations recueillies par le rapporteur pour avis, le pic observé pour l'année 2014 avec un nombre de déférés et de demandes de suspension supérieur à 2000 s'explique par le renouvellement des conseils municipaux et des conseils communautaires qui a donné lieu à la réception d'un flux supplémentaire de 690 000 actes (mise en place des assemblées et délégations des adjoints, des conseillers délégués et des vices présidents, accord local, délégations de fonction, signature, régime indemnitaire...). Ces actes entrant dans la stratégie prioritaire de contrôle, compte tenu de leur importance pour le fonctionnement des institutions locales et de leurs possibles conséquences sur la validité juridique des actes subséquents, ont donné lieu à l'engagement de procédures gracieuses et contentieuses plus systématiques.

Le rapporteur pour avis rappelle que le préfet dispose également de la faculté de saisir la chambre régionale des comptes, en dehors du cadre strict du contrôle budgétaire – par exemple, sur le fondement de l'article L. 1524-2 du code général des collectivités territoriales, des délibérations des organes dirigeants des sociétés d'économie mixte locales. Il lui semble regrettable que ces moyens juridiques ne soient plus guère utilisés.

3. Dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation, les préfets privilégient les interventions moins formelles

À côté de leur mission de contrôle de légalité, les services préfectoraux exercent également une fonction de conseil, qui tend à se développer en amont comme en aval de l'adoption d'un acte. Les préfets privilégient des interventions à visée pédagogique, moins formelles que des lettres d'observation valant recours gracieux ou des saisines du juge administratif.

Contrairement au recours gracieux qui comporte des effets sur la prorogation du délai de recours pour déférer, la lettre dite « pédagogique » ne revêt aucune valeur juridique. Elle vise simplement à appeler l'attention des collectivités sur la détection d'illégalités mineures répétées ou sur les faiblesses juridiques observées sur le contenu de leurs actes, en vue d'en tenir compte pour l'avenir dans l'édition d'actes similaires. **Il s'agit d'un procédé utilisé essentiellement lors de l'application d'une réglementation complexe ou pour la mise en œuvre d'une réforme qui appelle une démarche d'explication plus que de sanction.**

Interrogée par le rapporteur pour avis, la DGCL a fait savoir qu'elle n'assurait plus, depuis 2013, de suivi de l'activité de conseil au titre du contrôle de légalité, faute de définition d'un indicateur pertinent. Cependant, dans le cadre des déplacements effectués, les agents rencontrés estimaient que le volume de lettres pédagogiques tendait à croître ces dernières années dans un rapport de 3 à 1 par rapport au volume de recours gracieux.

La Cour a sévèrement critiqué ce développement de la mission de conseil, estimant que celle-ci prenait le pas sur le contrôle de légalité : « *si le conseil délivré en amont de l'adoption d'un acte se justifie pleinement, car il permet d'instaurer un dialogue à visée pédagogique, surtout avec les collectivités de petite taille, le conseil délivré en aval soulève une question de principe au regard de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité* ». Les magistrats financiers ajoutaient que « *le rôle pédagogique du conseil en amont devrait en effet laisser la place, une fois l'acte adopté et transmis à la préfecture, aux modalités d'intervention du préfet prévues par les textes* ».

Le rapporteur pour avis ne partage pas l'analyse de la Cour. Il estime au contraire que ces lettres ont un effet bénéfique sur le comportement des collectivités qui souvent rectifient leurs actes sans délai, ce qui évite l'enclenchement de la phase gracieuse ; celles-ci participent donc au souci constant de dialogue et d'accompagnement des élus. Il observe que ces lettres permettent également, en cas de délais forclos, d'obtenir la rectification des illégalités.

« Concours de police et négation de la décentralisation », Patrick Wachsmann, professeur à l'université de Strasbourg, AJDA 2019, p. 1721

La théorie du concours des polices est complexe, comme le relevaient Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino (AJDA 2011. 2219). Elle ne se résume pas à la solution aux termes de laquelle si les autorités locales peuvent prendre des mesures plus restrictives des libertés que celles arrêtées au niveau national, elles ne peuvent alléger les contraintes par rapport à ce qui a été décidé à ce dernier niveau : un maire peut interdire sur le territoire de sa commune la projection d'un film pourtant doté d'un visa d'exploitation par le ministre, mais ne peut autoriser un film auquel un tel visa a été refusé. En réalité, bon nombre de solutions, dont la dissymétrie qu'on vient de rappeler, reposent sur une défiance du juge administratif envers les collectivités territoriales, volontiers soupçonnées de démagogie.

La décision du Conseil d'Etat du 11 juillet 2019, *Commune de Cast*, s'inscrit dans cette logique, dans la droite ligne d'arrêts antérieurs, dont l'un, *Commune de Saint-Denis*, a été rendu en assemblée le 26 octobre 2011. Elle décide qu'une commune ne peut, fût-ce en invoquant le principe de précaution énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement et doté d'une valeur constitutionnelle, se prévaloir du risque allégué que présentent les compteurs électriques communicants, dits *Linky*, pour en suspendre l'installation dans l'attente d'expertises complémentaires. Une telle appréciation échappe tout simplement aux autorités locales, les textes chargeant les seules autorités d'Etat de la porter, au nom de capacités d'expertise sans égales dans les collectivités territoriales, ainsi que ces arrêts croient devoir le mentionner. Les exigences portées par la conception contemporaine du service public, en particulier celle d'interopérabilité, et celles de la santé publique se rejoignent ici pour conduire à la conclusion que seul l'Etat peut en être garant, le principe de précaution étant jugé impropre à perturber la répartition des compétences telle qu'elle est déterminée par les textes.

Cela revient à poser que les collectivités territoriales ne sauraient se mêler des affaires d'Etat ni même interférer avec elles. Acceptable lorsqu'il s'agit d'empêcher un maire d'user de ses compétences de police pour fermer les voies de la commune à des manœuvres militaires, la consécration du monopole étatique conduit, dans ce type d'affaires, à rendre quelque peu dérisoire la formule selon laquelle le principe de précaution est « applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions ». L'invocation du très discuté principe de dignité de la personne humaine n'avait pas empêché le Conseil d'Etat de conclure à la compétence du maire pour la défense d'une valeur qui paraissait par essence devoir se définir à l'échelon de la collectivité nationale. Aux grandes options de politique sanitaire, les collectivités locales ne peuvent accéder : l'Etat y est omniscient et, partant, seul compétent pour en connaître. S'il devait s'avérer ultérieurement que cette expertise s'est trouvée en défaut, l'engagement de la responsabilité de l'Etat réparera tout cela, comme l'a montré le cas des risques professionnels liés à l'amiante. Les contribuables devront alors faire les frais des conséquences nées d'éventuelles défaillances du savoir étatique. Il était assuré que le nuage de Tchernobyl avait eu le bon goût de s'arrêter au moment de franchir le Rhin. Les capacités d'expertise et les garanties techniques indisponibles au plan local n'eussent pas permis de démentir des certitudes si bien étayées...

En se faisant le garant intransigeant de l'uniformité des politiques publiques arrêtées par l'Etat, en tenant pour négligeable le caractère décentralisé de l'organisation de la République affirmé en 2003, le Conseil d'Etat reste dans son rôle historique. Est-il sage de le faire avec tant de raideur au moment où l'omniscience affirmée et l'autorité de l'Etat soulèvent le scepticisme de beaucoup ?

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

TROISIEME CONCOURS

1^{ère} épreuve d'admissibilité

DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de droit public consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

Cette épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que leur capacité de raisonnement critique et d'analyse juridique.

Il est attendu des candidats qu'ils rédigent une note sur une ou plusieurs questions de droit en examinant les différentes solutions possibles, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, et qu'ils fassent des préconisations opérationnelles.

Les candidats répondent à la commande à partir de leurs connaissances juridiques et, éventuellement, à l'aide d'un dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) destinés à nourrir leur réflexion. Ce dossier ne dépasse pas vingt-cinq pages.

SUJET

Une crise, inédite dans ses modalités et par son ampleur, menace de bouleverser l'économie des institutions instaurées par la Constitution du 4 octobre 1958. Les pouvoirs publics doivent adopter une série de mesures en vue de garantir la continuité institutionnelle.

Conseiller(ère) juridique du ministre chargé(e) des relations avec le Parlement, vous êtes chargé(e) de rédiger notamment, à partir des documents soumis à votre examen, une note sur la poursuite des activités du Parlement pendant la période de crise. Il vous est demandé, en particulier, de réfléchir à l'articulation des pouvoirs entre les assemblées parlementaires et le Gouvernement en période de crise et, sans sacrifier à l'efficacité commandée par l'urgence, de formuler une série de propositions en vue d'assurer le respect des compétences attribuées au Parlement par la Constitution.

	Documents joints	Pages
1.	Constitution du 4 octobre 1958, www.conseil-constitutionnel.fr (extraits)	1 à 3
2.	« The English Constitution », Walter Bagehot, note 14, 1867, juspoliticum.com/article/Le-gouvernement-portion-dirigeante-du-Parlement-Quelques-aspects-de-la-reception-juridique-hesitante-du-modele-de-Westminster-dans-les-Etats-europeens (extrait)	4
3.	« Qui fait la loi ? », Pierre Avril, <i>Pouvoirs</i> n° 114, 2005, www.revue-pouvoirs.fr (extraits)	5
4.	« Traité d'études parlementaires », Olivier Rozenberg et Eric Thiers, chapitre 5 : Le Parlement en droit constitutionnel, par Armel Le Divillec, éditions Bruylant 2018, pages 139-164 (extrait)	6
5.	Article 145 du règlement de l'Assemblée nationale, septembre 2019, www.assemblee-nationale.fr (extrait)	7
6.	Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, www.legifrance.gouv.fr	8 et 9
7.	Question écrite n° 28109 de Monsieur Ugo Bernalicis (La France Insoumise) au ministre de l'Intérieur, 7 avril 2020, www.questions.assemblee-nationale.fr	10
8.	« Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes », Boris Mirkine-Guétzévitch, <i>Revue internationale de droit comparé</i> , 1950, pages 605 et suivantes, www.persee.fr (extraits)	11
9.	« L'affaire Benalla et la Constitution : Le Sénat, organe de contrôle politique de l'Exécutif », Denis Baranger, 23 septembre 2018, blog.juspoliticum.com (extraits)	12
10.	Décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, www.conseil-constitutionnel.fr (extrait)	13
11.	Articles 1 à 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, www.legifrance.gouv.fr	14
12.	« Plainte auprès de la commission des requêtes de la Cour de Justice de la République », dirigée contre M. Edouard Philippe, Premier ministre, et Mme Agnès Buzyn, ancienne ministre de la santé et des solidarités, www.magazine-decideurs.com , 9 avril 2020 (extraits)	15
13.	« Un parlementarisme de guerre 1914-1919 », Fabienne Bock, éditions Belin, 2002, extraits des pages 311-312	16
14.	Composition au 18 mai 2020 de la Mission d'information de la conférence des Présidents de l'Assemblée nationale sur l'Impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19, www2.assemblee-nationale.fr	17 et 18

	Documents joints	Pages
15.	« 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats », Rapport de la Mission de suivi du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 de la Commission des lois du Sénat, 2 avril 2020, www.senat.fr (extraits)	19
16.	Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, www.conseil-constitutionnel.fr (extrait)	20
17.	Article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, www.legifrance.gouv.fr (extraits)	21 à 23
18.	« Coronavirus : l'exécutif sur la défensive face aux critiques de sa gestion de crise » Manon Rescan et Olivier Faye, 1 ^{er} avril 2020, www.lemonde.fr (extraits)	24

Article 20

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

[...]

Article 24

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. [...]

Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. [...]

Article 42

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

Article 43

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

[...]

Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. [...]

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

[...]

Article 48

[...] Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

[...]

Article 51-2

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

[...]

Article 68-1

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

Article 68-2

La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République. [...]

« The English Constitution », Walter Bagehot, 1867,
juspoliticum.com/article/Le-gouvernement-portion-dirigeante-du-Parlement-Quelques-aspects-de-la-reception-juridique-hesitante-du-modele-de-Westminster-dans-les-Etats-europeens (extrait)

Document n° 2

[...]

L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Suivant la théorie traditionnelle qu'on trouve dans tous les livres, ce qui recommande notre constitution c'est la séparation absolue du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ; mais en réalité ce qui en fait le mérite, c'est précisément la parenté de ces pouvoirs. (...) La législature, choisie en principe pour faire des lois a, dans la réalité, pour fonction principale de créer et conserver le pouvoir exécutif. (...)

[...]

L'examen de cette fabrication [de la loi] sera l'occasion de remettre en cause les lieux communs habituels sur le Parlement « chambre d'enregistrement », tant en ce qui concerne la phase initiale de la rédaction que le contenu des textes adoptés.

MESURE DE L'INITIATIVE

Le premier lieu commun concerne l'origine des lois. « Que reste-t-il du pouvoir législatif quand plus de 80% des lois émanent du gouvernement ? » s'interrogent, scandalisées, les gazettes, parfois rejointes par les législateurs eux-mêmes qui déplorent la portion congrue accordée à leurs propositions par l'ordre du jour des assemblées.

Tout d'abord, il convient de rectifier l'appréciation des statistiques brutes, qui donnent une idée erronée de la part du gouvernement dans l'initiative législative, en observant qu'un nombre important de lois autorisent la ratification de traités ou l'approbation d'accords internationaux en vertu de l'article 53C, car ces lois, qui n'ont pas de contenu normatif, émanent nécessairement de l'exécutif, dont la conduite des relations internationales est la prérogative. Par exemple, 351 projets étaient à l'origine des 432 lois promulguées sous la XI^e législature (1997- 2002), soit 81,25% de ces lois, mais on comptait parmi elles 210 lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un engagement international, ce qui ramène le pourcentage des projets hors ces lois à 63,5 %. Pour la session 2003-2004, 44 des 84 lois promulguées concernaient des engagements internationaux, auxquelles il faut ajouter les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les lois d'habilitation de l'article 38C qui relèvent également par nature constitutionnelle de la seule initiative gouvernementale. Dès lors, la proportion des projets dans la production normative proprement dite n'est pas aussi considérable que les données brutes le laisseraient penser.

Mais, surtout, l'appréciation procède d'une vision mythique de la séparation des pouvoirs qui ignore qu'aujourd'hui (plus encore qu'hier), « gouverner, c'est nécessairement adapter sans cesse les structures, les mécanismes institutionnels et les règles de droit à des impératifs nouveaux. Autrement dit, gouverner, c'est édicter des dispositions de portée générale, c'est donc, au sens matériel du terme, légiférer ». [...]

La loi est donc l'instrument privilégié du gouvernement, il en va d'ailleurs partout ainsi, comme l'attestent les exemples étrangers, et sous ce rapport, le Parlement français ne fait pas figure d'exception ». [...]

[...]

Depuis les débuts du constitutionnalisme libéral, le Parlement est l'objet, chez les juristes comme, avant eux, chez les élites politiques, d'un grave malentendu : il est (presque) toujours assimilé au « pouvoir législatif » et, de façon implicite, pratiquement réduit à lui. Tel est le cas pour un très grand nombre de juristes anciens comme contemporains. Tel est également le cas parfois des textes constitutionnels eux-mêmes. Il s'agit d'une fâcheuse erreur, erreur sur le plan juridique comme sur le plan politique et pratique. Elle ne laisse pas de fausser une partie des analyses des juristes sur le parlement.

[...]

Article 145

1. Sans préjudice des dispositions les concernant contenues au titre II, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement.
2. À cette fin, elles peuvent confier à plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions.
3. Une mission composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée.
4. Des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des présidents sur proposition du Président de l'Assemblée. Le bureau de ces missions est constitué dans les conditions prévues à l'article 143, alinéas 1 et 4. La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne. Ces missions d'information comprennent un député n'appartenant à aucun groupe.
[...]

Article 6

I. – Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.

Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

II. – Les articles L. 132-5 et L. 143-4 du code des juridictions financières sont applicables aux commissions d'enquête dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances.

Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les dispositions du troisième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse lui sont applicables.

Toute personne qui participe ou a participé aux travaux de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, de l'Autorité des marchés financiers ou des autorités auxquelles elles ont succédé, toute personne qui participe ou a participé à l'accomplissement des missions du Haut Conseil de stabilité financière ainsi que toute personne mentionnée au premier alinéa du I de l'article L. 511-33 du code monétaire et financier est déliée du secret professionnel à l'égard de la commission, lorsque celle-ci a

décidé l'application du secret conformément aux dispositions du premier alinéa du IV. Dans ce cas, le rapport publié à la fin des travaux de la commission, ni aucun autre document public, ne pourra faire état des informations recueillies par levée du secret professionnel.

III. – La personne qui ne comparaît pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines.

Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine.

En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables.

Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du bureau de l'assemblée intéressée.

IV. – Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables.

Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport.

L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.

Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne qui, dans un délai de vingt-cinq ans, sous réserve des délais plus longs prévus à l'article L.213-2 du code du patrimoine, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information.

M. Ugo Bernalicis alerte M. le ministre de l'Intérieur sur la situation des personnes placées dans les centres de rétention administrative.

Le 27 mars 2020, le Conseil d'État a refusé la fermeture des centres de rétention administrative (CRA), refusant par là-même de tirer les conséquences de l'exceptionnelle gravité de l'épidémie qui touche la France, alors que la commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Défenseur des droits, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté et le bureau de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme appellent à libérer tous les migrants en rétention administrative pendant la crise du covid-19.

Néanmoins, dans cette même décision, le juge des référés a reconnu que le droit de recevoir des traitements et des soins appropriés à l'état de santé des personnes concernées constituait une liberté fondamentale. Cela suppose donc que le nombre de personnes enfermées dans les centres de rétention soit drastiquement réduit pour éviter toute forme de promiscuité qui serait incompatible avec la lutte contre l'épidémie. Cela suppose aussi que le personnel des centres de rétention ainsi que les personnes retenues aient un accès constant et effectif aux moyens d'hygiène.

Cependant de nombreuses associations alertent sur la situation actuelle rencontrée dans les centres de rétention. Il y a peu, voire pas de masque, ni de gant, il y a un manque cruel de matériel de protection.

Pour M. le député, les centres de rétention ne sont pas adaptés au confinement sanitaire des personnes qu'ils renferment.

En effet, regrouper des personnes dont les parcours ne sont pas traçables, dans des lieux avec beaucoup de promiscuité, c'est exposer tout le monde : les personnes enfermées, les policiers, les unités médicales ou les intervenants extérieurs. Ce risque est pris alors que l'éloignement de ces personnes est aujourd'hui impossible, d'une part parce que la plupart des liaisons aériennes avec les pays vers lesquels elles devraient être renvoyées ont été interrompues, et d'autre part, parce que leur éloignement du territoire serait contraire aux recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) qui visent à limiter les risques d'exportation ou d'importation de la maladie.

En définitive, M. le député souhaite connaître :

- les dispositions et les moyens déployés pour protéger les personnes retenus ;
- les dispositions et les moyens déployés pour protéger les agents publics et les intervenants ;
- combien de personnes détenues ont été placées immédiatement en rétention depuis le début du confinement. Précisément, il souhaiterait avoir une cartographie par établissement des entrées en centre de rétention depuis la proclamation de l'état d'urgence sanitaire.

[...]

L'essence du parlementarisme moderne réside selon nous dans l'application politique et gouvernementale du principe majoritaire. Le peuple vote ; les élus forment un gouvernement. Ainsi le peuple *élit* – par le truchement de l'Assemblée – son gouvernement. Toute la portée politique du parlementarisme est là, et là seulement. Le sens *politique* du parlementarisme se définit par une seule formule : la majorité doit avoir son Exécutif. Ainsi apparaît le phénomène que nous avons appelé la *primauté politique de l'Exécutif* sous le régime parlementaire. Cette primauté est le postulat même du régime. Et le sens véritable du parlementarisme s'exprime donc par la formation de l'Exécutif. [...]

Gouverner, dans une démocratie parlementaire, nous l'avons dit tant de fois, ce n'est pas seulement « exécuter » ou appliquer les lois ; gouverner c'est donner l'impulsion à la vie publique, prendre des initiatives, préparer les lois, nommer, révoquer, châtier, agir.

L'Exécutif, sous le régime parlementaire, doit avoir (Angleterre) le monopole de l'initiative législative et budgétaire. L'Exécutif est l'âme de la législation sous le régime parlementaire. Contrairement aux vieilles théories livresques nées à l'aube du constitutionnalisme monarchique, sous le parlementarisme moderne c'est l'Exécutif qui, *politiquement*, légifère ; cet Exécutif fort, agissant, est une nécessité technique du parlementarisme moderne, et la *primauté politique* du pouvoir exécutif sert de base au fonctionnement normal du régime parlementaire.

[...]

[...] L'affaire Benalla n'est pas une affaire d'État. Ce n'est pas non plus un incident trivial. C'est un épisode, non pas majeur, mais tout à fait significatif de notre vie institutionnelle et politique. [...]

Avec les travaux de la commission d'enquêtesénatoriale (sur l'affaire Benalla), on en sait désormais infiniment plus sur nos institutions. [...]

On pourrait s'en tenir là, c'est-à-dire à la révélation de faits institutionnels importants. Mais personne, semble-t-il, n'a fait semblant de le croire. Tout le monde a compris que cette affaire remettait en question la légitimité politique de l'Exécutif. Lorsque le Président de la République lui-même a réagi à l'affaire, c'est pour désapprouver son ancien collaborateur, mais aussi pour dire que « s'ils veulent un responsable, il est devant vous, qu'ils viennent le chercher ». (AFP, 10 septembre 2018). La phrase avait peut-être une efficacité politique, mais elle ne prêtait pas beaucoup à conséquence. Car, sous la Cinquième République, personne ne peut « venir chercher » un président pour lui demander de rendre des comptes de son action. [...]

Les commissions d'enquêtes'ont pas très bonne presse sous la Cinquième République. Elles travaillent, certes, et souvent utilement. Mais elles ont peu d'impact politique. Pourtant, on pourrait bien se trouver à un tournant de ce point de vue. Car tant l'échec de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale que la réussite – car c'en est déjà une – de la commission sénatoriale portant sur les mêmes faits, marqueront la pratique institutionnelle.

Une commission d'enquête a pour mission... d'enquêter. Elle est là pour faire la lumière sur des faits. Elle ne saurait semble-t-il avoir pour fonction de remettre en cause la responsabilité du Président ou du Gouvernement. Pourtant, il est des réalités auxquelles les interprétations les plus sourcilleuses et les plus neutralisantes du régime de l'engagement de la responsabilité politique dans notre Constitution ne sauraient rien changer. C'est que la responsabilité politique est un vif argent. Elle n'est pas, au bout du compte, confinée dans des procédures, y compris celles des articles 49 et 50 de la Constitution. C'est une limite du parlementarisme dit rationalisé : la responsabilité politique ne se rationalise jamais totalement.

Pour le dire en termes textuels, la disposition de l'article 24 de la constitution selon laquelle « Le Parlement (...) contrôl''action du Gouvernement » et « évalue les politiques publiques » revêt ici une portée nouvelle : [...] elle a permis à la commission d'enquête, sans jamais sortir de son rôle spécialement sans jamais empiéter sur l'enquête judiciaire, de véritablement contrôler l'action gouvernementale et de remettre en cause – sans « l'engager » au sens étroit d'une motion de censure – sa responsabilité politique. Disons-le sans ambages : cette évolution est heureuse. Elle corrige quelque peu le déséquilibre causé dans les institutions par l'irresponsabilité présidentielle et par le fait (ultra) majoritaire qui joue actuellement à plein pour éviter tout contrôle de l'Assemblée Nationale sur le Gouvernement. On voit ici les limites de l'article 49, qui est loin d'épuiser la question de la responsabilité politique dans la Constitution. C'est depuis le Sénat (parent pauvre, chacun le sait, de l'article 49) et par la voie d'une « simple » commission d'enquête, qu'a été rendue possible ce qu'on pourrait appeler la mise en cause d'une « responsabilité informelle », ou si l'on préfère d'un « effet de responsabilité ». Le contrôle exercé ne peut pas ne pas être un contrôle politique. Et du contrôle politique à la remise en question de la responsabilité politique, il n'y a qu'un pas, ou, dirons-nous plutôt, il ne saurait y avoir de cloisonnement total. [...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 23 mars 2020, par le Premier ministre, sous le n° 2020-799 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.
2. Déposé devant le Sénat, première assemblée saisie, le 18 mars 2020, le projet de loi organique, pour lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été examiné en séance publique le lendemain.
3. Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution.

[...]

Article 1

L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

Article 2

L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.

Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

Article 3

La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

Article 4

La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

Article 4-1

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

« Plainte auprès de la commission des requêtes de la Cour de Justice de la République », dirigée contre M. Edouard Philippe, Premier ministre, et Mme Agnès Buzyn, ancienne ministre de la santé et des solidarités, www.magazine-decideurs.com, 9 avril 2020 (extraits)

Document n° 12

PLAINTÉ AUPRES DE LA COMMISSION DES REQUÊTES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE

POUR

Le docteur E.

Le docteur P.

Le docteur L.

Ayant pour avocat : Maître F. [...]

CONTRE

Monsieur Edouard Philippe, Premier Ministre,

Madame Agnès Buzyn, ancien Ministre de la Santé et des Solidarités

A L'HONNEUR DE VOUS EXPOSER [...]

Il a déjà été démontré que l'épidémie de COVID-19 constitue un sinistre qualifié par l'OMS d'« urgence de santé publique de portée internationale » et de pandémie.

Par ailleurs, cette épidémie est considérée comme suffisamment grave pour justifier la mise en place d'un confinement sanitaire inédit en France.

Il s'agit nécessairement d'une menace sanitaire grave qui permettait donc au Ministre de la Santé et des Solidarités de prendre toutes mesures permettant de lutter contre cette épidémie.

Il s'en infère que le Premier Ministre, comme le Ministre de la Santé et des Solidarités avaient conscience du péril et disposaient des moyens d'action, qu'ils ont toutefois choisi de ne pas exercer.

Classiquement les mobiles présidant à la commission de l'infraction sont indifférents à la constitution de celle-ci, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur le point de savoir pourquoi les différents ministres se sont abstenus de prendre les mesures.

L'élément moral de l'infraction est caractérisé.

L'infraction caractérisée en tous ses éléments justifie que votre commission engage des poursuites contre les personnes nommément désignées dans la présente plainte.

Vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à la présente plainte, je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs les membres de la Commission des Requêtes, l'expression de ma plus haute considération.

Fait à N., le 19 mars 2020

F.

En l'absence de dispositions spécifiques pour le temps de guerre, la République parlementaire s'est adaptée par tâtonnements et ajustements successifs aux contraintes nées du conflit, sans modifier les lois constitutionnelles de 1875. Alors que la liberté de la presse et la plupart des libertés publiques qui fondent la démocratie ont été suspendues par la proclamation de l'état de siège, alors que toutes les procédures électorales ont été repoussées jusqu'à la fin de la guerre, le maintien du Parlement en session et la volonté des députés et des sénateurs de participer à la conduite du pays ont constitué une garantie contre toute dictature civile ou militaire.

(...) En fait, dès janvier 1915, les grandes commissions des deux Chambres ont entrepris de reconquérir leur droit de contrôle sur l'exécutif, et à travers le gouvernement, sur les chefs militaires. En 1916, la Chambre a unanimement refusé de se dessaisir de ses prérogatives et a fait échouer le projet de décrets-lois présenté par Briand. Quant au gouvernement Clemenceau, sa force vient d'abord de ce qu'il a obtenu une majorité, dans les deux assemblées, qui ne s'est jamais défaite au cours de ses deux années d'exercice du pouvoir.

Tous les gouvernements se sont plaints des entraves que le contrôle parlementaire apportait à leur action. Mais, outre ce contrôle, inhérent au système parlementaire, les Chambres et leurs commissions ont aussi incité l'exécutif à prendre des mesures indispensables et exercé un rôle de stimulant de l'action gouvernementale. Les travaux de la commission sénatoriale de l'Armée ont incontestablement hâté la mise en fabrication des munitions et des armements nouveaux. [...]

Composition au 18 mai 2020 de la Mission d'information de la conférence des Présidents de l'Assemblée nationale sur l'Impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19, www2.assemblee-nationale.fr

Document n° 14

Nom	Fonction	Commissions	Groupe	Circonscription
<u>M. Richard Ferrand</u>	Président	Défense	La République en Marche	Finistère 6 ^e
<u>M. Éric Ciotti</u>	Vice- Président	Lois	Les Républicains	Alpes- Maritimes 1 ^{re}
<u>M. Gilles Le Gendre</u>	Vice- Président	Défense	La République en Marche	Paris 2 ^e
<u>M. Patrick Mignola</u>	Vice- Président	Affaires sociales	Mouvement Démocrate et apparentés	Savoie 4 ^e
<u>M. Boris Vallaud</u>	Vice- Président	Affaires sociales	Socialistes et apparentés	Landes 3 ^e
<u>M. Olivier Becht</u>	Secrétaire	Défense	UDI, Agir et Indépendants	Haut-Rhin 5 ^e
<u>M. Pierre Dharréville</u>	Secrétaire	Affaires sociales	Gauche démocrate et républicaine	Bouches-du- Rhône 13 ^e
<u>M. Bertrand Pancher</u>	Secrétaire	Affaires culturelles et éducation	Libertés et Territoires	Meuse 1 ^{re}
<u>Mme Mathilde Panot</u>	Secrétaire	Développement durable	La France insoumise	Val-de- Marne 10 ^e
<u>Mme Brigitte Bourguignon</u>	Co- rapporteure	Affaires sociales	La République en Marche	Pas-de-Calais 6 ^e
<u>Mme Yaël Braun-Pivet</u>	Co- rapporteure	Lois	La République en Marche	Yvelines 5 ^e
<u>Mme Françoise Dumas</u>	Co- rapporteure	Défense	La République en Marche	Gard 1 ^{re}
<u>M. Roland Lescure</u>	Co- rapporteur	Affaires économiques	La République en Marche	Français établis hors de France 1 ^{re}
<u>Mme Barbara Pompili</u>	Co- rapporteure	Développement durable	La République en Marche	Somme 2 ^e
<u>Mme Marielle de Sarnez</u>	Co- rapporteure	Affaires étrangères	Mouvement Démocrate et apparentés	Paris 11 ^e
<u>M. Bruno Studer</u>	Co- rapporteur	Affaires culturelles et éducation	La République en Marche	Bas-Rhin 3 ^e
<u>M. Éric Woerth</u>	Co- rapporteur	Finances	Les Républicains	Oise 4 ^e
<u>M. André Chassaigne</u>	Président de groupe	Défense	Gauche démocrate et républicaine	Puy-de-Dôme 5 ^e
<u>M. Jean- Christophe Lagarde</u>	Président de groupe	Défense	UDI, Agir et Indépendants	Seine-Saint- Denis 5 ^e
<u>M. Jean-Luc Mélenchon</u>	Président de groupe	Affaires étrangères	La France insoumise	Bouches-du- Rhône 4 ^e

Nom	Fonction	Commissions	Groupe	Circonscription
<u>Mme Valérie Rabault</u>	Présidente de groupe	Finances	Socialistes et apparentés	Tarn-et- Garonne 1 ^{re}
<u>M. Philippe Vigier</u>	Président de groupe	Affaires sociales	Libertés et Territoires	Eure-et-Loir 4 ^e
<u>M. Jean-Noël Barrot</u>	Représentant président de groupe	Finances	Mouvement Démocrate et apparentés	Yvelines 2 ^e
<u>Mme Josiane Corneloup</u>	Représentante président de groupe	Affaires sociales	Les Républicains	Saône-et- Loire 2 ^e
<u>Mme Marie Lebec</u>	Représentante président de groupe	Affaires économiques	La République en Marche	Yvelines 4 ^e
<u>M. Damien Abad</u>		Finances	Les Républicains	Ain 5 ^e
<u>Mme Sophie Auconie</u>		Développement durable	UDI, Agir et Indépendants	Indre-et-Loire 3 ^e
<u>Mme Émilie Bonnivard</u>		Finances	Les Républicains	Savoie 3 ^e
<u>M. Jean-René Cazeneuve</u>		Finances	La République en Marche	Gers 1 ^{re}
<u>M. Jean-Pierre Door</u>		Affaires sociales	Les Républicains	Loiret 4 ^e
<u>Mme Anne Genetet</u>		Affaires étrangères	La République en Marche	Français établis hors de France 11 ^e
<u>M. David Habib</u>		Finances	Socialistes et apparentés	Pyrénées-Atlantiques 3 ^e
<u>M. Alexandre Holroyd</u>		Affaires étrangères	La République en Marche	Français établis hors de France 3 ^e
<u>Mme Fiona Lazaar</u>		Affaires sociales	La République en Marche	Val-d'Oise 5 ^e
<u>M. Mickaël Nogal</u>		Affaires économiques	La République en Marche	Haute- Garonne 4 ^e
<u>Mme Michèle Peyron</u>		Affaires sociales	La République en Marche	Seine-et- Marne 9 ^e
<u>M. Laurent Saint-Martin</u>		Finances	La République en Marche	Val-de-Marne 3 ^e
<u>M. Olivier Serva</u>		Finances	La République en Marche	Guadeloupe 1 ^{re}
<u>M. Joachim Son-Forget</u>		Défense	Non inscrit	Français établis hors de France 6 ^e

[...]

Le Parlement doit également contrôler le contenu des **ordonnances prises sur les nombreuses habilitations** accordées au Gouvernement qui, si elles constituent des instruments appropriés à la situation d'urgence que nous connaissons, ne constituent en aucun cas un blanc-seing donné au Gouvernement.

Doté de moyens d'action étendus, le Gouvernement n'est pas investi des pleins pouvoirs et doit respecter le principe républicain de légalité pour chacune de ses décisions et pour leurs mesures d'application, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

[...]

Devant la gravité de la situation, en raison de l'importance sans précédent en temps de paix des restrictions temporaires apportées à l'exercice des libertés les plus fondamentales, du fait notamment de l'insuffisance des autres moyens d'action disponibles, la commission des lois du Sénat a créé en son sein une mission de suivi pluraliste, chargée d'assurer le contrôle du Gouvernement dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Cette méthode de travail s'inspire de celle mise en place avec succès pour évaluer la mise en œuvre des lois relatives à l'état d'urgence et de la loi sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme. Elle s'inscrit dans une **démarche coordonnée de l'ensemble des commissions permanentes du Sénat** destinée à assurer un suivi concret et exigeant de l'action du Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire.

[...]

[...]

En ce qui concerne le paragraphe IX :

79. Le paragraphe IX de l'article 11 définit les conditions d'information des assemblées parlementaires sur les mesures prises en application de cet article.

80. La séparation des pouvoirs résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Aux termes du premier alinéa de l'article 20 de la Constitution : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois. Le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du Gouvernement.

81. Le deuxième alinéa du paragraphe IX de l'article 11 impose aux autorités mentionnées à cet article, c'est-à-dire au ministre chargé de la santé, à l'Agence nationale de santé publique, à un organisme d'assurance maladie et aux agences régionales de santé, de transmettre « sans délai » à l'Assemblée nationale et au Sénat « copie de tous les actes » qu'elles prennent en application de cet article. Il ajoute que les assemblées parlementaires peuvent « requérir toute information complémentaire » dans le cadre du contrôle et de l'évaluation des mesures mises en œuvre.

82. Il est loisible au législateur de prévoir des dispositions assurant l'information du Parlement afin de lui permettre, conformément à l'article 24 de la Constitution, de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Toutefois, en prévoyant une transmission immédiate à l'Assemblée nationale et au Sénat d'une copie de chacun des actes pris en application de l'article 11 de la loi déferée, le législateur, compte tenu du nombre d'actes en cause et de la nature des données en jeu, a méconnu le principe de séparation des pouvoirs et les articles 20 et 21 de la Constitution. Dès lors, le deuxième alinéa du paragraphe IX de l'article 11 est contraire à la Constitution.

[...]

I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi et, le cas échéant, à les étendre et à les adapter aux collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution :

1° Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi, en prenant toute mesure :

- a) D'aide directe ou indirecte à ces personnes dont la viabilité est mise en cause, notamment par la mise en place de mesures de soutien à la trésorerie de ces personnes ainsi que d'un fonds dont le financement sera partagé avec les régions, les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie et toute autre collectivité territoriale ou établissement public volontaire ;
- b) En matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet :
 - de limiter les ruptures des contrats de travail et d'atténuer les effets de la baisse d'activité, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille, notamment en adaptant de manière temporaire le régime social applicable aux indemnités versées dans ce cadre, en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus, en adaptant ses modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel ;
 - d'adapter les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail ;
 - de permettre à un accord d'entreprise ou de branche d'autoriser l'employeur à imposer ou à modifier les dates de prise d'une partie des congés payés dans la limite de six jours ouvrables, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités de prise de ces congés définis par les dispositions du livre Ier de la troisième partie du code du travail et par les conventions et accords collectifs applicables dans l'entreprise ;
 - de permettre à tout employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus par les conventions de forfait et des jours de repos affectés sur le compte épargne temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation définis au livre Ier de la troisième partie du code du travail, par les conventions et accords collectifs ainsi que par le statut général de la fonction publique ;
 - de permettre aux entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale de déroger aux règles d'ordre public et aux

stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ;

[...]

- c) Modifiant, dans le respect des droits réciproques, les obligations des personnes morales de droit privé exerçant une activité économique à l'égard de leurs clients et fournisseurs ainsi que des coopératives à l'égard de leurs associés-coopérateurs, notamment en termes de délais de paiement et pénalités et de nature des contreparties, en particulier en ce qui concerne les contrats de vente de voyages et de séjours mentionnés aux II et III de l'article L. 211-14 du code du tourisme prenant effet à compter du 1er mars 2020 et les prestations relevant des séjours de mineurs à caractère éducatif organisés dans le cadre de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles ;

[...]

- e) Adaptant les dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, notamment pour prolonger, pour l'année 2020, le délai fixé au troisième alinéa du même article L. 115-3, et reportant la date de fin du sursis à toute mesure d'expulsion locative prévue à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution pour cette même année ;

[...]

- g) Permettant de reporter intégralement ou d'étaler le paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels et commerciaux et de renoncer aux pénalités financières et aux suspensions, interruptions ou réductions de fournitures susceptibles d'être appliquées en cas de non-paiement de ces factures, au bénéfice des microentreprises, au sens du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie ;

[...]

2° Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, toute mesure :

- a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative et, le cas échéant, les délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naître ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;

[...]

- l) Permettant aux autorités compétentes pour la détermination des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur ou des modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique d'apporter

à ces modalités toutes les modifications nécessaires pour garantir la continuité de leur mise en œuvre, dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats ;

[...]

8° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, de prendre toute mesure permettant de déroger :

- a) Aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs organes exécutifs, y compris en autorisant toute forme de délibération collégiale à distance ;
- b) Aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs organes exécutifs ainsi que leurs modalités ;
- c) Aux règles régissant l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales ;
- d) Aux règles d'adoption et d'exécution des documents budgétaires ainsi que de communication des informations indispensables à leur établissement prévues par le code général des collectivités territoriales ;
- e) Aux dates limites d'adoption des délibérations relatives au taux, au tarif ou à l'assiette des impôts directs locaux ou à l'institution de redevances ;
- f) Aux règles applicables en matière de consultations et de procédures d'enquête publique ou exigeant une consultation d'une commission consultative ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics ;
- g) Aux règles applicables à la durée des mandats des représentants des élus locaux dans les instances consultatives dont la composition est modifiée à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux.

II. - Les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire.

III. - Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

[...]

« Toutes celles et ceux qui cherchent déjà à faire des procès, alors que nous n'avons pas gagné la guerre, sont irresponsables, s'est agacé Emmanuel Macron, dans la matinée, en marge d'une visite sur un site de production de masques, en Maine-et-Loire. *Le temps viendra de la responsabilité, il est légitime et démocratique. A ce moment-là, la transparence complète devra être faite. Mais j'appelle d'abord à la dignité et à l'esprit de responsabilité.* » Ce qui n'empêche pas le pouvoir de se démultiplier dès maintenant pour justifier de son action.

[...]

Le premier ministre, Edouard Philippe, est à ce titre particulièrement envoyé au front. Après avoir déjà tenu une conférence de presse pendant près de deux heures, samedi, au côté du ministre de la santé, Olivier Véran, pour détailler la stratégie du gouvernement – « *Je ne laisserai personne dire qu'il y a eu du retard sur la prise de décision du confinement* », a alors martelé M. Philippe -, le locataire de Matignon devait se rendre, mercredi, en fin de journée, à l'Assemblée nationale, pour être auditionné par la toute nouvelle mission d'information mise en place par les députés sur le Covid-19.

Une logique de « *transparence* », juge un proche du chef du gouvernement, alors que la confiance de l'opinion publique est en berne quant à la capacité de l'exécutif à gérer la crise. « *Le premier ministre s'est engagé à répondre à toutes les questions, sans barguigner*, défend-on dans son entourage. *Nous sommes dans l'information sur ce qu'on fait et sur ce qui se passe. Nous n'avons rien à cacher.* »

Dirigée (et voulue) par le président (La République en marche, LRM) de l'institution, Richard Ferrand, cette mission d'information vise à contrôler l'exercice de l'état d'urgence sanitaire par le gouvernement. Selon ses promoteurs au sein de la majorité, elle se veut avant tout un outil voué à colmater les brèches.

[...]

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS EXTERNE

2^{ème} épreuve d'admissibilité

ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve consistant en une composition d'économie.
Un court dossier est mis à disposition des candidats

L'épreuve a pour objet de vérifier la capacité des candidats à utiliser l'analyse, les concepts et les outils économiques afin de formuler un diagnostic et de proposer des orientations argumentées et opérationnelles de politiques publiques.

Elle suppose, outre des connaissances en microéconomie et macroéconomie et la capacité de les mobiliser pour analyser des situations concrètes, une aptitude à décrire les enchaînements économiques et à faire le lien entre les outils de l'économiste et les problèmes économiques.

Le dossier, qui ne dépasse pas dix pages, est composé d'un ensemble de documents mis à la disposition des candidats pour nourrir leur réflexion. Son exploitation ne doit pas conduire le candidat à en rédiger une synthèse mais à en extraire les éléments utiles à la construction de son raisonnement économique. Le dossier ne se suffit pas à lui-même et l'épreuve suppose une bonne connaissance préalable des faits, concepts et mécanismes économiques.

SUJET

Les incitations économiques sont-elles efficaces ?

	Documents joints	Pages
1.	« Liste de critères pour apprécier les stratégies d’incitations à l’investissement direct étranger », Perspectives de l’investissement international, <i>www.oecd.org</i> , pages 125 à 127, 2003 (extrait)	1 et 2
2.	« Covid-19 : comment sauver nos entreprises de la faillite ? », Jean Peyrelevalde, <i>www.lesechos.fr</i> , 29 avril 2020	3 et 4
3.	« Tendances et perspectives mondiales », Rapport sur l’investissement dans le monde 2019, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), <i>www.unctad.org</i> , pages 1 à 6	5 à 7
4.	« Poids des prélèvements obligatoires en France et dans les autres grands pays de la zone euro », Analyses et Prévisions n°72, <i>www.rexecode.fr</i> , octobre 2019 « Statistiques sur l’investissement des entreprises innovantes », Etudes économiques de l’OCDE – France, synthèse, page 67, avril 2019 (extrait)	8
5.	« Faut-il établir des contreparties aux aides d’Etat versées aux entreprises ? » Béatrice Mathieu, <i>www.lexpansion.lexpress.fr</i> , 29 avril 2020 (extrait)	9
6.	« Les incitations monétaires en France entre 1998 et 2014 », Michaël Sicsic, <i>Economie et statistique n° 503-504</i> , <i>www.insee.fr</i> , page 14, 2018	10

Liste des sigles :

CICE : Crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi

ETI : Entreprise de taille intermédiaire

IDE (ou IED) : Investissement direct étranger

IR : Impôt sur le revenu

OCDE/OECD : Organisation de coopération et de développement économiques

PME : Petites et moyennes entreprises

PPE : Programmation pluriannuelle de l’énergie

RSA : Revenu de solidarité active

ZES : Zone économique spéciale

[...]

Les instruments

Les incitations à l'IDE sont généralement classées en trois catégories, à savoir les incitations fiscales, les incitations financières et les incitations réglementaires, qui sont toutes financées (ou, dans le cas des incitations réglementaires, offertes) par les autorités du pays ou de la région d'accueil.

Les **incitations réglementaires à l'IDE** sont des mesures qui visent à attirer des entreprises à capital étranger en leur offrant des dérogations aux règles et aux réglementations nationales ou infranationales. Bien que les autorités puissent en principe décider de déroger à n'importe quelle pratique réglementaire, elles se sont surtout employées dans la pratique à assouplir les obligations imposées aux investisseurs sur le plan environnemental, sur le plan social et sur le plan du marché du travail. Les incitations de ce type sont presque exclusivement accordées dans le cadre de stratégies ciblées, ou bien elles sont spécialement négociées dans le cadre de stratégies « improvisées » pour attirer d'importants projets d'investissement. Il convient cependant de noter que les informations disponibles sur ces pratiques sont fragmentaires, peu nombreuses, et pour la plupart limitées à des secteurs spécifiques de pays non membres de l'OCDE.

La décision d'offrir des **incitations financières à l'IDE** est souvent officiellement motivée par l'une des trois considérations suivantes. Premièrement, un pays ou une région d'accueil (ou un site à l'intérieur du pays ou de la région concernés) peut apparaître défavorisé par rapport à des sites comparables ailleurs, par exemple en raison de son stade de développement. Dans ce cas, les autorités se prononcent souvent en faveur d'efforts ciblés pour aider les investisseurs, dans un souci d'égaliser les chances. Les dépenses de ce type sont, dans de nombreux cas, largement génériques ou offertes à toutes les entreprises qui souhaitent investir dans une région donnée, et elles ne peuvent alors être considérées comme des incitations à l'IDE. Néanmoins, les dispositions spécifiques concernant l'investissement qui sont négociées entre les autorités et en particulier les grands investisseurs étrangers ont souvent comporté les éléments suivants :

- *Subventions au niveau des infrastructures.* L'une des méthodes privilégiées pour renforcer l'attrait d'un site (ou plus généralement d'une région) est d'offrir des infrastructures physiques (routes, chemins de fer, ports) ou des moyens de communication conçus pour répondre aux besoins des investisseurs.
- *Subventions à la formation de main-d'œuvre.* Dans nombre de cas – et notamment lorsque l'investissement concerne des activités qui sont nouvelles pour l'économie d'accueil –, les investisseurs sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, pénurie que les autorités locales proposent d'atténuer par des programmes de formation publics ou financés par le secteur public.

Deuxièmement, les autorités font souvent valoir que les coûts que doivent supporter les entreprises pour se relocaliser, ou pour créer de nouveaux établissements à une certaine distance des sites antérieurs, peuvent les empêcher de choisir les sites les mieux adaptés. D'après ce raisonnement, il paraît bon que les autorités d'accueil potentielles puissent offrir une subvention afin de couvrir ces coûts de délocalisation. Parmi ces différentes incitations financières, on peut citer :

- *Les aides à la relocalisation et à l'expatriation.* Les autorités peuvent offrir des subventions pour aider à couvrir les dépenses supplémentaires en capital des entreprises et les coûts concrètement liés à la délocalisation. Dans certains cas, les autorités du pays d'accueil contribuent aussi aux coûts de déménagement de différents membres du personnel, ainsi qu'aux dépenses familiales du personnel expatrié.
- *Aide administrative.* Les autorités peuvent recourir à des subventions implicites, en confiant par exemple aux organismes de promotion de l'investissement, dans le cadre des efforts faits pour assurer le meilleur service possible à la clientèle, le soin d'accomplir toute une série de tâches qui auraient sans cela incombé aux entreprises procédant à l'investissement. On peut en donner pour exemple le traitement préférentiel accordé par les autorités responsables de la réglementation, qui permet d'atténuer les obstacles administratifs – tels que les délais nécessaires pour obtenir les autorisations.
- *Subventions de salaire temporaires.* La phase de démarrage peut également être facilitée par la prise en charge temporaire d'une partie de la masse salariale du nouvel établissement.

Troisièmement, outre les deux catégories susmentionnées d'incitations à l'IDE qui se justifient généralement par le désir de remédier aux imperfections du marché et de compenser les coûts de transaction, les autorités peuvent chercher simplement à bénéficier des externalités supposées de la présence d'entreprises étrangères grâce à différentes incitations ciblées. (Ceci vaut également pour les incitations fiscales énumérées ci-dessous, dont beaucoup sont « aveugles » et ne permettent pas de corriger des défaillances spécifiques du marché.) Néanmoins, comme, pour des raisons politiques, les autorités

d'accueil sont généralement contraintes de ne pas donner l'impression de faire des cadeaux aux entreprises à capital étranger, ces subventions sont habituellement liées à la réalisation par les investisseurs d'activités spécifiques qu'il semble opportun d'encourager. On peut en donner les exemples suivants :

- *Crédits aux investisseurs.* Les autorités peuvent choisir d'accorder des prêts assortis de conditions favorables ou des bonifications d'intérêts aux entreprises étrangères dans le but spécifique de la réalisation d'un projet d'investissement donné. Elles peuvent aussi alléger les coûts de financement des investisseurs en leur offrant des garanties de prêt.
- *Biens fonciers et immobiliers.* Dans nombre de cas, les autorités nationales ou locales vendent des terrains ou des bâtiments aux investisseurs étrangers à des prix inférieurs à leur valeur marchande. Dans la mesure où le bien n'était pas précédemment utilisé, beaucoup voient dans cette pratique un moyen pratiquement gratuit d'encourager l'investissement (les coûts d'opportunité étant de ce fait ignorés).
- *Participation aux coûts.* Outre l'aide accordée aux investisseurs pour le financement de leurs dépenses de démarrage, les autorités vont parfois encore plus loin. Dans l'espoir de pouvoir ainsi influencer le comportement des investisseurs, elles peuvent contribuer au financement des coûts de commercialisation et de développement, et même, dans certains cas, aux coûts ordinaires d'exploitation. Cette participation aux coûts peut être directe, ou elle peut être accordée indirectement par le biais des fournisseurs de biens et de services.

[...]

Si l'on s'en tient aux prévisions actuelles de récession, les profits des entreprises pourraient être amputés de 30 %, estime Jean Peyrelevade. Comme à chaque crise, elles vont recourir au levier de l'endettement pour maintenir leurs liquidités.

Or c'est de fonds propres dont elles auraient besoin.

Il est temps de créer un outil public adéquat pour les en doter.

Le capital est un mot-valise, qui, en France, n'est pas populaire. Sans doute le concept évoque-t-il, par son seul énoncé, nos affrontements idéologiques et les fractures sociologiques qui affectent notre pays.

Cependant, nul ne met en cause la nécessité des investissements matériels (usines et machines) ou immatériels (marques, brevets, licences) qui sont indispensables au fonctionnement de notre appareil productif. Aucun Français, qu'il soit propriétaire ou locataire, ne discute l'opportunité de l'investissement immobilier. Enfin, dans une économie où circule une monnaie, le capital, au sens strictement financier du terme, du Livret A aux contrats d'assurance-vie, est largement répandu.

Non, ce qui est en cause est limitativement défini : c'est le capital investi en actions d'entreprise. Là se situe le cœur de notre conception du capitalisme et, en même temps, celui de nos contradictions.

Matelas de sécurité

Les fonds propres d'une entreprise, son actif net, c'est-à-dire la différence entre le total de ses actifs et celui de ses dettes, représentent le matelas de sécurité et de puissance à partir duquel elle peut à la fois se protéger de risques inattendus et investir dans la préparation de l'avenir. Mais cette arme essentielle, dont nous devrions tous encourager le développement au nom de l'intérêt général, est entre les mains des seuls actionnaires privés. Cette détention exclusive, fondée sur un droit de propriété « inviolable et sacré », est un facteur profond de division de notre société.

En effet, notre conception du capitalisme, de ce point de vue plutôt anglo-saxonne, est que le pouvoir va avec la propriété et, comme celle-ci, ne se partage pas. Certes, le fait syndical est chez nous pleinement reconnu. Mais l'existence organisée du dialogue social ne supprime ni la frontière sociologique entre les dirigeants et les dirigés (distinction qui nourrit tous les populismes), ni l'idée que l'entreprise est un lieu de conflit d'intérêts (ce qui nous renvoie à l'idée de lutte des classes) où, dans les meilleurs des cas, les discussions entre un patronat, parfois intelligent, et un syndicalisme, dont il arrive qu'il soit réformateur, permettent d'aboutir à des compromis.

Préférence pour la dette

Cette fracture va rendre encore plus difficile le redressement de notre économie, une fois terminée la crise sanitaire. En temps ordinaires, elle favorise le financement des entreprises plutôt par l'endettement que par l'augmentation des fonds propres. D'après les données de la Banque de

France, le taux d'endettement des sociétés non financières est inférieur à 50 % du PIB aux Etats-Unis, de l'ordre de 60 % dans la zone euro, de 40 % en Allemagne, et de 75 % chez nous. Plusieurs raisons à cela : les entreprises familiales n'aiment guère ouvrir leur capital, puisque cela entraîne le partage d'un pouvoir souvent assez autocratique. Lever de la dette est sociologiquement moins agressif qu'accumuler des fonds propres, et enfin l'Etat lui-même se prête au jeu, puisque financer une entreprise par de la dette est fiscalement plus intéressant pour son propriétaire que de le faire par augmentation de capital.

Faiblesse gravissime

Dans les temps extraordinaires que nous vivons, cette faiblesse devient gravissime. Certes, grâce à la généralisation du chômage partiel, l'Etat fait en sorte que la masse salariale des entreprises, nette de charges sociales, recule à peu près au même rythme que leur chiffre d'affaires. Mais les coûts fixes (ne serait-ce que l'amortissement des immobilisations), par définition, ne peuvent faire de même. Donc les profits vont presque partout diminuer, et de lourdes pertes apparaître dans les secteurs exposés. Les fonds propres vont globalement diminuer, et, avec eux, la résilience de l'appareil productif dans son ensemble : une entreprise qui n'a plus de fonds propres fait faillite.

A cette problématique centrale, le gouvernement n'a pour l'instant pas trouvé de réponse. Certes, à côté des facilités importantes accordées à titre définitif (heureusement !) au titre du chômage partiel, il multiplie les reports des charges fiscales et sociales et les garanties permettant aux entreprises de lever davantage d'argent auprès du système bancaire. Les montants évoqués sont considérables (deux à trois points de PIB).

Vague de faillites

Mais fournir de la liquidité « *quoi qu'il en coûte* » sous forme de dettes ne résout pas le problème. On peut estimer, à partir de chiffres macroéconomiques très simplifiés, que l'effet de levier global de l'appareil productif français (rapport de l'endettement brut à l'excédent brut d'exploitation) était hier de l'ordre de 4,5. Si le tiers des profits disparaît (hypothèse assez cohérente avec l'ampleur attendue de la dépression) et que cela est compensé en termes de liquidité par une augmentation des dettes, l'effet de levier global sera augmenté de 60 % et passera bien au-dessus de 7. D'où une vague de faillites qui touchera énormément de PME et d'ETI. Et il sera impossible de redresser rapidement un système productif privé de fonds propres et accablé de dettes.

Que se passera-t-il ? Des reprises multiples à la barre des tribunaux par ceux qui auront réussi à traverser la crise sans trop de difficultés ? Des vagues de rachats d'entreprises, plus ou moins ordonnées, par des fonds d'investissement qui auront protégé leurs ressources pendant l'effondrement général ? Quelques nationalisations trompeuses d'entreprises dites « stratégiques » ? Tout cela ne fait pas une vraie politique.

Arme décisive

Il manque une arme décisive dans l'arsenal gouvernemental. Nous avons besoin, pour sauver notre économie, d'un instrument public d'investissement en fonds propres ou quasi-fonds propres dans l'ensemble des entreprises qui en auraient besoin. Une révolution ? Certes, mais il ne s'agit pas de collectiviser. Juste d'inventer un nouveau système dans lequel le capital, pour être protégé, accepterait d'être partagé, en même temps que le pouvoir qui l'accompagne.

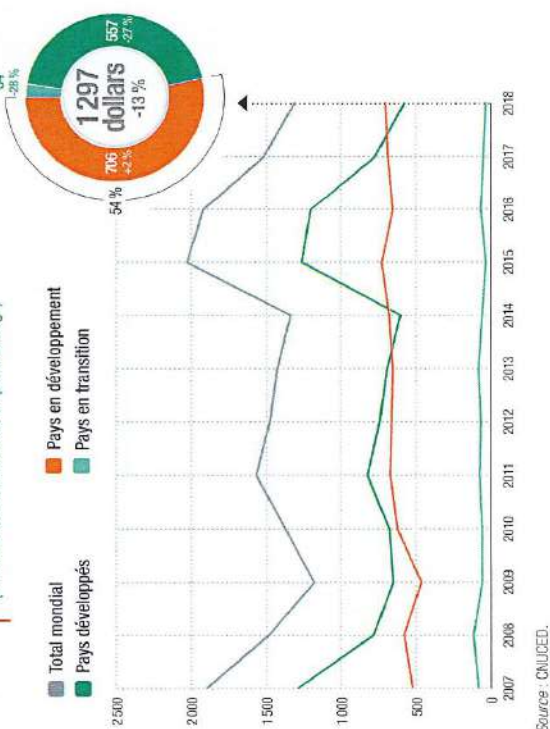
Tendances et perspectives mondiales

L'IED mondial a fléchi pour la troisième année consécutive

En 2018, les flux mondiaux d'investissement étranger direct (IED) ont poursuivi leur recul, chutant de 13 % pour s'établir à 1 297 milliards de dollars (fig. 1). Cette troisième année consécutive de déclin s'explique principalement par les rapatriements massifs des bénéfices à l'étranger accumulés par les entreprises multinationales américaines qui sont intervenus au cours des deux premiers trimestres de 2018, à la suite des réformes fiscales adoptées aux États-Unis à la fin de 2017.

La baisse enregistrée au premier semestre de 2018 (-40 % par rapport à la même période en 2017), due à des motifs fiscaux, a été compensée au

Figure 1 Entrées d'IED, au niveau mondial et par catégorie de pays, 2007-2018
(En milliards de dollars et en pourcentage)



Source : CNUCED.

second semestre par une multiplication des transactions. La valeur des fusions-acquisitions internationales a augmenté de 18 %, les entreprises multinationales des États-Unis ayant utilisé les liquidités de leurs filiales étrangères, qui n'étaient plus imposables.

L'IED à destination des pays développés est tombé à son niveau le plus bas en quinze ans

Les flux d'IED à destination des pays développés ont fléchi de 27 % pour tomber à leur niveau le plus bas depuis 2004. En Europe, les entrées d'IED ont diminué de moitié pour s'établir à moins de 200 milliards de dollars ; quelques grands pays d'accueil d'entreprises multinationales américaines ont enregistré des entrées inférieures aux sorties. (Le rapatriement de fonds par les entreprises multinationales des États-Unis s'est traduit par des entrées nettes négatives dans les pays d'accueil.) En Irlande et en Suisse, les entrées nettes d'IED sont respectivement tombées à -66 milliards de dollars et -87 milliards de dollars. Les flux d'IED vers le Royaume-Uni ont également diminué de 36 % pour s'établir à 64 milliards de dollars, les nouvelles prises de participation ayant diminué de moitié. Aux États-Unis, les entrées ont également baissé de 9 % pour se chiffrer à 252 milliards de dollars, ce qui correspond à la valeur moyenne enregistrée ces dix dernières années. Cette évolution s'explique principalement par le fait que la valeur des opérations internationales de fusion-acquisition a diminué d'un tiers. En Australie, le montant des entrées n'a jamais été aussi élevé, à 60 milliards de dollars, – car les filiales étrangères ont réinvesti un montant record de 25 milliards de dollars de leurs bénéfices dans le pays.

Les flux à destination des pays en développement ont résisté, progressant de 2 % pour se monter à 706 milliards de dollars. Du fait de cette hausse et de la baisse anormale qu'ont enregistrée les pays développés, la part des pays en développement dans les flux mondiaux d'IED a atteint pour la première fois 54 %. La présence des pays en développement parmi les 20 premières économies hôtes est restée inchangée (fig. 2). Les États-Unis sont restés les plus grands bénéficiaires de l'IED, suivis de la Chine, de Hong Kong (Chine) et de Singapour.

Les rapatriements massifs de fonds par les entreprises multinationales américaines se sont traduits par des sorties inférieures aux entrées ; de ce fait, les États-Unis ont disparu de la liste des 20 premiers pays investisseurs à l'étranger en 2018 (fig. 3). Dans l'ensemble, l'IED en provenance des pays développés en tant que groupe a diminué de 40 %, à 558 milliards de dollars.

Figure 2 Entrées d'IED, 20 premières économies destinataires, 2017 et 2018
(En milliards de dollars)

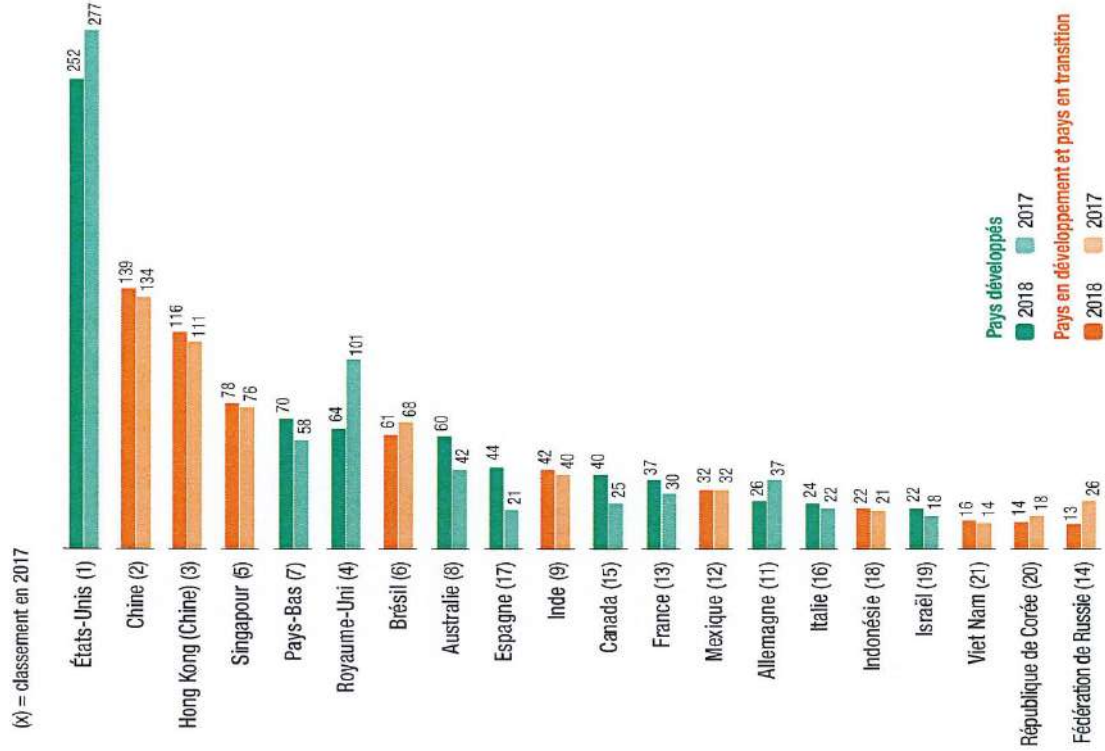
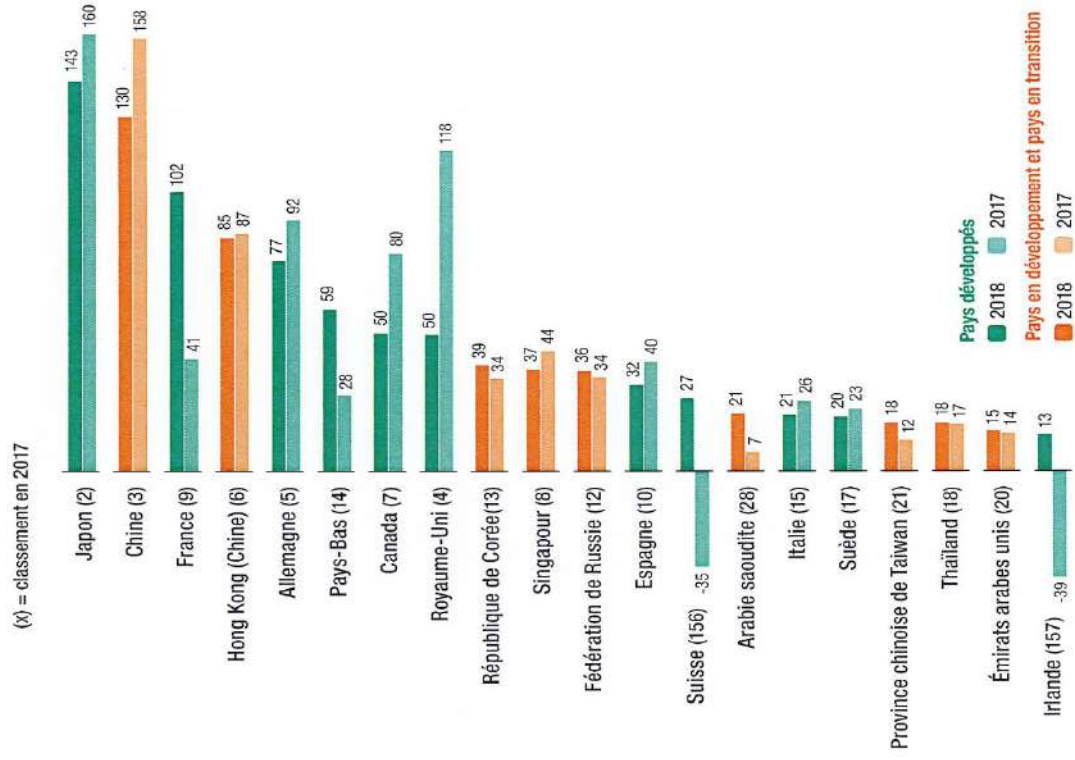


Figure 3 Sorties d'IED, 20 premières économies d'origine, 2017 et 2018
(En milliards de dollars)



En conséquence, la part de ces pays dans les sorties mondiales d'IED est tombée à 55 %, soit le niveau le plus bas jamais enregistré. Néanmoins, les investissements à l'étranger des entreprises multinationales européennes ont augmenté de 11 % pour atteindre 418 milliards de dollars. La France est devenue le troisième pays d'origine des investisseurs, avec des sorties d'IED de plus de 100 milliards de dollars en 2018.

Les investissements à l'étranger des entreprises multinationales des pays en développement ont diminué de 10 % pour s'établir à 417 milliards de dollars. Les flux d'IED en provenance des pays en développement d'Asie ont augmenté de 3 %, atteignant 401 milliards de dollars ; les investissements des multinationales chinoises ont baissé pour la deuxième année consécutive. L'IED en provenance de l'Amérique latine et des Caraïbes s'est fortement contracté.

Perspectives : un rebond est probable, mais la tendance de fond reste faible

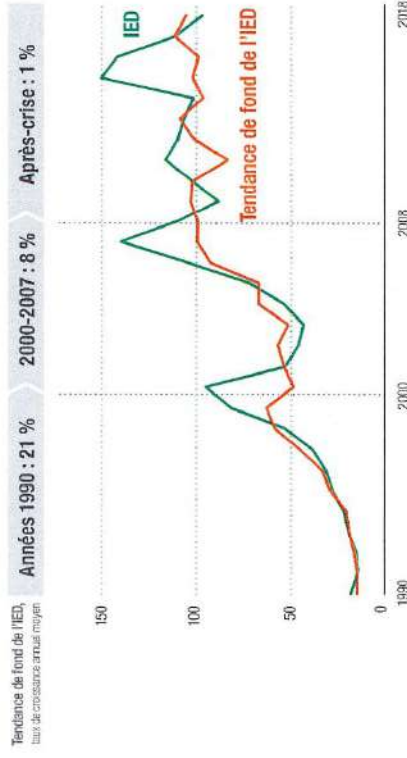
En 2019, les flux d'IED à destination des pays développés devraient repartir à la hausse à mesure que les effets des réformes fiscales inslaurées par les États-Unis s'estomperont. Les projets de création de capacités annoncés, qui sont un indicateur des dépenses prévues, laissent également entrevoir un rebond de l'IED, leur valeur ayant augmenté de 41 % en 2018 par rapport au faible niveau enregistré en 2017. Malgré tout, selon les projections, l'IED mondial ne devrait afficher qu'une reprise modeste de 10 % pour remonter à environ 1 500 milliards de dollars, en dessous de la moyenne des dix dernières années. Le potentiel de croissance est limité car la tendance de fond de l'IED reste faible. Les tensions commerciales font également planer un risque de baisse pour 2019 et les années suivantes.

La croissance tendancielle de l'IED est anémique depuis 2008. Si l'on exclut les facteurs ponctuels comme les réformes fiscales, les mégatransactions et les flux financiers volatiles, la croissance annuelle moyenne de l'IED n'a été que de 1 % au cours des dix dernières années, contre 8 % entre 2000 et 2007, et plus de 20 % avant 2000 (fig. 4).

Ce recul est notamment imputable à la baisse des taux de rendement de l'IED, à la multiplication des formes d'investissement qui nécessitent peu d'actifs et à l'existence d'un cadre moins favorable à l'investissement.

Figure 4 Entrées d'IED et tendance de fond, 1990-2018

(Indexé, 2010 = 100)



Source : ONUCEP.

Les investissements de création de capacités se sont redressés, mais de façon inégale

La valeur des projets d'investissement de création de capacités, qui s'était effondrée en 2017, est repartie à la hausse (+41 %) pour atteindre 961 milliards de dollars, principalement du fait du doublement des projets annoncés en Asie.

Le recul des investissements amorcé depuis longtemps dans le secteur manufacturier – essentiel pour le développement industriel des pays en développement – s'est arrêté en 2018. Dans les pays en développement, la valeur des projets annoncés dans le secteur manufacturier a augmenté de 68 % pour s'établir à 271 milliards de dollars. La plus grande partie de cette hausse a eu lieu en Asie, mais en Afrique aussi, la valeur des projets annoncés s'est nettement accrue (+60 %) ; elle a fortement baissé en Amérique latine et dans les Caraïbes.

L'augmentation dans le secteur manufacturier est attribuable dans une large mesure à des projets de grande envergure, principalement dans les industries de transformation liées aux ressources naturelles. Dans les pays en développement, le nombre de projets n'a progressé que de 12 %. La croissance du nombre de projets dans les secteurs d'activité qui se développent aux premiers stades de l'industrialisation – que les ZES ont souvent tendance à attirer – est restée morose.

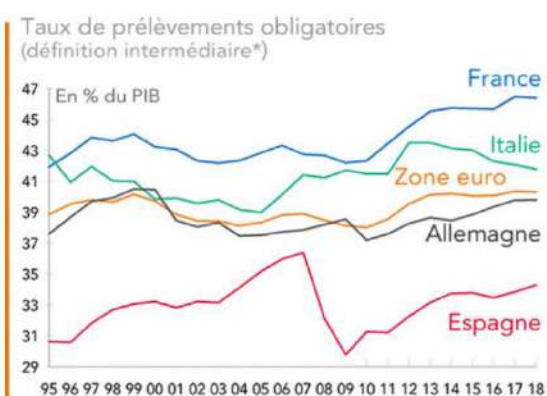
« Poids des prélèvements obligatoires en France et dans les autres grands pays de la zone euro », Analyses et Prévisions n°72, www.rexecode.fr, octobre 2019

Poids des prélèvements obligatoires en France et dans les autres grands pays de la zone euro

- N.72, octobre 2019

22/10/2019

A peu près stable entre 2017 et 2018, le poids des prélèvements obligatoires en France reste très supérieur à celui de ses principaux voisins. Le poids de la fiscalité du capital des ménages, sensiblement plus élevé qu'en Italie, en Espagne et plus encore qu'en Allemagne, n'a pas diminué après la réforme qui a rapproché en 2018 la règle fiscale française des standard européens. Les prélèvements pesant sur les coûts production, beaucoup plus lourds qu'en Allemagne en particulier, n'ont pas baissé non plus.



Source : Eurostat, Ameco

* hors crédits d'impôts et cotisations sociales imputées

Comparaison du poids des prélèvements obligatoires en France et dans les grands pays de la zone euro, au niveau global, de la fiscalité du capital des ménages et des impôts de production.

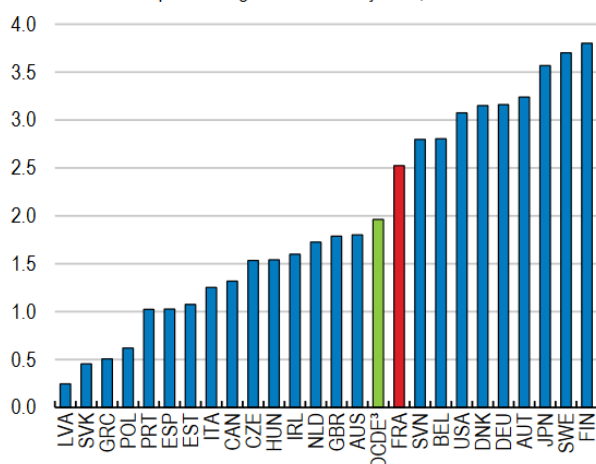
Les données comparables les plus récentes portent pour le niveau global sur l'année 2018, et sur 2017 pour la fiscalité du capital des ménages et les impôts de production.

« Statistiques sur l'investissement des entreprises innovantes », Etudes économiques de l'OCDE-France, synthèse, page 67, avril 2019 (extrait)

L'investissement des entreprises a stagné, malgré un soutien généreux en faveur de la R&D

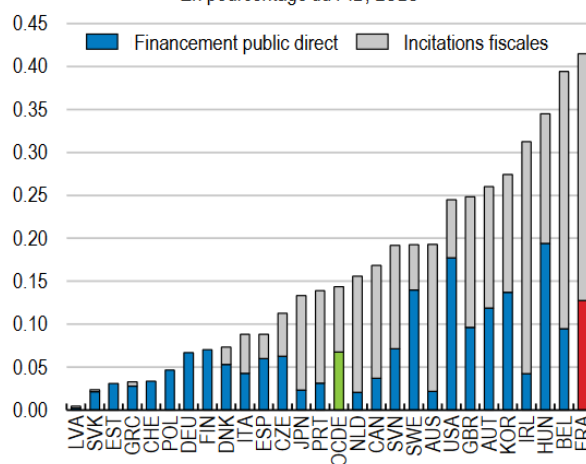
A. Intensité de R-D des entreprises'

En pourcentage de la valeur ajoutée, 2015



B. Aides publiques à la R-D des entreprises

En pourcentage du PIB, 2016



Source : OCDE (2018), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris ; OCDE (2019), *Indicateurs de l'OCDE sur les incitations fiscales à la R-D* (bases de données).

« Faut-il établir des contreparties aux aides d'Etat versées aux entreprises ? » Béatrice Mathieu, *www.lexpansion.lexpress.fr*,
29 avril 2020 (extrait)

Document n° 5

Certaines ONG réclament un conditionnement des aides d'Etat au verdissement des activités ou à la lutte contre l'optimisation fiscale.

Non. La priorité est la lutte contre un effondrement économique général
Par Olivier Babeau, président de l'Institut Sapiens

Il est d'abord regrettable que l'imposition de contreparties aux aides versées aux entreprises contribue à entretenir cette opposition si française entre dividendes et intérêts des salariés. Comme si le dividende n'était pas la rémunération d'un financeur essentiel de l'entreprise (l'actionnaire), mais une forme de spoliation du salarié. La France, hélas, reste prisonnière d'une compréhension simpliste du fonctionnement économique, qui ne serait que conflit et jeu à somme nulle. Ce sont bien des salariés qui risquent d'en être indirectement les victimes, tout autant que des actionnaires.

Il me semble ensuite que l'on se trompe d'enjeu. En conditionnant son aide, l'Etat est un peu dans la position du médecin qui exigerait un certificat de moralité de son patient avant de le soigner. L'exercice mené est celui d'un sauvetage du tissu économique. Il s'agit d'éviter un effondrement économique général de la France, qui serait créateur non seulement de grandes misères, mais aussi de profonds désordres sociaux et politiques. L'éventuelle "moralisation" des entreprises viendra après.

Il ne faudrait pas, de plus, que les conditions posées soient un prétexte commode pour baisser la facture (certes très salée), au détriment du but poursuivi, qui est celui de la préservation de l'emploi. Une fois de plus, la puissance publique risquerait de rater son but premier, tiraillée qu'elle est entre maints objectifs souvent contradictoires.

Le principe du conditionnement des aides actuelles fait craindre une surenchère interventionniste dans la gestion des entreprises. Les vannes ayant été ouvertes par la question des dividendes, la liste des exigences que ces dernières devraient respecter ne cesse de s'allonger. Greenpeace, par exemple, propose de conditionner les aides au bilan environnemental. Ces questions ont leur intérêt et viendront en leur temps, mais l'urgence de la situation et l'état de grande faiblesse des entreprises rendent l'immixtion dans leurs choix particulièrement intempestive.

Oui. Seuls les joueurs collectifs sortiront gagnants de cette crise
Par Pascal Demurger, directeur général de la Maif

La crise tout à fait inédite que nous vivons a au moins une vertu : celle de restaurer un impératif de solidarité. Nous sommes tous frappés, à tous les niveaux, dans tous les secteurs. C'est ensemble que nous nous relèverons.

Comment concevoir qu'une entreprise qui bénéficie d'une aide d'Etat, c'est-à-dire d'une aide de la collectivité, continue par ailleurs de distribuer des dividendes à ses actionnaires ou d'échapper à l'impôt ? Ce serait non seulement inefficace du point de vue économique, mais inacceptable du point de vue éthique. Il faut que l'aide soit dirigée en premier lieu vers ceux qui en ont le plus besoin, bien sûr, mais aussi et surtout vers ceux qui respectent les règles du jeu collectif.

Certaines entreprises font peser des charges sur la collectivité, des coûts indirects liés à la pollution, à la délocalisation ou encore à l'optimisation fiscale. L'Etat doit les prendre en compte pour fixer le montant des aides et des subventions qui leur sont attribuées, ainsi que dans la commande publique... La décision prise par le gouvernement de ne plus permettre à ces "mauvais élèves" de bénéficier des prêts garantis et des reports d'impôts ou de cotisations est un pas dans la bonne direction.

[...]

Le système socio-fiscal français permet une réduction des inégalités de niveau de vie, par l'impôt sur le revenu et les prestations monétaires¹. Or, les différents dispositifs socio-fiscaux assurant cette redistribution ont des effets sur les incitations au travail via leurs taux de prélèvements. Ces derniers correspondent à la proportion d'une hausse des revenus du travail qui revient au système socio-fiscal, soit parce qu'un prélèvement augmente, soit parce qu'une prestation sous conditions de ressources diminue. En général, plus les transferts sont redistributifs, plus ils produisent des taux de prélèvements marginaux (liés à une hausse marginale de revenu) et sur le retour à l'emploi (liés à une transition entre non emploi et emploi) élevés, susceptibles de réduire les incitations au travail et d'engendrer des distorsions dans les comportements des agents, notamment leur offre de travail. Par exemple, une hausse du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, en rendant le travail moins rémunérateur, peut conduire les individus à réduire leur revenu imposable², diminuant l'efficacité du système socio-fiscal.

Outre l'impôt sur le revenu, les autres prélèvements (cotisations et contribution sociales) et les prestations sous conditions de ressources (minima sociaux, allocations logement, prestations familiales, etc.) modifient les incitations à travailler (et potentiellement l'offre de travail). En effet, les prestations monétaires engendrent des taux marginaux élevés, leur montant diminuant avec une hausse de revenu après un certain seuil (taux marginal pouvant atteindre 100 % dans le cas de minima sociaux diminuant du même montant que la hausse de revenu). Cette dégressivité des prestations sociales diminue les gains de retour à l'emploi pour les inactifs, qui sont moins incités à retrouver un emploi. L'existence de trappe à inactivité et pauvreté liée à ces mécanismes a été dénoncée dans de nombreux rapports à la fin des années 1990 en France (CSERC, 1997 ; Bourguignon, 1998 ; Pisany-Ferry, 2000) et dans d'autres pays³. Par la suite, un ensemble de mesures visant à revaloriser le travail a été mis en œuvre dans les années 2000 (notamment la création de la prime pour l'emploi et du RSA). Du côté de la demande de travail, la fiscalité a été réformée pour augmenter l'emploi des bas salaires via les politiques de baisses de cotisations sociales et le CICE. Ainsi, la fiscalité et la redistribution ont été largement réformées pour inciter à l'emploi et lutter contre le chômage (L'Horty, 2007).

L'effet de ces dispositifs sur les incitations et sur l'offre de travail a été évalué par de nombreuses

études mais le plus souvent pour un dispositif spécifique (IR, RSA⁴, PPE⁵, aide à la garde d'enfants, etc.), alors que peu d'études ont étudié les incitations au travail et leurs modifications dans leur ensemble. C'est ce que nous proposons de faire dans cette étude.

Une mesure synthétique exhaustive des incitations monétaires au travail sur la marge intensive est donnée par le taux marginal effectif de prélèvements (TMEP)⁶, le terme « effectif » rendant compte de l'analyse intégrée de l'ensemble des dispositifs sociaux et fiscaux. Cet article a pour but de présenter un état des lieux détaillé des TMEP auxquels font face les personnes en emploi en France métropolitaine, suite à une petite augmentation de leur revenu d'activité. Selon Bourguignon (1998), « la distribution statistique des taux marginaux de prélèvements dans la population renseigne sur les coûts d'efficacité issus de la redistribution. Il est surprenant que cette information ne soit pas plus systématiquement élaborée, utilisée et diffusée ». Nous complétons cette analyse des incitations sur la marge intensive par celle sur la marge extensive en décrivant les taux effectifs de prélèvements de retour à l'emploi (TEPE). Le TEPE est le pendant du TMEP sur la marge extensive : il mesure non pas l'effet d'une variation marginale du revenu mais de la transition non emploi-emploi. Les TEPE dépendent directement des TMEP : une hausse des taux marginaux ponctuelle à un certain revenu augmente les TEPE pour les revenus supérieurs. La prise en compte de l'ensemble des transferts par les TMEP et TEPE offre une vue d'ensemble de la complexité du système socio-fiscal.

1. Le rapport interdéclaire des niveaux de vie est divisé par 4 après redistribution, pour les 2/3 du fait des prestations (Insee, 2018).

2. Voir la revue de littérature de Saez et al. (2012) sur le sujet.

3. Débat autour du « Making work pay » initié par l'OCDE (OCDE, 1997) et mise en place de système de prime pour l'emploi aux États-Unis et au Royaume-Uni (respectivement EITC et WFTC).

4. Voir les dossiers sur le RMI et RSA dans les numéros 346-347 et 467-468 de la revue *Economie et Statistique*, ou encore Gurgand et Margolis (2008).

5. Voir par exemple Bargain et Terraz (2003) et Lehmann et al. (2013).

6. On peut aussi parler de taux marginaux effectifs nets de prélèvements comme Bourguignon (1998) ou encore de taux marginaux effectifs de prélèvements nets comme Legendre et al. (2003). Pour plus de commodité, on pourra par la suite parler de taux marginal.

* Simple présentation de l'article développé des pages 13 à 35.

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS INTERNE

2^{ème} épreuve d'admissibilité

ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve d'économie consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier, à partir d'une mise en situation au sein d'une administration, l'aptitude du candidat à formuler un diagnostic économique s'appuyant sur les données statistiques figurant dans le dossier et, le cas échéant, sur des calculs simples, et à proposer des orientations argumentées de politique publique. Cette note d'analyse et de propositions suppose, outre des connaissances en micro-économie et macro-économie et la capacité de les mobiliser pour analyser des situations concrètes, une aptitude à décrire les enchaînements économiques, à faire le lien entre les outils de l'économiste et les problèmes économiques et à construire des propositions de politiques publiques.

La mise en situation place le candidat en position de responsabilité dans une administration. Elle comporte un contexte, un commanditaire, une motivation de la commande et une formulation de la ou des questions auxquelles la note doit répondre de manière précise, sans emprunter la forme d'une dissertation. Le candidat doit appréhender la problématique au regard des concepts et outils économiques, analyser les propositions figurant éventuellement dans le dossier et les compléter au besoin par des recommandations élaborées à partir de ses connaissances et réflexions personnelles. Les propositions doivent mettre en évidence les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables. La dimension historique, la dimension comparative et les enjeux européens doivent apparaître chaque fois que nécessaire. Le dossier ne dépasse par vingt-cinq pages.

SUJET

Vous êtes chef(fe) de bureau à la Direction Générale du Trésor. Dans le cadre de la préparation d'une réunion interministérielle, votre Directeur vous demande de rédiger une note d'analyse sur la planification écologique.

A partir du dossier joint et en mobilisant vos propres connaissances, vous réaliserez un point d'étape sur la planification écologique en France et plus largement en Europe et formulerez des propositions pour la rendre plus efficace au regard des enjeux contemporains.

		Pages
1.	« Tableaux de l'économie française », <i>Collection INSEE Références</i> , édition 2020 (extraits)	1 à 6
2.	« La planification écologique ne serait-elle pas un moyen efficace de réduire l'incertitude sur l'avenir ? », Dominique Plihon, économiste, <i>www.lemonde.fr</i> , 15 mai 2020	7 et 8
3.	« Faut-il recréer le Commissariat Général au Plan ? », Claude Sicard, <i>www.lefigaro.fr</i> , 22 avril 2020 (extraits)	9
4.	« La planification écologique : une ardente obligation », Aurore Lalucq, <i>www.alternatives-économiques.fr</i> , 1 ^{er} mars 2013 (extraits)	10
5.	« Le prix du carbone a une place centrale dans la transition environnementale », propos recueillis par Antoine Reverchon, <i>www.lemonde.fr</i> , 29 novembre 2019 (extraits)	11 à 13
6.	« Après la crise, le temps de la monnaie verte », Thomas Piketty, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, École d'économie de Paris, <i>www.lemonde.fr</i> , 9 mai 2020 (extraits)	14 et 15
7.	« Prospective énergie : les visions de 1997 pour 2020 se sont-elles réalisées ? » François Moisan, <i>La Revue de l'Énergie n° 647</i> , novembre-décembre 2019 (extraits)	16
8.	« Électricité verte : les avantages d'une approche européenne », <i>Lettre du Trésor-Éco n°197</i> , mai 2017 (extraits)	17 à 20
9.	« Projections et incertitudes sur le changement climatique à l'ère des politiques climatiques minimales », William D. Nordhaus, <i>American Economic Journal</i> , <i>www.doi.org</i> (extraits)	21 et 22

Liste des sigles

BCE :	Banque centrale européenne
CAPS :	Centre d'analyse, de prévision et de stratégie
CNRS :	Centre national de la recherche scientifique
DARES :	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DEP :	Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
PIB :	Produit intérieur brut
UE :	Union européenne
UTCATF :	Utilisation des terres et changement d'affectation des terres et de la foresterie

Environnement 2.1

Valeur ajoutée et emploi dans les éco-activités en 2017

	Valeur ajoutée en milliards d'euros	Emplois en milliers d'EQTP
Protection de l'environnement	16,9	272,1
Pollution de l'air	0,6	7,6
Eaux usées	4,6	61,2
Déchets	6,0	84,5
Déchets radioactifs	0,3	3,5
Réhabilitation des sols et eaux ¹	4,1	96,2
Bruit	0,5	6,5
Nature, paysage, biodiversité	0,8	12,7
Gestion des ressources	8,5	110,9
Gestion des ressources en eau	0,5	6,3
Récupération	1,5	23,7
Maîtrise de l'énergie	1,3	25,7
Énergies renouvelables	5,3	55,2
Activités transversales	6,3	82,6
Services généraux publics	2,5	35,5
Recherche et développement (R&D)	2,6	33,2
Ingénierie	1,2	13,9
Total	31,6	465,5

1. Protection et restauration des sols et masses d'eau, y compris agriculture biologique.

Note : données provisoires.

Sources : Ademe ; Agence BIO ; Douanes ; Insee ; SDES.

Évolution du montant des recettes des taxes environnementales

	en millions d'euros courants		
	2000	2010	2018
Taxes sur l'énergie	26 300	29 830	46 708
Taxes sur les transports	3 605	5 414	6 317
Taxes sur la pollution et les ressources	2 118	2 451	2 924
Total des taxes environnementales	32 023	37 695	55 949

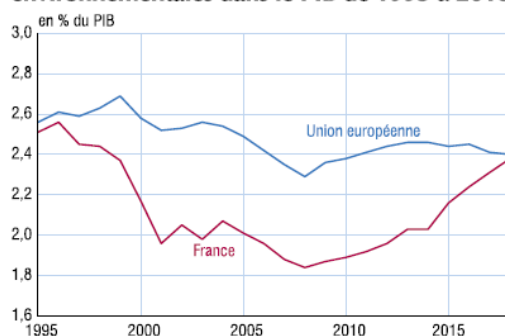
Source : Eurostat (extraction du 31 janvier 2020).

Dépenses liées à l'environnement

	en millions d'euros courants		
	2000 (r)	2010 (r)	2017 (p)
Protection de l'environnement (1)	29 418	45 258	49 156
Air	1 636	3 454	2 443
Eaux usées	9 641	12 669	12 857
Déchets	9 316	14 927	18 138
Sol, eaux souterraines et de surface	737	1 611	1 749
Bruit	1 550	1 933	2 017
Biodiversité et paysages	1 132	1 708	2 269
Déchets radioactifs	570	729	634
Recherche et développement	3 217	3 709	4 799
Administration générale	1 617	4 518	4 250
Dépense de gestion des ressources (2)	13 195	19 449	20 623
Adduction en eau potable	9 790	13 910	13 987
Récupération	3 406	5 539	6 636
Dépense liée à l'environnement (1)+(2)	42 613	64 707	69 779
Espaces verts urbains	2 131	3 354	...
Énergies renouvelables	...	26 357	...

Source : SDES.

Évolution de la part des recettes environnementales dans le PIB de 1995 à 2018



Source : Eurostat (extraction du 31 janvier 2020).

Occupation physique des sols de l'UE en 2015

	en % de la superficie totale							
	Forêts ¹	Sols cultivés	Prairies	Eaux	Zones humides	Zones artificielles ²	Landes ³	Sols nus ³
Allemagne	34	32	22	2	1	7	1	1
Autriche	43	15	25	2	0	4	6	5
Belgique	25	29	31	2	1	11	2	1
Bulgarie	41	29	19	1	0	2	6	2
Chypre	23	19	13	1	0	5	23	16
Croatie	46	17	19	1	0	4	12	1
Danemark	18	51	18	2	2	7	2	1
Espagne	29	21	19	1	0	3	17	10
Estonie	57	14	16	5	4	2	2	1
Finlande	68	6	4	10	5	2	4	1
France	30	29	27	1	0	5	4	4
Grèce	32	15	19	1	1	3	25	3
Hongrie	24	44	20	2	1	4	2	3
Irlande	12	6	56	2	6	4	13	1
Italie	33	25	22	2	0	7	7	5
Lettonie	54	14	23	2	2	2	2	1
Lituanie	38	29	25	2	1	3	1	1
Luxembourg	34	23	29	0	...	10	3	0
Malte	5	26	23	1	...	24	14	6
Pays-Bas	13	24	36	10	1	12	2	1
Pologne	36	33	23	2	1	4	1	2
Portugal	34	12	24	1	0	5	19	5
Rép. tchèque	38	32	22	1	0	5	1	1
Roumanie	33	32	27	2	2	2	2	1
Royaume-Uni	12	20	36	2	3	7	19	2
Slovaquie	45	27	20	1	0	3	4	1
Slovénie	61	10	22	1	0	3	3	1
Suède	64	4	5	9	5	2	6	5
UE	38	22	21	3	2	4	7	3

1. Y c. autres zones boisées.

2. Les zones artificielles comprennent les constructions couvertes, les zones construites non-bâties et les équipements linéaires (routes et voies ferrées).

3. Les landes sont des zones dominées par des arbustes et des plantes ligneuses, les sols nus des zones sans végétation ou recouvertes de lichens.

Source : Eurostat (enquête de 2015, dernière mise à jour des données 24 octobre 2019), Lucas.

Utilisation des ressources 2.2

Consommation intérieure de matières et productivité matières

en millions de tonnes

	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2016
Biomasse	204,1	216,8	249,2	228,0	226,6	259,2	231,5	217,0
Minerais métalliques et produits principalement métalliques	29,6	22,8	23,3	18,7	15,0	18,2	19,6	18,7
Minéraux non métalliques	446,3	416,8	459,5	451,7	394,6	369,6	352,7	354,7
Combustibles fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel)	145,9	139,1	149,1	153,5	142,0	125,1	130,6	127,5
Autres	5,2	3,5	3,1	5,1	6,1	5,1	5,7	7,2
Consommation intérieure apparente de matières (DMC)	831,1	798,9	884,1	857,0	784,3	777,2	740,2	725,2
Productivité matière (PIB en volume/DMC, €/kg)	1,3	1,5	1,7	2,1	2,5	2,8	3,0	3,1
DMC/habitant (en t/hab)	14,3	13,4	14,6	13,6	12,1	11,7	11,1	10,9

Note : données révisées, mises à jour en décembre 2019.

Sources : DGDDI ; Sessi (jusqu'en 2008) ; SSP, Agreste, traitements SDES ; Unicem.

État des masses d'eau au regard de la directive-cadre sur l'eau en 2016

en % des masses d'eau

	Eau de surface		Eau souterraine	
	État écologique ¹	État chimique ¹	État quantitatif	État chimique
Très bon	8,2	///	///	///
Bon	36,0	62,9	89,8	69,1
Moyen	39,4	///	///	///
Médiocre	12,4	///	///	///
Mauvais	3,6	15,9	10,2	30,9
Indéterminé	0,4	21,2	///	///
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Voir définitions en annexe.

Sources : Agence française pour la biodiversité (a remplacé l'Onema au 1^{er} janvier 2017) ; agences et offices de l'Eau ; délégations de bassins ; ministère de la Transition écologique et solidaire.

Production de déchets en 2016

en millions de tonnes

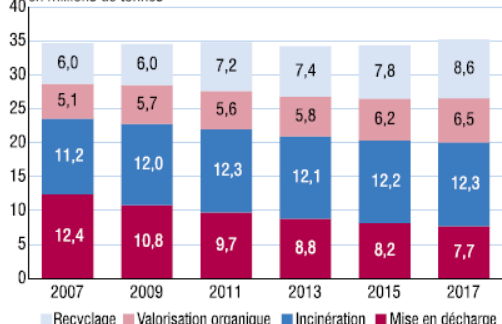
	Déchets minéraux non dangereux	Déchets non minéraux non dangereux	Déchets dangereux	Total
Agriculture et pêche	///	1,0	0,3	1,3
Industrie	4,2	17,6	2,8	24,6
Construction	209,2	12,4	2,8	224,4
Tertiaire	0,8	17,9	1,0	19,6
Traitement des déchets, assainissement, dépollution	3,2	17,2	3,4	23,7
Ménages	2,8	25,5	0,7	29,1
Total	220,2	91,4	11,0	322,7

Note : données définitives.

Source : SDES.

Devenir des déchets ménagers et assimilés par mode de traitement

en millions de tonnes



Champ : hors déblais et gravats. Note : données révisées pour 2015 et 2017.

Sources : Ademe ; SDES.

Consommation finale brute d'énergies renouvelables par filière

en milliers de tep

	2005	2018 (p)
Hydraulique renouvelable normalisé	5 685	5 142
Éolien normalisé	96	2 487
Solaire photovoltaïque	2	909
Énergies marines	41	41
Géothermie électrique et thermique	115	182
Solaire thermique	49	176
Pompes à chaleur	203	2 592
Biomasse et déchets	8 506	10 204
Biogaz	90	557
Carburants renouvelables	591	3 398
Consommation finale brute d'EnR¹	15 378	25 688

1. Énergies renouvelables.

Source : SDES.

Déchets municipaux générés et part des énergies renouvelables dans l'UE

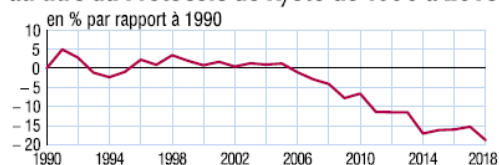
	Déchets municipaux générés en kg par habitant		Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en %	
	2005	2017	2005	2017
Allemagne	565	(r) 627	(r) 7,1	15,5
Autriche	575	570	23,7	32,6
Belgique	482	(r) 411	2,3	9,1
Bulgarie	588	435	9,4	18,7
Chypre	688	(e) 637	3,1	9,9
Croatie	(e) 336	416	(r) 23,7	27,3
Danemark	736	(r) 782	16,0	35,8
Espagne	588	(r) 473	(r) 8,4	17,5
Estonie	433	390	(r) 17,4	29,2
Finlande	478	510	28,8	41,0
France	529	(r) 526	9,6	16,3
Grèce	442	504	7,0	17,0
Hongrie	461	385	6,9	13,3
Irlande ¹	731	581	(r) 2,8	10,7
Italie	546	(r) 488	7,5	18,3
Lettonie	320	(r) 411	32,3	39,0
Lituanie	387	455	16,8	25,8
Luxembourg	672	(r) 615	1,4	6,4
Malte	623	(r) 631	0,1	7,2
Pays-Bas	599	513	2,5	6,6
Pologne	(e) 319	(e) 315	6,9	10,9
Portugal	452	487	19,5	28,1
Rép. tchèque	289	344	7,1	14,8
Roumanie	(e) 383	272	(r) 17,2	24,5
Royaume-Uni	581	468	1,3	10,2
Slovaquie	273	378	6,4	11,5
Slovénie	494	471	16,0	21,5
Suède	479	452	(r) 40,5	54,5
UE	(e) 515	(e) 487	(r) 9,1	17,5

1. Données 2016 pour les déchets municipaux.

Source : Eurostat (extraction du 24 décembre 2019).

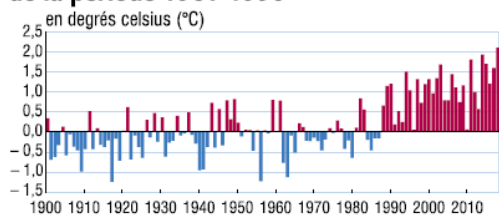
Changement climatique et effet de serre 2.3

Évolution des émissions de gaz à effet de serre au titre du Protocole de Kyoto de 1990 à 2018



Champ : France et régions ultra-périphériques appartenant à l'UE. Note : évolution du pouvoir de réchauffement global (PRG) ; données 2018 provisoires. Source : Citepa, calculs Insee.

Écart à la moyenne des températures de la période 1961-1990



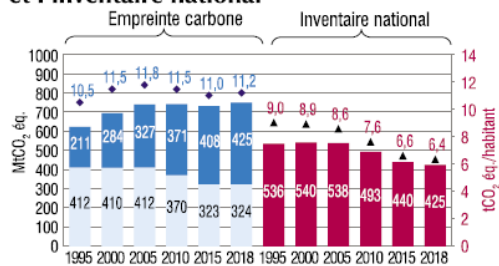
Champ : France métropolitaine. Note : le dernier point affiché correspond à l'année 2018. Source : Météo-France.

Émissions de gaz à effet de serre hors UTCATF par secteur d'activité

	1990 (r)	2000 (r)	2005 (r)	2018 (e)
Transports ¹	124	143	146	137
Industrie manufacturière	144	127	116	79
Agriculture et sylviculture	93	94	89	86
Résidentiel, tertiaire, institutionnel et commercial	93	97	111	84
Transformation de l'énergie ²	78	71	74	46
Traitement centralisé des déchets ³	15	19	19	14
Total hors UTCATF	548	552	555	445

1. Trafic domestique uniquement. 2. Y.c. l'incinération des déchets avec récupération d'énergie. 3. Hors incinération des déchets avec récupération d'énergie. Champ : France et régions ultra-périphériques appartenant à l'UE. Note : l'année 1990 est la valeur de référence dans le cadre du protocole de Kyoto. Données hors UTCATF et aviation internationale. Sources : Citepa, rapport Secten 2019 ; ministère de la Transition écologique et solidaire.

Émissions de gaz à effet de serre selon l'approche empreinte carbone et l'inventaire national



■ Émissions sur le territoire national (y compris les exportations)
 ■ Émissions associées aux importations (hors importations ré-exportées)
 ■ Émissions intérieures (ménages et activités économiques intérieures hors exportations)
 ◆ Empreinte carbone par personne ▲ Émissions sur le territoire par personne
 Champ : France et régions ultrapériphériques appartenant à l'UE. Note : l'empreinte et l'inventaire portent sur les trois principaux gaz à effet de serre (CO₂, CH₄, N₂O). L'empreinte carbone de la demande finale intérieure est un calcul des émissions de gaz à effet de serre induites par la production, en France et à l'étranger, des biens et services consommés en France ; l'inventaire national répertorie les gaz à effet de serre émis sur le sol national par les ménages et les activités économiques. Sources : Citepa ; Douanes ; Eurostat ; FAO ; SDES, d'après : Agence internationale de l'énergie ; Insee.

Émissions de CO₂ hors UTCATF dans le monde

	en millions de t CO ₂		en t CO ₂ par habitant	
	2017	17/90 en %	2017	17/90 en %
Amérique du Nord	6 232	6,9	12,7	-21,1
<i>dont : Canada</i>	617	35,4	16,8	2,5
<i>États-Unis</i>	5 107	0,4	15,7	-23,0
Amérique Centrale et du Sud	1 332	95,4	2,6	36,5
<i>dont Brésil</i>	493	115,6	2,4	53,8
Europe et ex-URSS	6 273	-25,6	7,6	-29,6
<i>dont Russie</i>	1 765	-25,8	12,2	-23,9
UE	3 556	-19,4	6,9	-24,8
<i>dont France</i>	<i>347</i>	<i>-11,0</i>	<i>5,2</i>	<i>-22,5</i>
Afrique subsaharienne	817	75,3	0,8	-14,9
Moyen-Orient et Afrique du Nord	3 179	203,6	6,1	79,2
Asie	17 570	232,9	4,3	139,7
<i>dont : Chine</i>	<i>10 877</i>	<i>353,8</i>	<i>7,8</i>	<i>271,6</i>
<i>Corée du Sud</i>	<i>673</i>	<i>149,3</i>	<i>13,1</i>	<i>107,7</i>
<i>Inde</i>	<i>2 455</i>	<i>305,1</i>	<i>1,8</i>	<i>163,2</i>
<i>Japon</i>	<i>1 321</i>	<i>14,9</i>	<i>10,4</i>	<i>12,0</i>
Océanie	452	47,3	11,5	-2,9
Soutes internationales				
maritimes et aériennes	1 221	93,5	///	///
Émissions mondiales de CO₂	37 077	63,5	4,9	14,8

Champ : émissions liées à la combustion d'énergie fossile et aux procédés industriels (par exemple fabrication du ciment hors consommation d'énergie). Ces émissions de CO₂ représentent 65 % des émissions de GES. Sources : Banque mondiale, 2019 ; SDES d'après EDGAR, 2018.

Émissions de gaz à effet de serre hors UTCATF dans l'UE

	1990 (r)		2000 (r)		2017			
	Total	dont énergie	Total	dont énergie	Total	dont énergie	dont agriculture	dont process. Industriels
Allemagne	1 263	1 065	936	766	66	64		
Autriche	80	82	85	56	7	17		
Belgique	150	154	119	83	10	20		
Bulgarie	103	60	62	45	7	6		
Chypre	6	9	10	7	0	1		
Croatie	32	26	25	17	3	3		
Danemark	72	73	51	34	11	2		
Espagne	293	397	357	259	40	28		
Estonie	41	17	21	19	1	1		
Finlande	72	71	58	41	7	6		
France	557	567	482	327	76	44		
Grèce	106	129	99	70	8	13		
Hongrie	94	74	64	46	7	7		
Irlande	56	70	64	37	20	3		
Italie	522	562	439	346	31	33		
Lettonie	27	11	12	7	3	1		
Lituanie	49	20	21	11	4	4		
Luxembourg	13	11	12	9	1	1		
Malte	2	3	3	2	0	0		
Pays-Bas	226	230	206	160	19	11		
Pologne	475	396	416	342	32	27		
Portugal	61	84	75	51	7	8		
Rép. tchèque	200	151	130	99	8	16		
Roumanie	249	144	115	76	19	13		
Royaume-Uni	810	742	505	379	41	30		
Slovaquie	73	49	43	29	3	10		
Slovénie	19	19	18	14	2	1		
Suède	73	70	55	37	7	8		
UE	5 723	5 287	4 483	3 368	439	377		

Note : hors UTCATF, y.c. aviation internationale. Source : Agence européenne pour l'environnement (extraction base Eurostat du 12 novembre 2019).

Indicateurs de richesse nationale 11.5

Indicateurs de richesse nationale

	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018
Rappel de l'indicateur traditionnel							
PIB réel par habitant (taux de croissance annuel moyen en volume, en %)							
France	0,9	1,4	0,5	0,7	0,7	(p) 1,9	(p) 1,4
Dimension économique							
1. Taux d'emploi des 15-64 ans (en %)							
France hors Mayotte	63,2	63,5	63,7	63,8	64,2	64,7	65,4
2. Dépense de recherche / PIB (en %)							
France	2,04	(*) 2,18	2,28	2,23	2,22	(p) 2,21	(e) 2,20
3. Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)							
France	67,4	85,3	94,9	95,6	98,0	98,4	98,4
Dimension sociale							
4. Espérance de vie en bonne santé (en années) ¹							
France ² - Femmes	64,6	63,3	64,1	64,4	64,1	64,9	64,5
France ² - Hommes	62,3	61,8	63,3	62,6	62,7	62,6	63,4
5. Satisfaction dans la vie (note de 1 à 10)							
France métropolitaine	...	7,3	7,1	7,2	7,2	7,2	7,3
6. Inégalités de revenus ³							
France métropolitaine	4,2	4,5	4,3	4,4	4,3	4,3	(e) 4,4
7. Taux de pauvreté en conditions de vie (en %)							
France métropolitaine	13,2	12,6	11,9	11,1	11,0	11,1	(p) 11,0
8. Sorties précoces du système scolaire (en % de la population des 18-24 ans)							
France hors Mayotte	11,2	11,3	8,8	(p) 9,2	(p) 8,8	(p) 8,9	(p) 8,9
Dimension environnementale							
9. Émissions de gaz à effet de serre (en tonnes équivalent CO ₂ par personne) ⁴							
France métropolitaine - Empreinte carbone	11,8	11,5	10,9	11,0	11,2	11,3	11,2
France métropolitaine - Émission sur le territoire national	8,5	7,6	6,6	6,6	6,6	6,7	6,4
10. Artificialisation des sols (en % du territoire national)							
France métropolitaine ⁵	7,4	8,5	...	(r) 8,8	(p) 9,0

1. Calcul Ined-Inserm avec la méthode Ehemu qui utilise l'information empirique sur la mortalité aux âges élevés. Elle s'écarte de la méthode utilisée par Eurostat qui ferme ses tables de mortalité au-delà de 85 ans. 2. France hors Mayotte jusqu'en 2013, y c. Mayotte à partir de 2014. 3. Estimation par un modèle de simulation pour l'année 2018. 4. Limités à CO₂, CH₄ et N₂O. 5. La méthodologie de l'enquête a évolué en 2006 et 2017. Un travail de rapprochement de séries a été réalisé pour se caler sur la série actuelle. 7,4, 8,5 et 8,8 et 9,0 sont relatifs respectivement à 2002, 2012, 2015 et la moyenne 2017-2018.

* : rupture de série. Note : les définitions des indicateurs sont fournies en annexe.

Sources : Depp ; Drees ; Eurostat (extraction du 4 décembre 2019) ; Insee ; SDES ; SIES ; SSP Agriculture.

Indicateurs de richesse nationale dans quelques pays de l'UE

	Taux d'emploi des 15-64 ans	Dépense intérieure de R&D ¹	Dette publique au sens de Maastricht	Espérance de vie en bonne santé, femmes	Espérance de vie en bonne santé, hommes	Satisfaction dans la vie	Dispersion des revenus ²	Pauvreté en conditions de vie ³	Taux de sorties précoces	Émissions de gaz à effet de serre ⁴	Artificialisation des sols
	2018 en %	2017 en % du PIB	2018 en % du PIB	2017 en années	2017 en années	2018 (note de 1 à 10)	2017	2018 en %	2018 en % des 18-24 ans	2017 en teq CO ₂ par personne	2015 en %
Allemagne	75,9	3,0	61,9	66,7	65,1	7,4	5,1	7,8	10,3	11,0	7,4
Belgique	64,5	2,6	100,0	64,1	63,5	7,6	3,8	10,5	8,6	10,1	11,4
Bulgarie	67,7	0,8	22,3	66,2	62,9	5,4	7,7	32,9	12,7	8,7	1,8
Danemark	75,4	3,1	34,2	59,7	59,8	7,8	4,1	7,2	10,2	8,3	6,9
Espagne	62,4	1,2	97,6	69,9	69,0	7,3	6,0	13,9	17,9	7,3	3,4
France	65,4	2,2	98,4	64,9	62,5	7,3	4,2	11,0	8,9	6,9	5,4
Grèce	54,9	1,1	181,2	65,1	64,4	6,4	5,5	33,6	4,7	8,9	3,4
Irlande	68,6	1,1	63,6	69,3	67,9	(p) 8,1	(p) 4,2	14,8	5,0	12,6	3,8
Italie	58,5	1,4	134,8	66,4	66,2	7,1	6,1	16,8	14,5	7,1	6,9
Luxembourg	67,1	1,3	21,0	58,1	60,1	7,6	5,7	4,4	6,3	17,2	9,8
Pays-Bas	77,2	2,0	52,4	57,5	62,3	7,7	4,1	6,5	7,3	11,3	12,1
Pologne	67,4	1,0	48,9	63,5	60,6	7,8	4,3	10,5	4,8	10,9	3,5
Portugal	69,7	1,3	122,2	57,0	60,1	6,7	5,2	16,6	11,8	6,8	5,3
Rép. tchèque	74,8	1,8	32,6	62,4	60,6	7,4	3,3	7,8	6,2	12,1	4,6
Roumanie	64,8	0,5	35,0	58,3	59,2	7,3	7,2	32,2	16,4	5,8	2,2
Royaume-Uni	74,7	1,7	85,9	62,0	63,3	(p) 7,6	(p) 6,0	12,3	10,7	7,1	6,5
Suède	77,5	(r) 3,4	38,8	71,9	73,2	7,8	4,1	4,5	9,3	5,2	1,6
UE	68,6	(r) 2,0	80,4	64,0	63,5	7,3	5,2	(e) 14,5	10,6	8,4	4,2

1. Pour l'UE, la source de données est l'OCDE et pour la France, SIES (ministère de la Recherche). L'OCDE agrège les dépenses de recherche en dollars PPA plutôt qu'en euros comme le fait Eurostat. 2. La donnée est celle de l'année de perception du revenu et pas celle de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) comme le fait Eurostat dans ses publications ; rapport interquintile des masses de niveau de vie. 3. Données 2017 pour l'Irlande, le Luxembourg, le Royaume-Uni et pour la France calcul Insee. 4. Tonne équivalent CO₂ pour les gaz suivants : CO₂, N₂O, CH₄, HCF, PFC, SF₆, NF₃, champ ensemble des secteurs sources d'émissions atmosphériques, hors UTCATF et items. Note : les définitions des indicateurs sont fournies en annexe.

Source : Eurostat (extraction du 4 décembre 2019).

Entreprises publiques 15.4

Entreprises publiques selon l'activité économique fin 2017

	Nombre de sociétés (p)	Effectifs salariés (p) en milliers	Principaux groupes présents dans le secteur
Agriculture	6	9,8	Office national des forêts
Industrie	474	165,0	
<i>dont : fabrication de machines et d'équipements électriques¹</i>	7	1,1	ORANO
<i>fabrication de matériels de transport</i>	3	12,9	NAVAL GROUP
<i>fabrication d'autres produits industriels</i>	31	19,7	ORANO
<i>ind. extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution</i>	432	131,3	EDF
Construction	60	3,4	EDF
Tertiaire	1 211	589,2	
Commerce, réparation d'automobiles et motocycles	28	1,8	UGAP
Transports et entreposage	444	457,2	La Poste, SNCF, RATP, Aéroports de Paris
Hébergement et restauration	2	0,3	ONF SNCF
Information et communication	83	22,6	France Télévision
Activités financières et d'assurance	182	20,3	Banque de France
Activités immobilières	124	2,6	SNCF
Act. spéc., scient. et tech. et act. de serv. adm. et de soutien	270	64,3	CEA, La Poste
Adm. publique, enseignement, santé humaine et action sociale	55	11,4	Établissement français du sang
Autres activités de services	23	8,7	Opéra de Paris, FDJ
Total	1 751	767,4	

1. Y c. fabrication d'équipements électroniques et informatiques.

Source : Insee, Recme.

Mouvements des entreprises publiques en 2017

	Nombre d'entreprises	Effectifs salariés
Entreprises présentes fin 2016 (r)	1 708	777 785
+ Entreprises présentes en 2016 et en 2017	1 530	- 6 248
+ Entreprises entrantes en 2017	+ 221	+ 2 969
- Entreprises sortantes en 2017	- 178	- 7 141
Entreprises présentes fin 2017 (p)	1 751	767 365

Source : Insee, Recme.

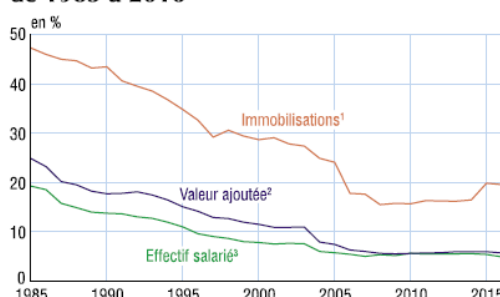
Principales entreprises à participation publique selon le chiffre d'affaires en 2018

	% détenu par l'État ¹	Chiffre d'affaires ¹ en millions d'euros	Résultat net ¹ en millions d'euros	Effectifs en EQTP en milliers
EDF	71	68 976	1 177	165,8
Airbus	11	63 707	3 054	133,7
ENGIE	24	60 596	1 033	158,5
Renault	15	57 419	3 302	183,0
Orange	13	41 381	1 954	135,9
SNCF	100	33 311	141	272,7
Air France - KLM	14	26 512	409	82,2
Safran	11	21 025	1 283	66,5
La Poste	74	19 154	798	251,2
Thales	26	15 855	982	66,1
RATP	100	5 562	200	59,9
Aéroport de Paris	51	4 478	610	25,9
Eramet	26	3 725	53	12,7
Orano	50	3 623	-544	18,8
Naval Group	62	3 608	178	13,6
France Télévisions	100	3 087	- 89	9,6
Française des Jeux	72	1 803	170	2,3
STX France - Chantiers de l'Atlantique	84	1 669	37	2,8
Odas	34	739	7	///
Radio France	100	671	7	4,6

1. Au 31 décembre.

Source : Agence des participations de l'État.

Poids du secteur public dans l'économie de 1985 à 2016

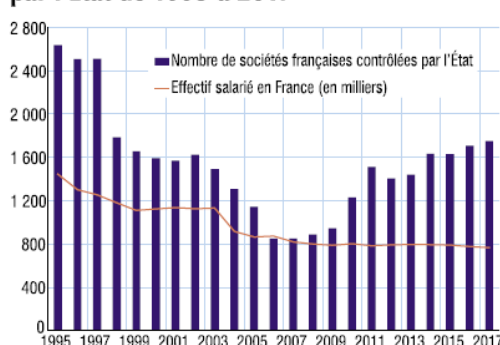


1. Essentiellement les bâtiments et les machines. 2. Valeur ajoutée brute au coût des facteurs jusqu'en 2008, hors taxes depuis 2009. 3. Au 31 décembre. Champ : ensemble de l'économie marchande hors secteurs agricoles et financiers.

Note : depuis 2008, les entreprises publiques sont les entreprises (au sens du décret LME, c'est-à-dire le groupe dans son ensemble, l'entreprise profilée ou l'unité légale indépendante) contrôlées par l'État.

Source : Insee, Esane, Clap, Liff.

Sociétés contrôlées majoritairement par l'État de 1995 à 2017



Source : Insee, Recme.

Bilan énergétique 19.1

Bilan énergétique de la France

en millions de tep

	2016 (r)	2017 (r)	2018						Total
	Total	Total	Charbon	Pétrole	Gaz	Électricité - Nucléaire ¹	ENRT ² et déchets	Chaleur vendue ³	
Approvisionnement									
Production d'énergie primaire	133,8	131,9	///	0,9	0,0	116,6	20,4	///	138,0
Importations	152,0	157,3	9,2	97,3	43,8	1,2	1,4	///	152,8
Exportations	-30,3	-32,1	0,0	-20,3	-5,3	-6,6	-1,1	///	-33,3
Variation de stocks (+ déstockage, - stockage)	1,8	0,2	-0,1	0,8	-1,7	///	///	///	-1,0
Soutes maritimes et aériennes internationales	-7,1	-7,3	///	-7,6	///	///	///	///	-7,6
Total des disponibilités	250,2	250,0	9,0	71,2	36,7	111,2	20,8	///	249,0
Taux d'indépendance énergétique (en %)	53,5	52,8	///	///	///	///	///	///	55,4
Emplois									
Consommation de la branche énergie ⁴	94,2	94,3	7,7	5,1	7,9	73,3	5,9	-3,6	96,3
Consommation finale énergétique ⁴	142,5	143,3	1,2	54,6	29,3	38,4	15,6	3,8	142,9
Agriculture, industrie (y c. construction)	32,0	31,1	1,1	5,7	9,9	11,4	2,0	1,5	31,7
Résidentiel, tertiaire	64,8	64,4	0,1	8,0	17,8	25,6	9,5	2,1	63,2
Transports	45,8	46,1	0,0	40,9	0,1	0,9	3,4	0,0	45,3
Consommation finale non énergétique ⁴	13,5	14,2	0,3	11,8	1,3	///	///	///	13,4
Consommation totale d'énergie primaire⁴	250,2	251,9	9,2	71,5	38,5	111,7	21,5	///	252,4
dont corrections climatiques	-0,1	1,9	0,2	0,3	1,8	0,5	0,7	0,0	3,5

1. Le nucléaire est comptabilisé en équivalent primaire à la production (chaleur dégagée par la réaction nucléaire, puis convertie en électricité).
 2. Énergies renouvelables thermiques : biomasse solide (bois-énergie, résidus agricoles et agroalimentaires), biogaz, biocarburants, géothermie, solaire thermique, pompes à chaleur. 3. La chaleur (vendue) est distinguée des autres énergies, alors que dans les éditions antérieures, les consommations de combustibles utilisées pour produire cette chaleur étaient considérées comme des consommations finales (réparties entre consommateurs au prorata de leurs volumes d'achat de chaleur). 4. Corrigée des variations climatiques.
 Source : SDES.

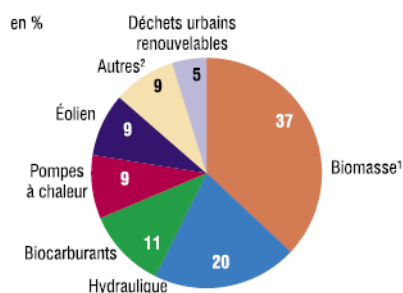
Structure de la consommation d'énergie primaire

en %

	1990	2000	2010	2017 (r)	2018
Hydraulique, éolien, photovoltaïque	2,1	2,2	2,5	2,9	3,6
ENRT ¹ et déchets	5,1	4,4	6,3	8,2	8,5
Nucléaire ²	34,3	40,0	41,9	40,0	40,7
Gaz	11,8	14,4	15,4	15,7	15,3
Pétrole	37,9	33,1	29,5	29,3	28,3
Charbon	8,9	5,9	4,4	4,0	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Énergies renouvelables thermiques : biomasse solide (bois-énergie, résidus agricoles et agroalimentaires), biogaz, biocarburants, géothermie, solaire thermique, pompes à chaleur.
 2. L'énergie nucléaire est comptabilisée en équivalent primaire à la production (chaleur dégagée par la réaction nucléaire, puis convertie en électricité), déduction faite du solde exportateur d'électricité.
 Champ : France métropolitaine pour les années 2010 et antérieures.
 Note : énergie primaire corrigée des variations climatiques.
 Source : SDES.

Part des filières dans la production d'énergie primaire renouvelable en 2018



1. Bois énergie et résidus agricoles. 2. Biogaz, solaire thermique, géothermie, solaire photovoltaïque et énergies marines.
 Source : SDES.

Production et consommation intérieure brute d'énergie dans l'UE en 2017

en millions de tep

	Production	Consommation intérieure brute	Taux d'indépendance énergétique ¹ en %
Allemagne	115,8	322,2	35,9
Autriche	12,3	34,4	35,8
Belgique	14,9	56,6	26,2
Bulgarie	11,7	18,9	61,8
Chypre	0,1	2,6	5,2
Croatie	4,2	8,9	47,5
Danemark	15,9	18,2	87,1
Espagne	34,2	131,1	26,1
Estonie	5,8	5,8	100,5
Finlande	18,1	33,9	53,3
France	132,2	256,0	51,6
Grèce	7,5	24,2	31,0
Hongrie	11,1	26,7	41,8
Irlande	4,9	14,7	33,2
Italie	36,7	159,5	23,0
Lettonie	2,6	4,6	56,8
Lituanie	1,8	7,4	23,8
Luxembourg	0,2	4,3	4,4
Malte	0,0	0,8	3,7
Pays-Bas	41,7	78,3	53,3
Pologne	64,0	105,1	60,9
Portugal	5,2	24,0	21,8
Rép. tchèque	27,3	43,4	62,9
Roumanie	25,5	33,4	76,2
Royaume-Uni	118,1	185,5	63,7
Slovaquie	6,4	17,2	36,9
Slovénie	3,5	6,8	51,8
Suède	36,6	50,5	72,5
UE	758,2	1 674,9	45,3

1. Rapport de la production à la consommation.
 Sources : Eurostat (extraction du 03 décembre 2019) ; SDES.

« La planification écologique ne serait-elle pas un moyen efficace de réduire l'incertitude sur l'avenir ? », Dominique Plihon, économiste, www.lemonde.fr, 15 mai 2020 Document n° 2

La crise environnementale place la France dans la situation de 1946, lorsque la planification avait permis de reconstruire un appareil productif tourné vers les besoins économiques et sociaux, rappelle l'économiste Dominique Plihon dans une tribune au « Monde ».

Tribune. L'urgence de la relance économique risque de mettre en danger les impératifs de la transition écologique pour les années futures, alors même que le lien entre la dégradation de notre environnement et la multiplication des pandémies est reconnu. N'oublions pas que l'horizon décisionnel de la majorité des acteurs privés et publics est très court, comme le suggère la fameuse « tragédie des horizons ».

La plupart des pays avancés se caractérisent par l'absence d'institutions tournées vers le long terme. Dans le domaine financier, il y a un déficit d'investisseurs de long terme susceptibles de contribuer efficacement au financement de la transition. Et dans le domaine écologique, la planification stratégique est absente, alors que cette démarche existe dans les grandes entreprises.

Les objectifs stratégiques de la Suède

La Suède fait exception car elle s'est dotée d'un système de planification écologique décentralisé. Seize objectifs stratégiques à long terme de qualité de l'environnement ont été fixés, concernant le climat, la couche d'ozone, la biodiversité... Dès 1991, une programmation de l'évolution à moyen-long terme du prix du carbone a été instituée, couplée avec une réforme de la fiscalité comprenant un volet écologique. Résultat : la Suède affiche des performances écologiques supérieures à la moyenne européenne pour les émissions de CO₂, le développement des énergies renouvelables, le traitement des déchets, la préservation de la biodiversité. Depuis 1973, la consommation des produits pétroliers y a été divisée par deux, et la part des énergies fossiles est tombée à 49 %, contre 70 % en France.

La planification, qui a fonctionné en France de 1946 jusque dans les années 1990, doit également nous inspirer quelques leçons. A la différence de la planification dirigiste qui prévalait alors dans les pays du bloc soviétique, la planification française était indicative. L'idée était que, étant élaborés dans le cadre d'un débat et d'une concertation entre les partenaires politiques, économiques et sociaux et sous l'égide de l'Etat, les objectifs de la planification s'imposeraient d'eux-mêmes. La planification a joué un rôle important dans la reconstruction de notre économie après la seconde guerre mondiale.

Reconfigurer notre appareil de production

Ne sommes-nous pas aujourd'hui dans une situation comparable à celle de 1946, où nous devons programmer la reconfiguration de notre appareil de production et énergétique face aux impératifs de la transition écologique ? La planification française avait été qualifiée de « réducteur d'incertitude ». La planification écologique ne serait-elle pas un moyen efficace de

réduire l'incertitude sur l'avenir, dont l'une des causes est l'absence de visibilité sur les politiques publiques futures face au changement climatique ?

Bien entendu, il faudra adapter la planification écologique à la société de ce début de XXI^e siècle. A l'instar du modèle suédois, dans lequel l'échelon local et régional joue un rôle clé, il sera crucial de décentraliser la planification et les politiques publiques au niveau des territoires. Par ailleurs, la transition ne réussira que si les acteurs de la société sont informés et associés aux décisions, comme le recommande le principe 10 de la déclaration de Rio (1992) : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient...* ». Une solution pour démocratiser la planification est de prendre appui sur le projet de réforme constitutionnelle annoncée par Emmanuel Macron le 3 juillet 2017, qui prévoit de créer une « chambre du futur » en remplacement du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Et, bien entendu, il faudra donner une dimension européenne à cette planification écologique. D'ailleurs, le Green Deal¹ européen proposé par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, ne pourra pas réussir sans planification.

¹ Note du jury : pacte vert

On se souvient qu'au lendemain de la dernière guerre, pour relever notre économie le général de Gaulle, sur la proposition de Jean Monet, avait créé le « Commissariat Général au Plan ». Cet organisme eut pour mission de « *refonder l'économie française sur des bases nouvelles* ». Nous nous trouvons, aujourd'hui, après le désastre causé à notre économie par la crise du coronavirus, le trop fameux Covid-19, sensiblement dans la même situation : notre machine économique vient d'être arrêtée pendant une longue période et il faut la faire repartir, mais, à présent, sur de nouvelles bases. Il faut retrouver une complète maîtrise de notre machine économique pour garantir notre avenir, tout en tenant compte des préoccupations des défenseurs de la planète. Notre objectif va sans doute être de substituer à une exigence forte de croissance à tous crins un projet de « développement durable ». [...]

Cela nécessite que l'on procède à une profonde réflexion pour élaborer une nouvelle stratégie de développement du pays. Et l'on en revient, donc, à redécouvrir la nécessité sinon d'un « *Commissariat Général au Plan* », du moins d'un organisme d'étude et de réflexion qui aurait pour mission d'éclairer l'action du gouvernement. Il ne va pas s'agir, évidemment, de procéder à une planification à la façon des plans quinquennaux soviétiques, mais de s'organiser pour savoir ce qu'il convient de faire. L'État, vu le délabrement de notre économie, devra nécessairement jouer un rôle important, ne serait-ce qu'en prenant les bonnes décisions qui s'imposent dans différents domaines : la fiscalité des entreprises, le droit du travail, la protection des personnes, la sauvegarde de l'environnement, etc. Il sera inévitablement amené à intervenir pour le sauvetage d'un certain nombre d'entreprises considérées comme « stratégiques », ou en étant lui-même acteur pour lancer certains projets lorsque le secteur privé est défaillant.

L'expérience du Commissariat Général au Plan, le CGP, s'est achevée alors que l'on procédait à la préparation du XI^e plan, et cet organisme a été remplacé, en 2006, par le « Centre d'Analyse Stratégique », le CAS. Puis, en 2013, on substitua à nouveau à cet organisme, un autre organisme, le « Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective », le CGSP, à la tête duquel fut porté Jean Pisani-Ferry. On a donc abandonné l'idée de planifier pour se limiter à une simple cellule de réflexion prospective. Avec la disparition du Commissariat Général au Plan, il ne s'est plus agi de décider, mais seulement de « jeter un regard neuf sur l'économie et la société ».

Pourquoi donc ce changement d'orientation ? [...] Plusieurs ministères, et pas des moindres, avaient pris l'initiative de se doter, chacun, de cellules de réflexion prospective : le CAPS au ministère des Affaires étrangères, la DEP au ministère de l'Éducation nationale, la DARES au ministère du Travail, la Direction de la Prévision au ministère des Finances... en sorte que la Commissariat au Plan cessa d'avoir le monopole de la réflexion stratégique. Au demeurant, on considéra qu'avec l'ouverture de nos frontières à la mondialisation, il revenait dorénavant aux entreprises multinationales la mission de décider seules de leurs investissements, et donc on prit conscience que la planification à la française n'apportait plus une réponse adaptée à l'évolution économique et sociale du pays. [...]

Il faut incontestablement séparer la fonction étude de celle consistant à élaborer la stratégie, alors que ces deux fonctions se trouvaient mêlées à l'époque de l'ancien Commissariat général au Plan. L'organisme d'étude doit permettre d'apporter les informations susceptibles d'éclairer les choix que pourrait faire le gouvernement en matière de stratégie, et la cellule d'élaboration de la stratégie, en liaison très étroite avec la tête de l'exécutif, élaborerait la stratégie à suivre, une stratégie à remettre à jour périodiquement, comme le fait aux États-Unis le « *Council of economic advisers* »².

[...]

² Note du jury : Conseil des conseillers économiques

L'ampleur des mutations requises par la transition écologique suppose de mettre en oeuvre une nouvelle planification afin d'assurer la cohérence des différentes politiques à mener. Et de dégager un consensus sur les nouvelles finalités assignées à l'économie.

Au lendemain de la Libération, Jean Monnet s'interrogeait : comment faire pour expliquer à une population usée, aspirant à un retour rapide de la prospérité, que l'énergie du pays devrait non pas se diriger vers la satisfaction des besoins immédiats, mais être canalisée vers la reconstruction d'équipements essentiels ? Comment faire en sorte que les conditions d'un effort durable soient réunies ? [...]

Nous sommes aujourd'hui dans une situation comparable. Il faut fournir un effort durable pour reconstruire un système économique dont les méthodes de production et les infrastructures sont elles aussi devenues "archaïques" : trop gourmandes en ressources, trop polluantes et dorénavant incapables d'accroître et même de préserver notre bien-être. [...]

Pourquoi faut-il instaurer une planification écologique ? Parce que la seule dynamique du marché, du business as usual, ne nous permettra pas de nous adapter - ou d'éviter - les risques écologiques qui nous menacent. *"Il est temps d'utiliser un gros mot : planification. Même si la syphilis ou la lèpre ont le même statut que ce mot, résume l'économiste américain James Galbraith. Il faut le faire parce que le marché ne sait pas prévoir l'avenir. (...) La planification, correctement conçue, s'occupe de l'utilisation des ressources actuelles pour répondre aux besoins futurs."*

Dit simplement : la planification écologique n'a pas pour objectif de remplacer le marché, mais de l'encadrer, là où il se révèle inefficace. Soit qu'il n'envoie pas les bons signaux aux agents économiques, soit qu'il n'est pas à même de mobiliser les ressources nécessaires pour reconstruire nos infrastructures dans le domaine industriel, urbain, etc. Ou de gérer les conséquences des mutations qu'il s'agit d'engager ou auxquelles nous allons devoir faire face. [...] La planification est dès lors nécessaire pour fixer la hiérarchie des objectifs et des urgences, assurer la cohérence des politiques publiques, dégager les moyens nécessaires pour financer des investissements qui ne sont pas directement rentables pour les investisseurs privés et mobiliser sur le long terme.

La planification, c'est aussi une méthode : un espace permanent de dialogue, de construction du consensus, de concertations menées sur la durée, permettant un ajustement des problématiques et des visions. Un lieu où on pense le long terme et où le temps s'exprime aussi à travers un échéancier clairement défini, un "réducteur d'incertitudes" qui aide à maintenir un cap en dépit des aléas. [...]

« Le prix du carbone a une place centrale dans la transition environnementale », propos recueillis par Antoine Reverchon, www.lemonde.fr, 29 novembre 2019 (extraits) **Document n° 5**

Si les économistes Christian Gollier et Jean-Charles Hourcade s'accordent sur la nécessité du calcul coût bénéfique pour chaque politique de transition, ils divergent sur les rôles respectifs du marché et de l'Etat.

Entretien. Christian Gollier est économiste, directeur général de l'Ecole d'économie de Toulouse. Jean-Charles Hourcade est économiste, directeur de recherche au CNRS et directeur d'étude à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS). Pour ces deux économistes, donner un prix à la tonne de CO₂ émise, que ce soit en l'ajoutant au prix de vente des produits « carbonés », en taxant les émetteurs, ou en échangeant des « permis de polluer », est souvent présenté comme le meilleur moyen d'inciter les acteurs économiques – producteurs et consommateurs – à changer de comportement au bénéfice de la transition énergétique.

Le retrait de la taxe carbone face à la révolte des « gilets jaunes » montre que l'incitation ne coule pas de source...

Christian Gollier : La question posée est : combien est-on prêt à payer pour réduire les émissions de CO₂ ? 50 euros la tonne ? 100 euros ? 500 euros ? Quelle est la valeur limite de l'effort que nous sommes prêts à consentir pour que les générations futures bénéficient d'un monde meilleur ? Les économistes font des modèles macroéconomiques pour déterminer un niveau de prix en fonction du coût des dommages potentiellement causés par le réchauffement climatique. A cette question normative s'ajoute une autre question : comment organiser la société pour que ce coût soit effectivement pris en compte ?

Jean-Charles Hourcade : Le prix du carbone a en effet une place centrale dans la transition, mais il faut élargir la notion d'effort à consentir. Car c'est aussi un effort pour réformer notre société au bénéfice des générations présentes, sinon tout sera bloqué. Nous devons définir un nouveau contrat social intégrant la question climatique ; l'utilisation de l'argent généré par le prix du carbone est un élément crucial de sa construction.

C.G. : Gagner la guerre contre le changement climatique nécessite de mettre en branle des milliers d'actions de toute nature, celles dont le coût est inférieur à la valeur carbone. Imaginer que l'Etat serait capable de les orchestrer relève d'une utopie planificatrice révolue. Quand l'Etat fixe des normes et des contraintes différentes par secteur, par catégorie (les automobilistes, le diesel, le bâtiment...), il engendre des coûts par tonne de CO₂ évitée souvent astronomiques. En même temps, il laisse d'autres actions inexploitées, comme l'indispensable sortie du charbon en Europe, alors que son coût social par tonne de CO₂ évitée est minimal. En revanche, si l'Etat impose un prix universel du carbone, nous serons tous incités à faire l'effort écologique nécessaire au moindre coût pour la société. [...]

J.-C. H : Attention, le « signal prix » est brouillé par bien d'autres signaux pour des décisions qui engagent sur dix ans ou plus : la volatilité du prix du pétrole ou des taux de change, le climat économique et ses conséquences sur le chiffre d'affaires, sans parler de l'incertitude sur les politiques publiques. Les acteurs économiques, pris dans un entrelacs de filières technologiques, ont besoin de coordonner leurs standards de fabrication. Ils peuvent le faire par des arrangements spontanés, mais l'intervention publique avec des normes ou des marchés garantis est souvent nécessaire. [...]

Qui, du marché ou des institutions, est le mieux à même de délivrer aux acteurs économiques l'incitation nécessaire à la transition ?

C.G. : Les précédentes révolutions industrielles se sont faites par le libre jeu du marché, pas par la coordination entre institutions. Que l'Etat fixe une valeur au carbone, et laissons les acteurs trouver les bonnes solutions !

J.-C. H : Au XIX^e siècle, le réseau ferré s'est construit parce que des villes ou des Etats ont donné des garanties aux entrepreneurs et les métros ont demandé une forte planification urbaine. Si l'on veut développer la voiture électrique, il faut multiplier les bornes de recharge réparties sur le territoire : ce n'est pas de la planification mais de la coordination, entre institutions et industriels.

C.G. : Bien sûr que l'Etat devra faire sa part, mais en évaluant ses politiques vertes à l'aune de cette valeur carbone, comme les autres acteurs. La taxe carbone ne devrait que refléter la valeur que nous accordons au bien-être des générations futures. Son imposition à tous les échelons de la société réaligne les intérêts particuliers avec l'intérêt général. Ce faisant, on restaure, dans les prix de marché, l'information sur les ressources que la société a utilisées pour nous permettre de consommer tel et tel bien. [...]

J.-C. H : Le problème est que tout prix significatif du carbone se heurte au fait qu'on a favorisé pendant des décennies l'accès au pavillon de banlieue et aux grosses cylindrées au diesel. [...] Si les marchés de permis généraient des prix du carbone élevés ou détruiraient trop d'emplois dans certains secteurs, il y aurait des pressions pour relâcher les quotas ou baisser d'autres taxes. La seule solution est d'insérer le prix du carbone dans un tout cohérent qui intègre le prix des logements et l'accès aux services publics et sociaux. Taxer le carbone sans lutter aussi contre l'étalement urbain qui génère de la mobilité forcée est à la fois inefficace et injuste. [...]

C.G. : L'avantage du prix unique du carbone est qu'il permet de traiter l'ensemble de ces questions. Par exemple, un de ses effets, en augmentant le prix des carburants, sera précisément d'inciter les gens à loger en ville. Il est certain qu'un prix du carbone a des effets redistributifs importants. Passer d'une énergie fossile peu chère, qui a fait notre prospérité pendant deux siècles, à des énergies renouvelables, plus chères et difficiles à mettre en oeuvre, est forcément attentatoire au pouvoir d'achat. Il faut donc réserver une partie des revenus dégagés par la taxe carbone aux seuls ménages modestes – les 30 % situés au plus bas de l'échelle des revenus – pour rendre cette fiscalité progressive.

J.-C. H : Vouloir compenser tous les perdants est impossible avec le seul produit de la taxe carbone : bien des ménages fortement touchés par un prix du carbone appartiennent à la classe moyenne, parce que la vulnérabilité énergétique dépend de « là où on habite ». Les ménages résidant en zones excentrées vont en outre subir une double peine avec la dévalorisation de leur patrimoine immobilier. [...] Si on veut en éviter les conséquences négatives sur l'emploi et sur le prix à la consommation, il faut utiliser les produits de la taxe pour baisser la fiscalité sur le travail. Si on applique en plus des abattements fiscaux pour préserver la capacité d'investissements de secteurs fortement émetteurs dont on a un fort besoin (industries de transformation des matériaux), le chèque vert disponible sera très insuffisant. La justice d'une taxe carbone se joue surtout sur la révision du financement de la protection sociale, la maîtrise du prix du logement et la réforme de l'impôt sur le revenu, pour bloquer la machine à produire des inégalités qu'est devenu notre système économique.

Dans une économie mondialisée et concurrentielle, est-il possible de mettre d'accord des Etats et des populations aux niveaux de développement très différents sur un prix unique du carbone ?

C.G. : La justice climatique voudrait que chaque habitant de la planète bénéficie du même crédit carbone, soit aujourd'hui une moyenne de 7 tonnes par habitant et par an, à réduire rapidement à 5 tonnes selon l'accord de Paris. Mais sachant qu'un Américain produit 18 tonnes par an et un Congolais 100 kg, un prix de 100 euros par tonne – ce qui est un minimum – signifierait que chaque Américain rachète 13 tonnes par an, soit 1 300 euros annuellement ! C'est inacceptable pour Trump...

[...] Une solution possible serait de créer une « coalition climat » entre plusieurs Etats qui fixeraient un prix du carbone commun et l'imposeraient aux frontières de la zone sous la forme d'un tarif douanier, ce qui inciterait les autres Etats à adopter ce prix commun.

J.-C. H : Ce n'est pas un hasard si le sujet du prix du carbone a été exclu de facto des négociations internationales. Imposer 50 euros par tonne à des Indiens ou des Sénégalais dont le revenu par tête est 6 et 12 fois inférieur au nôtre est une vue de l'esprit. L'enjeu est plutôt d'aider ces pays à bifurquer vers les sentiers de développement peu intensifs en carbone. [...]

C.G. : Les garanties financières publiques ne sont qu'un pis-aller. L'incitation à investir dans des technologies décarbonées ne prévaudra qu'avec la promesse d'un prix élevé du carbone dans les décennies à venir. Un engagement fort des Etats sur la longue durée est la clé dans ce domaine. Cette solution est claire, transparente, résistante aux lobbies, et moins coûteuse.

[...]

Chronique. La crise engendrée par le Covid-19 peut-elle précipiter l'adoption d'un nouveau modèle de développement, plus équitable et plus durable ? Oui, mais à condition d'assumer un changement clair des priorités et de remettre en cause un certain nombre de tabous dans la sphère monétaire et fiscale, qui doit enfin être mise au service de l'économie réelle et d'objectifs sociaux et écologiques.

Il faut d'abord mettre à profit cet arrêt économique forcé pour redémarrer autrement. Après une telle récession, la puissance publique va devoir jouer un rôle central pour relancer l'activité et l'emploi. Mais il faut le faire en investissant dans de nouveaux secteurs (santé, innovation, environnement), et en décidant une réduction graduelle et durable des activités les plus carbonées. Concrètement, il faut créer des millions d'emplois et augmenter les salaires dans les hôpitaux, les écoles et universités, la rénovation thermique des bâtiments, les services de proximité.

Dans l'immédiat, le financement ne pourra se faire que par la dette, et avec le soutien actif des banques centrales. Depuis 2008, ces dernières ont procédé à une création monétaire massive pour sauver les banques de la crise financière qu'elles avaient elles-mêmes provoquée. Le bilan de l'Eurosystème (le réseau de banques centrales piloté par la BCE) est passé de 1 150 milliards d'euros début 2007 à 4 675 milliards fin 2018, c'est-à-dire de 10 % à peine à près de 40 % du PIB de la zone euro (12 000 milliards d'euros).

[...]

Or il existe un risque réel que l'on se contente de continuer dans la même direction. Pour faire face au Covid-19, la BCE a lancé un nouveau programme de rachat d'actifs. Le bilan de l'Eurosystème a bondi, passant de 4 692 milliards au 28 février à 5 395 milliards au 1er mai 2020 (suivant les données publiées par la BCE le 5 mai). Pour autant, cette injection monétaire massive (700 milliards en deux mois) ne suffira pas : le spread de taux d'intérêt en défaveur de l'Italie, qui s'était abaissé mi-mars à la suite des annonces de la BCE, est très vite reparti à la hausse.

Que faire ? D'abord prendre conscience que la zone euro restera fragile tant qu'elle fera le choix de soumettre ses dix-neuf taux d'intérêt à la spéculation des marchés. Il faut d'urgence se donner le moyen d'émettre une dette commune dotée d'un seul et même taux d'intérêt. Contrairement à ce que l'on entend parfois, l'objectif est avant tout de mutualiser le taux d'intérêt et non d'obliger certains pays à rembourser la dette des autres. Les pays qui se disent le plus en pointe sur cette question (France, Italie, Espagne) doivent formuler une proposition précise et opérationnelle, avec au passage la création d'une Assemblée parlementaire permettant de superviser l'ensemble.

[...]

Ensuite et surtout, il faut assumer le fait que la création monétaire serve à financer la relance verte et sociale, et non à doper les cours de Bourse. Le gouvernement espagnol a proposé que l'on émette entre 1 000 et 1 500 milliards d'euros de dette commune (environ 10 % du PIB de la zone euro), et que cette dette sans intérêts soit prise en charge sur le bilan de la BCE sur une base perpétuelle (ou à très long terme). Rappelons à ce sujet que la dette extérieure allemande a été gelée en 1953 (et définitivement supprimée en 1991), et que le reste de l'énorme dette publique de l'après-guerre a été éteint par un prélèvement exceptionnel sur les plus hauts patrimoines financiers (ce qu'il faudra également faire). La proposition espagnole doit être soutenue, et répétée s'il le faut, tant que l'inflation demeure modérée.

Précisons que les traités ne donnent pas de définition de l'objectif de stabilité de prix (c'est la BCE qui a fixé la cible de 2 % : cela pourrait aussi être 3 % ou 4 %). Ces mêmes traités indiquent que la BCE doit concourir à la réalisation des objectifs généraux de l'Union, qui incluent le plein-emploi, le progrès social et la protection de l'environnement (Traité sur l'Union européenne, art. 3).

Ce qui est certain, c'est qu'il est impossible de réunir de telles sommes sans faire appel à l'emprunt. Ceux, à Bruxelles, qui évoquent des chiffres faramineux sur le Green Deal³ sans proposer de financements ne grandissent pas la politique. Par définition, cela veut dire qu'ils recyclent des sommes déjà promises ailleurs (par exemple, en reprenant des ressources au maigre budget de l'UE, qui est à peine de 150 milliards d'euros par an, soit 1 % du PIB européen), qu'ils comptent plusieurs fois les mêmes dépenses, ou bien qu'ils additionnent les apports publics et privés (avec des effets de levier à faire pâlir d'envie tous les spéculateurs de la planète), le plus souvent tout à la fois. Ces pratiques doivent cesser. L'Europe court un danger mortel si elle ne montre pas à ses citoyens qu'elle est capable de se mobiliser face au Covid au moins autant qu'elle l'a fait pour ses banques.

³ Note du jury : pacte vert

**« Prospective énergie : les visions de 1997 pour 2020 se sont-elles réalisées ? », Document n° 7
François Moisan, *La Revue de l'Énergie* n° 647, novembre-décembre 2019
(extraits)**

En 1997, le Commissariat général du Plan réalisait une prospective des consommations d'énergie et des émissions de CO₂ de la France aux horizons 2010 et 2020. Comparer les projections réalisées il y a plus de vingt ans avec les trajectoires observées est riche d'enseignements. Au-delà des visions portées par les experts, qui se sont avérées confortées ou infirmées selon les secteurs, ce diagnostic conduit à apprécier les conditions de concrétisation des politiques publiques envisagées. La principale leçon à tirer pour les exercices de prospective en cours pour atteindre une neutralité carbone en 2050 est que le champ du possible est très ouvert et ne doit pas s'enfermer dans une vision trop conservatrice.

En septembre 1998, le Commissariat général du Plan (dont France Stratégie est le successeur) publiait les travaux d'un groupe de prospective sur l'énergie « Énergie 2010–2020 » confié à Pierre Boisson, Ingénieur général des Mines. Quatre ateliers avaient contribué à ces travaux dont l'un chargé de réaliser des scénarios énergétiques pour la France à ces horizons. Cet atelier rassemblait une soixantaine d'experts (entreprises, académiques, administration, associations...). Six sous-groupes sectoriels ou transversaux avaient contribué aux travaux qui se sont déroulés pendant les années 1997–1998.

Au moment où plusieurs travaux de prospective sur les perspectives de neutralité carbone en 2050 sont lancés, il est intéressant d'évaluer, vingt ans après, dans quelle mesure les scénarios réalisés en 1997 se sont trouvés confortés ou infirmés par la trajectoire observée. Les scénarios sont des exercices de prospective quantifiés qui ont donc l'avantage de produire des chiffres que l'on peut comparer avec la réalité observée.

[...]

Plusieurs éléments de divergence sont à mettre en relief :

- La croissance économique retenue a été fortement surestimée en raison d'un optimisme « traditionnel » des gouvernements, optimisme qui s'impose aux prospectivistes, du moins dans la sphère publique.
- Une population qui a crû davantage que prévu.
- Les projections de prix du pétrole se sont avérées bien en dessous des évolutions constatées (le contre-choc pétrolier était encore dans tous les esprits).
- Les émissions de CO₂ se sont avérées beaucoup plus faibles qu'estimées dans tous les scénarios.
[...]
- La croissance de la demande d'énergie a été plus faible que prévu et s'est même stabilisée dans la décennie 2010.
- Une complète sous-estimation de la place qu'allaient prendre les énergies renouvelables dans le secteur de la production d'électricité, notamment l'éolien et le solaire photovoltaïque.

[...]

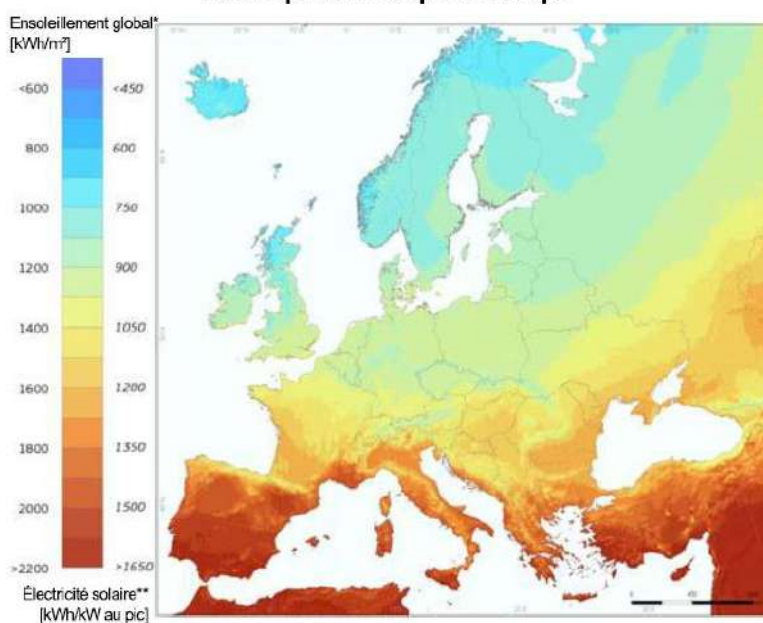
Le secteur électrique a été profondément modifié au cours des vingt dernières années. La libéralisation du secteur, dans un souci d'efficacité et de compétitivité, a conduit à redéfinir les contours des monopoles historiques et à ouvrir à la concurrence certaines activités comme la fourniture d'électricité. Des marchés de l'électricité et des interconnexions entre pays ont progressivement été mis en place pour permettre d'échanger l'électricité produite.

Par ailleurs, la volonté de décarboner le mix électrique a conduit à développer des énergies renouvelables électriques en Europe, leur part dans le mix électrique passant de 14,4 % en 2004 à 27,5 % en 2014. Les énergies renouvelables n'étant pas encore compétitives par rapport aux moyens de production carbonés, elles ont bénéficié d'un soutien public conséquent. En Allemagne, ce soutien s'élève à environ 24 Md€ en 2017, soit 0,7 % du PIB.

L'intégration du marché de l'électricité justifie un renforcement de la coordination des politiques énergétiques. Avec un marché intégré, la mise en service de panneaux photovoltaïques dans un pays européen augmente par exemple la quantité d'électricité disponible pour les pays voisins interconnectés, et contribue à une diminution du prix de l'électricité sur leurs marchés. Or les politiques nationales de soutien à la production d'énergie renouvelable sont encore très fragmentées, tant sur le type de soutien opéré que sur les objectifs de développement poursuivis au niveau national, ce qui engendre inefficacités et surcoûts au niveau européen.

L'instauration d'une politique européenne commune des énergies renouvelables permettrait d'exploiter les gisements les plus compétitifs au niveau européen et pas uniquement national ; elle accroîtrait ainsi l'installation de photovoltaïque dans les pays du sud (cf. graphique) et d'éoliennes au nord, là où les gisements sont les plus élevés. Selon la Commission, l'objectif que s'est fixé l'UE de porter la part des renouvelables à 27 % de la consommation énergétique finale verrait alors son coût baisser d'environ 10 Md€ chaque année sur la période 2021-2030 par rapport à un scénario où les énergies renouvelables sont toujours déployées dans un cadre strictement national.

Potentiel de production d'électricité à partir de
solaire photovoltaïque en Europe

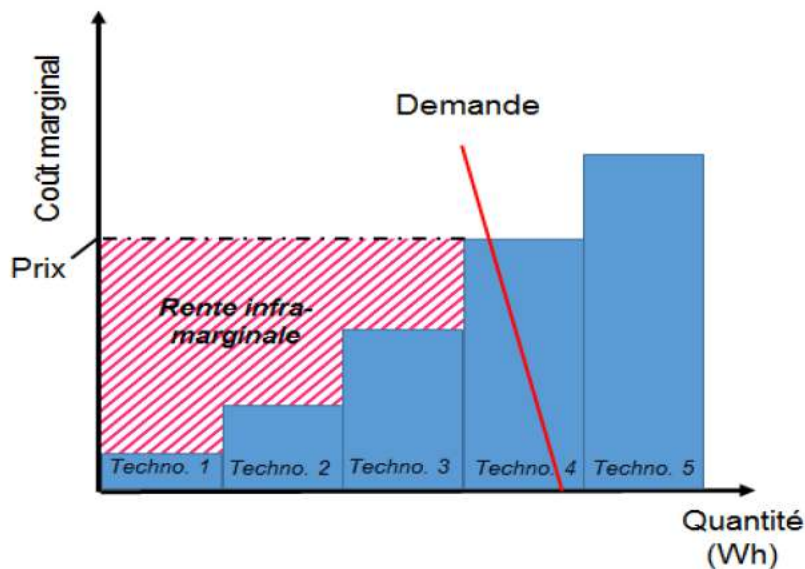


Une telle politique demanderait le transfert au niveau européen d'une partie de la souveraineté sur le pilotage du mix électrique national, mais il existe peu de domaines où les gains à attendre d'un renforcement de l'intégration européenne sont aussi élevés. Cela impliquerait également une révision des outils de soutien existants.

Fonctionnement du marché de l'électricité et formation des prix :

Le prix du marché de gros de l'électricité repose sur le prix day-ahead^a, calculé comme suit. Un jour avant la livraison de l'électricité, les producteurs enchérissent sur le marché day-ahead, à leur coût marginal^b. Ces offres sont classées par ordre croissant (on parle d'ordre de mérite), puis sont appelées jusqu'à ce que la demande soit satisfaite : la dernière offre détermine le prix de marché. Les producteurs ayant un coût marginal plus faible que le prix de marché réalisent donc un profit appelé « rente inframarginale » (cf. graphique 1).

Graphique 1 : fixation du prix en fonction de la demande et de l'ordre de de mérite



Source : DG Trésor.

Les dernières unités appelées sont souvent des centrales à gaz ou au charbon, qui présentent des coûts fixes faibles mais des coûts marginaux plus importants (liés au prix de leur combustible). La rente dégagée par les producteurs présentant un coût marginal plus faible leur permet ainsi de financer certaines installations pouvant présenter des coûts fixes importants (comme les centrales hydroélectriques ou nucléaires). Les énergies renouvelables électriques les plus compétitives (hors hydroélectricité), comme le photovoltaïque au sol ou l'éolien terrestre, présentent des coûts marginaux quasi nuls.

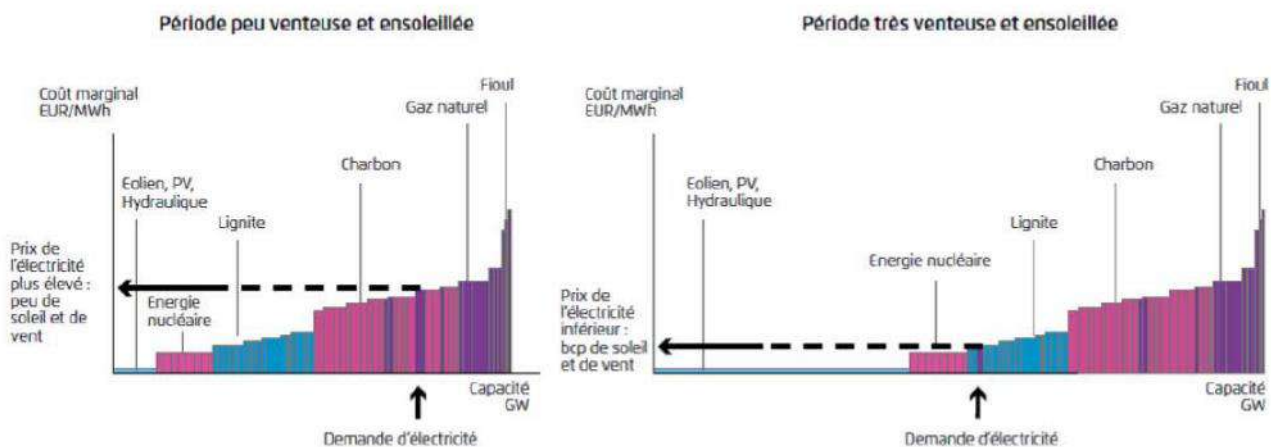
[...]

^a On peut distinguer 4 grands pas de temps pour les échanges d'électricité : long terme (jusqu'à plusieurs années avant la livraison), day-ahead (un jour avant la livraison), infra-day (le jour de la livraison) et ajustement (près du temps réel). Le long terme et l'infra-day reposent sur des marchés qui prennent pour référence le marché day-ahead, alors que l'ajustement, qui vise à garantir l'équilibre offre/demande à chaque instant repose sur l'action des gestionnaires de réseau de transport.

^b Sauf les producteurs détenant un pouvoir de marché qui peuvent enchérir à un prix plus élevé.

De plus, la plupart des énergies renouvelables nouvellement déployées ayant un coût marginal de production quasi-nul, elles sont appelées en premier, ce qui décale l'appel des autres technologies de production au coût marginal plus élevé. Les graphiques 5 présentent cette situation pour l'Allemagne, qui possède un niveau important d'énergies renouvelables intermittentes. En l'absence de vent ou de soleil, les dernières unités appelées vont être des moyens de production carbonés (comme le charbon ou le gaz), qui possèdent un coût marginal assez élevé, ce qui entraîne un prix élevé sur le marché de l'électricité. En présence de vent et/ou de soleil, les énergies renouvelables sont appelées en premier, ce qui implique que certaines centrales ne sont plus appelées (pour un niveau de demande inchangé). Les dernières unités appelées sont alors des centrales nucléaires ou des centrales au lignite ayant un coût marginal plus faible, ce qui réduit le prix pour l'ensemble du marché de l'électricité. Le déploiement des énergies renouvelables conduit donc à une baisse du prix de marché de l'électricité.

Graphiques 5 : formation des prix sur le marché de gros en présence d'EnR électriques



Source : E. Becker « La sécurité d'approvisionnement électrique », d'après Agora Energiewende dans France Stratégie, 2015, L'Union de l'énergie.

Du fait du faible niveau des prix de marché de l'électricité et des coûts fixes relativement élevés des unités de production, de nombreuses capacités ne sont pas spontanément rentables aujourd'hui ; certaines sont même amenées à fermer. Il est donc nécessaire de s'assurer que toutes les capacités de production électriques trouvent une source de financement.

[...]

Une plus grande coordination des politiques énergétiques nationales engendrerait des gains d'efficacité et permettrait une réduction significative du soutien public au niveau européen

La très forte intégration du marché européen de l'électricité appelle de facto à considérer la dimension européenne dans la conception des politiques énergétiques. La présence d'interconnexions implique en effet qu'une variation du prix de l'électricité dans un pays affecte les pays avec lesquels il est interconnecté. Ainsi le déploiement d'énergies renouvelables au coût marginal quasi-nul dans un pays exerce une pression à la baisse sur le prix de l'électricité dans le pays en question (cf. supra), mais également dans les pays interconnectés. De telles répercussions suggèrent qu'un renforcement de la coordination des politiques énergétiques nationales engendrerait les gains d'efficacité suivants :

- *Une optimisation géographique dans l'implémentation des énergies renouvelables.* Les meilleurs gisements d'énergie renouvelable au niveau européen, et non pas uniquement au sein de chaque pays, seraient exploités. Cela inciterait à déployer davantage le photovoltaïque dans les endroits les plus ensoleillés en Europe (par exemple en Espagne et au Portugal). Ainsi, le photovoltaïque ne serait

pas déployé au sud de chaque pays, mais bien au sud de l'Europe (cf. graphique de couverture). De la même façon, la production à partir d'éoliennes serait davantage concentrée dans les pays les plus venteux (Danemark par exemple).

- *Une stimulation de la concurrence au niveau européen susceptible d'engendrer une réduction globale des coûts du système électrique et du montant de soutien public.*
- *Une réduction des problèmes engendrés par l'intermittence des énergies renouvelables, notamment sur la stabilité des réseaux électriques.* Le déploiement des énergies renouvelables déséquilibre les réseaux électriques : du fait de leur intermittence et, dans une moindre mesure, du caractère non pilotable de leur production, les énergies renouvelables peuvent engendrer de forts déséquilibres entre l'offre et la demande d'électricité. A cause des interconnexions, ces externalités ne concernent pas uniquement les pays déployant des énergies renouvelables mais également leurs voisins. Par exemple, lorsque les éoliennes du nord de l'Allemagne fonctionnent subitement du fait de conditions de vent fort, le surplus d'électricité produite est transféré aux pays interconnectés qui n'en ont pas nécessairement besoin, créant un déséquilibre entre offre et demande dans ces pays. Une politique européenne permettrait de réduire cet effet négatif en réduisant les problèmes d'intermittence du fait de l'exploitation de gisements plus rentables (et donc fonctionnant plus longtemps) et d'un plus grand foisonnement (par exemple, comme des régimes de vent décorrélés existent en Europe, une répartition optimale des capacités éoliennes permet de diminuer la variabilité de la production éolienne totale).

Cela nécessite un travail d'harmonisation, notamment entre les différentes réglementations (par exemple les règles d'installation des éoliennes) présentes dans chaque pays. Mais les gains potentiels liés à une plus grande coopération en termes de politiques de soutien aux énergies renouvelables sont très élevés.

[...]

La mise en place d'une politique énergétique de soutien aux énergies renouvelables commune représente un saut d'intégration majeur pour l'Union européenne

Le renforcement de la coordination des politiques de soutiens aux énergies renouvelables, et plus généralement des politiques énergétiques nationales, nécessite que les États membres acceptent de perdre une partie de leur souveraineté sur le pilotage du mix électrique national, en l'espèce sur la composition de la part des énergies renouvelables dans le mix. Cette intégration a en tout état de cause déjà été initiée par la politique d'interconnexion des marchés de l'électricité : le fait de pouvoir importer ou exporter de l'énergie sur un marché implique déjà en soi une certaine perte de contrôle sur l'origine de l'énergie produite. Il existe toutefois peu de secteurs où les gains à attendre d'un renforcement de l'intégration européenne sont aussi élevés.

[...]

[...]

Figure 1 : Projections sur les émissions de CO2 selon différents scénarios

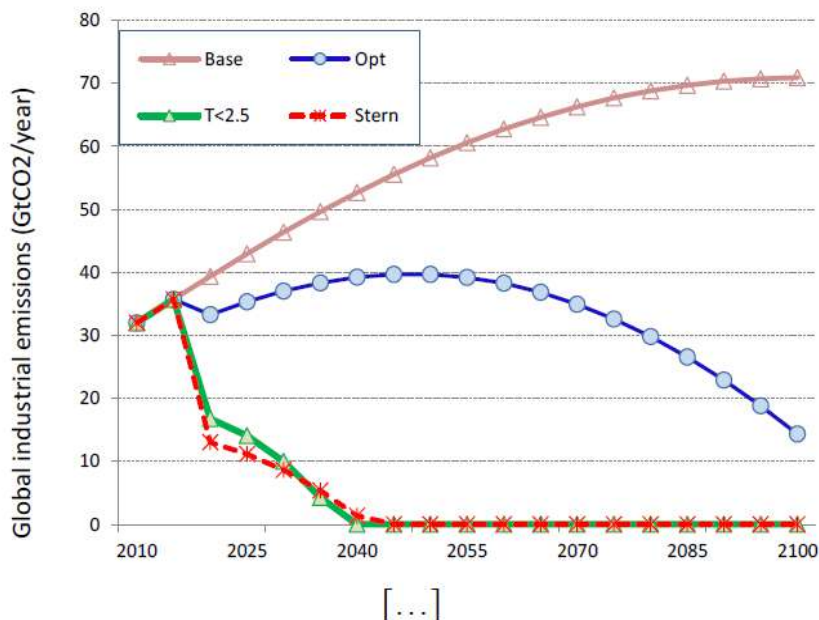
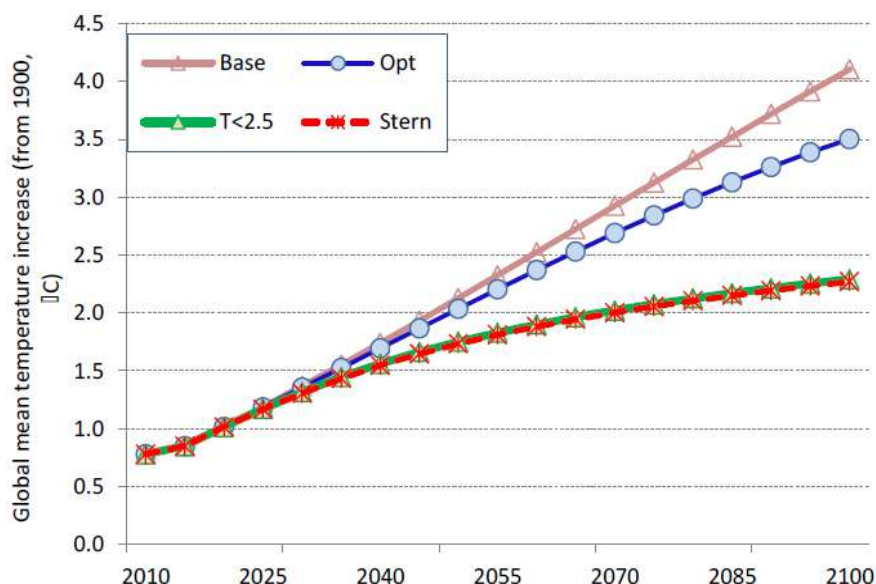


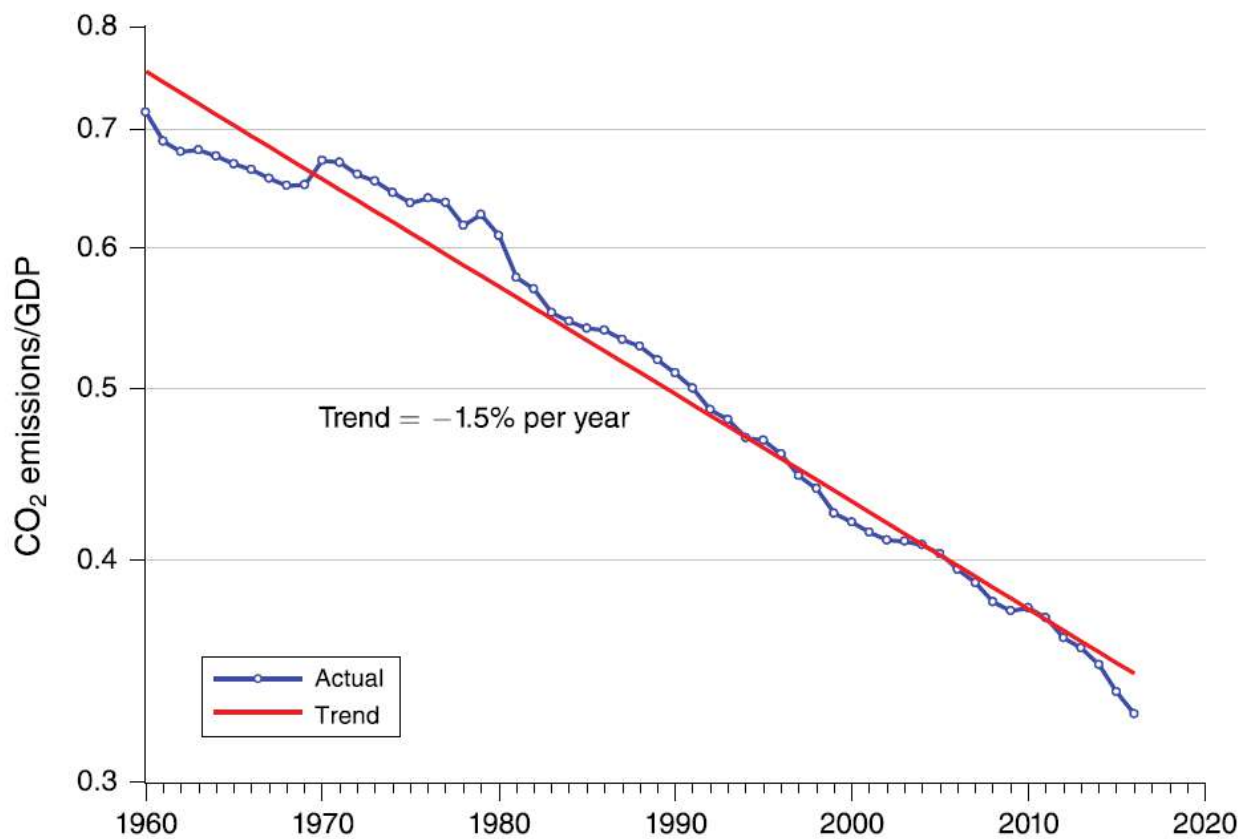
Figure 2 : Changement de température selon différents scénarios.



Note :

« Base » correspond au scénario où les émissions de CO2 poursuivent la tendance actuelle.
 « Opt » représente le scénario présenté comme optimal en termes de coûts/bénéfices de la transition écologique. « T<2.5 » présente la trajectoire d'émission de CO2 pour limiter le réchauffement climatique à +2.5°C d'ici la fin du siècle.
 Enfin, « Stern » est la trajectoire d'émission de CO2 pour suivre les recommandations du rapport Stern. Les deux scénarios les plus ambitieux requièrent aucune émission de CO2 à partir de 2050. Ces simulations ont été obtenues à l'aide d'un modèle DICE (Dynamic Integrated model of Climate and the Economy).

Figure 3 : Tendence globale (trend) et données historiques pour le ratio CO₂/PIB.



[...]

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

TROISIEME CONCOURS

2ème épreuve d'admissibilité

ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve d'économie consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier, à partir d'une mise en situation au sein d'une administration, l'aptitude du candidat à formuler un diagnostic économique s'appuyant sur les données statistiques figurant dans le dossier et, le cas échéant, sur des calculs simples, et à proposer des orientations argumentées de politique publique. Cette note d'analyse et de propositions suppose, outre des connaissances en microéconomie et macroéconomie et la capacité de les mobiliser pour analyser des situations concrètes, une aptitude à décrire les enchaînements économiques, à faire le lien entre les outils de l'économiste et les problèmes économiques et à construire des propositions de politiques publiques.

La mise en situation comporte un contexte, un commanditaire, une motivation de la commande et une formulation de la question ou des questions auxquelles la note doit répondre de manière précise, sans emprunter la forme d'une dissertation. Le candidat doit appréhender la problématique au regard des concepts et outils économiques, analyser les propositions figurant éventuellement dans le dossier et les compléter au besoin par des recommandations élaborées à partir de ses connaissances et réflexions personnelles. Les propositions doivent mettre en évidence les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables. La dimension historique, la dimension comparative et les enjeux européens doivent apparaître chaque fois que nécessaire. Ce dossier ne dépasse pas vingt-cinq pages.

SUJET

Dans le contexte de la crise sanitaire de la covid-19, Monsieur le Président de la République a annoncé le 31 mars 2020 « notre priorité, aujourd'hui, c'est de produire davantage en France ».

Vous êtes chef(fe) de bureau au sein de la Direction Générale du Trésor, dans le Service des Politiques Publiques, et il vous est demandé de présenter lors de la prochaine réunion interne une note sur la ré-industrialisation.

A partir de ces documents et en mobilisant vos propres connaissances théoriques et pratiques sur cette question, vous dresserez un constat sur les limites, déjà connues et nouvelles, du commerce international mises en évidence par la crise sanitaire puis vous formulerez des préconisations pour trouver un nouvel équilibre entre la politique commerciale et les enjeux sanitaires et de développement durable.

	Documents joints	Pages
1.	« Quelle voie pour une économie soutenable ? », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr , 2020	1 à 6
2.	« Mieux investir pour la France », rapport annuel sur l'état de la France, Patricia Blancard et Françoise Vilain, avis du CESE, www.lecese.fr , juin 2018 (extraits)	7 et 8
3.	« Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ? », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr , 2020	9 à 14
4.	« Vers une ré-industrialisation heureuse ? – Courrier des maires », Hugo Soutra, www.courrierdesmaires.fr , 2020	15 et 16
5.	« Politique industrielle : que fait l'Union européenne ? », synthèse du 11 mars 2020, Vincent Lequeux et Barthélémy Gaillard, www.touteurope.eu	17 à 20

Liste des sigles :

ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
BM :	Banque mondiale
BPI :	Banque publique d'investissement
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CNAM :	Conservatoire national des arts et métiers
COP :	Conférence des parties
CSP+ :	Catégories socioprofessionnelles supérieures comprenant les chefs d'entreprise, les professions libérales, les professions à plus fort revenu du secteur privé (cadres, ingénieurs, chercheurs, etc.) ainsi que l'ensemble des fonctionnaires de catégorie A.
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT :	Organisation internationale du travail
OMC :	Organisation mondiale du commerce
OMS :	Organisation mondiale de la santé
PIA :	Programme des investissements d'avenir
PIB :	Produit intérieur brut
PME :	Petites et moyennes entreprises
R&D :	Recherche et développement
RSE :	Responsabilité sociétale des entreprises
UE :	Union européenne

« Quelle voie pour une économie soutenable ? », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr, 2020

À l'occasion de la crise que provoque la pandémie du Covid-19, il nous paraît essentiel de nous interroger sur la reprise de l'activité dans une perspective de soutenabilité environnementale, sociale, économique et démocratique de notre modèle de développement. L'appel à contribution vise à identifier les mesures structurantes intégrant cette dimension systémique et privilégiant une vision transdisciplinaire, qui devront être engagées à court terme mais en intégrant le long terme. Cet appel s'articule avec le programme du séminaire « Soutenabilités ».

I. La crise n'a pas de précédent**Dans son origine et les mécanismes à l'œuvre**

La crise économique provoquée par la pandémie de Covid-19 est fondamentalement différente des crises économiques de 2008 ou 1929. Ces deux dernières étaient des crises financières qui se sont étendues à l'économie réelle, résultats du déroulement de cycles endogènes au système économique ; la crise actuelle constitue un ralentissement de l'économie réelle provoqué par un facteur *a priori* extérieur au système économique. Elle est caractérisée par l'arrêt des trois déterminants fondamentaux de l'activité économique : la production (les chaînes de valeurs mondiales ralentissent ou sont interrompues), la consommation (en raison du confinement des populations) et l'investissement (en raison de l'incertitude et de l'arrêt des productions), et cela pour une durée encore incertaine. En ce sens elle se rapproche d'une économie de guerre, mais elle n'y est pas identique puisqu'elle n'engendre pas autant de destructions. Elle n'est pas non plus comparable aux épisodes de grandes épidémies comme la grippe espagnole, dans la mesure où les flux internationaux de personnes sont désormais tels que cette pandémie s'est répandue très rapidement sur la quasi-totalité de la planète. Cette combinaison de blocages simultanés à l'échelle mondiale est inédite.

Dans sa dynamique et son ampleur

Aussi, le choc est beaucoup plus rapide que celui des crises financières de 2007-2009 ou de 1929 puisqu'au cours de ces dernières, les ralentissements économiques se sont réalisés progressivement au fil des réactions en chaîne successives¹ tandis que pour celle-ci le ralentissement est directement provoqué par l'arrêt brutal d'une grande part de l'activité. La violence du choc est d'autant plus forte que cette mise à l'arrêt forcée s'est généralisée très rapidement à travers le monde².

Alors que pour les crises précédentes l'effondrement des marchés, les crédits gelés, les faillites massives, la contraction du PIB et l'escalade du taux de chômage, se sont étalés sur plusieurs trimestres au moins, la crise actuelle a, en quelques semaines, généré une récession au niveau mondial d'une ampleur qui est probablement inégalée.

Les estimations actuelles prévoient au deuxième trimestre 2020 une baisse ponctuelle du PIB de l'ordre de 30 % dans la zone euro, soit une baisse comparable à la chute du commerce et de la production industrielle entre 1929 et 1932³. L'OCDE estimait en mars que chaque mois de confinement entraînerait une perte de 2 points de pourcentage dans la croissance du PIB annuel⁴. Plus récemment l'Insee estime cette perte à 3 points de PIB par mois de confinement pour la France⁵. Le gouvernement français a révisé le 15 avril sa prévision de croissance 2020 à - 8 %, qui inclut l'impact d'un déconfinement progressif⁶.

Selon l'agence Bloomberg⁷, la crise actuelle pourrait coûter au niveau mondial 2 700 milliards de dollars, ce qui équivaut à 3 points de PIB annuel.

La résorption de la crise en sera-t-elle pour autant plus compliquée que pour les crises précédentes ?

L'ampleur et la rapidité de cette crise ne présagent toutefois pas nécessairement de la difficulté à en sortir. De nombreux facteurs de risques et d'éléments favorables jouent dans des sens opposés et rendent tout pronostic particulièrement hasardeux.

D'un côté le fait que le blocage soit lié à un facteur *a priori* extérieur à la sphère économique peut laisser penser que l'économie pourrait repartir très vite une fois le problème sanitaire réglé, d'autant que la crise financière de 2008 a conduit à renforcer un certain nombre de filets de sécurité et à flexibiliser certains moyens d'intervention (au niveau notamment du Mécanisme européen de stabilité et de la Banque centrale européenne).

De l'autre, cet arrêt pourrait laisser des cicatrices plus ou moins profondes selon sa durée et la nature des mesures qui auront été mises en place : dans le secteur privé, les multiples problèmes de trésorerie perdureront au-delà de la période de confinement, et se transformeront pour certaines entreprises en problèmes de solvabilité, les impacts pouvant être très différents selon les branches d'activité (tourisme, construction, agroalimentaire...) ; la crise pourrait révéler la surévaluation de certains actifs ; enfin le contexte des taux d'intérêts déjà faibles et les niveaux de dépenses publiques contraignent fortement les marges de manœuvre des puissances publiques pour agir.

II. La gestion conjoncturelle de la crise appelle à des mesures multiples, rapides, de grande ampleur et coordonnées

L'une des leçons des précédentes crises qui s'appliquent à la crise actuelle est que, dans de telles situations, il faut agir vite et de manière coordonnée. Un certain nombre d'actions ont été mises en œuvre rapidement ; pour autant, à quelques exceptions près, la coopération ne semble pas avoir été le maître mot de la gestion de crise au niveau mondial.

Au-delà du « *America First* »* du Président Trump souvent mis en avant, les actions ont jusqu'à présent largement consisté en des décisions individuelles d'ampleurs variées.

De façon légitime, **les différents gouvernements ont dans un premier temps privilégié des mesures massives et non nécessairement ciblées de soutien aux ménages (la demande) et aux entreprises (l'offre)**, en particulier en termes de trésorerie et d'activité partielle, une partie de ces mesures étant directement prises en charge par des stabilisateurs contra-cycliques déjà en place dans certains pays⁸. Le principal objectif à court terme étant de limiter le plus possible les faillites d'entreprises et les licenciements massifs pouvant générer une perte irréversible de capacités de production et de compétences. **Certaines initiatives notables de coordination ont toutefois été prises au niveau communautaire :**

- Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, a proposé formellement de recourir à la « **clause de suspension générale** », imaginée en 2011 mais jamais utilisée. Elle permet aux États de déroger temporairement au Pacte de stabilité et de croissance. Cette suspension est donc une première depuis son instauration ;
- **Le PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program) de la Banque centrale européenne (BCE)** promet 750 Md d'euros de rachat de dettes d'État et d'entreprises. Ce plan s'inscrit dans le programme d'assouplissement quantitatif (« quantitative easing ») initié en 2015, avec de nouvelles avancées : le PEPP englobe les emprunts d'État grec, jusqu'alors non-éligibles aux achats de la BCE, et écarte également temporairement l'obligation d'acheter des titres de chaque pays de la Zone euro en proportion des parts respectives au capital de la BCE (la clé de capital), ainsi que la limite maximale de détention de dette d'État (33 %) ;

* note du jury : l'Amérique d'abord

- L'accord du 9 avril entre les ministres des finances de l'Eurogroupe, entériné par le Conseil européen le 23 avril, arrêtant trois modalités pour un total de plus de 500 milliards d'euros :
 - **Une ligne de crédit de 240 milliards d'euros à des taux d'intérêts faibles** ouverte par le Mécanisme européen de stabilité (MES) **à tous les États de l'Eurogroupe** pour faire face aux dépenses liées à la pandémie (ces possibilités d'emprunt seront limitées à 2 % du PIB par pays et impliqueront une supervision européenne) ;
 - **Un fonds de garantie de 200 milliards d'euros destinés aux PME** géré par la Banque européenne d'investissement ;
 - **Un fonds de 100 milliards pour soutenir le chômage partiel** au sein de la zone euro.

Toutefois cela ne sera pas suffisant non seulement pour compenser les dommages à court terme mais surtout pour gérer les besoins de financement de l'après-crise. S'il est impératif de limiter la casse pendant la période de confinement il sera ensuite nécessaire de prolonger le soutien à l'offre et peut-être plus encore à la demande pour assurer le redémarrage de l'économie. C'est ce qui a poussé les chefs d'Etat de l'Union européenne d'agréer le 23 avril un plan de relance massif dont la définition précise doit encore faire l'objet d'une proposition par la Commission européenne. En outre de nombreux États ont d'ores et déjà annoncé des plans de montants parfois considérables.

Au-delà des montants à mettre sur la table pour compenser les pertes, ces plans de relance doivent tenir compte d'un certain nombre de risques systémiques contraignant fortement les mesures de relance qui pourront être mises en place.

III. Un choc a priori externe qui met en avant de nombreuses défaillances systémiques

Cette crise, qui agit aussi comme un choc des consciences⁹, a mis en lumière de multiples problèmes de résilience que le système économique actuel génère pour lui-même mais aussi et surtout en matière de santé, de sécurité, de souveraineté¹⁰, d'inégalités ou d'écologie.

La difficulté de la plupart des pays à faire face à cette pandémie a mis sur le devant de la scène la question de **l'arbitrage entre l'efficacité économique de court terme et le principe de précaution**. Si en théorie ces deux dimensions devraient s'articuler, en pratique la recherche d'efficacité économique ne tient que trop rarement compte des risques associés. L'allongement des chaînes de valeurs au niveau international¹¹ ou la gestion à flux tendus permettent très certainement des gains de productivité lorsque l'économie suit son rythme de croisière. Certes certaines dépenses de services publics peuvent paraître superflues lorsque tout va bien (surtout quand tout va bien pendant longtemps), mais cela tient-il toujours lorsque les risques sont pris en compte ? Pris individuellement un extincteur a peu de chance de servir, en revanche chaque jour un extincteur est utilisé. Cela veut-il dire qu'il faille des extincteurs dans toutes les pièces de chaque maison ? Probablement pas, mais il serait peu rationnel de n'en installer aucune part.

La dépendance nationale aux importations d'équipements et produits médicaux provenant parfois d'un seul pays n'est pas la seule à avoir été mise en lumière par la crise : la plupart des technologies numériques qu'il a été nécessaire de déployer pour assurer autant que possible la continuité de l'activité proviennent entièrement de pays étrangers et non européens (...). Or si l'on peut imaginer rapatrier sur le territoire certaines activités dans un délai raisonnable, rattraper un tel retard sur des technologies de ce type paraît plus hasardeux.

La crise a exacerbé certaines inégalités entre territoires au sein d'un pays (elle s'observe directement par une surmortalité dans certains territoires défavorisés dans les zones denses) et entre les individus (sur les aspects sanitaires mais aussi sur les possibilités de travail à domicile qui sont plus importantes pour les CSP+, sur l'éducation, etc (...)).

Si à court terme il peut être légitime de considérer cette crise comme un choc exogène à la sphère économique, cela ne doit pas occulter le fait qu'à long terme ce type de crise relève bien de défaillances systémiques : le système économique et social tel qu'il fonctionne aujourd'hui, notamment à travers

son impact sur l'écosystème, augmente la probabilité de ces événements et leur vitesse de propagation¹². Au-delà du simple fait que la mondialisation des échanges des biens et des personnes rend fulgurante la propagation de tels virus à travers le monde, **les activités humaines ont un impact important sur le réchauffement climatique et la perte de biodiversité qui sont susceptibles d'engendrer des épisodes épidémiques sérieux (...)**. En outre de nombreux travaux mettent en avant le fait que l'approche des limites physiques de la planète¹³¹⁴ augmente les risques de crises de natures très variées. L'activité économique est encore trop dépendante de l'extraction de ressources, responsable de la moitié des émissions globales de gaz à effet de serre et de plus de 90 % de l'effondrement de la biodiversité et du stress hydrique¹⁵.

Répondre à ces enjeux nécessite des investissements considérables or **l'état parfois critique des finances publiques ainsi que les déséquilibres entre pays** vont être largement aggravés par la crise. Les premiers soutiens indispensables décrits plus haut vont indubitablement affecter la situation budgétaire et d'endettement des pays et fragiliser encore davantage les pays les plus endettés. Le coût de ces mesures et le risque associé seront d'autant plus élevés que, pour être efficaces, elles doivent être de grande ampleur et, pour éviter tout risque de rechute, elles doivent aussi s'inscrire dans une certaine durée.

L'appel à la relance de l'économie ne saurait donc faire fi des multiples insoutenabilités du modèle économique actuel. Dans ce contexte, il est indispensable de faire jouer autant que possible les synergies potentielles entre les mesures d'urgence et les mesures structurelles et *a fortiori* **d'éviter à tout prix les antagonismes d'objectifs** : nous ne pouvons plus nous permettre un plan de relance qui financerait les énergies fossiles, les activités à l'origine des pertes en biodiversité ou qui accroîtrait les déséquilibres individuels et territoriaux. Les objectifs de relance doivent tenir compte de l'impératif de la neutralité carbone en 2050, des objectifs de zéro artificialisation nette des sols et de de lutte contre les inégalités. La relance économique qui a fait suite à la Grande récession (2008) n'en a pas suffisamment tenu compte, il est nécessaire aujourd'hui d'en faire des priorités¹⁶.

IV. Comment mettre en cohérence les mesures de relance conjoncturelles avec les objectifs de moyen-terme ?

En définitive, malgré les mesures de soutien à l'activité, le confinement laissera des traces, tant chez les ménages que chez les entreprises, qui rendront nécessaire un plan de relance, lequel devra :

- être annoncé tôt pour cadrer les anticipations ;
- garder un volet important de flexibilité pour tenir compte de l'incertitude spécifique à cette sortie de crise : (i) sur les comportements de consommation des ménages (ii) sur les contraintes d'offre qui affecteront encore certains secteurs (iii) sur l'évolution sanitaire dans le reste du monde ;
- éviter les vieilles recettes et être conçu pour *favoriser* l'atteinte de nos objectifs de moyen et long terme.

Cela soulève de nombreuses questions sur les outils à utiliser, sur la nature des mesures à mettre en œuvre et sur l'échelon de gouvernance de ces mesures pour gérer la crise et préparer l'avenir en transformant le système économique vers un modèle soutenable¹⁷ :

- **Les politiques industrielles et les politiques d'innovation** doivent-elle être renforcées et peuvent-elle être davantage orientées vers les besoins fondamentaux de la société (santé, environnement, souveraineté stratégique, etc.) ? Faut-il pour cela davantage soutenir l'innovation par la demande publique plutôt que par des subventions généralisées¹⁸ ? Cela peut-il être mieux coordonné à l'échelle communautaire ?

- Les activités économiques n'ont pas réussi à réduire suffisamment leur contenu énergétique. **Est-il possible de découpler davantage croissance et consommation de ressource et d'énergie ? Comment un plan de relance peut-il y contribuer ?**
- De nombreux rendez-vous clés qui devaient avoir lieu en 2020 pour le climat (COP26) ou la biodiversité (La 15e conférence des parties à la convention sur diversité biologique) notamment, sont reportés en 2021, des chantiers du Green Deal (*pacte vert*) sont mis en suspens... **Comment s'assurer que la nécessité de « relancer » l'économie ne conduise pas à retarder les engagements nationaux et internationaux en faveur de l'environnement ?**
- **De façon plus ciblée comment s'assurer que les mesures de relance ne ralentissent pas l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁹ ?** Faut-il conditionner les aides au respect d'objectifs de réduction des émissions ? Faut-il accompagner ces mesures d'une trajectoire garantie de prix du carbone ? Faut-il directement diriger les soutiens financiers publics vers les investissements bas-carbone ?
 - S'agissant de l'automobile, on comprend bien qu'il faudrait éviter des aides sur l'ensemble des automobiles, incluant les automobiles à moteur thermique, mais comment éviter que des contreparties exigeantes imposées aux constructeurs français ne détériorent leur compétitivité par rapport à leurs concurrents qui ne se verraient pas imposer les mêmes contreparties ? Cela ne peut-il se faire qu'à minima à l'échelle de l'Union européenne ? En l'absence de consensus au niveau communautaire faut-il pour autant y renoncer ? Le même type de raisonnement s'applique au transport aérien.
 - Pour la relance de la construction, il serait préférable de favoriser l'accélération des rénovations thermiques, plutôt que de renforcer des allègements fiscaux favorisant la construction sur des terres non encore artificialisées. Mais comment faire concrètement, alors que déjà avant la crise, les objectifs de rénovation thermique n'étaient pas atteints ? Ne faut-il pas aussi saisir l'opportunité pour accélérer la rénovation des bâtiments publics ?
 - Quels outils mettre en place pour orienter les politiques publiques dans leurs multiples dimensions ? **Quels indicateurs doit-on développer et utiliser et comment faire en sorte qu'ils guident concrètement les investissements et les politiques publiques aux niveaux national et communautaire notamment²⁰ ?**
- **Faut-il réguler la finance pour concentrer son activité sur les objectifs collectivement retenus et par quels moyens ?**
- **Comment s'assurer que la charge de la gestion de crise soit équitablement répartie ?²¹** Faut-il mettre en place des impôts exceptionnels, sur les hauts revenus et hauts patrimoines ou sur la lutte contre l'évasion fiscale, comme cela a été fait en Allemagne post-45 en mettant en place un impôt progressif sur le patrimoine pour éponger ses dettes issues de la Seconde guerre mondiale ? De façon plus générale, comment articuler la relance économique aux objectifs de réduction des inégalités ?
- Au niveau européen, la discussion autour de l'accord de l'Eurogroupe, en particulier sur la question de la mutualisation des dettes, a remis en avant la fracture et les tensions entre les pays du Nord et ceux du sud de l'Europe, qui avaient émergé en 2010 pendant la crise grecque. Certes le Conseil européen a validé le 23 avril le principe d'un futur fonds de relance mais il reste à la Commission européenne de formuler des propositions sur sa mise en œuvre précise²². **Quel degré de mutualisation des dettes est envisageable au niveau européen ?** Sous quelle forme ? Le rôle de la communauté européenne en cas de crise peut-il se limiter à prêter à taux faibles ?

- **Le débat jusqu'à présent tabou, portant sur la monétisation des politiques budgétaires, a ressurgi ces derniers mois.** Cette monétisation des politiques budgétaires, soit par le rachat puis l'annulation des dettes publiques, soit par le versement par la banque centrale d'une somme d'argent directement aux ménages²³, permettrait de ne pas faire porter le poids de la crise sur les dettes publiques mais n'est pas sans risque²⁴. Est-ce une voie à explorer ?

¹ Voir par exemple E. Gerschel, A. Martinez, I. Mejean « Propagation des chocs dans les chaînes de valeur internationales : le cas du coronavirus », IPP.

² Voir par exemple D. Strauss Kahn, « L'être, l'avoir et le pouvoir dans la crise », Politique internationale.

³ Voir Daniel Cohen, cité dans https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/25/coronavirus-lespectre-du-krach-de-2008-voire-de-1929_6034349_3234.html.

⁴ L'OCDE fait le point sur les perspectives de l'économie mondiale lors du sommet du G20.

⁵ Voir les notes de conjoncture de l'Insee.

⁶ Direction générale du Trésor, « Programme de stabilité 2020 ».

⁷ <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-coronavirus-pandemic-global-economic-risk/>.

⁸ Les différences d'instruments contra-cycliques déjà en place dans les différents pays rendent difficile la comparaison des degrés d'intervention réels. Voir Pisani et Cohen-Setton « Crisis Response Packages: A Tale of Two Countries », PIIE (à paraître).

⁹ Voir par exemple Robert Boyer : Coronavirus : « Cette crise inédite adresse un redoutable avertissement aux économistes ».

¹⁰ En particulier la garantie d'une capacité d'autonomie sur certains biens et services stratégiques.

¹¹ Si tant est que celles-ci sont bien associées à de réels avantages comparatifs et non simplement à des écarts de coût du travail en lien avec des conditions sociales dégradées

¹² Voir par exemple sur mondialisation et réduction des inégalités, « Relocaliser n'est plus une option mais une condition de survie de nos systèmes économiques et sociaux ».

¹³ Rockström et al., (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity".

¹⁴ CGDD, 2019, "L'environnement en France en 2019".

¹⁵ <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>, ou encore OCDE (2019), Global Resources Outlook.

¹⁶ Voir notamment l'alerte des citoyens réunis au sein de la Convention citoyenne pour le climat.

¹⁷ Voir par exemple Répondre aux chocs économiques du Coronavirus, une conversation avec Laurence Boone.

¹⁸ En s'appuyant par exemple sur le modèle du rôle que la DARPA a pu jouer aux Etats-Unis dans le développement du secteur numérique plutôt que sur des aides de type crédit impôt recherche.

¹⁹ En particulier dans les secteurs des transports, de la construction ou de l'industrie, alors même que les difficultés économiques de ces secteurs conduiront leurs représentants à plaider pour une relance massive et non ciblée. Voir dernier rapport du HCC.

²⁰ Voir par exemple Le questionnement de Branko Milanovic sur les indicateurs de relance, et les travailleurs à cibler en particulier.

²¹ Voir par exemple Landais, Saez et Zucman sur la nécessité d'un impôt sur le patrimoine pour sortir de la crise.

²² Voir par exemple Un appel d'économistes à renouveler les instruments européens.

²³ Jézabel Couppey-Soubeyran, 2020, Un « drone » monétaire » pour remettre la politique monétaire au service de tous, 2020, Institut Veblen.

²⁴ Sur la différence entre les politiques menées actuellement par les banques centrales, et la monétisation des dettes publiques, voir par exemple O. Blanchard, J. Pisani-Ferry, « Monetisation : do not panic », VOX CEPR Policy Port

« Mieux investir pour la France », rapport annuel sur l'état de la France, Patricia Blancard et Françoise Vilain, avis du CESE, *www.lecese.fr*, 2018 (extraits)

[...]

IV - QUELLE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENTS ?

A - Définir une nouvelle stratégie industrielle

Le CESE constate la poursuite d'une désindustrialisation de l'économie française (à la différence de l'Allemagne) et le repli de l'emploi industriel, avec dans le même temps, une compétitivité et un déficit extérieur dégradés.³⁰

Dans ces conditions, notre appareil productif doit nécessairement évoluer pour mieux intégrer les ruptures et les mutations à venir. Une approche extensive englobant les biens mais aussi les services associés, paraît à cet égard indispensable (maintenance, contrôle qualité, services financiers, etc.).

L'industrie française dispose cependant de solides atouts pour avancer : des domaines d'excellence reconnus, une capacité d'innovation et d'exportation, une dynamique territoriale, etc. De nombreuses avancées doivent toutefois encore être menées pour permettre le développement des entreprises et de l'emploi. Transformer notre appareil productif est donc indispensable. Le grand plan d'investissement du gouvernement, s'il a le mérite de mieux identifier les domaines sur lesquels il faut faire porter les efforts, ne constitue pas une véritable stratégie industrielle.

Certains facteurs, pointés d'ailleurs par Jean-Hervé Lorenzi, pèsent négativement sur l'investissement productif :

- une moindre appétence pour le risque, les épargnantes et épargnants privilégiant les placements sécurisés comme les assurances vie ;
- la financiarisation croissante de l'économie, avec les investissements financiers ou spéculatifs qui ont pris le pas sur les investissements productifs dont la rentabilité est jugée insuffisante pour certains acteurs et actrices des marchés financiers.

Si de multiples raisons de cette désindustrialisation peuvent être évoquées (inadéquation des compétences, insuffisance des dépenses de R&D et de formation, faible robotisation, insuffisance de la montée en gamme, etc.)³¹, la principale tient, selon Jean-Hervé Lorenzi, au fait que l'intérêt pour le système industriel n'a pas été suffisamment porté par les pouvoirs publics, comme l'illustre l'abandon d'un ministère de l'industrie. Il propose donc de le recréer et de mettre en œuvre une véritable politique industrielle adossée à des investissements productifs massifs. C'est à ce prix qu'on pourra stopper la dérive de notre commerce extérieur.

Parmi les nombreuses initiatives engagées pour tenter d'enrayer la désindustrialisation, la mise en place des pôles de compétitivité en 2005 a eu des effets de levier positifs bien que variables sur la R&D comme le souligne France stratégie dans son évaluation de 2017³².

³⁰ Avis du CESE, « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir », présenté par Marie-Claire Cailletaud au nom de la section des activités économiques, mars 2018.

³¹ Audition de Nasser Mansouri Giulani, ancien membre du CESE, rapporteur d'un avis sur « Dynamiser l'investissement productif en France » en 2008.

³² Haïthem Ben Hassine et Claude Mathieu - « Évaluation de la politique des pôles de compétitivité : la fin d'une malédiction » - France stratégie – Février 2017.

Le CESE relève néanmoins un saupoudrage des moyens affectés aux pôles et le besoin d'une meilleure sélectivité des projets ³³. Il regrette également la faible mise en cohérence des politiques des pôles de compétitivité et du PIA.

Pour le CESE, la stratégie industrielle doit être co-construite par l'État, les entreprises et les partenaires sociaux, et soutenue par l'ensemble de la société. Il suggère de développer un environnement favorable à l'investissement productif (tant matériel qu'immatériel), rentable et efficace, porteur d'emplois, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires et l'épargne ou par la fiscalité. Cette stratégie doit s'appuyer sur un investissement significatif en R&D. La gouvernance des futurs projets industriels devra être partagée et portée au plus haut niveau de l'État. Le CESE préconise une meilleure articulation entre la politique des pôles de compétitivité et le nouveau grand plan d'investissement afin de concentrer les efforts sur les pôles les plus favorables aux écosystèmes territoriaux. La stratégie française doit aussi s'inscrire dans le cadre d'une politique industrielle européenne.

B - Renforcer les investissements dans la transition écologique

La détermination des investissements publics et privés nécessaires à la transition écologique dépend de l'ambition que l'on se donne. Malgré les nombreuses initiatives destinées à limiter le réchauffement climatique et développer les énergies renouvelables, les moyens consacrés ne semblent pas à la hauteur des enjeux et le pilotage national apparaît perfectible.

La réussite de la transition énergétique nécessite pour le CESE un financement massif³⁴. Au-delà même de son impact positif sur un climat mondial en sérieux danger de réchauffement excessif, l'investissement dans la transition énergétique est un des plus efficaces et rentables que les pouvoirs publics puissent engager en France (comme dans la plupart des pays européens). Les gains attendus en termes économiques, sociaux et environnementaux permettront de couvrir à terme, les coûts correspondants.

Pour le CESE, ces investissements devraient se faire avec l'appui de grands investissements européens, destinés notamment à soutenir les territoires. L'objectif étant de développer des réseaux européens en matière de transport à faibles émissions de carbone, les énergies propres, les communications mais aussi les technologies et les productions industrielles correspondantes, ainsi que la rénovation thermique des bâtiments, la coopération européenne en matière de recherche et développement. Ces actions doivent être cohérentes avec une vision européenne favorisant un développement équilibré de l'ensemble des régions et la formation des travailleuses et des travailleurs pour assurer un avenir professionnel à toutes et tous.

Pour le CESE, la prise en compte de l'efficacité énergétique et climatique, l'évaluation des dispositifs existants (comme les Certificats d'économie d'énergie - CEE) et l'anticipation des compétences et des métiers, apparaissent prioritaires. Il faut donc changer de paradigme et réaliser des investissements publics et privés substantiels pour améliorer l'efficacité énergétique dans les domaines des bâtiments, des transports, du déploiement des énergies renouvelables, sans occulter la raréfaction des ressources, la biodiversité et les risques environnementaux tout en évitant l'excès de réglementation. L'effort doit également porter sur la réduction de nos importations de biens manufacturés, notamment en facilitant les économies circulaire et de fonctionnalité pouvant y participer.

³³ Avis du CESE, « *Quelle politique pour les pôles de compétitivités* » présenté par Frédéric GRIVOT au nom de la section des activités économiques, octobre 2017.

³⁴ Avis du CESE, « *Comment accélérer la transition énergétique* » présenté par Guillaume Duval et Madeleine Charru, au nom de la section de l'environnement, le 28 février 2018.

« **Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?** », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr, 2020

À l'occasion de la crise que provoque la pandémie du Covid-19, il nous paraît essentiel de nous interroger sur la reprise de l'activité dans une perspective de soutenabilité environnementale, sociale, économique et démocratique de notre modèle de développement. L'appel à contribution vise à identifier les mesures structurantes intégrant cette dimension systémique et privilégiant une vision transdisciplinaire, qui devront être engagées à court terme mais en intégrant le long terme. Cet appel s'articule avec le programme du séminaire « Soutenabilités ».

Les constats dans la crise

La crise sanitaire et ses conséquences, qu'on peut à ce jour seulement entr'apercevoir, **ont mis en lumière de nombreuses vulnérabilités issues de l'interdépendance internationale et les limites à la souveraineté des États dans certains secteurs**. Ces fragilités, perçues comme réservées jusqu'alors aux pays en développement, sont intensifiées par la rapidité de la propagation du virus. Elles tirent parti des dynamiques de globalisation qui contractent le temps et l'espace¹ : en facilitant les flux de personnes et de marchandises, les capacités de contrôle et de maîtrise des effets de la pandémie ont été rendues d'autant plus limitées.

En Europe, la prise de conscience de ces fragilités s'est essentiellement focalisée sur les pénuries (de masques de protection, de blouses, de matériel respiratoire, de médicaments², etc.). La crise révèle en effet l'absence de stocks stratégiques, l'impossibilité d'acquérir rapidement les biens manquants auprès des fournisseurs habituels, l'incapacité du tissu industriel national à répondre immédiatement à la demande, l'insuffisance de la solidarité européenne, voire la concurrence entre pays alliés.

Outre le manque d'autonomie des États, **la crise a en effet souligné les limites de la coopération internationale**. Au-delà des exemples les plus marquants, comme l'opacité relative des informations venues de la Chine quant au démarrage de l'épidémie ou les tentatives américaines de s'arroger l'exclusivité des recherches sur les projets de traitement, la solidarité internationale a insuffisamment joué, en dehors de quelques initiatives comme la prise en charge de malades français dans des hôpitaux allemands, autrichiens, luxembourgeois ou suisses. Parallèlement, la façon dont se traduiront concrètement les annonces faites au sujet de la dette des pays les moins développés³ permettra aussi de se faire une idée plus précise de la réalité des intentions internationales en la matière. Les notions de "pays alliés" et d'"alliances" sont réinterrogées par cette crise : elle met en évidence les limites du multilatéralisme qui, depuis la Seconde Guerre mondiale, gouvernait les relations internationales.

La mondialisation devient ainsi l'accusé à la fois idéal et justifié. En tant que vecteur de propagation de l'épidémie mais aussi de fragmentation des chaînes de valeur, la mondialisation a révélé voire accentué nos vulnérabilités et révélé **les interdépendances de nos systèmes susceptibles de peser sur notre souveraineté. Quels enseignements en tirer pour l'avenir ?**

Cette crise interroge avec une acuité nouvelle, les arbitrages à effectuer entre les différentes échelles auxquelles les politiques publiques doivent être pensées, afin de répondre aux enjeux, entre autres, de souveraineté, aussi bien alimentaire que numérique (...). **Dans le même temps, elle met aussi en exergue la nécessité de renforcer la coopération européenne et internationale**, dans la mesure où la lutte contre cette pandémie, qui fait fi des frontières étatiques, nécessite et nécessitera

des réponses européennes et internationales, par exemple sur la recherche médicale, ou sur notre rapport au vivant (...).

Il paraît en effet important de correctement identifier nos vulnérabilités, sanitaires ou autres, à différentes échelles, et d'anticiper celles en devenir. Repenser nos priorités en fonction de nos besoins permettrait ainsi de limiter nos dépendances stratégiques, et d'organiser notre capacité à surmonter les fragilités, par une redéfinition du principe de précaution dans un contexte européen et international renouvelé. Une telle démarche devrait donc viser à renforcer la souveraineté des États tout en créant de nouvelles solidarités internationales.

Autonomie, sécurité et souveraineté à l'heure d'une refonte de la pensée des interdépendances

Faut-il démondialiser ?

La crise sanitaire remet profondément en cause les fondements actuels de la mondialisation. Elle vient pondérer les bénéfiques socio-économiques de la mondialisation, y compris pour les acteurs économiques privés, qui vont désormais réévaluer les risques liés aux chaînes de valeur intégrées, ce qui pourrait accentuer la décélération de l'intégration économique mondiale qui a commencé depuis plusieurs années.

Souvent annoncée, la crise de 2008 n'a pas initié de démondialisation. Ni la fragmentation et l'étalement de la chaîne de valeur, ni l'organisation en flux tendus n'ont reculé en 10 ans.

Certains annoncent que réduire les échanges permettrait de regagner en autonomie, de réindustrialiser certains pays développés, de limiter les pollutions, etc. À l'inverse, d'autres avancent que la baisse des émissions de gaz à effet de serre ne serait pas garantie car elle dépend des procédés de production utilisés et qu'elle aurait des effets secondaires comme la réorganisation des marchés avec des pertes d'emplois à la clé⁴, etc. De plus, si c'est bien l'hyper-globalisation qui a fait de l'épidémie une pandémie, elle peut aussi faire partie des réponses à apporter : selon Pascal Lamy, la mondialisation du marché permettrait de lisser les effets de la crise sanitaire, par exemple dans le domaine alimentaire. Par ailleurs, plutôt que le repli sur une production nationale, la diversification des sources internationales d'approvisionnement peut être un moyen, avancé par certains, de réduire nos dépendances et donc nos fragilités.

Dans ce cadre, quel peut être l'avenir de la mondialisation ? De l'ordre international ? Des relations européennes ?

Si une certaine démondialisation est souhaitable, dans quel cadre peut-elle s'effectuer ?

La gouvernance de la mondialisation doit s'accorder avec les souhaits des citoyens des différents pays. D'après le sondage Odoxa-Confluence réalisé le 8-9 avril, 92 % des Français souhaiteraient ainsi « relocaliser la production industrielle ». Ce questionnement amène à considérer ce qui relève de la souveraineté et des secteurs stratégiques et de ce qui peut être confié à d'autres pour reprendre les mots du Président de la République⁵. **Les problématiques d'approvisionnement de matériel invitent les États à repenser voire à renforcer leur souveraineté dans différents secteurs.** Au-delà des profits, chacun sait désormais ce qu'il en coûte de confier à des chaînes d'approvisionnement étirées à travers le monde et opérant en « juste-à-temps », c'est-à-dire sans stocks, le soin de fournir en urgence les milliards de masques, de tests et de médicaments dont dépend la vie des malades, des soignants mais également des autres travailleurs essentiels en temps de crise, notamment les caissiers et les professionnels de l'action sociale.

Il ne faudrait cependant pas occulter le risque lié à la dépendance à un petit nombre de sites de production sur le territoire national dont la continuité de la production pourrait être altérée par une catastrophe naturelle ou autre. C'est pourquoi la diversification des sources d'approvisionnement, à échelle internationale et sur le territoire national, peut être vue par certains comme une voie plus soutenable.

La sécurité alimentaire (...) est à ce titre une question stratégique et de souveraineté cruciale, dans un contexte de réchauffement climatique et de perte de biodiversité qui pèseront de plus en plus sur la disponibilité des ressources en énergie, en eau et nutriments. Comment (ré)organiser la souveraineté alimentaire en limitant l'impact environnemental de la production agricole, notamment du fait de l'importation de produits destinés à l'alimentation du bétail ? Comment concilier sécurité alimentaire, accessibilité à tous d'une alimentation de qualité et revenus décents pour ceux qui la produisent ? (...).

Le secteur énergétique (production d'éoliennes, de panneaux solaires photovoltaïques ou de centrales nucléaires) **ou encore les outils numériques (...)**, qui contribuent à la résistance de nos sociétés au choc actuel, **sollicitent de nombreuses matières premières métalliques qui ne sont pas produites en France⁶ ou en Europe**. Elles n'y sont ni extraites, ce qui incidemment épargne notre territoire des colossaux dommages environnementaux locaux liés au processus⁷, ni raffinées. Il paraîtrait donc nécessaire d'assurer une sécurité des approvisionnements de ces ressources ou des produits finis, essentiels à la réalisation de la transition énergétique. Car si jusqu'à maintenant, les rares tensions se sont limitées au champ commercial⁸, la raréfaction de ces ressources, exigeant toujours davantage d'énergie pour être produites, pourrait contraindre la sécurité énergétique de pays comme la France ou ses partenaires européens. Car **les ressources métalliques sont la nouvelle géopolitique de l'énergie**. Leur disponibilité est tout autant sinon plus problématique que ne l'est le pétrole ou le gaz, et la crise du covid pourrait amener à pondérer différemment ces questions. Faut-il craindre un éventuel pic « everything* », moment où la disponibilité des ressources ne pourra pas suivre l'augmentation de la consommation mondiale et les besoins énergétiques croissants ? Que faire face aux rachats de technologies, de savoir-faire et d'usines qui peuvent être délocalisés ? En ces circonstances, comment les régions et les collectivités locales peuvent s'organiser pour être dans une démarche d'anticipation et de précaution, intégrant la possible pénurie de ressources nécessaires pour la décarbonation de nos économies ?

Ces questions de souveraineté relèvent également d'enjeux démocratiques. Si la mondialisation, telle qu'elle a été bâtie par les institutions supranationales type OMC, a pu être critiquée pour des questions de légitimité démocratique (certains reprochent l'opacité des négociations commerciales et le fait qu'elles empièteraient sur la souveraineté des États), **la réponse apportée à ses crises passe par une plus étroite association des citoyens** à ces enjeux de souveraineté, par exemple sur la détermination des secteurs les plus stratégiques, et au sein de ces secteurs, des produits pour lesquels la sécurité des approvisionnements doit être garantie. Comment évaluer la pertinence de la relocalisation par rapport à d'autres options possibles, telles que la diversification des approvisionnements, voire la (re-)constitution de stocks stratégiques ? L'ensemble de la chaîne de valeur devrait-il être concerné par cette relocalisation ? Une relocalisation pourrait se traduire par une moindre efficacité du processus productif, et donc par des gains de productivité plus faibles, et une perte de compétitivité vis-à-vis des entreprises qui continueraient à fonctionner sur des chaînes de valeur mondialisées. Il pourrait ainsi être préférable, du point de vue économique, que la relocalisation soit ciblée sur quelques secteurs ou produits, en particulier ceux pour lesquels il serait évalué que les gains associés à la « souveraineté économique » l'emportent sur les pertes d'efficacité. Mais comment quantifier ces gains à la « souveraineté économique » ? Pour quels produits ou quels secteurs ? Comment y intégrer les coûts ou les gains autres qu'économiques ? Quel processus mettre

* Note du jury : total

en oeuvre pour arriver à une liste de secteurs / produits prioritaires dans l'objectif de relocalisation ? De façon générale, faut-il repenser les modalités de prise de décision politique relative à l'activité économique ?

Quels effets sur les autres échelles infranationales en termes de politiques publiques ?

La question de la démondialisation interroge par ricochets les autres échelles, aussi bien nationale, que locale. La démondialisation pourrait en effet engendrer des phénomènes de relocalisation qui impactent directement les territoires. Comment organiser cette relocalisation ? Comment transformer les territoires pour y répondre ? Dans cette perspective, il semble intéressant de développer une stratégie d'implantation territoriale des outils de production qui limite les consommations de ressources, en particulier rares, mais aussi les déplacements des personnes et des marchandises, en particulier si ces déplacements émettent beaucoup de gaz à effet de serre.

Une relocalisation au niveau des territoires devrait se faire en lien avec leur écosystème et intégrer en même temps l'enjeu de leur autonomie territoriale : elle pourra par exemple s'inspirer des travaux de plus en plus nombreux sur les « biorégions »⁹.

Comment réorienter les filières, à l'échelle européenne, nationale ou locale ? Comment adapter les offres de formation aux filières industrielles ou de service qui se (re)développeront en France ? Comment s'assurer qu'il y a une transmission des savoir-faire, notamment entre générations ? Quelle politique de recherche, pour quel type d'innovations, souhaitons-nous par rapport à l'autonomie et à l'interdépendance désirées ou acceptées ? Quel partage de compétences et quelles coordinations entre le local, le régional, le national et le supranational au regard des besoins croissants de décisions décentralisées mais de coordination renforcée, en particulier au regard des besoins d'autosuffisance alimentaire, énergétique et sanitaire ? Quelle répartition des compétences et des moyens entre les différentes échelles ? Comment s'assurer de la cohérence des mesures entre les différents niveaux de décisions ?

Quelle gouvernance européenne et mondiale ?

La diffusion asynchrone du virus constitue un défi de taille : crise sanitaire mondiale, les réponses nationales sont indispensables mais insuffisantes et les États ont par conséquent plus qu'intérêt à coopérer afin de lutter contre cette pandémie et sortir de cette crise. **Ainsi, au-delà de la préservation des intérêts nationaux, les interdépendances créées par le développement des sociétés thermo-industrielles et encouragées par la construction européenne et l'ordre international sont aussi l'occasion de renforcer la résilience de nos États en s'interrogeant sur la coopération, la refonte des organisations internationales et sur la place du droit.**

Réinventer la coopération ?

L'Union européenne est accusée par certains d'avoir fait preuve d'une insuffisante capacité à coordonner les États membres face aux défis sanitaires ou en ne pouvant pas s'opposer aux initiatives malheureuses de certains États comme la Hongrie. D'autres soulignent au contraire la rapidité d'action de la Banque centrale européenne, qui a déployé un plan de rachat d'actifs à grande échelle, et de la Commission européenne, qui a suspendu les règles budgétaires, et la capacité des dirigeants européens à se mettre d'accord sur l'utilisation inconditionnelle du mécanisme européen de solidarité (MES). **La crise soulève donc de nombreux questionnements quant à l'avenir de l'Union européenne, ses politiques et règles et à la capacité de coordination de ses États membres dans un contexte nouveau. Le projet européen doit-il être entièrement repensé à l'aune des constats qui pourront être tirés de la crise ?** Si oui, sur quels fondements ?

Un test important sera la capacité de l'Union européenne à maintenir des objectifs environnementaux ambitieux, alors que de plus en plus de voix se font entendre pour privilégier la relance économique, en mettant en opposition économie et environnement.

Gestion de risques systémiques à l'échelle mondiale : quelle place pour les organisations internationales ?

La crise sanitaire met en lumière le rôle des organisations internationales (OI) dans la prévention et la gestion de crise, dans la mesure où elles permettent d'établir un cadre international à même de répondre à des enjeux systémiques et globaux. Ces enjeux, notamment sanitaires, liés à la lutte contre changement climatique ou à la perte de biodiversité, nécessitent une réponse internationale.

Les OI telles qu'elles fonctionnent actuellement sont-elles à même de répondre à ces enjeux ? Doit-on réformer le fonctionnement de l'ONU, de ses agences spécialisées (OMC, OIT, OMS, etc.), et des autres OI (OCDE, BM, etc.) ? Dans quelle(s) direction(s) ? Comment revoir leur gouvernance (notamment droit de veto et représentation équilibrée de tous les États) ? Comment la France peut-elle contribuer à faire émerger une nouvelle gouvernance mondiale et accompagner cette remondialisation (des institutions, pas des échanges) ?

Comment rendre leurs décisions plus efficaces c'est-à-dire à la fois plus agiles et contraignantes ? Organisées en silo, comment faire évoluer ces OI pour qu'elles soient en capacité d'intégrer les enjeux systémiques qui nous font face ? **Car la gouvernance internationale semble chaotique**, et pas à la mesure de la mobilité des biens, de services, des capitaux et des personnes. Même les intérêts économiques ne sont pas épargnés avec une Organisation mondiale du commerce dans l'impasse depuis plusieurs décennies¹⁰.

Comment surmonter et dépasser les interdépendances révélées par la crise, sans oublier que certaines interdépendances peuvent être vertueuses ? Quelle place pour l'autonomie et la solidarité ? Sont-elles antinomiques ? Le manque de solidarité pourra-t-il être compensé par une harmonisation des règles de précaution sans remettre en cause le commerce international ?

La temporalité dans laquelle les réponses internationales à des enjeux globaux doit s'inscrire est également à interroger, dans la mesure où les fenêtres de possibilités se réduisent avec le temps, notamment dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et la perte de biodiversité.

Quelle place pour le droit ?

Le droit européen et international dont le rôle est essentiel dans l'organisation des rapports entre États, en particulier pour tenter de gérer les communs mondiaux comme la biodiversité, le climat ou l'eau, peut être amené à évoluer pour faire face aux enjeux de notre siècle.

À l'heure de la crise sanitaire, des défis environnementaux et de la remise en cause de la mondialisation, **l'évolution du droit européen et international en vigueur actuellement se pose dans des termes nouveaux**. Le droit européen et international, en particulier le droit du commerce, doit-il faire l'objet d'une mise à niveau ou d'un changement de paradigme au regard des enjeux sanitaires et environnementaux ? Des clauses de suspension des avantages commerciaux doivent-elles être par exemple systématiquement prévues, ou renforcées lorsqu'elles existent, en cas de non-respect des engagements internationaux en matière climatique, environnementale, sociale, sanitaire ?

Plus fondamentalement, **cette crise nous interroge sur la hiérarchisation des différents types de droit**. Peut-on placer les différents droits – droit de la concurrence, droit du travail, droit de l'environnement, etc. – au même niveau d'importance ? Le droit de la concurrence peut-il avoir les mêmes prérogatives que les droits sociaux ou environnementaux ? **L'enjeu de la hiérarchisation se**

pose également en fonction des échelles considérées : comment faire concorder les droits nationaux, européens et internationaux ? Quelle hiérarchisation des normes ?

En outre, **l'application du droit international, souvent non contraignant, et des engagements attendus peut être repensée** pour les rendre effectifs. Quelles mesures pour veiller à l'application des décisions ? Quelle(s) évolution(s) de la juridiction européenne et internationale ? Quelle place pour la RSE ? La *soft law** ?

Des interrogations renouvelées, concernant par exemple l'évolution du principe de précaution en France¹¹ ou encore le rôle de la population dans l'évolution du droit¹², **et des pistes prometteuses**, entre autres au sujet du droit du vivant, de plus en plus nombreuses, ne sont pas spécifiques à la crise que nous vivons, mais sont autant d'éléments à prendre en compte dans le réexamen de notre modèle de développement.

* Note du jury : règles de droit non obligatoires

¹ Michel Lussault, Le Monde du virus – une performance géographique, AOC, 14 avril 2020.

² En 2017, 35 % des matières utilisées en France pour la fabrication de médicaments provenaient de trois pays : l'Inde, la Chine et les États-Unis. Rapport du Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques, Direction Générale des Entreprises, Ministère de l'Économie et des finances, 2017.

³ Lors de son allocution télévisée du 13 avril 2020, le Président de la République s'est prononcé pour une annulation de la dette des pays africains.

⁴ L'extension des chaînes de valeurs et les flux tendus à échelle mondiale auraient permis le développement de certains pays émergents. Ils seraient donc les premières victimes d'une déglobalisation.

⁵ Extrait du discours du 12 mars : « *Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main* ».

⁶ Exceptions faites de l'or en Guyane et du nickel en Nouvelle-Calédonie pour les productions significatives.

⁷ <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>.

⁸ Voir le conflit avec la Chine sur les taxes et quotas d'exportations portant sur certaines substances métalliques dont les terres rares.

⁹ Les biorégions sont des régions qui se définissent par des limites naturelles au sein desquelles l'émergence d'une communauté y serait plus propice.

¹⁰ On peut ajouter à cette impasse le récent refus américain de nommer deux nouveaux juges amenés à siéger dans l'Organe de règlements des différends. La paralysie de cet organe d'appel fait suite aux critiques américaines : il émettrait des jugements qui violeraient la souveraineté nationale des États-Unis.

¹¹ C. Huglo, Simplification du droit de l'environnement au regard des droits supérieurs et... de l'affaire Lubrizol, Revue mensuelle du Juriclasseur – énergie, environnement, infrastructures, - n°11 – Novembre 2019.

¹² C. Lepage, Déclaration universelle des droits de l'Humanité. Cette déclaration a été signée par de nombreux acteurs internationaux (organisations non-gouvernementales, municipalités, universités, cabinets d'avocats, entreprises, etc.).

« Vers une ré-industrialisation heureuse ? – Courrier des maires », Hugo Soutra, www.courrierdesmaires.fr, 2020

La mise à l'arrêt forcée de "l'usine du monde" en Chine et ses effets anesthésiants en Europe donnent de l'écho aux partisans de la démondialisation et d'une ré-industrialisation de la France. Ce discours, véhiculé par certains patrons et responsables politiques - nationaux comme locaux - bien avant la propagation du Coronavirus dans notre pays est progressivement redevenue audible. Gare, toutefois, à ne pas s'emballer : cette ré-industrialisation n'est plus forcément un vœu pieu, mais l'histoire reste belle et bien encore à écrire en la matière.

Que peut encore le politique face à l'économie ? Rembobinons : considérée comme un atout de la puissance nationale durant l'âge d'or gaullo-pompidolien, l'industrie française fut condamnée en quelques années sur l'autel de la mondialisation. À peine converties à l'idéologie d'un pays sans usines et du tout-tertiaire fin 1970-début 1980, nos élites constatèrent, impuissantes, l'effondrement des industries manufacturières, du textile ou de la sidérurgie. Autant de secteurs, qui venaient de recruter une main-d'œuvre immigrée peu qualifiée, qui n'ont pas résisté à la flambée des prix du pétrole et de la baisse simultanée des droits de douanes.

Après les délocalisations vers « l'usine du monde », en Asie, certains savoir-faire ont été perdus à tout jamais. De Roubaix à Carmaux en passant par La-Seyne-sur-Mer ou Uckange, des centaines de milliers d'emplois ont été supprimés. En parallèle des défaillances d'entreprises qui se sont multipliées, nombre de communes populaires ont alors été entraînées dans un cercle vicieux, voyant leur nombre d'habitants décroître et les cafés, restaurants ou commerces de proximité tirer progressivement le rideau.

Le retour du « Made in France* »

Quelques bassins d'emploi sinistrés ont, certes, su se réinventer depuis. Mais la plupart en sont encore, comme Mulhouse, à tenter tant bien que mal de sortir de la nasse. Une chose est sûre : les répercussions socioculturelles et électorales de cette désindustrialisation se font encore ressentir dans de nombreux endroits partout en France, tout comme ses stigmates restent visibles ici ou là.

Depuis la crise financière mondiale de 2008, les décideurs questionnant ouvertement les bienfaits économiques, sociaux et politiques de l'industrie se firent toutefois de moins en moins nombreux. Des états généraux de l'industrie en 2009 aux multiples événements organisés par l'Assemblée des intercommunalités (ADCF) et Régions de France un peu partout dans l'Hexagone ces dernières années, en passant par la création d'un ministère du Redressement productif en 2012, l'idée du « made in France » redevint audible, mois après mois.

* Note du jury : fabriqué en France

Accélérer le mouvement par le bas

Surfant sur un solde de créations d'emplois industriels à nouveau positif, l'exécutif Macron-Philippe et leur secrétaire d'Etat Agnès Pannier-Runacher ont inauguré, fin 2018, une nouvelle méthode de travail complètement décentralisée. Fini l'époque des stratégies de filière, des pôles de compétitivité et des macro-plans décrétés par Bercy ! Les collectivités sont aux manettes de « Territoires d'industrie ». Objectif : « enlever les petits grains de sable qui freinent les projets de reconquête industrielle », précise le coordinateur du programme, Guillaume Basset.

S'il est encore trop tôt pour dresser ne serait-ce qu'un bilan d'étape, l'hypothèse de la réindustrialisation ne semble plus forcément être un vœu pieux. Alors que la conjoncture liée à la crise du Coronavirus a remis cette idée sur le devant de la scène, élus régionaux et intercommunaux soignent leur environnement territorial et peaufinent leurs stratégies, spécifiques selon les atouts et problèmes des différents bassins de vie, pour tenter de relancer l'industrie par le bas.

Du potentiel (et des défis) pour réveiller l'industrie française

Bien sûr, la France ne dispose pas d'une compétitivité-coût suffisante pour renouer avec son histoire d'antan ni pour recréer une industrie de gros volume fortement consommatrice de main-d'oeuvre. Mais, sous réserve que les collectivités retardataires se réveillent, que les industriels jouent le jeu, que les préfets et les opérateurs de l'Etat (Banque des territoires, BPI, Pôle emploi, Action Logement, Ademe, Cnam) concrétisent leurs engagements, bref que personne ne triche et que tous les différents acteurs se relèvent les manches pour entrer – enfin ! – dans le dur du sujet, Territoires d'industrie pourrait bien parvenir à dépasser le stade du simple affichage politique.

Reste, pour cela, à écrire un « récit commun » et mettre ce projet de ré-industrialisation de la France « au service d'un projet de société » pour convaincre l'ensemble de la population, estime toutefois la consultante-chercheuse en géopolitique, Anaïs Voy-Gillis.

« **Politique industrielle : que fait l'Union européenne ?** », synthèse du 11 mars 2020,
Vincent Lequeux et Barthélémy Gaillard, www.toutteleurope.eu

Le secteur industriel, qui représente aujourd'hui un quart du PIB européen, fait face à une concurrence mondiale de plus en plus importante. L'Union européenne cherche à favoriser son développement en finançant des projets et en édictant un certain nombre de règles.

En valeur, l'industrie européenne ne cesse de croître, faiblement mais régulièrement. L'Union européenne est ainsi aujourd'hui **la deuxième puissance industrielle du monde**.

Le continent peut s'appuyer sur de nombreuses entreprises d'envergure, notamment dans les secteurs de la chimie/pharmacie et de l'agroalimentaire en France ou de l'automobile, de la chimie et de la construction mécanique en Allemagne. Volkswagen, Daimler, Siemens, Bayer ou encore ThyssenKrupp sont des références mondiales. L'Italie est quant à elle marquée par une prédominance du textile, de l'agroalimentaire et de l'automobile, tandis qu'en Pologne, l'extraction minière, la sidérurgie et la chimie font partie des branches les plus importantes.

En comparaison du secteur des services toutefois, **le poids de l'industrie se réduit** peu à peu. C'est le cas depuis plusieurs décennies, en Europe comme dans la plupart des pays occidentaux à l'exception notable de l'Allemagne. Dans l'Union européenne, il est passé de **27,8 % à 24,8 % du PIB** européen entre 2000 et 2019 (secteur de la construction inclus). Une tendance comparable est observée aux Etats-Unis, où cette part s'est réduite de 23 à 18 % entre 1997 et 2017. La Chine et la Russie n'y échappent pas, même si l'industrie y représente encore respectivement 41 et 32 % du PIB en 2018.

D'un Etat membre à l'autre de l'UE, **l'importance du secteur industriel** varie également. Dans trois pays - l'Irlande, la République tchèque et la Slovaquie – il représente plus de 30 % du PIB. Sa part est en revanche inférieure à 20 % du PIB dans neuf autres Etats membres, dont la Belgique, le Portugal, les Pays-Bas et la France. L'industrie est par ailleurs **le premier employeur dans plusieurs pays de l'Est**. Même si à l'échelle européenne, elle génère moins de 22 % des emplois aujourd'hui contre plus de 27 % vingt ans plus tôt.

Le rôle de l'Union européenne

La politique industrielle relève essentiellement de la compétence des Etats membres. La Communauté européenne a toutefois **dès les années 1950** limité les pratiques d'intervention publique (aides d'Etat) au sein du marché unique, de manière à favoriser la concurrence entre Etats. Avec le renforcement de la compétition mondiale dans les années 1980, la politique industrielle est devenue un enjeu européen croissant.

Le traité de Maastricht de 1992 en a fait une **compétence d'appui de l'Union européenne**. Celle-ci peut ainsi intervenir "*pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des pays*" en la matière, à condition que ses actes juridiques ne nécessitent pas d'harmonisation de la législation des Etats.

Depuis, la politique industrielle européenne s'est axée sur la création de conditions favorables à la compétitivité des entreprises du secteur. Ses objectifs, définis dans l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont ainsi :

- d'accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels
- d'encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union, et notamment des petites et moyennes entreprises
- d'encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises
- de favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

Une politique horizontale

Les compétences de l'Union en la matière étant limitées, sa politique industrielle est essentiellement horizontale : elle vise à **favoriser l'environnement économique global du secteur**. La prise en compte de l'industrie est ainsi *profondément intégrée dans d'autres politiques de l'Union telles que celles liées au commerce, au marché intérieur, à la recherche et à l'innovation, à l'emploi, à la protection de l'environnement et à la santé publique*", explique le site du Parlement européen. Ces dix dernières années, la politique industrielle européenne s'est déclinée à travers plusieurs orientations et plans transversaux.

Parmi les objectifs globaux définis en 2010 (stratégie Europe 2020), l'Union européenne s'est notamment donné pour but de "*collaborer étroitement avec les protagonistes des différents secteurs*" et "*créer un cadre propice à l'émergence d'une politique industrielle moderne*", afin de "*soutenir la compétitivité*", d'"*encourager l'esprit d'entreprise*", ou encore d'"*aider les entreprises à se préparer*" et à "*tirer profit*" des défis de la mondialisation et du changement climatique.

Parmi les **nombreuses mesures** prises depuis dix ans figurent, pêle-mêle, la simplification des formalités administratives et de la bureaucratie pour les petites et moyennes entreprises (Small Business Act), la définition de règles communes sur les exportations issues de l'industrie de la défense, plusieurs plans visant à accroître l'efficacité énergétique des bâtiments ou encore un programme d'économie circulaire destiné à favoriser le recyclage et à allonger le cycle de vie des produits.

Pour mieux protéger son industrie et faire face aux pratiques de concurrence déloyale des pays tiers comme la Chine, l'Union européenne agit notamment en matière **commerciale**. Elle a ainsi mis en place des instruments de défense commerciale et opéré, en 2017-2018, la "*première grande révision de la législation anti-dumping et anti-subsidies de l'Union depuis 1995*", selon la Commission.

Concurrence déloyale : comment l'Union européenne se défend-elle face aux pays tiers ?

Un mécanisme européen pour surveiller les investissements directs (IDE) en provenance des pays tiers est également entré en vigueur en avril 2019. Basé sur l'échange d'informations entre les Etats membres, il doit permettre, à l'automne 2020 au plus tard, de mieux **protéger les intérêts stratégiques** de l'Union en évitant, notamment, le **rachat** de fleurons européens par des entreprises publiques étrangères.

Au Conseil européen de mars 2019, les travaux ont également été "*relancés*" sur l'instauration d'un instrument de **réciprocité en matière d'ouverture des marchés publics**. Dès 2012, la Commission européenne avait proposé un tel outil permettant de restreindre l'accès des entreprises étrangères aux marchés publics européens s'il n'y avait pas de réciprocité. Mais l'Allemagne et des Etats membres parmi les plus libéraux, craignant un glissement protectionniste, s'y étaient opposés.

La Commission a annoncé qu'elle adopterait d'ici à la "*mi-2020 un livre blanc qui se penchera sur les effets de distorsion causés par les subventions étrangères au sein du marché unique et abordera la question de l'accès aux entreprises étrangères aux marchés publics de l'UE.*" Dans le même esprit, elle doit dévoiler un "*plan d'action en matière de propriété intellectuelle*" pour "*préserver la souveraineté technologique européenne*".

Aux élections européennes de mai 2019, certaines forces politiques, notamment le centre-gauche européen et les partis écologistes, ont aussi plaidé pour l'instauration d'une **taxe carbone** aux frontières, visant à renchérir les produits en provenance de pays qui ne respectent pas les mêmes règles environnementales que les Européens. Dès sa prise de fonction à la présidence de la Commission en décembre 2019, Ursula von der Leyen a affiché son soutien à cette mesure, défendue de longue date par la France.

Un soutien financier

Mais l'Union européenne participe également au financement de projets industriels. La politique de cohésion, qui soutient des projets variés sur l'ensemble du territoire européen, en est le premier ressort. Sur la période 2014–2020, 65 milliards d'euros ont ainsi été exclusivement **dédiés aux PME**, notamment dans le secteur industriel. La **recherche** et l'**innovation** bénéficient également d'un important programme, Horizon 2020, tandis que les réseaux transeuropéens de **transport**, d'**énergie** et de **télécommunication** sont soutenus par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Sur la période 2021-2027, la Commission européenne propose d'investir 100 milliards dans la recherche et l'innovation, dont 52 milliards alloués aux "*problématiques mondiales et à la compétitivité industrielle*". Dans le cadre du Pacte vert, elle ambitionne également de financer, à hauteur de 7,5 milliards d'euros, la **transition énergétique** des pays comme la Pologne ou de régions qui consomment beaucoup d'énergies fossiles comme en Allemagne.

Comment l'UE compte mobiliser 1000 milliards d'euros en 10 ans pour le Pacte vert européen

En 2015, le plan d'investissement pour l'Europe (dit **plan Juncker**) a été mis en œuvre pour relancer l'investissement en Europe. Celui-ci a permis d'injecter **500 milliards** d'euros dans l'économie réelle en cinq ans, aussi bien sur de grands projets d'infrastructures qu'auprès des PME.

Le plan Juncker

Toutefois, qu'il vienne de l'Union européenne ou de chacun des Etats membres, ce soutien aux industries est extrêmement encadré. Ainsi, l'une des politiques européennes ayant le plus fort impact sur l'industrie est **celle de la concurrence**. Elle vise à favoriser le développement d'une multitude d'acteurs, en contrôlant et en empêchant les ententes, les abus de positions

dominantes, les monopoles, les concentrations et les aides d'Etat. Et elle limite donc fortement la marge de manœuvre des Etats en matière de politique industrielle.

La concurrence dans l'Union européenne

Au début de l'année 2019, la commissaire européenne chargée de la concurrence Margrethe Vestager a par exemple bloqué le projet de fusion **entre Alstom et Siemens**, qui risquait selon elle d'aboutir à un abus de **position dominante** contraire au droit européen. A travers cette fusion, ces grandes entreprises ferroviaires française et allemande espéraient mieux rivaliser avec les géants asiatiques ou américains.

La décision de la Commission a été vivement **critiquée par la France**, historiquement attachée à la notion de politique industrielle. Selon le gouvernement français, les règles actuellement en vigueur empêcheraient l'émergence de "*champions européens*", suffisamment puissants pour peser à l'échelle mondiale. Des règles que la nouvelle présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a prévu de revoir, dans l'espoir de "*trouver un nouvel équilibre entre ouverture et protection*".

Cette révision est en effet l'un des grands chantiers que **Thierry Breton** compte ouvrir, comme il l'a annoncé au moment de dévoiler sa stratégie industrielle le 10 mars. Le commissaire au Marché Intérieur aimerait infléchir le droit de la concurrence pour favoriser les entreprises européennes face à la concurrence étrangère. Pour ce faire, il faudrait selon lui **rééquilibrer les priorités de l'Union européenne** en la matière, largement tournées vers l'intérêt du consommateur à travers la baisse des prix et l'innovation.

La concurrence dans l'Union européenne

Le Français souhaite ainsi favoriser l'émergence d'une vingtaine d'"*écosystèmes industriels*" rassemblant des entreprises de taille variées dans un même secteur comme l'automobile ou l'aéronautique. Un terme qu'il préfère à celui de "*champions européens*" utilisé jusqu'ici. Ces projets restent toutefois à l'état d'ébauche pour le moment. Le 10 mars, la Commission s'est contentée d'annoncer la mise en place d'un "*forum industriel*" en septembre, qui réunira des représentants de l'industrie, PME, chercheurs et partenaires sociaux, pour définir les écosystèmes en question.

Elle a également confirmé qu'elle étudiait une **réforme du droit de la concurrence** en cas de fusion de deux entreprises, analyse *Le Monde*, sans donner plus de précisions. Car sa collègue chargée de la concurrence, ainsi qu'un certain nombre d'Etats membres, parmi les plus libéraux et les plus petits, ne voient pas nécessairement cette perspective d'un bon œil.

L'exécutif a également annoncé vouloir favoriser l'émergence de nouveaux "*projets importants d'intérêt commun européen*". Cette disposition permet aux Etats membres de bénéficier de plus de flexibilité en matière d'aides d'Etat dans des secteurs bien précis. Plusieurs Etats membres l'ont ainsi déjà utilisée en vue de créer une filière européenne de batteries pour les voitures électriques. Le prochain grand projet sera dédié à l'hydrogène propre, avant que trois autres ne suivent sur les clouds industriels* et les plates-formes, les industries à bas carbone et les matières premières.

[...]

* Le cloud industriel est un environnement virtuel qui permet à des sociétés d'échanger des données sensibles en toute sécurité.

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS EXTERNE

3^{ème} épreuve d'admissibilité

QUESTION CONTEMPORAINE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve consistant en une composition sur une question contemporaine d'ordre général portant sur le rôle des pouvoirs publics et leurs rapports à la société.

Cette épreuve de composition porte sur un sujet ayant trait à l'Etat, aux pouvoirs publics et à leurs rapports avec la société. Elle a pour but de mesurer la capacité des candidats à réfléchir sur le sens du service de l'Etat dans la société contemporaine et vise à apprécier l'aptitude de futurs hauts fonctionnaires à appréhender les enjeux et les finalités de l'action publique dans le gouvernement des sociétés.

Cette composition, qui n'est en aucun cas réductible à une épreuve technique, suppose des connaissances dans les domaines littéraire, philosophique, historique et des sciences humaines et sociales. Au-delà de la vérification des qualités d'argumentation et de rédaction, le candidat doit témoigner de capacités critiques et formuler un point de vue qui lui soit propre.

SUJET

Les pouvoirs publics face à la crise de l'autorité.

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS INTERNE

3^{ème} épreuve d'admissibilité

QUESTION CONTEMPORAINE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve consistant en une composition sur une question contemporaine d'ordre général portant sur le rôle des pouvoirs publics et leurs rapports à la société. Un court dossier est mis à la disposition des candidats.

Cette épreuve de composition porte sur un sujet ayant trait à l'Etat, aux pouvoirs publics et à leurs rapports avec la société. Elle a pour but de mesurer la capacité des candidats à réfléchir sur le sens du service de l'Etat dans la société contemporaine et vise à apprécier l'aptitude de futurs hauts fonctionnaires à appréhender les enjeux et les finalités de l'action publique et du politique dans le gouvernement des sociétés.

Cette composition, qui n'est en aucun cas réductible à une épreuve technique, suppose des connaissances dans les domaines littéraire, philosophique, historique et des sciences humaines et sociales. Au-delà de la vérification des qualités d'argumentation et de rédaction, le candidat doit témoigner de capacités critiques et formuler un point de vue qui lui soit propre.

Le dossier, d'une longueur de dix pages au maximum, comporte trois ou quatre documents visant à permettre au candidat d'élargir sa réflexion. Sa consultation est facultative et il ne saurait donner lieu à synthèse ni limiter l'étendue du sujet.

SUJET

Faut-il un Etat fort ?

	Documents joints	Pages
1.	« Testament politique », Cardinal de Richelieu, Recueil des testaments politiques, tome 1, page 328, 1749, <i>www.archive.org</i> (extrait)	1
2.	« L'Etat et la société civile », Emile Durkheim, 1916 (extraits)	1
3.	« Comment gouverner un peuple-roi ? - Traité nouveau d'art politique », Pierre-Henri Tavoillot, <i>éditions Odile Jacob</i> , 2019 (extrait)	2
4.	« Les libertés publiques à l'épreuve du Covid-19 », Catherine Vincent, 21 mars 2020, <i>www.lemonde.fr</i> (extraits)	3 et 4

[...]

En matière de crime d'Etat, il faut fermer la porte à la pitié, et mépriser les plaintes des personnes intéressées, et les discours d'une Populace ignorante, qui blâme quelquefois ce qui lui est plus utile, et souvent tout-à-fait nécessaire.

Les Chrétiens doivent perdre la mémoire des offenses qu'ils reçoivent en leur particulier, mais les Magistrats sont obligés de n'oublier pas celles qui intéressent le Public ; et en effet, les laisser impunies, est bien plutôt les commettre de nouveau que de les pardonner et les remettre.

[...]

[...]

(...) On considère l'État comme l'antagoniste de l'individu et il semble que le premier ne puisse se développer qu'au détriment du second. (...) La vérité, c'est que l'État a été bien plutôt le libérateur de l'individu. C'est l'État qui, à mesure qu'il a pris de la force, a affranchi l'individu des groupes particuliers et locaux qui tendaient à l'absorber, famille, cité, corporation, etc. L'individualisme a marché dans l'histoire du même pas que l'étatisme. Non pas que l'État ne puisse devenir despotique et oppresseur. Comme toutes les forces de la nature, s'il n'est limité par aucune puissance collective qui le contienne, il se développera sans mesure et deviendra à son tour une menace pour les libertés individuelles. D'où il suit que la force sociale qui est en lui doit être neutralisée par d'autres forces sociales qui lui fassent contrepoids. Si les groupes secondaires sont facilement tyranniques quand leur action n'est pas modérée par celle de l'État, inversement celle de l'État, pour rester normale, a besoin d'être modérée à son tour. Le moyen d'arriver à ce résultat, c'est qu'il y ait dans la société, en dehors de l'État, quoique soumis à son influence, des groupes plus restreints (territoriaux ou professionnels, il n'importe pour l'instant) mais fortement constitués et doués d'une individualité et d'une autonomie suffisante pour pouvoir s'opposer aux empiètements du pouvoir central. Ce qui libère l'individu, ce n'est pas la suppression de tout centre régulateur, c'est leur multiplication, pourvu que ces centres multiples soient coordonnés et subordonnés les uns aux autres.

[...]

[...]

Comment ne pas délibérer sans fin ...

[...]

Le principal problème des démocraties hypermodernes est que la délibération s'est « définitive » : on y discute pour discuter et non plus pour décider. L'échange démocratique tend aujourd'hui à être saturé par ces trois maux que sont l'*indignationnisme*, la *transparentite* et la *communicationnisme*.

L'*indignationnisme*, c'est la confirmation de sa propre vertu par le spectacle jouissif des vices du monde. Ses deux piliers sont : 1) je pense donc je suis contre ; 2) les autres sont méchants, donc je suis bon. Vision exclusivement morale du monde, il se situe à des années-lumière de la prise en compte de sa complexité ; à mille lieues des lourdes contraintes de l'action. C'est le degré zéro de la politique.

La *transparentite*, c'est l'idée que la vérité peut et doit se donner à voir toute nue ; qu'il suffit de suivre l'actualité « en temps réel » - et en la « décryptant » - pour avoir une représentation parfaite de la réalité. C'est aussi prétendre décortiquer les (mauvaises) intentions des acteurs du pouvoir, qu'ils soient politique, économique, médiatique, culturel ou intellectuel. C'est étaler les âmes, toutes nues là encore, au risque de les dissoudre. C'est aussi traquer les intérêts qui motivent les actions quitte à produire un monde ... sans aucun intérêt.

La *communicationnisme*, c'est l'idée qu'il suffit de dire pour faire ; c'est le triomphe sans partage du performatif : au commencement était le verbe ; mais, ensuite et à la fin, aussi ! N'est donc réel que ce qui est communicable ou communiqué, ce dont « on » parle et si possible beaucoup : triomphe du buzz, qui gangrène même ses adversaires. Car il faut bien qu'on parle d'eux...

Le trait commun de ces trois dérives de la délibération, c'est l'oubli de la décision comme but. Et c'est toute la difficulté, car comment un peuple pourrait-il se gouverner lui-même, s'il s'enferme dans une délibération sans fin ? La tentation illibérale surgit à cet endroit précis : car elle, elle entend retrouver de l'efficacité contre un espace public, qui semble devenu incapable de faire émerger l'intérêt général.

[...]

[...]

La progression fulgurante de l'épidémie de Covid-19 le confirme chaque jour un peu plus : le respect des libertés publiques fondamentales des citoyens, principe au cœur des démocraties, est difficilement compatible avec la gestion sanitaire d'une crise de cette ampleur. « Tout le malheur des hommes vient d'une seule chose, qui est de ne pas savoir demeurer en repos, dans une chambre », écrivait Blaise Pascal. Les pouvoirs publics viennent d'en faire l'amère expérience, ce qui les conduit à durcir jour après jour les restrictions de rassemblement et de déplacement des populations pour tenter d'enrayer la transmission du virus. Des mesures liberticides prises dans un cadre parfaitement légal, celui du droit d'exception.

Pour pouvoir agir dans des situations où l'intérêt national, la sécurité des populations et l'ordre public sont gravement menacés, les démocraties, de longue date, ont été amenées à établir des règles dérogoratoires au droit commun. Cette extension des pouvoirs de l'exécutif s'appuie, en France, sur la théorie dite « des circonstances exceptionnelles ». Elle trouve son origine dans l'arrêt Heyriès (1918), l'un des grands arrêts du Conseil d'Etat, qui avait pour objet de faire face aux circonstances de guerre : dans une situation telle qu'on ne peut plus raisonnablement respecter la légalité ordinaire, l'administration est autorisée, sous le contrôle du juge, à prendre toutes les mesures de nature à améliorer les choses. Le juge administratif admet ainsi, en temps de guerre, la légalité de décisions qui seraient invalides en temps de paix, traduisant en termes juridiques la réflexion de Montesquieu : « Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté comme on cache les statues des dieux. »

Des entorses rendues légales

Cette théorie des circonstances exceptionnelles a connu une première traduction législative en 1955, avec la loi, maintes fois modifiée depuis, qui organise l'état d'urgence. Et une seconde traduction dans la loi du 5 mars 2007, intégrée dans le code de la santé publique sous le titre « Menaces sanitaires graves ». Le législateur vient d'en faire une troisième avec « l'état d'urgence sanitaire » débattu au Parlement jeudi 19 mars : un état d'urgence qui pourra être déclaré en cas de « catastrophe » sanitaire (niveau plus élevé que « menace grave »), et dont l'exécution dépend directement du premier ministre. L'article L. 3131-1 de la loi du 5 mars 2007, intitulé « Mesures d'urgence », précise ceci : « En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu. » On notera le vocable « toute mesure », qui ouvre des perspectives très vastes. Dans certains cas, sous certaines conditions et pendant un certain temps, il est donc légal de commettre des entorses aux valeurs qui fondent notre contrat social : les libertés publiques. Soit l'ensemble des droits et des libertés individuelles et collectives garantis par les textes législatifs, traduction dans le droit positif des droits de l'homme et des droits fondamentaux.

Leur liste est longue : liberté d'aller et venir, liberté du domicile, liberté de l'intimité, liberté d'association, de réunion, de manifestation, mais aussi liberté de conscience et de culte, d'enseignement, d'opinion ou de pensée, liberté d'expression, liberté de la presse... et cette liste n'est pas exhaustive. C'est donc une partie de ces libertés publiques qui peuvent être mises sous le boisseau lors d'une grave menace sanitaire. A condition que les mesures prises soient « proportionnées aux risques courus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu ».

[...]

Mais la France, à l'instar de ses voisins occidentaux, n'est ni Taïwan ni Singapour. Son régime démocratique y est plus libéral, son sens du civisme et de la discipline aussi. De plus, l'Occident n'a pas cette longueur d'avance que le SRAS* et quelques autres vagues épidémiques ont donnée à l'Asie du Sud-Est en matière de stratégie sanitaire. Pour toutes ces raisons, il s'est révélé particulièrement délicat pour le pouvoir exécutif d'estimer quelles étaient les mesures « proportionnées » qu'il convenait d'adopter pour lutter contre la propagation du SARS-CoV-2**.

Car les pouvoirs démocratiques doivent ici répondre à des injonctions paradoxales. Il leur faut tenter de concilier efficacité et respect des libertés. Tenir compte de la demande sociale de protection sanitaire, mais aussi de la défiance envers les contraintes imposées par l'Etat. Trouver la juste mesure entre trop et trop peu. Choisir entre la persuasion et l'obligation. Miser sur la pédagogie et sur l'expertise des autorités sanitaires. Le tout dans un contexte d'urgence et d'actualisation permanente des connaissances.

Face à cette difficulté, le gouvernement français a choisi la graduation des atteintes aux libertés publiques. (...)

[...]

(...) « Restreindre les libertés publiques, oui, mais les libertés de qui ? Le virus touchant préférentiellement les gens les plus fragiles, les moins informés, ceux parmi lesquels la promiscuité est la plus grande, l'épidémie suivra forcément un gradient social. Attention à ce que les plus pauvres ou les plus isolés ne soient pas stigmatisés et tenus comme responsables de ce qui leur arrive », s'inquiète François Buton. Dans son Histoire de la folie (1972), le philosophe Michel Foucault décrivait ainsi les léproseries médiévales comme des machines à créer l'exclu, « cette figure insistante et redoutable qu'on n'écarte pas sans avoir tracé autour d'elle un cercle sacré ». Une mise en garde sur laquelle revient également le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), dans un avis rendu, vendredi 13 mars, à la demande du Ministre de la santé, Olivier Véran, en soulignant que « les décisions qui seront prises, quelle qu'en soit la nature, doivent répondre à l'exigence fondamentale du respect de la dignité humaine, c'est-à-dire que la valeur individuelle de chaque personne doit être reconnue comme absolue ».

Question de temps, enfin. Car l'adhésion de la population à des mesures très contraignantes, dans nos pays démocratiques, ne peut pas durer indéfiniment. (...)

(...) Dans Surveiller et punir (1975), Foucault, toujours lui, expliquait comment la propagation de la peste avait permis aux Etats, au XVIIe siècle, d'imposer des mesures coercitives à travers leur pouvoir de normalisation. Entre libertés et sécurité, l'épidémie de Covid-19 soumet les démocraties à un exercice politique d'une rare difficulté.

Note du jury :

* SRAS : syndrome respiratoire aigu sévère

** SARS-CoV-2 : coronavirus 2 du syndrome respiratoire aigu sévère

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

TROISIEME CONCOURS

3ème épreuve d'admissibilité

QUESTION CONTEMPORAINE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve consistant en une composition sur une question contemporaine d'ordre général portant sur le rôle des pouvoirs publics et leurs rapports à la société. Un court dossier est mis à la disposition des candidats.

Cette épreuve de composition porte sur un sujet ayant trait à l'Etat, aux pouvoirs publics et à leurs rapports avec la société. Elle a pour but de mesurer la capacité des candidats à réfléchir sur le sens du service de l'Etat dans la société contemporaine et vise à apprécier l'aptitude de futurs hauts fonctionnaires à appréhender les enjeux et les finalités de l'action publique et du politique dans le gouvernement des sociétés.

Cette composition, qui n'est en aucun cas réductible à une épreuve technique, suppose des connaissances dans les domaines littéraire, philosophique, historique et des sciences humaines et sociales. Au-delà de la vérification des qualités d'argumentation et de rédaction, le candidat doit témoigner de capacités critiques et formuler un point de vue qui lui soit propre.

Le dossier, d'une longueur de dix pages au maximum, comporte trois ou quatre documents visant à permettre au candidat d'élargir sa réflexion. Sa consultation est facultative et il ne saurait donner lieu à synthèse ni limiter l'étendue du sujet.

SUJET

Le pouvoir et les experts : qui fait quoi ?

	Documents joints	Pages
1.	« Covid-19 : comment concilier décision politique et savoir médical ? », entretien croisé entre Karine Lacombe, chef de service des maladies infectieuses à l'hôpital Saint-Antoine à Paris et Olivier Duhamel, constitutionnaliste et politologue, <i>www.institutmontaigne.org</i> , 11 mai 2020 (extraits)	1
2.	Élites et gouvernants : une querelle de légitimité ?, trois textes illustrant ces débats : - « Henri Saint-Simon, apôtre de la technocratie », Damien Theillier, <i>www.contrepoints.org</i> , 16 mai 2014 (extrait) - « Scientifiques et politiques : comment améliorer le dialogue », Bernard Hugonnier, <i>www.theconversation.com</i> , 15 mai 2017 (extrait) - « Le philosophe Régis Debray sur la crise du coronavirus : “Ce n’est pas à l’expert d’avoir le dernier mot” », interview par Anna Cabana, <i>Le journal du dimanche</i> , 3 mai 2020 (extrait)	2 et 3
3.	« Les « experts » et le pouvoir », André Bernard, page 57, 1982, <i>www.doi.org</i> (extrait)	4
4.	Décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire prévue à l'article L. 1452-2 du code de la santé publique, <i>www.legifrance.gouv.fr</i>	5 à 10

« Covid-19 : comment concilier décision politique et savoir médical ? », entretien croisé entre Karine Lacombe, chef de service des maladies infectieuses à l'hôpital Saint-Antoine à Paris et Olivier Duhamel, constitutionnaliste et politologue, www.institutmontaigne.org, 11 mai 2020 (extraits)

[...]

L'urgence sanitaire a donné une visibilité importante aux scientifiques, qui donnent une "caution" aux décisions du pouvoir politique. Dès lors, quelle légitimité accorder à la décision ? Qui doit décider : le sachant ou l' élu ?

Karine Lacombe : L'urgence sanitaire liée au Covid est absolument inédite : un agent infectieux inconnu, une maladie qui en résulte inconnue, avec des connaissances qui évoluent de jour en jour à partir d'informations scientifiques largement erronées initialement et encore teintées de sensationnalisme maintenant. Le politique s'est retrouvé aspiré sur un terrain obscur où l'on a demandé aux scientifiques d'apporter un peu d'éclairage alors qu'eux-mêmes ont longtemps avancé sans lumière. C'est une période vraiment inédite où la décision politique s'est longtemps retranchée derrière le savoir médical, peut-être une des raisons qui explique que le message ait pu paraître brouillé par moment, quand le politique s'est retrouvé tiraillé entre le tout sanitaire et la réalité sociale.

Olivier Duhamel : La décision ne peut appartenir qu'aux politiques et, en démocratie, aux représentants du peuple. Cela dit, nombre des décisions de pouvoirs publics exigent d'être éclairées par les analyses d'experts. Cela est particulièrement vrai dans les situations de crises. En guerre, les stratèges militaires conseillent le Président, chef des armées.

[...]

(...) Mais le Covid-19 provoque trois crises :

- 1) la crise sanitaire et son cortège de morts,
- 2) la crise économique et sociale, le pays à moitié arrêté, et la dépression à venir,
- 3) la crise démocratique avec les libertés altérées et les vies contrôlées.

Ce trilemme insoluble exige des arbitrages afin de prendre les décisions les moins mauvaises possibles. Les décisions dites de "déconfinement" traduisent une prise en compte plus significative des crises 2 et 3.

[...]

Élites et gouvernants : une querelle de légitimité ?, trois textes illustrant ces débats :

Document n°2

- « **Henri Saint-Simon, apôtre de la technocratie** », Damien Theillier, *www.contrepoints.org*, 16 mai 2014 (extrait)
- « **Scientifiques et politiques : comment améliorer le dialogue** », Bernard Hugonnier, *www.theconversation.com*, 15 mai 2017 (extrait)
- « **Le philosophe Régis Debray sur la crise du coronavirus : “Ce n’est pas à l’expert d’avoir le dernier mot”** », interview par Anna Cabana, *Le journal du dimanche*, 3 mai 2020 (extrait)

Les découvertes scientifiques et la foi dans le progrès au XIXe siècle et au début du XXe ont accordé une forte légitimité à ceux qui détenaient le savoir. Au point d’estimer qu’ils étaient les mieux placés pour gouverner une société supposée devenir de plus en plus rationnelle. L’histoire invitait à douter de cette évolution, de nombreux auteurs ont insisté au contraire sur la spécificité des démarches scientifique et politique, l’une ne pouvant se réduire à l’autre. A chacun son rôle ?

Voici trois textes illustrant ces débats :

« Henri Saint-Simon, apôtre de la technocratie », Damien Theillier, *www.contrepoints.org*, 16 mai 2014 (extrait)

[...]

(...) le nouvel ordre social prôné par Saint-Simon est un ordre autoritairement centralisé et hiérarchisé, mis en place par une élite restreinte de producteurs et de savants disposant d’un pouvoir total. Pour lui, comme pour son disciple Auguste Comte plus tard, la liberté individuelle, loin de coopérer à l’ordre social, est au contraire le principe même du désordre.

(...)

C’est pourquoi, contrairement au libéralisme classique, Saint-Simon estime que l’activité économique exige une réglementation : « *L’organisation sociale doit avoir pour objet unique et permanent d’appliquer le mieux possible à la satisfaction des besoins de l’homme, les connaissances acquises dans les sciences, dans les beaux-arts et dans les arts et métiers* » (*L’Organisateur*).

Cette élite éclairée sera donc composée de savants, d’ingénieurs, d’industriels et d’artisans. Il est intéressant de savoir que Saint-Simon a recruté ses premiers disciples à l’École polytechnique : Auguste Comte, Prosper Enfantin, Victor Considérant. « *Il faut, écrivit Enfantin, que l’École polytechnique soit le canal par lequel nos idées se répandront dans la société* ». De fait, l’école est devenue un foyer saint-simonien ardent. Une tradition incarnée par le Groupe X-Crise en 1931 et qui s’est fait sentir jusqu’au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

[...]

« **Scientifiques et politiques : comment améliorer le dialogue** », Bernard Hugonnier, *www.theconversation.com*, 15 mai 2017 (extrait)

[...]

(...) les hommes politiques peuvent faire valoir que la recherche doit se cantonner dans l'explication du fonctionnement de toute chose et se garder de faire des recommandations politiques sur la façon dont elles devraient être gérées. C'est le fameux argument de Max Weber dans *Le savant et le politique* selon lequel le savant doit fonder sa recherche sur un jugement de fait, suivant le principe de neutralité axiomatique (une approche positive, donc, et non normative) pour expliquer le fonctionnement de la société ; tandis que le rôle de l'homme politique est d'user de son jugement de valeur et de ses convictions pour décider de ce qui lui semble être le meilleur pour la société.

[...]

« **Le philosophe Régis Debray sur la crise du coronavirus : “Ce n'est pas à l'expert d'avoir le dernier mot”** », interview par Anna Cabana, *Le journal du dimanche*, 3 mai 2020 (extrait)

[...]

Cette crise a tendance à flouter les lignes de démarcation entre le politique, le scientifique et le philosophe...

Les trois n'ont pas les mêmes obligations. Le savant dit le fait, le politique ce qu'il faut faire, et l'un ne se déduit pas de l'autre. Quant au philosophe, il cherche à savoir la raison de ce qui est, laquelle n'est jamais celle qu'on croit. Donc il choque, il dérange, c'est un mauvais bougre, et Socrate finit par être condamné à mort. La ciguë n'est plus obligatoire, mais un philosophe se doit d'être impopulaire pour être un bon philosophe, alors qu'un politique impopulaire est un mauvais politique. Ce n'est clairement pas le même métier.

À choisir, vous préférez un prince philosophe au politique expert, n'est-ce pas ?

Un prince philosophe, c'est toujours inquiétant. Staline en était un, on l'oublie un peu trop, et Mao encore plus – c'est pourquoi tant de philosophes de chez nous ont eu pour le Grand Timonier les yeux de Chimène. Comme pour un confrère qui avait réussi. Non. Restons laïques, pour la séparation des pouvoirs et des rôles. Fichons la paix au savant, c'est lui qui fait avancer les choses ; laissons au philosophe la tâche d'emmerder le monde, c'est parfois stimulant ; et demandons aux politiques de faire le moins mal possible. Cela n'empêche pas qu'on puisse faire circuler l'information, dialoguer, s'écouter, mais en respectant les distances de sécurité.

Depuis le début de cette crise, on voit la difficulté pour le politique de faire un bon usage du savoir dont est dépositaire le scientifique...

Ce savoir est pertinent, indispensable même. Mais ce n'est pas à l'expert d'avoir le dernier mot. L'aide à la décision n'est pas la décision. C'était étrange de voir sur les plateaux l'exécutif s'abriter derrière des autorités scientifiques comme sous un parapluie. Il est vrai qu'il faut toujours une majuscule au-dessus de sa tête pour bien se faire écouter. « Omnis potestas a Deo », disait saint Paul. Tout pouvoir procède de Dieu. Ou de la république, du prolétariat ou de l'Histoire. La république parlait par la bouche de Clemenceau, la France par celle de De Gaulle. Une fois ces transcendances envolées, ne reste plus que la science comme alibi et justificatif. Le problème, c'est qu'une science expérimentale est par définition empiriste, pleine de controverses et de tâtonnements. Sans quoi elle ne serait pas une science. Alors, à l'arrivée, ça branle dans le manche.

[...]

**« Les « experts » et le pouvoir », André Bernard, page 57, 1982,
www.doi.org (extrait)**

[...] Dans une certaine mesure, les experts-conseils remplacent, auprès des gouvernants contemporains, les sorciers et les astrologues des temps anciens. [...]

Décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire prévue à l'article L. 1452-2 du code de la santé publique, www.legifrance.gouv.fr

Publics concernés : commissions, conseils, autorités ou organismes mentionnés au I de l'article L.1451-1 du code de la santé publique ; experts dans les domaines de la santé et de la sécurité sanitaire.

Objet : charte de l'expertise sanitaire prévue par l'article L. 1452-2 du code de la santé publique.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le décret porte approbation de la charte de l'expertise sanitaire, qui s'applique aux expertises réalisées dans les domaines de la santé et de la sécurité sanitaire par les commissions, conseils, autorités ou organismes mentionnés au I de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, le cas échéant à la demande du ministre chargé de la santé. La charte précise les modalités de choix des experts, le processus d'expertise et ses rapports avec le pouvoir de décision, la notion de lien d'intérêts, les cas de conflit d'intérêts et les modalités de gestion d'éventuels conflits ainsi que les cas exceptionnels dans lesquels il peut être tenu compte des travaux réalisés par des experts en situation de conflit d'intérêts.

Références : le présent décret est pris pour l'application de l'article L. 1452-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. Il peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre des affaires sociales et de la santé,

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 1452-1 et L. 1452-2 ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,

Décète :

Article 1

La charte de l'expertise sanitaire annexée au présent décret est approuvée.

Article 2

La ministre des affaires sociales, de la santé est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

A N N E X E

CHARTRE DE L'EXPERTISE SANITAIRE

Introduction

a) Définition de l'expertise :

L'expertise s'entend, de façon générale, selon les termes de la norme AFNOR NF X 50-110, comme un ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un commanditaire, « en réponse à la question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations, accompagnés d'un jugement professionnel ». Cette définition s'applique également, comme le précise la norme, lorsque l'organisme d'expertise et le commanditaire font partie de la même organisation et lorsque l'organisme d'expertise se saisit lui-même d'une question et émet de son propre chef une interprétation, un avis ou une recommandation.

Les activités d'expertise sanitaire soumises à la présente charte sont celles qui ont pour objet d'éclairer le décideur et d'étayer sa prise de décision en santé et en sécurité sanitaire en fournissant une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir de l'analyse critique des meilleures connaissances disponibles et de démonstrations argumentées sur des critères explicites, accompagnés d'un jugement professionnel fondé sur l'expérience des experts.

L'expertise sanitaire doit être distinguée des activités qui visent à produire des connaissances nouvelles, que ce soit à partir du recueil de données nouvelles ou de l'analyse secondaire de données existantes : ces activités, qui ne relèvent pas de la présente charte, doivent par ailleurs elles-mêmes respecter les principes déontologiques et la réglementation qui s'appliquent aux activités scientifiques ou statistiques. L'expertise sanitaire doit également être distinguée des expertises scientifiques réalisées pour contribuer à la sélection de projets d'étude ou de recherche et des expertises médicales portant sur des cas individuels qui ne sont pas destinés à éclairer une décision sanitaire.

La décision peut s'appuyer, si l'objet de l'expertise le justifie, sur la prise en compte des points de vue des « parties prenantes » (ou « parties intéressées »), c'est-à-dire des personnes ou groupes concernés ou susceptibles de l'être, directement ou indirectement, par les conséquences de cette décision, notamment des milieux associatifs et des acteurs économiques ou professionnels, ou qui représentent l'intérêt général de groupes concernés par ces conséquences.

b) Champ d'application de la charte :

La présente charte de l'expertise sanitaire s'applique aux expertises réalisées dans les domaines de la santé et de la sécurité sanitaire par les commissions, conseils, autorités ou organismes mentionnés au I de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique.

Elle s'applique aux expertises sanitaires réalisées à la demande des commissions, conseils, autorités ou organismes mentionnés à l'alinéa ci-dessus ainsi qu'aux expertises sanitaires réalisées à la demande du ministre chargé de la santé.

Tous ces organismes veillent, chacun pour ce qui le concerne, à ce que les expertises soient réalisées dans le respect de la présente charte.

Lorsque l'expertise est réalisée à la demande du ministre ou de l'une des autorités ou organismes

mentionnés au cinquième alinéa de la présente charte, en application de la loi ou du règlement, le ministre, l'autorité ou l'organisme à l'origine de la demande est désigné ci-après « le commanditaire » de l'expertise. Le conseil, la commission, l'autorité ou l'organisme destinataire de la demande est désigné ci-après « l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise ».

Lorsque l'expertise est réalisée à l'initiative de l'un des conseils, commissions, autorités ou organismes mentionnés au cinquième alinéa de la présente charte, dans le cadre des missions qui lui sont confiées par la loi ou le règlement, ce conseil, commission, autorité ou organisme est à la fois « le commanditaire » et « l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise ».

c) Objet de la charte :

La mise en œuvre de la présente charte doit permettre aux commanditaires et aux organismes chargés de la réalisation des expertises de respecter les principes d'impartialité, de transparence, de pluralité et du contradictoire posés par l'article L. 1452-1 du code de la santé publique et d'assurer la qualité de l'expertise au regard de la compétence et de l'indépendance de ceux qui la conduisent, de la traçabilité des sources utilisées, de la transparence des méthodes mises en œuvre et de la clarté des conclusions.

La présente charte précise les modalités de choix des experts (I), le processus d'expertise et ses rapports avec le pouvoir de décision (II), la notion de lien d'intérêts, les cas de conflit d'intérêts et les modalités de gestion d'éventuels conflits (III) et les cas exceptionnels dans lesquels il peut être tenu compte des travaux réalisés par des experts présentant un conflit d'intérêts (IV).

I. — Modalités de choix des experts

Chaque organisme chargé de la réalisation d'une expertise rend public son processus de désignation ou de sélection des experts.

Un expert peut être sollicité au sein de l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise ou à l'extérieur de cet organisme pour fournir une interprétation, émettre un avis ou formuler une recommandation, individuellement ou au sein d'un groupe d'experts.

L'organisme chargé de la réalisation d'une expertise désigne les experts, français ou, le cas échéant, étrangers, présentant les compétences et l'expérience nécessaires à la réalisation de cette expertise. Il peut procéder à la publication d'appels à candidatures pour leur sélection.

L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise s'assure que les experts retenus disposent des compétences, de l'expérience ainsi que de l'indépendance nécessaires pour réaliser les travaux d'expertise demandés, en s'appuyant notamment sur l'analyse de leurs curriculum vitae, de leurs compétences professionnelles, de leurs productions scientifiques et de leurs déclarations d'intérêts. Un expert ne doit pas accepter une mission pour laquelle il n'est pas ou ne s'estime pas être compétent, ou pour laquelle il n'est pas ou n'estime pas être suffisamment indépendant au regard de l'objet de l'expertise.

L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise s'assure que chaque expert a pris connaissance de la présente charte.

Lorsque, dans l'accomplissement de sa mission, un expert se trouve confronté à une question qui échappe à sa compétence, il doit en informer l'organisme qui l'a désigné pour que celui-ci prenne les mesures appropriées.

II. — Processus d'expertise et ses rapports avec le pouvoir de décision

A. — Dispositions applicables aux expertises réalisées sur demande

Dans le cas où l'expertise est réalisée sur demande au sens du quatrième alinéa du b ci-dessus, l'objet, le calendrier et les conditions de réalisation de l'expertise font l'objet d'une concertation entre l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise et le commanditaire de l'expertise, selon des modalités adaptées au contexte et au degré d'urgence de la saisine.

L'accord écrit qui résulte de cette concertation précise notamment, si le commanditaire et l'organisme estiment que l'objet de l'expertise le justifie, les modalités d'association ou de consultation des parties prenantes.

Cet accord prévoit également, le cas échéant, les modalités selon lesquelles les conclusions de l'expertise pourront faire l'objet de présentations au commanditaire de l'expertise ou aux parties prenantes, afin d'identifier les éléments qui peuvent nécessiter une clarification au regard des questions posées et des décisions à prendre par le commanditaire.

B. — Dispositions applicables à la réalisation de toutes les expertises

L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise est responsable de son organisation ainsi que du choix et de la mise en œuvre des méthodes appropriées pour répondre aux questions posées.

L'expertise collective est une modalité à privilégier lorsque l'objet de l'expertise est particulièrement complexe ou nécessite une approche pluridisciplinaire. Dans toutes les hypothèses, y compris dans le cas où il est recouru à un expert unique, l'expertise doit s'appuyer sur :

- la complétude des données ou de l'état des connaissances existant sur la question posée ;
- la confrontation de différentes opinions, thèses ou écoles de pensées ;
- l'expression et l'argumentation d'éventuelles positions divergentes.

L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise veille à ce que chaque expert puisse exercer sa mission et met à la disposition des experts les informations disponibles pertinentes pour l'expertise, notamment : les données techniques, les résultats d'études, de recherches, de mesures, et les résultats de procédures contradictoires, en veillant, le cas échéant, au respect de leur caractère confidentiel.

Chaque expert est libre d'exprimer son opinion, dans le cadre de l'expertise, sur tout point qu'il juge utile de commenter, même si celui-ci déborde le champ strict de la question initialement posée.

L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise définit les modalités de rédaction, de validation et d'adoption de l'interprétation, de l'avis, de la recommandation ou du rapport produit par l'expertise.

L'interprétation, l'avis, la recommandation ou le rapport produit par l'expertise décrit explicitement la méthode utilisée pour sélectionner l'ensemble des données utilisées lors de l'instruction et de la réalisation de l'expertise, et cite, en particulier, les sources qui fondent les conclusions de l'expertise.

L'interprétation, l'avis, la recommandation ou le rapport produit par l'expertise caractérise, autant qu'il est possible de le faire, la robustesse qui peut être attribuée à ses conclusions en fonction de la qualité des éléments sur lesquels elles s'appuient et identifie explicitement les points que l'état des connaissances disponibles ne permet pas de trancher avec une certitude suffisante. Il est également fait état des avis divergents ou minoritaires.

III. — La notion de lien d'intérêts, les cas de conflits d'intérêts et les modalités de gestion des conflits d'intérêts

A. — Définitions

La notion de lien d'intérêts recouvre les intérêts ou les activités, passés ou présents, d'ordre patrimonial, professionnel ou familial, de l'expert en relation avec l'objet de l'expertise qui lui est confiée.

Les liens d'intérêts que l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise demande aux experts de déclarer sont détaillés dans le document type de la déclaration publique d'intérêts prévu par l'article R. 1451-2 du code de la santé publique.

Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle les liens d'intérêts d'un expert sont susceptibles, par leur nature ou leur intensité, de mettre en cause son impartialité ou son indépendance dans l'exercice de sa mission d'expertise au regard du dossier à traiter.

B. — Gestion des conflits d'intérêts

L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise décrit, fait connaître et fait respecter les règles applicables en matière de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, notamment au moyen d'un guide d'analyse des intérêts déclarés.

L'organisme analyse les liens déclarés par l'expert et évalue les risques de conflits d'intérêts. Il détermine, au cas par cas, si l'expert présente ou non un lien d'intérêts faisant obstacle à ce que l'évaluation d'un dossier précis lui soit confiée ou, s'il est membre d'une instance collégiale, à ce qu'il participe à ses travaux sur le point en cause.

Au regard d'un dossier précis, l'expert qui suppose en sa personne un risque de conflit d'intérêts, ou estime en conscience devoir s'abstenir, le signale à l'autorité concernée afin qu'elle puisse prendre les mesures appropriées.

L'identification d'un conflit d'intérêts au regard d'une expertise donnée conduit l'organisme à exclure la participation de cet expert, sauf cas exceptionnel décrit dans la section IV.

En présence d'un lien d'intérêts qu'il ne juge pas de nature ou d'intensité susceptible de faire mettre en doute l'indépendance ou l'impartialité de l'expert pour l'expertise considérée, l'organisme peut associer cet expert à la réalisation de l'expertise dans des conditions qu'il détermine en fonction de l'analyse des liens d'intérêts déclarés au regard :

- du domaine d'expertise, du type de sujet et du degré d'implication de l'expert ; ainsi que
- du mode d'expertise choisi, individuelle ou collective.

Lorsque la réalisation de l'expertise est confiée à une instance collégiale, l'organisme s'assure que chaque expert a connaissance des liens d'intérêts des autres experts.

L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise rend compte des modalités de prévention et de gestion des conflits d'intérêts. Il indique notamment dans l'avis, la recommandation ou le rapport produit par l'expertise si l'analyse des liens d'intérêts déclarés par les experts a identifié ou non des conflits d'intérêts potentiels au regard des points traités dans le cadre de la réalisation de cette expertise, en décrivant, le cas échéant, les mesures mises en œuvre pour gérer les conflits d'intérêts identifiés.

IV. — Cas exceptionnels dans lesquels il peut être tenu compte des travaux réalisés par des experts présentant un conflit d'intérêts

A titre exceptionnel, un expert ou plusieurs experts en situation de conflit d'intérêts peuvent apporter leur expertise :

- si cette expertise présente un intérêt scientifique ou technique indispensable ; et
- si l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise n'a pas pu trouver d'expert de compétence équivalente dans le domaine concerné et qui n'ait pas de conflit d'intérêts.

Dans ces circonstances exceptionnelles et motivées, cet expert ou ces experts peuvent apporter leur expertise selon des modalités arrêtées par l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise et portées à la connaissance du commanditaire.

Cet expert ou ces experts peuvent, par exemple, être auditionnés par l'organisme chargé de la réalisation de l'expertise ou par un groupe de travail qu'il met en place à cette fin, ou apporter une contribution écrite. Ils ne peuvent toutefois en aucun cas participer à la rédaction des conclusions ou des recommandations de l'expertise.

Les motivations et les modalités de ces contributions éventuelles sont décrites explicitement en annexe de l'avis, de la recommandation ou du rapport produit par l'expertise.

Suivent les signatures

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS EXTERNE

4^{ème} épreuve d'admissibilité

QUESTIONS SOCIALES

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité de relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :

- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et d'efficacité). Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse pas vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

SUJET

Mmes Caroline Guibet-Lafaye et Annick Kieffer (2012) notent que « *la cohésion sociale fait l'objet d'une préoccupation politique explicite. Elle est souvent évoquée dans le discours politique et social, dans un contexte où sont mises en évidence des difficultés, en l'occurrence une peur de la détérioration du contexte social, une instabilité généralisée, un manque de certitude concernant les façons de procéder face à des situations sociales inédites* »¹.

En France, en 2002, M. Jean-Louis Borloo, alors ministre du Travail, du Logement et de la Cohésion sociale a décrété un « Plan national de cohésion sociale ». Au niveau Européen, le Conseil de l'Europe a défini une « stratégie de cohésion sociale » en 2004. L'un des points de la stratégie européenne porte sur « *l'intégration du social dans la vie économique* »². La Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), créée en 2010, a pour mission de concevoir, piloter et évaluer les politiques publiques de solidarité, de développement social et de promotion de l'égalité, afin de favoriser la cohésion sociale et le soutien à l'autonomie des personnes. Fin 2017, le Président de la République, M. Emmanuel Macron, formulait les vœux d'une année 2018 de la cohésion sociale.

Les inégalités sociales et économiques sont observées et ont augmenté dans de nombreux systèmes marqués par l'importance des mécanismes de marché qui ont été à l'œuvre dans les politiques économiques au cours des dernières décennies. Les disparités sont acceptées dans la mesure où les personnes les moins privilégiées de la société pensent qu'elles ont la chance de pouvoir améliorer leur situation. Si tel n'est pas le cas, ces disparités socio-économiques peuvent être une menace à la cohésion sociale. Les récents mouvements sociaux mettent au premier plan les questions liées aux conditions matérielles d'existence. L'épidémie de la Covid-19 et la crise économique peuvent avoir un impact plus important sur les populations les plus vulnérables. Des efforts doivent être conduits pour maintenir et renforcer la cohésion sociale.

Administrateur(trice) civil(e) au sein de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Santé, vous êtes chargé(e) de rédiger une note présentant des orientations de cohésion sociale en mobilisant les leviers de l'intervention publique qui permettent d'y répondre.

1 - C. Guibet-Lafaye & A. Kieffer (2012). *Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'État social. L'Année sociologique*, vol. 62(1), 195-241. doi:10.3917/anso.121.0195.

2 - European committee for social cohesion (2004) *A new strategy for social cohesion (revised strategy)* https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf

	Documents joints	Pages
1.	« Pour l’opinion, la cohésion sociale repose sur les efforts de chacun et l’action des pouvoirs publics », Baromètre de la cohésion sociale, Sandra Hoibian, <i>CREDOC</i> , n° 275, pages 12 à 24, juin 2011 (extraits)	1 à 4
2.	« L’illusion dangereuse de l’égalité devant l’épidémie », Didier Fassin, <i>Collège de France</i> , www.college-de-france.fr , 16 Avril 2020 (extraits)	5 à 7
3.	« Les politiques de cohésion sociale – Acteurs et instruments », travaux coordonnés par Christophe Fourel et Guillaume Malochet, <i>Centre d’analyse stratégique et Direction Générale de la Cohésion Sociale</i> , Rapport & Documents n° 55, pages 22 à 27, février 2013 (extraits)	8 à 11
4.	« Fractures et Transitions : Réconcilier la France », avis du Conseil économique, social et environnemental, présenté par Michel Badré et Dominique Gillier au nom de la Commission temporaire, <i>Journal Officiel de la République Française</i> , pages 22 à 27, mars 2019 (extraits)	12 à 15
5.	« Les quatre leviers de la redistribution », Elvire Guillaud et Michaël Zemmour, <i>LIEPP Policybrief n°31</i> , juillet 2017, adapté (extraits)	16 à 20

Liste des sigles :

ACS :	Aide au paiement d'une complémentaire santé
AME :	Aide médicale de l'Etat
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CICE :	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CREDOC :	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSG :	Contribution sociale généralisée
DDFE :	Délégation aux droits des femmes et à l'égalité
EHESS :	Ecole des hautes études en sciences sociales
INED :	Institut national d'études démographiques
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
ISF :	Impôt de solidarité sur la fortune
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB :	Produit intérieur brut
PISA :	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PUF :	Presses universitaires de France
RSA :	Revenu de solidarité active
SMIC :	Salaire minimum de croissance

[...]

1. La cohésion sociale évoque surtout la qualité des relations entre les citoyens

La notion de « cohésion sociale » rencontre, depuis une vingtaine d'années, un écho grandissant dans les médias, le monde politique, associatif, professionnel ou institutionnel. Organismes internationaux, Union européenne, ministères² l'ont mis au rang de leurs objectifs politiques ou de leurs préoccupations, parfois en lieu et place de concepts connexes tels que la « solidarité » ou l'« action sociale », la « paix sociale », la « réduction des inégalités ».

Elaboré par Emile Durkheim en 1893³, le concept a largement évolué au cours du temps et il revêt aujourd'hui des acceptions multiples, tant les approches conceptuelles ont été nombreuses et fluctuantes selon les périodes, les cultures ou le rôle des acteurs impliqués⁴. Difficile d'en donner une définition stabilisée et exhaustive. On pourra néanmoins évoquer les dimensions suivantes :

- la notion d'unité. Au sens étymologique, la cohésion se définit comme la propriété d'un ensemble - unité - dont toutes les parties sont intimement unies. Celle-ci peut tout à la fois signifier une unité des valeurs, des normes, un projet commun. On pourra notamment se référer à la notion de capital social défini par Robert D. Putnam comme « un ensemble de relations, de valeurs et de normes communes et de confiance qui permet une action collective en vue d'objectifs partagés »⁵.
- la réduction des inégalités est également souvent invoquée, de façon à ce que « les écarts entre les individus et les groupes sociaux [soient] réduits ou du moins acceptables »⁶. La cohésion sociale recouvre également la recherche de la lutte contre les exclusions (prise en charge du handicap, des personnes âgées, aide aux familles vulnérables...) et les mécanismes de redistribution et de protection sociale.
- mais la cohésion sociale dépasse le périmètre traditionnel de l'action sociale - qui intervient traditionnellement en réparation des ruptures - pour s'intéresser aux modes de création des liens sociaux, intégrant le « vivre-ensemble » et la citoyenneté. La cohésion sociale est la force des liens sociaux qui unissent les membres d'un groupe social. A ce titre, la participation à la vie sociale, que ce soit à travers l'engagement politique, associatif, ou syndical, peut en constituer un marqueur.

2. L'Unesco promeut la cohésion sociale en mars 1995, à Copenhague, au sommet mondial pour le développement social. Le Traité de Lisbonne (2009) consacre la triple ambition de la « cohésion économique, sociale et territoriale » parmi les objectifs de l'Union européenne.

3. Emile Durkheim, De la division du travail social, étude sur l'organisation des sociétés supérieures, Thèse présentée à la Faculté des lettres de Paris, Alcan, Paris, Presses Universitaires de France (réédition 1978).

4. Parmi les nombreuses discussions sur le sujet, voir par exemple le guide méthodologique du Conseil de l'Europe :

« La cohésion sociale n'est pas un concept « scientifique » ou technique. Elle résulte plutôt d'exercices interprétatifs que les acteurs institutionnels et les individus autonomes dégagent dans l'exercice de leur responsabilités collectives face à la résolution des conflits ». Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale. Guide méthodologique, Editions du Conseil de l'Europe, 2005.

5. Robert D. Putnam, « Tuning in, tuning out. The strange disappearance of social capital in America », Political Science and Politics, vol. 28, n°4, 1995, p. 664-683.

6. « Dans son acception courante, la cohésion sociale comporte trois composantes : l'égalité, le lien social et l'unité. Elle qualifie un état social dans lequel les écarts entre les individus et les groupes sociaux seraient réduits ou du moins acceptables et où les individus seraient insérés dans des liens d'appartenance leur donnant le sentiment d'être membres à part entière d'une même communauté pacifiée ». La Cohésion Sociale - Séminaire 2007, Dossier n°3 du CERC, (Conseil Emploi Revenus Cohésion Sociale), Avril 2008.

Judith Maxwell a fourni une définition de la cohésion sociale qui sert souvent de référence au Canada : « La cohésion sociale se construit sur les valeurs partagées et un discours commun, la réduction des écarts de richesse et de revenu. De façon générale, les gens doivent avoir l'impression qu'ils participent à une entreprise commune, qu'ils ont les mêmes défis à relever et qu'ils font partie de la même collectivité. ». Social dimensions of economic growth, Conférences commémoratives Eric Jhon Hanson, vol VIII, Université de l'Alberta, 1996 http://www.cprn.org/documents/15744_fr.pdf.

- le bien-être : le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme étant « la capacité de la société à assurer le bien-être de tous et d'éviter les disparités et les polarisations [...] le bien-être ne peut être atteint s'il n'est pas partagé. Une partie de l'humanité ne peut vivre bien si l'autre est dans le mal-être ou si elle y parvient aux dépens des générations futures, en léguant à ses propres enfants et petits-enfants un monde incertain, aux ressources appauvries »⁷.

Au-delà des différentes définitions académiques ou politiques de la cohésion sociale, quelle idée s'en font les premiers concernés, à savoir les citoyens eux-mêmes ?

Le premier constat qui s'impose à la lecture des résultats est la richesse des évocations liées au concept. C'est une surprise compte-tenu de son apparition relativement récente dans la sphère publique. 78% des Français proposent une définition. Les évocations spontanées se rapportent à trois dimensions.

Le principal registre d'évocations a trait aux relations entre les membres de la société française et rassemble 46% des *verbatim*. Plusieurs idées sont tour à tour exprimées. 19% des enquêtés définissent ainsi la cohésion sociale comme la capacité de la population à « vivre ensemble », à atteindre une « bonne entente sociale », voire pour certains une société « sans conflits », en « symbiose ».

La « solidarité », « l'entraide » arrivent au second rang des citations (18%). La cohésion sociale consiste alors pour les enquêtés à « aider les autres », à « se serrer les coudes ». Cette vision rejoint peu ou prou celle de Marcel Mauss⁸, pour qui le don et le contre-don entretiennent la cohésion du groupe par le développement d'une dette éternellement renouvelée, issue des multiples échanges entre ses membres. « S'entraider », « être solidaire » c'est donner son aide, son appui en cas de difficulté et recevoir en retour cette même aide.

8% conçoivent la cohésion sociale comme le « respect de l'autre », « la tolérance » et « l'acceptation mutuelle des différences ». 6% mentionnent la capacité des individus à « unir leurs forces ». La notion est également synonyme de lien social pour 5% des interviewés, qu'il s'agisse d'avoir de bonnes « relations de voisinage », de « communiquer » avec les autres, ou d'entretenir des liens d'amitié avec ses pairs. Enfin 4% font référence à l'idée d'intégration des différentes cultures présentes dans la société française, appelant de leurs vœux une plus grande « mixité sociale » et l'« intégration des minorités ».

La cohésion sociale revêt ensuite une dimension économique pour 21% des Français. Il s'agit tout d'abord de « mieux partager les richesses » afin de limiter « les différences entre le niveau de vie des gens » (14%). 7% associent la cohésion sociale à la capacité de la société à offrir des conditions de vie décentes à tous : « que tout le monde ait un travail, un logement », « que tout le monde puisse se nourrir correctement ». 2% mentionnent l'aide aux plus démunis, en situation de rupture ou d'exclusion.

Pour autant le terme ne fait pas consensus. 17% de la population expriment de fortes réserves. Certains jugent l'idée irréaliste, relevant du domaine de l'utopie, voire du vœu pieu (9%) et d'autres (7%) expriment une très forte suspicion à son encontre et n'hésitent pas à qualifier l'expression de « fumisterie », de « baratin », de « manipulation politique », etc.

Enfin, il convient de souligner que près d'un quart de la population ne sait pas quelle signification attribuer au concept de cohésion sociale.

[...]

3. La cohésion sociale relève d'abord des efforts individuels mais s'appuie aussi sur les institutions

Pour l'opinion, la cohésion sociale repose avant tout sur les efforts de chacun pour vivre ensemble (33% des réponses). L'individu, à travers ses actions, ses efforts envers l'autre, est donc vu comme le principal ciment

7. Le bien-être pour tous. Concepts et outils de la cohésion sociale, Tendances de la cohésion sociale n°20, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2008.

8. Marcel Mauss, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. », initialement paru dans L'Année sociologique, seconde série, 1923-1924. In Presses Universitaires de France, collection « Quadrige grands textes », octobre 2007.

de la société. La désaffection de nos concitoyens pour les formes d'actions collectives traditionnelles (hausse de l'abstention, diminution du syndicalisme, rejet des institutions, etc.) pourrait laisser penser que les individus se sont, d'une certaine manière, désinvestis du collectif. Ils semblent ici affirmer le contraire : loin de se montrer désengagés, nos concitoyens se sentent au premier chef responsables et acteurs de la cohésion sociale.

L'école occupe ensuite une place importante dans la construction du « vivre ensemble » (20% des réponses). Probablement, en premier lieu, parce qu'il s'agit d'un lieu de rencontre et de mixité sociale, quand bien même celle-ci serait imparfaite. La classe et la cour de récréation sont ainsi des lieux d'échange et de socialisation. L'école est en outre un des derniers « passages obligés » des individus dans une société où les parcours s'affranchissent de plus en plus de rites et de parcours autrefois partagés par tous (mariage, église, armée, etc.). Mais le rôle joué par l'école dans la cohésion sociale tient sans doute aussi, à sa mission de transmission des valeurs républicaines. François Dubet explique ainsi que « L'école républicaine française a voulu former des citoyens français adhérant aux représentations "sacrées" de la nation, de la raison et de la République au-delà de leurs différences de classes »¹². Enfin, rappelons le rôle de plus en plus central joué en France par le diplôme dans l'intégration sociale et, à l'inverse, l'absence de diplôme dans l'exclusion¹³.

Troisième pilier, la protection sociale recueille 17% des suffrages. L'assurance maladie, la protection chômage, vieillesse, etc. participent fortement à créer une société unie du point de vue des enquêtés. Cette adhésion aux mécanismes de protection sociale n'est pas nouvelle. L'enquête « Conditions de vie et Aspirations » montre même que depuis plus de vingt ans, une majorité de nos concitoyens estiment que les pouvoirs publics ne font pas assez pour les plus démunis, quelle que soit la conjoncture économique (62% en 2011). Parallèlement, de nombreux signes montrent une inquiétude grandissante par rapport au système de protection sociale, qu'il s'agisse des débats autour de la réforme des retraites, ou de celle du système de santé : une part croissante de la population s'accorde à penser que « quand on a de l'argent et des relations, on est mieux soigné » (75% en 2011, contre 54% en 1980).

Les mécanismes d'entraide au sein de la cellule familiale plus ou moins élargie (12%) sont un peu moins cités. Ceci peut paraître étonnant au regard de l'attachement de nos concitoyens à la famille (60% déclarent par exemple que la famille est le seul endroit où l'on se sente bien et détendu). Ces résultats s'inscrivent plus généralement dans le désir de la population de prendre ses distances avec différentes communautés d'appartenance (famille, profession, communauté religieuse, etc.) : les « efforts de chacun » n'ont pas nécessairement besoin d'en passer par la famille pour être créateurs de lien social¹⁴.

Les services publics (transports, hôpital) sont très peu cités (4%). Ecartons tout d'abord l'hypothèse d'un désaveu des services publics. L'enquête « Conditions de vie et Aspirations » montre en effet que 57% de la population estiment qu'ils fonctionnent bien (soit 14 points de plus que la proportion de Français persuadés du contraire : 43%). En revanche, force est de constater que le lien avec la cohésion sociale est peu évident pour le grand public.

Au total, si l'on devait résumer ces différents résultats, les actions individuelles (efforts de chacun, engagement associatif ou entraide familiale) doivent se conjuguer avec l'influence des structures collectives (école, protection sociale, service publics) : respectivement 57% et 41% des opinions. Les Français semblent montrer leur attachement à un modèle mixte, alliant solidarité privée et solidarité publique. Un modèle que Esping-Andersen¹⁵ distingue du régime social-démocrate des pays scandinaves où l'Etat joue un important rôle distributeur, du modèle libéral (anglo-saxon) qui met l'accent sur la responsabilité individuelle et la régulation par le marché, ou du modèle méditerranéen (Italie, Espagne, Grèce, Portugal) où les solidarités familiales sont encore très vives.

[...]

12. Dubet François, « Déclin de l'institution et/ou néolibéralisme ? », Education et sociétés, 2010/1 n° 25, p. 17-34.

13. Duru-Bellat Marie, « L'inflation scolaire : les désillusions de la méritocratie », Éd. du Seuil, 2000

14. Pour plus de détail sur cette thématique voir, Régis Bigot, Patricia Croutte, et Sandra Hoibian, « Début 2011 : Corps social convalescent », *Note de conjoncture sociétale*, CRÉDOC, avril 2011

15. Gosta-Esping Andersen *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1985.

« Les efforts de chacun pour vivre ensemble » sont quasi-unaniment considérés comme le socle de la cohésion sociale dans toutes les franges de la population, à l'exception notable des **jeunes**, qui placent l'école en tête de leurs réponses (...).

Le niveau socio-culturel contribue ensuite à cliver assez sensiblement les appréciations. A mesure que le niveau d'études s'élève, la « protection sociale », incontournable pour 22% des personnes sans formation, fait place à l'école, source de lien collectif pour 27% des diplômés du supérieur. Les cadres et professions intellectuelles supérieures (31%), les personnes ayant des revenus élevés (26%) et les habitants de l'agglomération parisienne (31%) se montrent aussi particulièrement attachés à l'école et à son rôle de creuset républicain. Ces divergences tiennent évidemment à la place occupée par ces aspects du *Welfare state** aux deux extrémités de l'échelle sociale. Les non-diplômés sont en effet plus directement concernés par la protection sociale, car davantage sujets aux aléas de la vie (chômage, maladie, etc)¹⁶. Les personnes n'ayant pas fait d'études sont probablement aussi moins disposées à consacrer l'importance de l'école.

Un phénomène de vases communicants similaire s'observe entre **action associative et entraide familiale**. Rappelons à ce sujet que l'engagement associatif est, de longue date, plus important chez les diplômés du supérieur (59% en 2011 chez les diplômés du supérieur contre 29% chez les non-diplômés). Tandis que la famille occupe une place beaucoup plus importante chez les personnes sans diplôme. En 2011, notre enquête montre ainsi que 79% des non-diplômés adhèrent à l'idée que « la famille est le seul endroit où l'on se sente bien et détendu » contre seulement 43% chez les diplômés du supérieur.

[...]

* Note du jury : Etat-providence

16. A titre d'exemple, selon les enquêtes emploi 2008, le taux de chômage des non-diplômés est 2,7 fois plus élevé que celui des personnes qui disposent d'un niveau au moins égal à bac +2. Dans l'enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », 26% des non-diplômés jugent leur état de santé peu ou pas du tout satisfaisant, contre 6% des diplômés du supérieur.

Didier Fassin est professeur à l'Institute for Advanced Study de Princeton et directeur d'études à l'EHESS. Il a été invité à occuper en 2019-2020 la chaire Santé publique du Collège de France, créée en partenariat avec Santé publique France, (...)

L'idée commune selon laquelle le coronavirus nous affecte toutes et tous sans faire de différences, hommes et femmes, jeunes et vieux, urbains et ruraux, cadres et ouvriers, riches et pauvres, est certainement utile pour susciter l'adhésion de l'ensemble de la société aux nécessaires mesures de prévention, et l'on peut comprendre, jusqu'à un certain point, que les responsables politiques l'expriment. Mais elle est profondément fautive, et c'est même une illusion dangereuse, car elle mène à la cécité et à l'inertie là où la lucidité et l'action devraient prévaloir. L'invoquer peut donc sembler de bonne tactique, mais c'est une mauvaise stratégie.

Que les épidémies frappent de façon inégale les membres des sociétés où elles sévissent est d'ailleurs un fait bien connu. Les historiens l'ont montré pour le choléra de 1830 en Europe, les épidémiologistes l'ont établi pour la grippe espagnole en 1918 à Chicago et pour le sida au début des années 2000 en Afrique du Sud, et je l'avais constaté à propos de la rougeole et de la variole en étudiant des registres paroissiaux du dix-neuvième siècle en Équateur. S'agissant du Covid-19, peu de pays ont, jusqu'à présent, fourni des données.

Les premières analyses faites aux États-Unis montrent toutefois que, dans le Michigan et l'Illinois, le risque pour les Afro-Américains d'être infectés est deux fois plus élevé que ne le laisserait supposer leur poids démographique dans la population générale, et que ce ratio est même de trois pour le risque de mourir. En Louisiane, où les Afro-Américains représentent le tiers des résidents, ils comptent pour plus des deux tiers des décès. Dans la ville de New York, leur taux ajusté de mortalité est le double de celui des Blancs. Les explications avancées de cette surmorbidity et de cette surmortalité sont multiples : les membres des minorités noires occupent pour la plupart des emplois pour lesquels ils n'ont pas le choix de rester chez eux ; ils vivent souvent dans des quartiers pauvres et des logements sociaux où les contacts sont moins évitables ; ils se voient plus rarement proposer un test de dépistage lorsqu'ils présentent de la toux et de la fièvre ; s'ils sont malades, ils présentent plus fréquemment des facteurs de gravité tels que diabète, asthme ou cardiopathie ; enfin, si une hospitalisation s'impose, l'accès à des soins de réanimation s'avère difficile quand ils n'ont pas de couverture médicale. Mais le coronavirus ne fait que révéler un fait plus général aux États-Unis, à savoir l'excès de maladies et de décès parmi les Noirs, dont l'espérance de vie à la naissance peut être jusqu'à quinze ans plus brève que celle des Blancs. La France n'a pas diffusé de données incluant des indicateurs de différenciation sociale, mais tout conduit à penser que les mêmes causes y produiront les mêmes effets, ce que les statistiques de décès en Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France métropolitaine avec la plus forte concentration de minorités ethnoraciales, laissent déjà entrevoir.

Vulnérabilité, inégalité, discrimination

On a, jusqu'à présent, beaucoup insisté sur les disparités de survie des personnes infectées en fonction de leur âge, avec une létalité de la maladie très supérieure au-delà de soixante-quinze ans, et en fonction de leur état de santé, en particulier de l'existence de pathologies préexistantes. On peut parler dans ce cas de vulnérabilité, car il n'est guère possible d'agir sur ces facteurs à ce stade, même si l'on sait que le vieillissement et plusieurs de ces pathologies préexistantes ont une forte détermination sociale. Mais il y a deux autres situations sur lesquelles il est possible et urgent d'intervenir.

La première disparité concerne les milieux socialement défavorisés dont les types de logement et les conditions de travail rendent malaisé le respect des consignes de prévention, dont l'accès au dépistage s'avère souvent plus difficile et qui doivent plus fréquemment renoncer à des soins. Cette disparité touche surtout les quartiers populaires, les grands ensembles d'habitat social et les campements plus ou moins licites des gens du voyage. Il s'agit d'inégalités auxquelles s'ajoute une double injustice : en se contentant d'incriminer leur comportement, on leur impute le risque plus élevé auquel ils sont exposés, phénomène bien connu consistant à blâmer les victimes ; et dans le cadre de l'état d'urgence, on les soumet à des mesures de contrôle plus répressives que ce n'est le cas pour le reste de la population.

La seconde disparité affecte trois catégories de population que la société, à travers les politiques de ses gouvernants, expose délibérément au risque infectieux en les confinant dans des conditions qui rendent impossible la prévention qu'elle promet par ailleurs. D'abord, les prisonniers en maisons d'arrêt, dont 44 % sont en détention préventive, par conséquent en attente d'un jugement, et dont 27 % sont condamnés à moins d'un an d'emprisonnement, donc souvent pour des délits mineurs, sont depuis des années en surnombre croissant, avec presque partout un enfermement à deux ou trois dans des cellules prévues pour une personne. La libération bienvenue de plusieurs milliers de détenus n'a pas compensé le fait que la survenue de nombreux cas et, par conséquent, l'isolement des contacts a encore accru la surpopulation dans le reste des cellules, rendant les conditions de détention intenable pour les prisonniers comme pour les surveillants. Ensuite, les étrangers internés dans les centres de rétention administrative à cause de leur situation irrégulière et en attente de leur éloignement se trouvent dans une situation aussi dangereuse qu'absurde, puisqu'il n'y a plus de vols pour les reconduire dans leur pays. Les juges en ont remis un certain nombre en liberté, mais les autres en sont réduits à des grèves de la faim et des automutilations pour tenter d'attirer l'attention du public sur l'insalubrité et le danger des lieux dans lesquels ils sont retenus. Enfin, les demandeurs d'asile à la rue et les personnes sans domicile ont été, pour beaucoup, regroupés par centaines dans des gymnases et divers lieux où ils sont contraints à des promiscuités alarmantes. Quant aux autres, plus précaires encore, ils survivent dans des espaces publics où tout espoir de prévention est vain. Dans ces trois cas, on a affaire à des discriminations, au sens strict de traitements défavorables reposant sur un critère illégitime, car ni la commission d'un délit, ni l'absence de titre de séjour, ni la grande pauvreté ne peut justifier de soumettre sciemment des personnes au risque d'une maladie mortelle.

Responsabilité collective

Vulnérabilité, inégalité, discrimination. Trois concepts pour différencier les types de disparité face au Covid-19. Il existe des recoupements entre les trois, mais l'intérêt de ce triptyque est d'inviter à penser des formes distinctes de responsabilité collective à l'égard de ces situations et, par conséquent, des actions visant à corriger ces disparités. La prévention par le confinement et la qualité des soins, telles qu'elles sont mises en oeuvre actuellement, représentent de bonnes réponses à la vulnérabilité. Une politique reposant sur un principe de justice sanitaire plutôt que seulement de police sanitaire dans les milieux populaires et impliquant un dépistage plus large et une prise en charge plus précoce permettrait de réduire les inégalités. Enfin, le respect de l'obligation légale d'encellulement individuel, supposant la libération de personnes détenues, notamment celles dont la présence en prison ne se justifie pas, parce que, non jugées, elles sont présumées innocentes ou, condamnées à de courtes peines, elles peuvent bénéficier de mesures alternatives, peut corriger les discriminations, de même que la fermeture temporaire des centres de rétention administrative, qui ne peuvent de fait plus servir de sas en attente d'expulsions, et enfin l'hébergement convenable des personnes à la rue ou entassées dans des espaces restreints. Bien entendu, ces catégories conceptuelles et les réponses politiques qu'elles suggèrent valent aussi, en large part, pour les situations rencontrées ailleurs en Europe, et notamment pour les demandeurs d'asile et les migrants retenus dans des conditions indignes en Grèce.

La pandémie de Covid-19 a produit un fait inédit : menacée par un virus potentiellement létal, la vie nous est soudain devenue le bien le plus précieux, si précieux même qu'on a pu lui sacrifier, au moins en partie, un autre bien que beaucoup pensaient supérieur, à savoir la croissance, associée à la limitation de la dépense publique. Par un renversement de nos valeurs, la vie biologique s'est ainsi trouvée placée au-dessus de la vie économique. *Health over wealth**, comme le disent certains. Moment historique, à l'apogée de ce que j'ai proposé d'appeler la biolégitimité, à savoir la reconnaissance comme bien suprême du « simple fait de vivre », selon la formule de Walter Benjamin. Probablement le fait que chacune et chacun ait pu se sentir mis en danger par l'épidémie a-t-il contribué à cette évolution majeure.

* Note du jury : la santé avant la richesse

Toutes les vies ne se valent pas

Pour autant, toutes les vies ne se valent à l'évidence pas. On ne peut à cet égard pas oublier que la France se situe au troisième rang européen pour la mortalité prématurée, c'est-à-dire pour les décès survenant avant 65 ans, et tristement, occupe la première place pour la mortalité évitable, en d'autres termes pour les décès survenant avant 65 ans qu'il serait possible de prévenir. On ne doit pas non plus perdre de vue les treize années d'espérance de vie à la naissance qui séparent les 5 % les plus aisés et les 5 % les plus pauvres dans notre société. La célébration de la vie, que le coronavirus a induit, n'a pas la même signification pour tout le monde, et il est même probable que l'épidémie accentuera un peu plus les inégalités devant la mort qui minent notre société, non seulement du fait des conséquences de la maladie, mais aussi, et plus encore, en raison des effets de la récession économique.

[...]

« **La cohésion sociale : de quoi parle-t-on ?** »
intervention de Dominique Schnapper (...)

L'épuisement du modèle de l'État-providence des Trente Glorieuses

Qu'y a-t-il derrière la notion de « cohésion sociale » ? Faut-il voir dans son succès aujourd'hui l'effet d'une mode sémantique ou traduit-elle une transformation profonde des réalités sociales et politiques dans notre société ? Réfléchir sur l'intervention de la puissance publique suppose de ne pas la séparer de l'évolution de la société elle-même. Il convient donc de faire un retour en arrière pour essayer de mieux comprendre les évolutions actuelles.

L'État-providence s'est construit après la Seconde Guerre mondiale à partir d'un cercle vertueux : accroissement de la production et de la productivité, plein emploi et protection sociale de plus en plus étendue. C'était dans son principe une protection de nature assurantielle dans la mesure où les actifs contribuaient par l'intermédiaire de leurs cotisations à une redistribution en faveur des non-actifs, qu'ils fussent non actifs à cause de leur âge – trop jeunes ou trop vieux – ou de leur état de santé – malades ou accidentés du travail. Quiconque avait cotisé pendant sa vie active bénéficiait ensuite en tant que retraité ou malade de la protection à laquelle il avait participé pendant sa période d'activité.

En dehors de ce système de redistribution nationale de nature assurantielle, ce que l'on appelait l'aide sociale au sens étroit du terme correspondait à un système complémentaire qui intervenait, au nom d'une solidarité nationale, en faveur de ceux qui, pour des raisons variées, ne disposaient pas de droits sur le système général de redistribution. L'aide sociale s'adressait à des populations qui étaient peu nombreuses et étroitement définies.

Cette politique de l'État-providence triomphant a connu symboliquement son apogée en 1975, quand la sécurité sociale s'est étendue à deux catégories qui ne l'avaient pas connue jusqu'alors : les artistes et les personnes handicapées.

Il apparaît rétrospectivement que les ressources qui permettaient cette redistribution étaient étroitement liées à l'activité professionnelle dans le cas français comme dans le cas allemand. Il est clair que le chômage de masse a remis en cause ce cercle vertueux à partir du milieu des années 1970 puisque le volume des cotisations a baissé, alors que les charges directes et indirectes liées au chômage augmentaient.

De l'intégration sociale à la cohésion sociale

En même temps, et là intervient l'interrogation sur le prolongement ou la rupture avec la politique du passé, l'intégration sociale s'est trouvée fragilisée à double titre. D'une part, le chômage, notamment le chômage des jeunes, particulièrement élevé dans tous les pays et plus encore en France, limitait le rôle intégrateur que joue l'emploi dans des sociétés productivistes organisées autour de la production de richesses. D'autre part, une frange de la population en était plus particulièrement victime, les jeunes dont les parents avaient immigré au cours de la période des Trente Glorieuses et qui cumulaient handicaps sociaux, origine sociale modeste, parents connaissant mal les codes sociaux, en particulier ceux de l'école, résidence dans des lieux appauvris et progressivement marginalisés.

Dès lors s'est renforcée la réalité et surtout la perception – un terme dont on a pu ne pas se servir durant des décennies et aujourd'hui devenu omniprésent – d'une intégration sociale qui semblait affaiblie par l'effet de l'immigration. C'est pourquoi on a attribué un grand rôle à l'immigration et à ses suites dans cet affaiblissement de l'intégration sociale.

Il faut s'arrêter sur le passage du terme d'intégration à celui de cohésion sociale. Les deux termes ont toujours existé chez les sociologues. Durkheim avait utilisé le terme d'intégration, celui de cohésion sociale date à peu près de la même époque et on a oscillé souvent de l'un à l'autre. Pourquoi a-t-on un peu oublié l'intégration et pourquoi la cohésion sociale est-elle devenue le terme par lequel on a désigné des phénomènes sociaux qui paraissaient inquiétants ?

Une première raison tient à ce que les mots s'usent, particulièrement dans les démocraties, car les nouveaux gouvernements essaient toujours de montrer qu'ils vont initier une nouvelle politique. Même s'il n'est pas sûr que la politique soit nouvelle, en changeant les mots, on peut au moins donner le sentiment de la nouveauté.

Au-delà de l'usure des mots, ce qui a motivé de nouvelles lois tient à ce que le terme d'intégration semblait impliquer l'existence d'une instance déjà stabilisée, à laquelle il fallait participer. Le terme de cohésion sociale a aujourd'hui l'avantage de montrer que cette instance n'existe pas comme une donnée en soi en amont de la question de savoir comment vivre ensemble. Fondamentalement, la signification n'est pas très différente, mais le mot « intégration » a été profondément et violemment refusé par les descendants des immigrés qui se disaient déjà intégrés et qui ne voyaient donc pas pourquoi on posait le problème de leur intégration.

Les effets pervers de la « démocratie providentielle » et de la crise économique sur la cohésion sociale

Le problème de la participation des descendants des immigrés à la vie collective – par-delà le dilemme intégration et/ou cohésion sociale – ne fait que révéler d'une manière plus visible une évolution de la société démocratique, qu'il y ait eu une immigration ou pas. Avec la démocratie que j'appelle providentielle¹, ce sont les modalités de l'intégration sociale ou de la cohésion sociale des différents groupes sociaux à la vie collective qui se sont, sinon affaiblies, en tout cas transformées.

En effet, un certain nombre de caractéristiques de la société démocratique actuelle rendent non seulement l'intégration des immigrés et de leurs descendants, mais celle de tous les membres de la société, plus difficile que dans le passé. Au cours des dernières décennies, des choix collectifs ont été faits au profit du secteur public et aux dépens du secteur privé, au profit des plus âgés et aux dépens des plus jeunes. Ces choix collectifs ont de plus doublement défavorisé les descendants de migrants et les jeunes.

L'État-providence est devenu moins assurantiel qu'il ne l'était lors des Trente Glorieuses et plus assistantiel. L'assistance qui était réduite à l'aide sociale au sens institutionnel du terme est devenue l'élément majeur de la politique d'intervention sociale. Or nous savons que l'assistance qui, bien évidemment, est nécessaire dans un certain nombre de cas a comme effet pervers de tendre à humilier les bénéficiaires et à consacrer leur échec, à les installer dans les statuts de victimes. À la suite de ces choix, la ségrégation spatiale a renforcé les effets négatifs de la marginalisation professionnelle des jeunes qui n'arrivaient pas à entrer sur le marché du travail et plus encore, d'un certain nombre d'entre eux d'origines ethniques dévalorisées dans notre société.

La perte de confiance envers les institutions affaiblit l'intégration sociale des populations modestes

¹ Schnapper D (2002), *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris Gallimard

Nous avons d'autre part un système politique bloqué, qui donne peu d'occasions aux femmes, aux jeunes et aux descendants d'immigrés de participer activement à la vie publique. Enfin, l'affaiblissement du patriotisme et le laxisme des mœurs qui font partie de la liberté démocratique troublent particulièrement les processus d'intégration des populations modestes. Dans le cas des populations modestes d'origine immigrée, les enquêtes ont longtemps montré combien elles se réfugiaient sur les valeurs familiales, puisque justement, elles étaient arrachées du système social dans lequel elles avaient vécu auparavant, ce qui provoquait une double réaction chez elles : un retour décontextualisé et pathologique sur la tradition et le refus d'admettre la transformation, ou au contraire, l'abandon de toute norme. Deux attitudes également préjudiciables à la socialisation de leurs enfants.

De façon plus générale, les valeurs mêmes de la démocratie ne favorisent pas l'intégration ou la cohésion sociale. Les grandes instances de l'intégration stato-nationales – les grandes écoles, l'armée, la justice – sont aujourd'hui soumises à des contestations. Ni dans l'école, ni dans la justice, l'autorité n'est respectée en tant que telle, elle doit se conquérir. Cette critique radicale des institutions se porte de manière privilégiée sur toutes les instances politiques qui sont le lieu de gestion du collectif et en particulier sur les instances qui organisent la représentation politique, de sorte que le pouvoir et le contrôle de l'État lui-même s'affaiblissent. L'État central et centralisateur est aujourd'hui éclaté, il intervient de plus en plus et dans de plus en plus de domaines et assure souvent mal la régulation des acteurs qui agissent en son nom.

Cette critique des institutions politiques se conjugue avec les effets sociaux de la crise économique et la fin de l'organisation économique qui garantissait le plein emploi. La désinstitutionnalisation des relations familiales, l'affaiblissement des solidarités obligées entre les membres de la famille entraînent l'amenuisement des autres relations sociales, le chômage remet en question le statut de l'individu dans la société, mais aussi à l'intérieur du groupe familial. Il risque toujours de provoquer l'affaiblissement, sinon la rupture, des liens conjugaux et même filiaux.

L'individualisme ou la difficulté de s'inventer soi-même

L'individualisme n'est pas par lui-même contraire à l'intégration sociale. Ce que l'on appelle couramment la crise du lien social, et donc le problème de la cohésion sociale, autorise aussi le développement de libertés nouvelles, mais s'inventer soi-même continuellement, choisir ses ancêtres, son identité, ses références, ses amis, ses amours ou sa morale n'est pas une capacité universellement répartie.

Elle concerne essentiellement les classes moyennes ou ce que l'on appelait autrefois les classes supérieures. Les plus pauvres, les plus marginaux ou les plus humiliés, qu'il s'agisse des ouvriers, des assistés, d'une partie des descendants de migrants, ne disposent pas de la même liberté. L'individualisme a pour effet pervers de favoriser objectivement l'intégration normative de ceux qui ont déjà hérité d'une socialisation familiale forte. Les institutions, de l'école à l'État en passant par la justice, élèvent et protègent les faibles. Les institutions contestées laissent à la socialisation par la famille et à l'héritage familial, économique et culturel, un rôle primordial qui tend à accentuer les inégalités sociales liées au milieu de naissance.

La cohésion sociale ou le lien social de type individualiste sont positifs pour ceux qui ont déjà intériorisé, par leur héritage et leur éducation, les normes d'une société. On sait depuis Aristote que les lois fortes protègent les plus faibles, que l'affaiblissement du règne de la loi favorise les plus puissants et que les sociétés où le contrôle social est défaillant fragilisent les plus vulnérables. Par conséquent, les populations modestes, parmi lesquelles les descendants de migrants, sont les premières victimes de ces modalités de l'intégration dans la démocratie providentielle. Ce sont des populations dépourvues de capital hérité, économique, culturel, de relation, elles sont particulièrement heurtées par le laxisme des mœurs contraires à la conception traditionnelle des rapports entre les sexes et les générations. La relativité des valeurs qui imprègnent l'esprit du temps agit dans le même sens, l'indistinction à laquelle tend le monde démocratique constitue souvent un choc pour les héritiers des cultures traditionnelles.

Les limites de l'intervention de la puissance publique au travers de la politique sociale

Dans cette société, que j'ai appelée de la « démocratie extrême », l'intervention de la puissance publique en faveur de la cohésion sociale se donne d'autres buts. Il ne s'agit plus, comme au cours des Trente Glorieuses, d'intervenir auprès des laissés pour compte de la société providentielle et de compenser leur misère, il s'agit d'intervenir auprès de populations nombreuses dont on craint la marginalisation sociale. La politique se veut donc préventive et globale, elle s'efforce non plus de compenser des misères individuelles mais les effets d'une situation générale. Et comme elle est beaucoup plus ambitieuse, elle risque évidemment d'être moins efficace, non pas parce que les responsables seraient moins capables, mais parce que les politiques sociales ne peuvent pas être seules à assumer les conséquences des décisions qui sont celles des grands choix collectifs.

[...]

Introduction

Par décision du 11 décembre 2018, le Bureau du Cese a décidé de se saisir pour produire un avis dont il a confié la réalisation à une commission temporaire.

Cette saisine d'initiative s'inscrit dans le contexte où la France est confrontée, depuis plusieurs mois, à une mobilisation sociale. S'y expriment des difficultés, vécues par beaucoup de nos concitoyennes et concitoyens, à satisfaire des besoins essentiels du quotidien, des mécontentements ainsi qu'une volonté de justice. Beaucoup s'interrogent sur leur avenir et sur le fonctionnement de notre démocratie et considèrent que certaines mesures gouvernementales, depuis de nombreuses années sont inéquitables. Cette situation, déclenchée par l'augmentation des taxes sur les carburants, met en évidence de nombreuses fractures, notamment sociales et territoriales au sein de notre communauté nationale.

Dans toute démocratie, il relève de la responsabilité des institutions de savoir entendre la voix de la société civile pour donner un cadre efficace et pacifié à l'expression de mobilisations populaires. Le Cese, comme les organisations de la société civile qui le composent, entend cette souffrance sociale, cette demande de reconnaissance et cet appel à plus de justice. Dans sa mission d'éclairage des décisions publiques, de conseil du Gouvernement et du Parlement et dans sa vocation à prendre en compte les enjeux et impacts de long terme et la parole citoyenne, le Cese, avec le présent avis, entend apporter sa contribution, avec sa propre démarche, dans le Grand débat national lancé par le Président de la République.

En intégrant les dimensions environnementales, sociales et économiques, cet avis a pour objectif de formuler des préconisations en vue :

- *d'agir pour résorber les fractures territoriales et sociales,*
- *d'accompagner la transition écologique,*
- *d'améliorer le pouvoir d'achat, les conditions de vie et de garantir la justice fiscale,*
- *d'instaurer des modalités de participation citoyenne à l'élaboration des décisions.*

Avant d'élaborer ses préconisations, le Cese a mis en place une plateforme de consultation en ligne, ouverte à tous et à toutes. Il a procédé à des auditions, mobilisé toutes ses formations de travail pour des contributions. Il a associé à ses travaux un groupe de 28 personnes volontaires, choisies selon des critères de parité et de diversité territoriale, sociologique et d'âges. Ce groupe a produit sa propre contribution, autonome, annexée au présent avis. Cinq personnes tirées au sort au sein de ce groupe ont intégré la commission temporaire en charge de l'avis, pour participer à tous ses travaux et à la décision de transmettre le projet d'avis au Bureau du Cese.

L'avis dresse un état des lieux des principales fractures et transitions. Une seconde partie consacrée aux préconisations prend le parti d'une part, de considérer des préoccupations du quotidien, d'autre part, d'envisager les nécessaires évolutions de la participation de tous et de toutes à notre système démocratique.

[...]

A - Des fractures sociales

Les fractures sont tout d'abord sociales et sont vécues comme autant d'injustices. Elles portent principalement sur le pouvoir d'achat, sur la justice fiscale, sur les inégalités de revenus et de patrimoine, et sur la panne de l'ascenseur social.

Depuis une dizaine d'années, le **pouvoir d'achat** des ménages a globalement stagné. La faible croissance de la productivité et de l'emploi et le phénomène de décohabitation y participent. Parallèlement, les dépenses dites « contraintes » ou « pré-engagées » (logement, téléphonie mobile et internet, assurances, énergie, restauration et transports scolaires, services bancaires, etc.), ont été multipliées par 2,5 depuis 1960 et sont plus nombreuses. Elles représentent désormais en moyenne près de 30 % du budget des ménages¹, beaucoup plus pour un ménage modeste, notamment monoparental ou une famille nombreuse. L'Insee montre un décrochage du niveau de vie des familles avec enfants par rapport aux autres ménages, avec des effets négatifs sur la consommation². Cette dégradation des conditions matérielles d'existence, pour un grand nombre de personnes, alimente le pessimisme et la peur d'un déclassement.

Le poids des prélèvements obligatoires³ est inégalement réparti. L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que la « *contribution commune [...] doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le taux moyen de prélèvement obligatoire devrait donc augmenter avec le revenu des contribuables. Or, différentes études convergent pour montrer que les prélèvements obligatoires, progressifs jusqu'au seuil des 10 % des ménages les plus aisés, deviennent nettement régressifs pour les 5 % les plus riches, et encore plus si l'on considère seulement les 1 % des plus hauts revenus⁴. Les réformes mises en oeuvre ces dernières années (notamment la baisse du plafond du quotient familial, la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu ou la hausse des droits de succession) ont surtout renforcé cette progressivité au niveau des classes moyennes supérieures (schématiquement les déciles⁵ 7, 8 et 9), qui sont moins mobiles et tirent moins parti de l'optimisation fiscale que les plus riches. Ces derniers sont de surcroît désormais les principaux bénéficiaires de la réforme de l'ISF. Entre 2008 et 2017, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 6,4 % pour les entreprises et de 22,3 %⁶ pour les ménages. De tout cela, ainsi que des récents scandales de fraude et d'évasion fiscale, il résulte une fragilisation du consentement à l'impôt.

Les réactions face à la hausse du prix de l'énergie sont à resituer dans ce contexte. Concernant les carburants, entre 2016 et 2018, un tiers de la hausse des prix à la pompe est imputable aux taxes, le reste à la hausse des cours mondiaux. Cette hausse s'effectue sans aucune progressivité. De ce fait, proportionnellement aux revenus globaux, elle impacte davantage les ménages à faibles revenus, en situation de précarité énergétique, et tous ceux qui sont contraints d'utiliser leurs véhicules ou se chauffent au fioul sans alternative possible.

L'État-providence⁷ réduit les écarts de niveau de vie. Ainsi, entre les revenus des 20 % les plus riches et ceux des 20 % les plus pauvres, la redistribution monétaire fait passer le rapport de 8,5 à 3,9⁸. D'autre part, mais cela est plus difficile à mesurer, la redistribution se réalise également par la fourniture de services publics qui sont gratuits ou à un prix inférieur au marché et souvent tarifés en fonction des ressources et de la composition familiale (éducation, santé, logement social, restaurant scolaire, etc.). Ces mécanismes redistributifs font de la France un des pays où la répartition des revenus est la moins inégalitaire⁹.

Le taux de **pauvreté**¹⁰ y est aussi un des plus faibles de l'Union européenne¹¹. Néanmoins, il touche plus de 8 millions de personnes (soit 13,6 % de la population en 2016) et leur nombre a augmenté de 820 000 entre 2006 et 2016 en lien avec l'aggravation du chômage¹². S'y ajoute le phénomène des travailleurs et travailleuses pauvres. Cela alimente la peur de l'avenir et participe à l'affaiblissement de la cohésion sociale.

1. Cf. par ex. le rapport de France stratégie *Lignes de faille. Une société à réunifier*, octobre 2016. Cf. le Rapport Annuel sur l'État de la France 2017 du Cese, *Réconcilier la France*.

2. Cf. *L'économie française*, Insee, octobre 2018. 4 Insee, 2014.

3. Selon l'Insee, les prélèvements obligatoires sont les impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes. La comparaison avec d'autres pays, qui n'ont pas le même degré de cotisations sociales, n'est donc pas pertinente.

4. Voir par exemple l'étude *Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012* de l'Institut des politiques publiques (2012), ou *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, par Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez (2011).

5. Si on ordonne une distribution de salaires, de revenus, de chiffre d'affaires, etc., les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales.

6. Insee, calculs par la revue *Alternatives économiques*, décembre 2018.

7. *L'État-providence*, François-Xavier Merrien, éd. PUF Que sais-je ?, 2007.

8. En 2016, cf. *France, portrait social, 2017*, Insee Références

9. Sur la période 2008-2015, les inégalités restent stables en France alors qu'elles augmentent dans les autres pays de l'Union européenne (*Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2018, Insee Références).

10. Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté est le pourcentage de la population en dessous de ce seuil.

11. Selon Eurostat, le taux de pauvreté est de 13,6 % en France en 2016, contre une moyenne de 17,4 % dans la zone euro (16,5 % en Allemagne ; 15,8 % au Royaume-Uni ; 20,6 % en Italie ; 22,3 % en Espagne ; 12,7 % aux Pays-Bas ; 15,5 % en Belgique et 16,2 % en Suède).

12. Observatoire des inégalités 2017, Chiffres Insee.

Les niveaux français de **dépenses publiques** (56,5 % du PIB en 2017) et de prélèvements obligatoires (45,3 % du PIB) sont les plus élevés de l'OCDE. Ils reflètent la volonté politique d'intervention publique pour satisfaire les besoins des ménages et soutenir les entreprises¹³. La politique d'allègement du coût du travail pour les entreprises *via* le CICE visait à réduire le déficit de compétitivité de ces dernières vis-à-vis de leurs concurrents européens.

Toutefois, les services publics s'amenuisent ou sont plus difficiles d'accès dans certaines zones. D'ores et déjà, la dette publique, qui va dépasser les 100 % du PIB en 2019, restreint les marges de manœuvre pour assumer des financements publics supplémentaires. Les réseaux de solidarité, associatifs, sont eux aussi en difficulté, pris en étau entre la demande croissante et la réduction des aides publiques les concernant directement¹⁴ ou concernant leurs activités.

Par ailleurs, **le système de protection sociale peine à prendre en charge de nouveaux besoins**, telle la perte d'autonomie. Quant aux minima sociaux, leurs montants n'évoluent pas au même rythme que les salaires et demeurent très inférieurs au seuil de pauvreté (en 2016, 1 026 euros pour une personne seule et 2 155 euros pour un couple avec deux enfants en bas âge). Certains minima sociaux ne sont pas accessibles pour certaines catégories de la population, comme les jeunes qui n'ont pas accès au RSA avant 25 ans s'ils n'ont pas travaillé. Différents publics sont de plus en plus touchés par la pauvreté, comme les familles monoparentales (qui représentent un quart de la population pauvre, très majoritairement des femmes¹⁵) et familles nombreuses, les jeunes adultes, les chômeurs et chômeuses non indemnisés en fin de droits, ainsi que certaines personnes âgées dont les pensions sont faibles, notamment du fait de leur carrière incomplète. C'est le cas aussi de personnes immigrées¹⁶, y compris de mineures et mineurs en grand nombre (notamment non accompagnés), faute notamment d'hébergement suffisant.

Des enquêtes récentes font état de taux de renoncements aux soins pour raison financière élevée, notamment parmi les jeunes et les personnes n'ayant pas de complémentaire santé. Le renoncement aux soins peut aussi être lié à un manque d'information sur l'accès aux droits. En effet, en 2017, un tiers des personnes éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et deux-tiers des personnes éligibles à l'ACS n'y recouraient pas. Soit, au total, près de 3 millions de personnes qui ne faisaient pas valoir leurs droits. Enfin, comme l'a relevé le Défenseur des droits, le refus de prise en charge de certains professionnels de santé peut également être un frein à l'accès aux soins pour les bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME.

La possession du patrimoine apparaît beaucoup plus inégalitaire que la répartition des revenus. Les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés reçoivent 26 % de la masse totale des revenus disponibles alors que les 10 % de ménages les mieux dotés en patrimoine concentrent 47 % du patrimoine total. La moitié de la population la mieux dotée possède au total 92 % du patrimoine. Le patrimoine immobilier (principal actif des classes moyennes) comme le patrimoine financier et professionnel (principal actif des 10 % les mieux dotés) ont presque doublé de valeur entre 1998 et 2015, creusant les inégalités de patrimoine¹⁷. Cette situation n'est pas propre à la France, elle est beaucoup plus marquée par exemple aux États-Unis, mais elle crée une nouvelle polarisation entre les ménages et renforce une divergence de destins.

13. En 2016, la protection sociale représente 31,5 % du PIB en France, 26,2 % en Allemagne (source : Eurostat) et environ 18 % aux États-Unis (source : OCDE).

14. Par exemple, moins 50 % de dons selon France générosité.

15. Source : Contribution de la DDFE et Observatoire des inégalités de 2016.

16. L'accueil des personnes immigrées, particulièrement les mineures et mineurs non accompagnés, relève de l'État et des départements notamment des services de l'aide sociale à l'enfance.

17. Cf. *Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2018, Insee Références.

En France, si la part des rémunérations dans la valeur ajoutée est stable, celle **des dividendes** s'accroît, au détriment de l'autofinancement et donc de l'investissement des entreprises¹⁸. Elle est passée de 4,6 % à 9,5 % entre 1998 et 2013¹⁹. Seule une PME sur six en distribue, ce sont les grandes entreprises qui en versent le plus. La distribution de dividendes aux actionnaires y est la plus importante de l'Union européenne, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni. La France ayant la particularité d'une polarisation de ses entreprises entre grandes entreprises internationales et petites entreprises, à l'inverse de ses voisins allemands et italiens, où la part des entreprises intermédiaires avec une détention du capital plus ancrée sur les acteurs et actrices territoriaux est prépondérante.

Enfin, rappelons qu'en France, selon les études Pisa²⁰, **l'écart entre les résultats scolaires** des élèves issus de milieux socio-économiques favorisés et ceux des élèves issus de milieux défavorisés est plus important que la moyenne des pays de l'OCDE. Ainsi, en 2015, les adultes français dont les parents sont diplômés ont 14 fois plus de chances d'obtenir un diplôme (11 fois plus en moyenne dans l'OCDE) et ce phénomène de reproduction est encore plus flagrant concernant les diplômés des Grandes Écoles, notamment celles offrant la sécurisation d'un statut de Corps d'État. L'origine sociale et l'orientation sont déterminantes du parcours scolaire qui tend à reproduire les inégalités sociales.

[...]

18. Rapport de Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Insee, *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunération en France*, mai 2009.

19. David Marguerit, *Le partage de la valeur ajoutée en France : vers un renforcement des inégalités ?*, BSI Economics, d'après des données de la Banque de France, septembre 2015.

20. Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves, ou « Programme Pisa », est un programme de l'OCDE visant à mesurer et comparer les performances des systèmes éducatifs des pays membres et non membres

[...]

1. Les leviers de la redistribution monétaire

La redistribution monétaire est un des moyens pour lutter contre la montée des inégalités, d'abord observée dans les pays Anglo-saxons, mais plus récemment également en Europe continentale. La capacité d'un système socio-fiscal à redistribuer les revenus dépend de nombreux paramètres, souvent étudiés séparément. Par exemple, les travaux de Piketty et Saez (2007) ont mis l'accent sur le degré de progressivité de l'impôt (et singulièrement de l'impôt sur le revenu), tandis qu'une littérature abondante se focalise sur l'effet des transferts sociaux en espèces, et de leur caractère plus ou moins ciblé (Brady et Bostic, 2015).

Or, une approche analytique de la réduction des inégalités monétaires met en évidence quatre leviers distincts pour réduire les inégalités entre le revenu primaire et le revenu disponible. Ces leviers sont les taux globaux de prélèvements d'une part et de transferts d'autre part, ainsi que leurs répartitions entre les différentes catégories de revenus : appelées progressivité en ce qui concerne les prélèvements obligatoires et ciblage en ce qui concerne les transferts¹. La progressivité et le ciblage sont mesurés par des indices de Kakwani (1984), qui évaluent la surconcentration des prélèvements (des transferts) en haut (en bas) de la distribution des revenus. Ces indices ne mesurent donc pas directement la structure d'un barème mais ses conséquences en termes de répartition. La redistribution est mesurée par des indices de Gini avant et après taxes et transferts.

« La progressivité considérée seule ne révèle absolument rien de l'effet redistributif d'un système fiscal »

L'importance relative de la redistribution fiscale (par les impôts et prélèvements sociaux) et de la redistribution sociale (par les transferts) varie d'un pays à l'autre. De plus, la répartition et le niveau des prélèvements, comme des prestations, interagissent fortement. La progressivité considérée seule ne révèle absolument rien de l'effet redistributif d'un système fiscal : on peut atteindre exactement le même degré de réduction des inégalités par un système mêlant forte progressivité et faible taux d'imposition, ou par un système mêlant faible progressivité et haut niveau d'imposition. En revanche, pour des niveaux élevés de prélèvement ou de prestation, une variation modérée de la progressivité ou du ciblage peut entraîner des effets redistributifs importants.

Si ces effets théoriques sont connus, aucun pays ne pousse au maximum les quatre leviers. En réalité, chaque pays met en œuvre un modèle de redistribution qui lui est propre, fruit d'arbitrages économiques et politiques. Notre étude consiste à mesurer les valeurs de ces différents paramètres, pour rendre compte de l'efficacité des configurations nationales existantes.

1 - Voir Zemmour et Guillaud (2017) et Guillaud, Olckers et Zemmour (2017) pour l'équation exacte liant ces paramètres.

2. Périmètre de l'étude

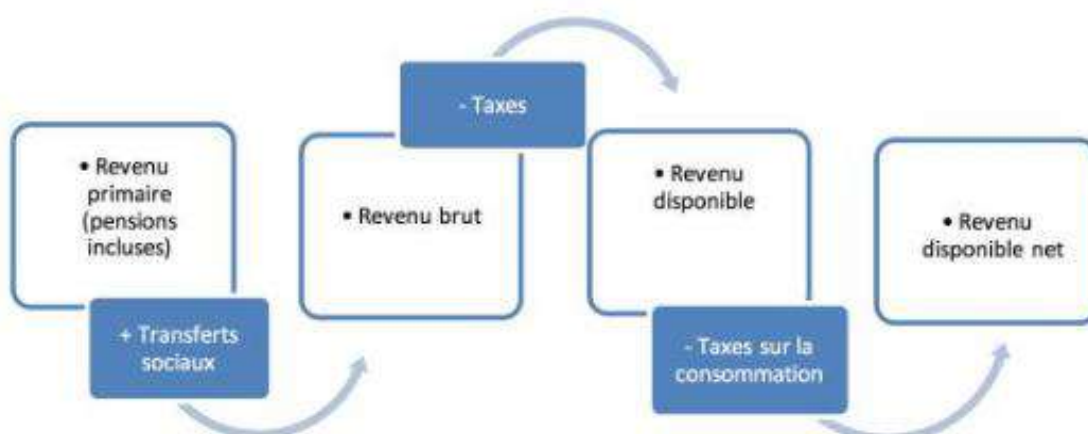
L'analyse que nous avons réalisée porte sur 22 pays de l'OCDE, pour un ensemble de 67 observations, étalées dans le temps de 1999 à 2013. Les données utilisées sont les micro-données du Luxembourg Income Study (LIS) qui compile et harmonise des enquêtes nationales sur le revenu des ménages. Les données du LIS sont considérées par la littérature comme étant les plus exhaustives et comparables pour mesurer l'effet des prestations sociales².

De manière originale, nous imputons au niveau des ménages les prélèvements obligatoires non observés dans les données LIS (taxes sur la consommation, cotisations employeur, et le cas échéant, cotisations salarié – y compris CSG pour la France), sur la base de données fiscales OCDE et de données de consommation Eurostat. Les prestations en nature, les avantages sociaux issus des entreprises, ainsi que les impôts locaux sont exclus de l'étude. Nous prenons en compte l'ensemble des transferts sociaux, et plus de 80 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires (contre 35 % pour les études précédentes utilisant les micro-données du LIS) : impôt sur le revenu, cotisations sociales, et taxes sur la consommation. Ce faisant, nous levons un biais de comparaison important de la littérature qui ne considère généralement, par manque de données, que l'impôt sur le revenu et les cotisations salarié (...). L'imputation des données fiscales manquantes accroît sensiblement la mesure de la redistribution opérée par les prélèvements obligatoires dans des pays comme la France, la Suède, la République Tchèque ou l'Allemagne où les cotisations employeur sont substantielles. Enfin, nous construisons une première estimation de l'effet anti-redistributif des taxes sur la consommation.

[...]

Nous proposons une analyse séquentielle de la redistribution (Figure 1) qui va du revenu primaire au revenu brut par l'ajout des transferts ; puis du revenu brut au revenu disponible via la soustraction des impôts et cotisations sociales ; et enfin au revenu disponible net via la soustraction des taxes sur la consommation.

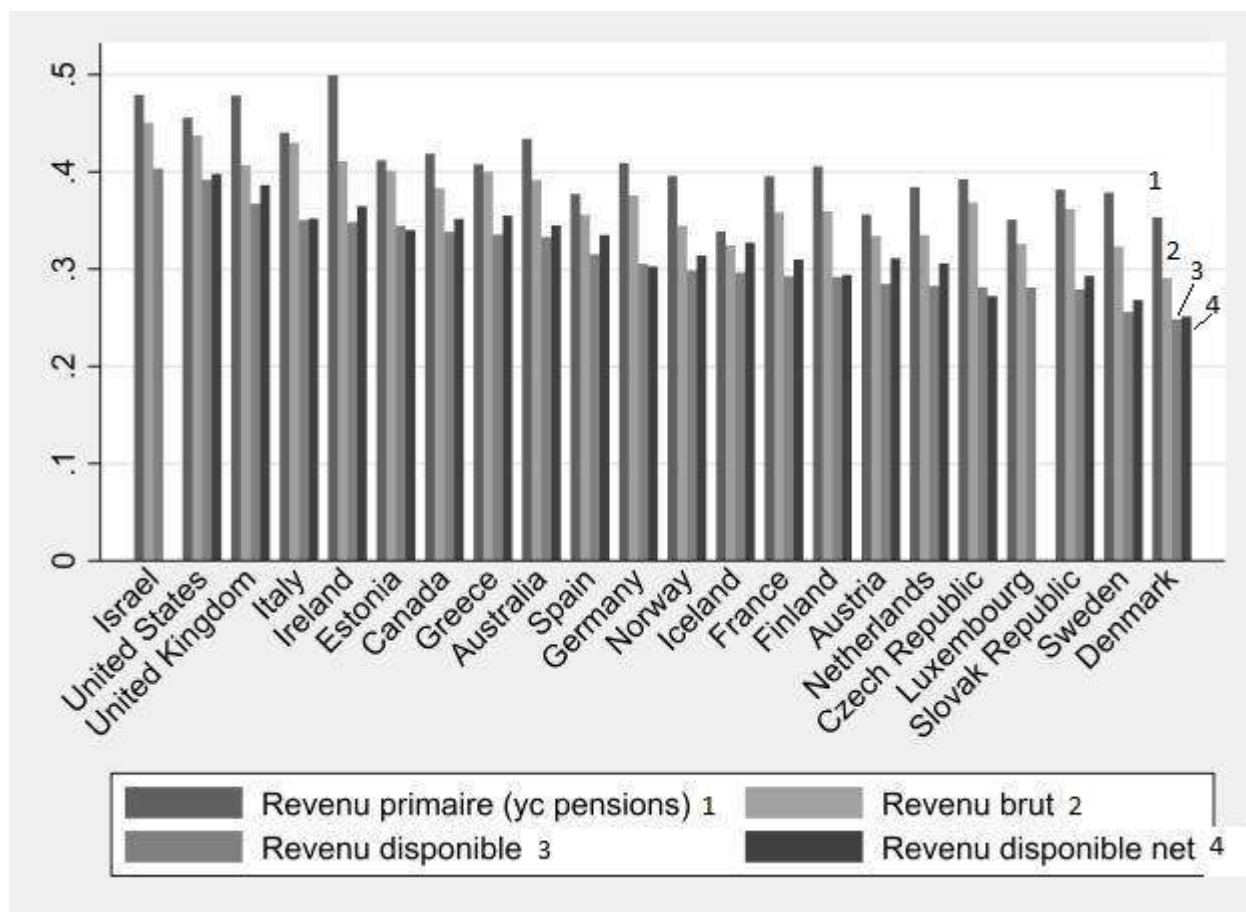
Figure 1 – Enchaînement séquentiel des différents concepts de revenu



2- En cela notre étude complète les études conduites en micro- simulation pour les pays européens à l'aide du module EUROMOD de la Commission Européenne (Avram, Levy et Sutherland, 2014 ; Verbist et Figari, 2014), et aboutit à des résultats compatibles. Elle s'en distingue dans la mesure où elle inclut aussi des pays non européens (Etats-Unis, Australie, Canada), et observe directement les effets de comportements des ménages sans recourir à la simulation.

La redistribution est mesurée par l'écart entre les coefficients de Gini³ aux différentes étapes du revenu (Figure 2). La population considérée est l'ensemble des ménages, y compris les ménages de retraités. Par soucis de comparabilité, les retraites publiques sont incluses dans la distribution primaire du revenu au même titre que les retraites privées, et les transferts sont analysés hors pensions. Une analyse séparée de l'effet des retraites publiques sur l'égalité des revenus est également conduite.

Figure 2 – Coefficient de Gini pour différents concepts de revenu



3. Principaux résultats

En premier lieu, nos résultats montrent la prépondérance de la redistribution fiscale (par les impôts sur le revenu et les cotisations sociales) par rapport à la redistribution sociale (par les transferts, hors pensions). Un petit nombre de pays (Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Norvège) privilégie les transferts sociaux, tandis que dans tous les autres pays la redistribution fiscale domine (...). Pour la France, la Suède, les Pays-Bas et la Finlande, ce diagnostic est conditionnel à la prise en compte des cotisations sociales employeur dans la réduction fiscale des inégalités. De plus, il doit s'interpréter du strict point de vue de l'effort de réduction des inégalités monétaires. Une analyse spécifique des effets de la fourniture de biens et services en nature (santé, éducation) serait nécessaire pour dresser un tableau exhaustif des effets de redistribution.

3 – Selon l'INSEE, « le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de revenus. Il varie entre 0 et 100 %. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les revenus seraient égaux ». Dans notre échantillon, il prend des valeurs comprises entre 33 et 53 % pour les revenus primaires (retraites comprises) des pays développés, et entre 23 et 43 % pour les revenus disponibles.

L'effet redistributif important des pensions publiques est en outre confirmé par l'analyse complémentaire que nous menons. Ainsi, le montant des retraites publiques est fortement corrélé à l'égalité du revenu disponible : cela est dû au fait que (i) les retraites publiques sont distribuées de manière plus égalitaire dans la population que les revenus du travail et du capital (incluant les retraites privées) ; (ii) leur financement repose sur d'importants prélèvements obligatoires qui réduisent les inégalités de revenus entre actifs et inactifs.

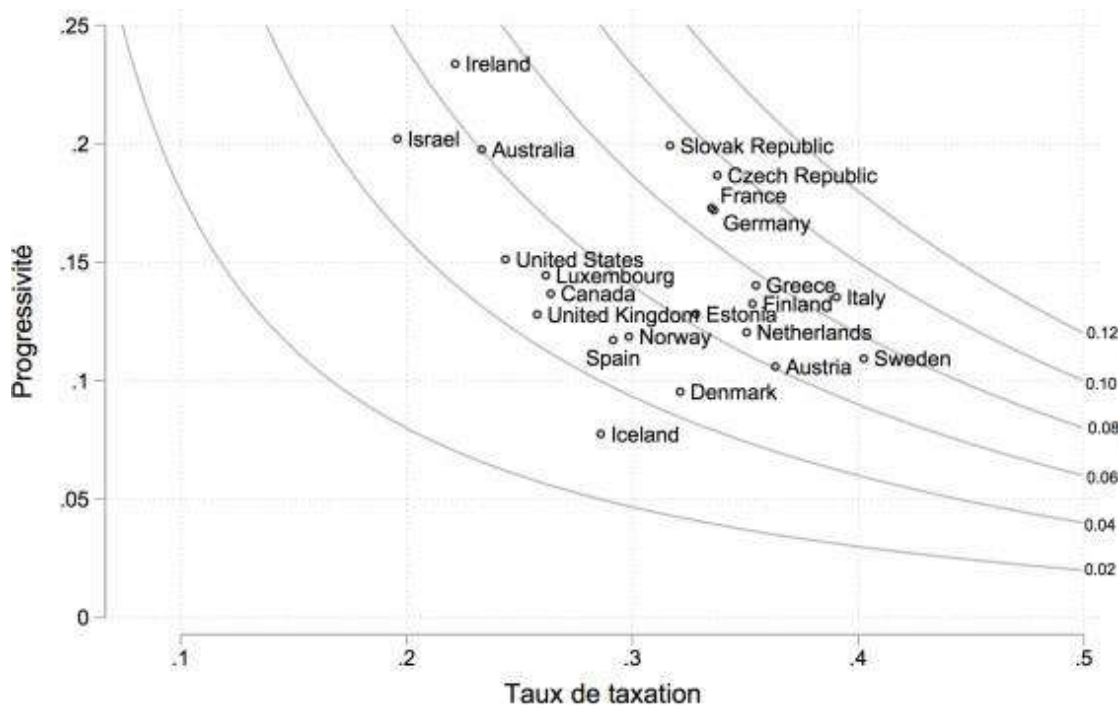
[...]

En second lieu, notre étude met en lumière l'impact décisif du niveau moyen des transferts sociaux sur la redistribution sociale. Pour expliquer les performances variées des systèmes socio-fiscaux en matière de réduction des inégalités, le taux moyen des prestations (hors pensions) est déterminant, tandis que la différence de ciblage d'un pays à l'autre ne joue que très peu.

Ce résultat s'explique par le fait que les transferts sociaux en espèces hors retraite sont faibles dans la plupart des pays (10 % du revenu primaire en moyenne). Un ciblage plus important de ces faibles transferts n'augmente alors que très marginalement l'efficacité du système.

« L'efficacité de la redistribution fiscale dépend de la combinaison du taux et de la progressivité des prélèvements »

Figure 3 – La redistribution fiscale, combinaison du taux de taxation et de la progressivité⁴



L'efficacité de la redistribution fiscale en revanche dépend de la combinaison du taux et de la progressivité des prélèvements : plusieurs pays atteignent des redistributions identiques par des configurations très différentes. Dans la figure 3, chaque ligne correspond à un niveau de réduction d'inégalité mesuré en point de Gini. La ligne inférieure correspond à une réduction de 0,02 point de Gini. La réduction des inégalités s'accroît de 0,02 point de Gini en passant d'une ligne à l'autre. Ces lignes peuvent se lire comme des courbes d'indifférence. [...]

4 - Il s'agit ici de la redistribution « verticale », c'est-à-dire de l'effet redistributif maximal théorique pour ces paramètres. La redistribution effective observée est légèrement plus faible, car la progressivité a également pour effet de modifier l'ordre des ménages dans la distribution des revenus (c'est l'effet de « reclassement »). C'est notamment le cas pour la France et l'Allemagne pour lesquelles la redistribution fiscale effective est de 0,07 tandis que la redistribution verticale est de 0,09 (Figure 3).

Notre étude donne également une mesure, plus sommaire, de l'effet anti-redistributif des taxes sur la consommation⁵. Les taxes sur la consommation ont un effet globalement régressif, plus fort avant la crise de 2008. Cependant, cet effet négatif est inférieur de moitié à l'effet redistributif du système fiscal, et largement inférieur à l'effet redistributif du système de transfert hors pensions (...). Sans être négligeable, l'effet des taxes sur la consommation apparaît donc comme un effet de troisième ordre, qui érode marginalement la redistribution monétaire.

[...]

5 - Nous estimons le niveau de consommation des individus en fonction de leur revenu, mais négligeons l'effet des taux différenciés selon les types de biens.

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS INTERNE

4^{ème} épreuve d'admissibilité

QUESTIONS SOCIALES

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité à relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :

- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et enjeux d'efficacité).

Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse pas vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

SUJET

La récente crise sanitaire a consacré le télétravail comme un outil indispensable à la conciliation de deux objectifs pourtant, a priori, contradictoires : protéger les personnes -tant agents qu'usagers- des risques sanitaires tout en assurant le respect du principe de continuité du service public.

Cette période a été un véritable accélérateur, voire le promoteur de cette pratique de travail mais aussi le révélateur de nombre d'améliorations possibles, notamment organisationnelles, pour rendre les services publics à la fois plus agiles et plus performants.

En vous appuyant sur vos connaissances et les documents ci-après, vous rédigerez une note avec propositions incluant des pistes d'améliorations relatives au déploiement partiel du télétravail, à la gestion des ressources humaines et au maintien de la qualité du service public.

	Documents joints	Pages
1.	Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature modifiée par le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020, <i>JORF du 6 mai 2020</i> (extrait)	1 à 3
2.	« Le télétravail pour un renouveau de l'action publique ? Précisions sur le décret n°2020-524 du 5 mai 2020 », Dominique Volut, avocat au barreau de Paris, docteur en droit public, <i>www.weka.fr</i> , mai 2020	4 et 5
3.	« <i>Numérique : nouveaux usages, nouvelles interrogations</i> », Séminaire Soutenabilités, France Stratégie, <i>www.strategie.gouv.fr</i> , avril 2020 (extrait)	6 à 8
4.	« Le télétravail dans les 3 versants de la fonction publique, bilan du déploiement », édition 2018, Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), <i>www.fonction-publique.gouv.fr</i> (extraits)	9 à 16
5.	« Impact du télétravail 2018 », Yves Lasfargue et Sylvie Fauconnier, Observatoire du télétravail et de l'ergostressie (OBERGO), <i>www.cadrescdfd.fr</i> , 2018 (extrait)	17
6.	« Préconisations accompagnement agents en télétravail et isolés », DRH grande collectivité, <i>www.drh-grandes-collectivites.fr</i> , 4 mai 2020 (extrait)	18 à 21
7.	« Le confinement, révélateur de l'état d'urgence numérique français », Collectif - David Lacombed et signataires, <i>www.latribune.fr</i> , 25 mai 2020	22 à 24

Liste des sigles :

ANACT :	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
AP-HP :	Assistance Publique – Hôpitaux de Paris
ARCEP :	Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes
ASA :	Accord de stabilisation et d'association
CFDT :	Confédération française démocratique du travail
DDCS :	Direction départementale de la cohésion sociale
DG :	Direction générale
DIRECCTE :	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRH :	Direction des ressources humaines
JORF :	Journal Officiel de la République Française
ORECE :	Organe des régulateurs européens des communications électroniques
PCA :	Plan de continuité d'activité
PFRH :	Plateforme des ressources humaines
PME :	Petite ou moyenne entreprise
PRA :	Plan de reprise d'activité
RH :	Ressources humaines
TER :	Train express régional
TPE :	Très petite entreprise

Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature modifiée par le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020, JORF du 6 mai 2020 (extrait)

Document n° 1

(les parties modifiées ou créées par le décret du 5 mai 2020 sont indiquées en italique)

Publics concernés : agents publics civils des trois fonctions publiques.

Objet : adaptation des conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

Entrée en vigueur : le décret entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le décret détermine les nouvelles modalités de recours au télétravail dans la fonction publique et la magistrature qui permettent le recours ponctuel au télétravail et prévoit de nouvelles dispositions relatives au lieu d'exercice du télétravail, à la formalisation de l'autorisation de télétravail et aux garanties apportées aux agents. Il facilite l'utilisation du matériel informatique personnel de l'agent travaillant à distance. Il permet, en cas de situation exceptionnelle perturbant l'accès au site ou le travail sur site, de déroger à la limitation de la règle imposant un maximum de trois jours de télétravail par semaine.

Références : le décret, pris pour l'application des dispositions de l'article 49 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et le texte qu'il modifie peuvent être consultés sur le site Légifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr>).

Art. 1 : Les dispositions du présent décret s'appliquent aux fonctionnaires et aux agents publics non fonctionnaires régis par la loi du 13 juillet 1983 susvisée et aux magistrats de l'ordre judiciaire régis par l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée.

Art. 2 (Modif.) : *Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux où il est affecté sont réalisées hors de ces locaux en utilisant les technologies de l'information et de la communication.*

Le télétravail peut être organisé au domicile de l'agent, dans un autre lieu privé ou dans tout lieu à usage professionnel.

Un agent peut bénéficier au titre d'une même autorisation de ces différentes possibilités.

Les périodes d'astreintes mentionnées à l'article 5 du décret du 25 août 2000 susvisé, à l'article 5 du décret du 12 juillet 2001 susvisé et à l'article 20 du décret du 4 janvier 2002 susvisé ne constituent pas du télétravail au sens du présent décret.

Art. 2-1 (Créé) : *L'autorisation de télétravail est délivrée pour un recours régulier ou ponctuel au télétravail. Elle peut prévoir l'attribution de jours de télétravail fixes au cours de la semaine ou du mois ainsi que l'attribution d'un volume de jours flottants de télétravail par semaine, par mois ou par an dont l'agent peut demander l'utilisation à l'autorité responsable de la gestion de ses congés.*

Un agent peut, au titre d'une même autorisation, mettre en œuvre ces différentes modalités de télétravail.

Art. 3 : La quotité des fonctions pouvant être exercées sous la forme du télétravail ne peut être supérieure à trois jours par semaine. Le temps de présence sur le lieu d'affectation ne peut être inférieur à deux jours par semaine. Les seuils définis au premier alinéa peuvent s'apprécier sur une base mensuelle.

Art. 4 (Modif.) : *Il peut être dérogé aux conditions fixées à l'article 3 :*

1° Pour une durée de six mois maximum, à la demande des agents dont l'état de santé, le handicap ou l'état de grossesse le justifient et après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail ; cette dérogation est renouvelable, après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail ;

2° Lorsqu'une autorisation temporaire de télétravail a été demandée et accordée en raison d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site.

Art. 5 (Modif.) : *L'exercice des fonctions en télétravail est accordé sur demande écrite de l'agent. Celle-ci précise les modalités d'organisation souhaitées. Lorsque le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou*

dans un autre lieu privé, une attestation de conformité des installations aux spécifications techniques, établie conformément aux dispositions prises en application du 9° du I de l'article 7, est jointe à la demande.

Le chef de service, l'autorité territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination apprécie la compatibilité de la demande avec la nature des activités exercées et l'intérêt du service. Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination est le Centre national de gestion, cette appréciation est assurée :

1° Par le chef d'établissement pour les directeurs adjoints et les directeurs des soins ;

2° Par le directeur général de l'agence régionale de santé pour les chefs des établissements mentionnés aux 1°, 3° et 5° de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée ;

3° Par le préfet du département pour les établissements mentionnés aux 4° et 6° du même article 2.

Une réponse écrite est donnée à la demande de télétravail dans un délai d'un mois maximum à compter de la date de sa réception ou de la date limite de dépôt lorsqu'une campagne de recensement des demandes est organisée.

En cas de changement de fonctions, l'agent intéressé doit présenter une nouvelle demande.

L'autorisation peut prévoir une période d'adaptation de trois mois maximum.

Il peut être mis fin à cette forme d'organisation du travail, à tout moment et par écrit, à l'initiative de l'administration ou de l'agent, moyennant un délai de prévenance de deux mois. Dans le cas où il est mis fin à l'autorisation de télétravail à l'initiative de l'administration, le délai de prévenance peut être réduit en cas de nécessité du service dûment motivée. Pendant la période d'adaptation, ce délai est ramené à un mois.

Le refus opposé à une demande d'autorisation de télétravail ainsi que l'interruption du télétravail à l'initiative de l'administration doivent être motivés et précédés d'un entretien.

Art. 6 (Modif.) : Les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient des mêmes droits et obligations que les agents exerçant sur leur lieu d'affectation.

L'employeur prend en charge les coûts découlant directement de l'exercice des fonctions en télétravail, notamment le coût des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci. *L'employeur n'est pas tenu de prendre en charge le coût de la location d'un espace destiné au télétravail.*

Dans le cas où la demande est formulée par un agent en situation de handicap, le chef de service, l'autorité territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination ou, à défaut, selon les cas, l'une des autorités mentionnées aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 5, met en œuvre sur le lieu de télétravail de l'agent les aménagements de poste nécessaires, sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser, en tout ou partie, les dépenses engagées à ce titre par l'employeur.

Lorsqu'un agent demande l'utilisation des jours flottants de télétravail ou l'autorisation temporaire de télétravail mentionnée au 2° de l'article 4, l'administration peut autoriser l'utilisation de l'équipement informatique personnel de l'agent.

Art. 7 (Modif.) : I. - Un arrêté ministériel pour la fonction publique de l'Etat, une délibération de l'organe délibérant pour la fonction publique territoriale, une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour la fonction publique hospitalière, pris après avis du comité technique ou du comité consultatif national compétent, fixe :

1° Les activités éligibles au télétravail ;

2° La liste et la localisation des locaux professionnels éventuellement mis à disposition par l'administration pour l'exercice des fonctions en télétravail, le nombre de postes de travail qui y sont disponibles et leurs équipements ;

3° Les règles à respecter en matière de sécurité des systèmes d'information et de protection des données ;

4° Les règles à respecter en matière de temps de travail, de sécurité et de protection de la santé ;

5° Les modalités d'accès des institutions compétentes sur le lieu d'exercice du télétravail afin de s'assurer de la bonne application des règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité ;

6° Les modalités de contrôle et de comptabilisation du temps de travail ;

7° Les modalités de prise en charge, par l'employeur, des coûts découlant directement de l'exercice du télétravail, notamment ceux des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci ;

8° Les modalités de formation aux équipements et outils nécessaires à l'exercice du télétravail ;

9° Les conditions dans lesquelles l'attestation mentionnée à l'article 5 est établie.

Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination est le Centre national de gestion, la décision fixant les modalités et règles mentionnées au présent I est prise :

1° Par le chef d'établissement pour les directeurs adjoints et les directeurs des soins ;
2° Par le directeur général de l'agence régionale de santé pour les chefs des établissements mentionnés aux 1°, 3° et 5° de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée ;
3° Par le préfet du département pour les établissements mentionnés aux 4° et 6° du même article 2.
La décision n'est pas soumise à l'avis du comité consultatif national.

II. - Dans les directions départementales interministérielles, les conditions de mise en œuvre du télétravail prévues au I font l'objet d'un arrêté du Premier ministre, pris après avis du comité technique des directions départementales interministérielles.

III. - Les modalités de mise en œuvre du télétravail fixées aux 1° à 9° du I sont précisées en tant que de besoin, dans chaque service ou établissement, après consultation du comité technique ou du comité consultatif national compétent.

IV. - Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétents et la commission des conditions de travail commune aux personnels de direction de la fonction publique hospitalière sont informés des avis rendus par les comités techniques ou le *comité consultatif national* en application du présent article.

Art. 8 (Modif.) : I. - *L'autorisation d'exercice* des fonctions en télétravail mentionne :

1° Les fonctions de l'agent exercées en télétravail ;

2° Le lieu ou les lieux d'exercice en télétravail ;

3° *Les modalités de mise en œuvre du télétravail et, s'il y a lieu, sa durée, ainsi que les plages horaires durant lesquelles l'agent exerçant ses activités en télétravail est à la disposition de son employeur et peut être joint, par référence au cycle de travail de l'agent ou aux amplitudes horaires de travail habituelles ;*

4° La date de prise d'effet de l'exercice des fonctions en télétravail ;

5° Le cas échéant, la période d'adaptation prévue à l'article 5 et sa durée.

II. - *Lors de la notification de l'autorisation d'exercice, l'autorité mentionnée à l'article 5 remet à l'agent intéressé :*

1° Un document d'information indiquant les conditions d'application à sa situation professionnelle de l'exercice des fonctions en télétravail, notamment :

a) La nature et le fonctionnement des dispositifs de contrôle et de comptabilisation du temps de travail ;

b) La nature des équipements mis à disposition de l'agent exerçant ses activités en télétravail et leurs conditions d'installation et de restitution, les conditions d'utilisation, de renouvellement et de maintenance de ces équipements et de fourniture, par l'employeur, d'un service d'appui technique ;

2° Une copie des règles mentionnées à l'article 7 et un document rappelant ses droits et obligations en matière de temps de travail et d'hygiène et de sécurité.

Art. 9 : Le télétravail fait l'objet d'un bilan annuel présenté aux comités techniques et aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétents.

Les risques liés aux postes en télétravail sont pris en compte dans le document mentionné à l'article R. 4121-1 du code du travail.

Art. 10 (Modif.) : *La commission administrative paritaire ou la commission consultative paritaire compétentes peuvent être saisies, par l'agent intéressé, du refus opposé à une demande initiale ou de renouvellement de télétravail formulée par lui pour l'exercice d'activités éligibles fixées par l'un des actes mentionnés à l'article 7 ainsi que de l'interruption du télétravail à l'initiative de l'administration.*

Ce droit s'exerce, selon le cas, dans les conditions prévues respectivement par le décret du 28 mai 1982 susvisé, par le décret du 17 janvier 1986 susvisé, par le décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, par le décret n° 91-790 du 14 août 1999 relatif aux commissions administratives paritaires nationales de la fonction publique hospitalière, par le décret n° 2003-655 du 18 juillet 2003 relatif aux commissions administratives paritaires locales et départementales de la fonction publique hospitalière et par le décret n°2003-761 du 1er août 2003 relatif aux commissions administratives paritaires de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris.

[...]

Le télétravail va-t-il se généraliser dans les administrations après le déconfinement ? Le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 permet de cumuler la mise en œuvre de différentes modalités de télétravail avec une limite de présence minimale sur site. Néanmoins, l'adhésion des agents publics au télétravail doit encore être encadrée et doit reposer sur la confiance et le courage.

Le confinement pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 a accéléré la pratique du télétravail dans les entreprises et les administrations. Le télétravail est une activité professionnelle effectuée en tout ou partie à distance des locaux de son employeur. Il est souvent opposé au travail sur site, c'est-à-dire à la présence physique dans les locaux de l'employeur. L'épidémie a pu laisser croire que le premier remplacerait le second. Or, la réalité sera à nuancer car le télétravail suscite autant d'enthousiasme que de méfiance.

La fonction publique a intégré la notion de télétravail depuis le début des années 2010. L'article 49 de la loi du 6 août 2019 complète le dernier alinéa de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique en ajoutant « ainsi que les possibilités de recours ponctuel au télétravail ». Le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 modifie le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature pour prévoir les modalités de recours ponctuel au télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

Ce décret redéfinit la notion de télétravail (1), en précisant son autorisation d'exercice (2), ses modalités de mise en œuvre (3) et les garanties pour les agents (4).

1. Le télétravail, une notion redéfinie

Premièrement, le décret définit le télétravail qui « désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux où il est affecté sont réalisées hors de ces locaux en utilisant les technologies de l'information et de la communication. Le télétravail peut être organisé au domicile de l'agent, dans un autre lieu privé ou dans tout lieu à usage professionnel. Un agent peut bénéficier au titre d'une même autorisation de ces différentes possibilités. » Par rapport à la loi de 2012, le décret supprime la notion de « régularité » dans la définition du télétravail pour permettre plusieurs modalités de télétravail avec une autorisation portant sur une période longue mais autorisant également les périodes courtes. En effet, l'autorisation de télétravail est, d'une part, délivrée pour un recours régulier ou ponctuel au télétravail. Il est possible de cumuler la mise en œuvre de ces différentes modalités de télétravail avec une limite de présence minimale sur site. L'autorisation de télétravail peut, d'autre part, prévoir l'attribution de jours de télétravail fixes au cours de la semaine ou du mois ainsi que l'attribution d'un volume de jours flottants de télétravail par semaine, par mois ou par an dont l'agent peut demander l'utilisation à l'autorité responsable de la gestion de ses congés. Enfin, un agent peut, au titre d'une même autorisation, mettre en œuvre ces différentes modalités de télétravail.

Deuxièmement, l'article 3 du décret du 11 février 2016 dispose que : « la quotité des fonctions pouvant être exercées sous la forme du télétravail ne peut être supérieure à trois jours par semaine. Le temps de présence sur le lieu d'affectation ne peut être inférieur à deux jours par semaine. » Le décret prévoit d'une part de déroger à cette dernière disposition pour autoriser le télétravail pour une durée de six mois maximum, à la demande des agents dont l'état de santé, le handicap ou l'état de grossesse le justifient et après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail. Cette dérogation peut être renouvelée, après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail. Le décret permet d'autre part de déroger à l'article 3 dudit décret de 2016, lorsqu'une autorisation temporaire de télétravail a été demandée et accordée en raison d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site.

2. L'autorisation d'exercice du télétravail

Premièrement, l'exercice des fonctions en télétravail est accordé sur demande écrite de l'agent. Celle-ci précise les modalités d'organisation souhaitées. Lorsque le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou dans un autre lieu privé, une attestation de conformité des installations aux spécifications techniques, établie conformément aux règles d'hygiène et de sécurité, est jointe à la demande. Le chef de service, l'autorité

territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination apprécie la compatibilité de la demande avec la nature des activités exercées et l'intérêt du service. Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination est le Centre national de gestion, cette appréciation est assurée par le chef d'établissement pour les directeurs adjoints et les directeurs des soins. Dans la fonction publique hospitalière, elle est autorisée par le directeur général de l'agence régionale de santé pour les chefs des établissements mentionnés aux 1°, 3° et 5° de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 et par le préfet du département pour les établissements mentionnés aux 4° et 6° dudit article 2.

Deuxièmement, une réponse écrite est donnée à la demande de télétravail dans un délai d'un mois maximum à compter de la date de sa réception ou de la date limite de dépôt lorsqu'une campagne de recensement des demandes est organisée. En cas de changement de fonctions, l'agent intéressé doit présenter une nouvelle demande. L'autorisation peut prévoir une période d'adaptation de trois mois maximum. Le refus opposé à une demande d'autorisation de télétravail ainsi que l'interruption du télétravail à l'initiative de l'administration doivent être motivés et précédés d'un entretien. Il peut être mis fin à cette forme d'organisation du travail, à tout moment et par écrit, à l'initiative de l'administration ou de l'agent, moyennant un délai de prévenance de deux mois. Dans le cas où il est mis fin à l'autorisation de télétravail à l'initiative de l'administration, le délai de prévenance peut être réduit en cas de nécessité du service dûment motivée. Pendant la période d'adaptation, ce délai est ramené à un mois.

3. Les modalités de mise en œuvre du télétravail

Premièrement, l'employeur public n'est d'une part pas tenu de prendre en charge le coût de la location d'un espace destiné au télétravail. Néanmoins, dans le cas où la demande est formulée par un agent en situation de handicap, le chef de service, l'autorité territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination met, d'autre part, en œuvre sur le lieu de télétravail de l'agent les aménagements de poste nécessaires. Cet aménagement est sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser, en tout ou partie, les dépenses engagées à ce titre par l'employeur. Enfin, l'administration peut autoriser l'utilisation de l'équipement informatique personnel de l'agent.

Deuxièmement, l'autorisation d'exercice du télétravail définit les modalités de mise en œuvre du télétravail et, s'il y a lieu, sa durée, ainsi que les plages horaires durant lesquelles l'agent exerçant ses activités en télétravail est à la disposition de son employeur et peut être joint, par référence au cycle de travail de l'agent ou aux amplitudes horaires de travail habituelles. Enfin, lorsqu'un agent demande l'utilisation des jours flottants de télétravail ou l'autorisation temporaire de télétravail lorsqu'une autorisation temporaire de télétravail a été demandée et accordée en raison d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site.

4. Les garanties accordées aux agents

La commission administrative paritaire ou la commission consultative paritaire compétentes pourront être saisies, par l'agent intéressé, du refus opposé à une demande initiale ou de renouvellement de télétravail formulée par lui pour l'exercice d'activités éligibles fixées par l'un des actes mentionnés l'article 7 ainsi que de l'interruption du télétravail à l'initiative de l'administration. Cette possibilité déjà ouverte dans la fonction publique d'État de saisir la commission administrative paritaire ou la commission consultative paritaire est étendue aux fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Au total, le télétravail est une occasion de redéfinir non seulement l'action publique, mais également les métiers publics. Opposer le télétravail au travail sur site est une erreur car les deux sont complémentaires. Ils doivent poursuivre le même but en délivrant un service public de qualité identique. Le télétravail ne peut s'inscrire que dans une relation de confiance. Il ne peut pas y avoir de télétravail sans charte éthique et une adhésion à celle-ci. Elle est d'autant plus nécessaire pour préciser, encadrer, engager chacun des agents à respecter une éthique et pour prendre en compte le dialogue en présence de tous les agents d'un service pour que les remarques et les questions obtiennent une réponse que tous reçoivent et comprennent à la même hauteur pour préserver l'égalité devant le service public.

À l'occasion de la crise que provoque la pandémie du Covid-19, il nous paraît essentiel de nous interroger sur la reprise de l'activité dans une perspective de soutenabilité environnementale, sociale, économique et démocratique de notre modèle de développement. L'appel à contribution vise à identifier les mesures structurantes intégrant cette dimension systémique et privilégiant une vision transdisciplinaire, qui devront être engagées à court terme mais en intégrant le long terme. Cet appel s'articule avec le programme du séminaire « Soutenabilités ».

Les constats dans la crise : le numérique amortisseur social de la crise mais accélérateur de nouvelles inégalités

Le numérique a tenu ses promesses : continuité de service et acceptation sociale du confinement...

Internet a tenu. Depuis la mise en place des mesures de confinement, l'augmentation de l'utilisation des réseaux par le grand public est inédite. En France, le télétravail a été multiplié par sept, les visioconférences par deux et le trafic WhatsApp par cinq¹. Parallèlement, les réseaux ont permis de maintenir le fonctionnement des infrastructures (transports, énergie), des principaux circuits de logistique, l'accès aux services d'urgence, à la télémedecine, aux services de livraison, ou encore contribuent à la continuité pédagogique pour les enfants privés d'école.

Pour que les infrastructures tiennent, les autorités du secteur ont rappelé la nécessité de conserver un **Internet ouvert**² et ont engagé la responsabilité des utilisateurs vis-à-vis des réseaux. La Commission européenne et l'ORECE ont fait une déclaration³ encourageant conjointement les applications et fournisseurs de contenu à « adapter temporairement le débit du streaming vidéo », les usagers à réduire leur consommation de données et les opérateurs à préserver l'ouverture des réseaux. Toujours à l'attention des usagers, Sébastien Soriano, Président de l'ARCEP a rappelé dans une interview⁴ les clés d'un usage responsable d'Internet, assez rarement mises en avant dans d'autres perspectives que la sécurité informatique. Il a notamment rappelé, que si **une connexion fixe est propre à un foyer, le réseau mobile est commun**, il convient donc d'utiliser ce réseau de manière raisonnée. D'autres parties prenantes se sont engagées en conséquence. Les plateformes d'une part : Netflix a réduit ses débits en Europe (-25%) et Youtube diffuse désormais ses vidéos par défaut en qualité standard.

D'autre part, les opérations de maintenance du réseau se multiplient, simplifiées par les ordonnances⁵ de la loi d'état d'urgence sanitaire qui facilitent entre autres la modification ou l'implantation de stations radioélectriques. On peut donc tirer un premier constat positif de la crise que nous vivons. Les infrastructures de communication ont été en mesure de supporter une augmentation inédite du trafic et ce *crash test*^{*} grandeur nature a démontré leur robustesse. Les réseaux fixes et les réseaux mobiles, bien qu'ayant atteint leurs limites hautes, ne sont pas tombés et ont très largement permis le maintien d'un niveau de service de qualité.

... mais la fracture numérique accroît l'exclusion

Privés de liberté de circulation, sans accès à l'espace public, la plupart des Français ont augmenté leur consommation de bande passante. Internet et les réseaux sociaux sont devenus incontournables pour vivre le quotidien du confinement, donnant ainsi l'illusion d'une vie presque « normale ».

Mais ce que nous montre la crise, c'est que tous les citoyens français n'ont pas la même opportunité de pouvoir accéder à ces services. Selon le lieu de confinement, la différence d'accès à des réseaux de qualité s'avère fortement discriminante. **Ce que souligne aujourd'hui la crise en matière de numérique, c'est en premier lieu des inégalités territoriales.** Les populations ne disposant pas d'une connexion suffisante (un bon haut débit > à 8 Mbit/s) ou de terminaux adaptés sont privées d'accès aux services essentiels télémedecine, télétravail ou suivi de la scolarité de leurs enfants⁶.

Aujourd'hui, moins de 60% de la population française dispose d'un accès très haut débit (c'est-à-dire supérieur à 30Mbit/s) classant notre pays en bas du classement européen⁷.

* note du jury : test de résistance

... les difficultés d'accès aux services publics interrogent les politiques de dématérialisation

L'inégalité d'accès dans les usages des outils numériques, c'est aussi ce que révèle la crise Covid-19.

Tous les Français n'ont pas les mêmes capacités à utiliser les services en ligne, quelles qu'en soient les raisons (âge, niveau de formation, handicap ou tout simplement difficultés de lecture).

L'initiative du gouvernement pour étendre et accélérer le dispositif de lutte contre l'exclusion numérique Solidarité-numérique⁸ pendant la période de crise a tenté de répondre aux besoins et illustre une situation paradoxale : la dématérialisation des services publics constitue à la fois une nécessité mais aussi une barrière pour l'accès au service lui-même lorsqu'aucun service physique n'a pu être maintenu.

L'accès au service public numérique de l'éducation constitue de ce point de vue l'exemple le plus criant de toutes ces difficultés. Alors que l'ensemble des écoles de France sont fermées, la « continuité pédagogique » doit permettre à la majorité des écoliers, collégiens et lycéens français de poursuivre leur scolarité. Le confinement obligatoire accélère la transition numérique de l'enseignement et interroge en profondeur la stratégie du numérique éducatif du ministère de l'éducation nationale. Mais on voit aussi émerger des limites qui n'avaient pas encore été totalement mesurées. Ainsi les différents niveaux d'équipement des foyers tant en termes de terminaux que de connectivité, le rôle central de l'accompagnement parental dans la mise en œuvre de ces nouvelles conditions d'apprentissage s'ajoutent aux inégalités socioculturelles préexistantes⁹ responsables d'un haut degré d'inégalités scolaires en France. Sur le court-terme, **le gouvernement a indiqué que 5 à 8% des élèves avaient déjà décroché fin mars (soit 620 000 à 992 000 élèves)**¹⁰. Les décrocheurs pourraient être encore plus nombreux dans les filières professionnelles, dont les programmes ne sont pas toujours adaptés à l'enseignement à distance. Il n'existe pas d'estimation spécifique aux lycées professionnels à ce stade, mais l'on pourrait craindre un taux de décrochage encore plus élevé qui ne serait pas sans conséquence sur le parcours de nombreux élèves.

... les discriminations dans le monde du travail s'accroissent

En matière de travail, la bascule généralisée vers le numérique ne fait que souligner les précarités que le monde du travail a vu se développer ces dix dernières années.

En France, le télétravail qui restait une pratique limitée et touchait moins de 10% des salariés français (contre 15 à 20% dans certains pays européens) est loin d'être une pratique homogène. Il concerne d'abord les salariés des grandes entreprises, moins ceux des PME et TPE et ne peut être pratiqué que dans des conditions très limitatives dans les administrations¹¹. Les causes de ce retard sont multiples et ont été depuis longtemps identifiées par l'ANACT : obstacles juridiques, assurantiels mais surtout managériaux. La crise du Covid-19 aura permis de montrer que ces limites n'en sont pas et aux moins convaincus de reconnaître les atouts du télétravail.

Mais là encore les enseignements de la crise sont sans appel. Beaucoup d'organisations ont constaté que leurs systèmes d'information étaient finalement assez mal adaptés au travail à distance. On peut déplorer des failles de sécurité bien entendu qui pourraient être dramatiques à grandes échelles (cf. l'attaque de l'AP-HP le 22 mars dernier)¹² mais surtout une absence d'outils de travail adaptés.

Ce que nous confirme aussi cette crise, c'est l'accroissement profond des inégalités entre les salariés et les travailleurs indépendants, occasionnels ou non, selon qu'ils disposent d'un contrat de travail, d'une couverture sociale et de la possibilité ou non de se protéger physiquement dans l'exercice de leur activité. Aujourd'hui le travail à distance protège. Il protège physiquement du virus et il garantit le maintien d'une rémunération et d'un statut. En revanche, les salariés qui ne peuvent exercer leur activité à distance sont placés automatiquement dans une situation de « précarisation accélérée ». Soit en raison du type d'emploi qu'ils occupent-ils sont contraints d'aller travailler en dépit des risques que cela peut représenter-, soit en raison de leur dépendance à la mise en place de dispositifs exceptionnels et transitoires (chômage partiel) et à la capacité –voire à la volonté- de leur employeur à protéger et maintenir leur emploi. Il serait néanmoins trop simple d'analyser ce phénomène en faisant une distinction stricte entre travailleurs peu formés et travailleurs très qualifiés (...).

... les systèmes d'information mis à l'épreuve

Qu'il s'agisse des services de l'État ou des collectivités, la crise a révélé les forces mais aussi les failles des outils de collaboration auxquels peuvent accéder les agents. Certains outils présentant de bonnes garanties de protection des données ont ainsi répondu présent, parfois après une période d'adaptation pour passer à l'échelle¹³. Il peut s'agir d'outils libres ou propriétaires, hébergés en France¹⁴. Toutefois, faute d'offres répondant à leurs attentes, beaucoup d'agents ont basculé vers des outils, stockant les données sur des serveurs soumis à des législations étrangères (cf. *Patriot act et le Cloud act pour ne citer que les textes les plus emblématiques*). La crise met en évidence des progrès à faire pour que l'offre d'outils de confiance évite une trop grande dépendance de notre

administration à des plateformes étrangères peu regardantes sur l'application de notre législation¹⁵ mais l'adoption de ces outils reste à intensifier dans tous les services.

Dans le monde des PME et TPE notamment, les recours à solutions logicielles ou des plateformes étrangères peu regardantes sur l'application de notre législation sont fréquents¹⁶. Le stockage de données outre-Atlantique - en France, « 80% du trafic Internet généré part aux États-Unis »¹⁷ - nous rend dépendant des câbles sous-marins soumis à des risques de section et d'espionnage¹⁸. Un récent rapport sénatorial¹⁹ a souligné d'ailleurs l'urgence des défis de souveraineté, qui doivent être mieux pensés à l'échelle de la France et de l'Europe.

[...]

1 Marie Benoît, «Coronavirus : avec un trafic décuplé en temps de confinement, risquons-nous une panne d'Internet ?», Sciences et Avenir, le 20 mars 2020.

2 Un Internet ouvert garantit un traitement égal et non discriminatoire du trafic par les fournisseurs d'accès à internet.

3 « Déclaration commune de la Commission et de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (BEREC) afin de faire face à la demande accrue de connectivité du réseau due à la pandémie de Covid-19.», traduction réalisée par les équipes de l'Arcep.

4 « Confinement et évolution du trafic internet : « internet est un bien commun qui nécessite un usage responsable de chacun » », interview de Sébastien Soriano, Président de l'Arche sur France Inter le 21 mars 2020, retranscrite sur le site de l'Arcep.

5 «Compte rendu du Conseil des ministres du 25 mars 2020 Faire face à l'épidémie de Covid-19», sur le site du gouvernement.

6 Un bon haut débit, descendant de 8 Mbit/s permet par exemple de : *télécharger une page web sur un site (250 kb), en 0,3 secondes, mais de télécharger un film en qualité DVD (4GB), en 75 minutes environ*, Source : Institut belge des services postaux et des télécommunications. Rappelons qu'en France, en 2019, 6,7% des ménages ont un accès inférieur à 3Mbit/s et 5,6% à moins de 8Mbit/s. Source : <https://www.zoneadsl.com/couverture>.

7 Digital Economy and Society Index Report 2019 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

8 <https://solidarite-numerique.fr/>.

9 « Les élèves français de milieux sociaux économiques défavorisés sont cinq fois plus nombreux que ceux des milieux favorisés à ne pas atteindre le niveau minimal de lecture. C'est un des scores les plus élevés de l'OCDE » (José Ángel Gurría, secrétaire général de l'OCDE, décembre 2019).

10 Pascal Plantard, « Ecole à la maison : Qui sont les 800 000 élèves "perdus" ? » Le Monde, 7 avril 2020.

11 Source : <https://teletravailler.fr>.

12 Voir notamment sur le site d'Interpol les alertes aux attaques visant en particulier les hôpitaux et institutions de santé.

13 <https://www.acteurspublics.fr/articles/la-doctrine-de-letat-sur-les-outils-numeriqueschamboulee-par-le-confinement>

14 <https://www.acteurspublics.fr/evenement/nadi-bou-hanna-cette-crise-revele-les-faiblessesde-certaines-infrastructures-de-letat-mais-egalement-leurs-forces>.

15 <https://sill.etalab.gouv.fr/fr/software>

16 <https://www.francenum.gouv.fr/comprendre-le-numerique/transformation-numerique-destpe-et-pme-quelles-conditions-de-succes-et>

17 Interview de Jean-Luc Vuillemin, directeur des Réseaux Internationaux d'Orange par Annabelle Laurent, « Câbles sous-marins d'Internet : « Les risques de tension sont extrêmement réels » » sur le site Usbek et Rica.

18 Camille Morel, « Stratégie Maritime, Le réseau mondial de câbles sous-marins : une toile dans la Toile »

19 Rapport Montaugé

[...]

2.3.10 Les outils d'accompagnement

2.3.10.1 Les guides et autres outils

Les structures qui ont mis en place une expérimentation préalable se sont dotées de nombreux outils de communication, de guides à destination à la fois des agents télétravailleurs et des encadrants, des tests d'autodiagnostic pour vérifier la capacité de l'agent à télétravailler et rassurer ainsi les différentes parties prenantes sur les craintes qu'ils pouvaient avoir sur ce type de dispositif.

2.3.10.2 Le rôle pivot des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)

Que ce soit en matière de formation professionnelle ou d'accompagnement des administrations à la mise en place des dispositifs de télétravail, les PFRH ont joué un rôle structurant et sécurisant en dotant les administrations des outils méthodologiques nécessaires leur permettant de garantir les meilleures conditions de mise en œuvre de tels dispositifs.

On peut mentionner ainsi la PFRH Grand Est qui propose dans sa mallette pédagogique :

- un questionnaire d'auto-évaluation du télétravailleur lui permettant d'accompagner sa réflexion sur le télétravail (notamment sur les possibilités d'exercer une partie de son activité professionnelle en télétravail) et de faciliter l'analyse de sa demande par sa hiérarchie ;
- un questionnaire d'identification des activités télétravaillables à partir de la fiche de poste de l'agent ;
- une fiche de liaison managériale établie en concertation entre l'agent et son supérieur hiérarchique et qui précise pour la période contractualisée la mission et la liste des activités télétravaillées.

2.3.10.3 Les formations

La majorité des actes de déclinaison évoque la nécessité de dispenser des formations nécessaires pour chaque demandeur de télétravail notamment pour la maîtrise de l'usage des outils informatiques qui est une des conditions essentielles à l'exercice du télétravail. De même, des formations de sensibilisation à la mise en place du télétravail sont organisées à destination du personnel d'encadrement et des agents.

Par exemple, la note de gestion du ministère de l'environnement précise dans son point 2.7 Mise en place d'une formation adaptée au télétravailleur et à son encadrement : « *Des formations doivent être proposées aux personnels encadrant et aux agents en situation de télétravail. Ces formations prennent en compte, conformément au référentiel proposé par la DGAFP dans son guide d'accompagnement de la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, les risques professionnels inhérents au télétravail, les mesures de prévention individuelles et collectives mises en place par l'administration, les évolutions nécessaires de l'organisation collective et*

individuelle du travail et les adaptations du management à une gestion par objectifs et à distance. Ces formations seront proposées par les centres de valorisation des ressources humaines (CVRH), desquels il convient de se rapprocher ».

Pour ce qui relève d'une partie des personnels des agences régionales de santé (ARS), le protocole d'accord relatif au travail à distance signé le 28 novembre 2017 entre l'union des caisses de sécurité sociale et les organisations syndicales (protocole qui couvre une partie des personnels des ARS) prévoit dans son article 11 – Sensibilisation et formation au télétravail : *« les télétravailleurs reçoivent une formation appropriée notamment sur les équipements informatiques mis à leur disposition et sur les adaptations nécessaires à cette forme d'organisation du travail. Les managers chargés d'encadrer les télétravailleurs sont formés afin de développer leurs compétences en matière de management à distance. À ce titre, un dispositif de formation traitant des atouts et risques potentiels du management de télétravailleurs, ainsi que des droits, devoirs et comportements attendus de ces derniers est mis en place ».*

Les données disponibles sont celles des PFRH indiquant les actions réalisées par type de formation et nombre de jours en 2017 ainsi que celles des agents des collectivités locales collectées par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Les données pour les formations des agents hospitaliers sont les données prévisionnelles des actions de formation pour l'année 2017.

❖ Les formations dispensées par le Centre national de la fonction publique territoriale en 2017

Quatre types d'actions ont été organisés à l'attention des agents des collectivités locales (avec 528 agents formés) :

Sessions	Contenu des sessions	Nombre d'actions	Nombre d'agents formés
Sensibilisation des agents au télétravail	– La réglementation – Les principes de fonctionnement – Les risques potentiels	24	176
Accompagner les encadrants au télétravail	– Management à distance – Le positionnement du manager dans sa pratique de manager à distance – Les règles à poser	30	106
Actions en direction de professionnels – le télétravail	– Formation de formateurs – Services RH, membres des CHSCT, conseiller et assistant de prévention – Les règles à poser	9	86
Journée d'actualité RH	– La réglementation – Les principes de fonctionnement – Retours d'expériences de collectivités	3	160

« Cette offre, relativement modeste, est surtout destinée à accompagner les managers et les télétravailleurs. Elle est complétée de formations en plus grand nombre déployées en intra, au sein même de chacune des collectivités qui déploient le télétravail. Les journées d'actualités sur le télétravail par contre fonctionnent bien (environ 50 participants par session) et elles sont souvent un préalable à la prise de décision d'une mise en œuvre de ces dispositifs au sein des collectivités » (extrait d'entretien avec la Directrice Générale adjointe du CNFPT).

❖ Les formations financées par les PFRH via les instituts régionaux d'administration (IRA) ou autres organismes (réalisé 2017)

On retrouve principalement trois types d'action à l'attention des agents de l'État (924 agents formés) :

Sessions	Contenu des sessions	Nombre d'actions	Nombre d'agents formés
Sensibilisation des agents au télétravail	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître les enjeux du télétravail - Connaître le cadre réglementaire - Les principes de fonctionnement - Les risques potentiels 	25	578
Management à distance	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser le travail d'équipe - Communiquer, informer et motiver à distance - Le positionnement du manager - Les règles à poser 	34	225
Télétravail et organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Rendez-vous RH - Incidence du numérique sur l'organisation du travail 	2	121

Au-delà des formations relativement classiques sur le télétravail, on notera dans la rubrique Télétravail et organisation deux actions particulièrement innovantes :

- les Rendez-vous de la « plateforme ressources humaines » Nouvelle-Aquitaine avec quatre demi-journées en région dédiées au thème « le télétravail : une organisation innovante du travail ? » qui visent à inscrire les pratiques de télétravail dans une dimension organisationnelle, fonctionnelle et managériale et à dépasser une vision strictement individuelle et sociale ;
 - l'incidence des transformations numériques sur l'organisation et les relations de travail, priorité n°8 de la circulaire de 2016 relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État.
- ❖ Les formations dispensées par l'association nationale de formation hospitalière (ANFH) pour les agents de la fonction publique hospitalière en 2018.

Sessions	Contenu des sessions	Nombre d'actions	Nombre d'agents formés
Conduire un projet de mise en œuvre du télétravail	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier les enjeux du télétravail - Appréhender l'environnement juridique et réglementaire - Définir les objectifs du télétravail pour l'intégrer dans le projet social de l'établissement - Préparer un cadre et des outils méthodologiques pour positionner la politique de télétravail au sein de son établissement - Définir les indicateurs de réussite du télétravail 	5 actions en région sur 2 j + 1	En cours
L'impact du télétravail sur l'encadrement d'équipe	<ul style="list-style-type: none"> - Appréhender le télétravail comme une organisation du travail possible - Repérer l'impact du télétravail dans le management d'une équipe - Identifier les leviers et les freins à la mise en place du télétravail 	5 actions en région d'1 journée	En cours

2.4 Un dispositif perçu comme trop contraignant en gestion par les employeurs publics et les agents candidats au télétravail

Quelles sont les principales difficultés relevées par les différentes parties prenantes ?

2.4.1 Les pilotes des démarches (directions)

Pour la majorité des directions rencontrées (DRH), l'implication à porter la démarche de télétravail a été très forte et s'explique par les motifs suivants :

- c'est l'occasion d'améliorer le dialogue social sur un sujet plutôt consensuel dans un contexte plutôt tendu en matière d'effectifs ;
- c'est aussi un levier de modernisation de l'action publique par la rénovation des pratiques de travail plus collaboratives, par le développement de nouvelles formes d'organisation du travail adossées à un mode d'exercice de la relation hiérarchique plus souple et fondé sur la confiance (management à distance) ;
- c'est aussi un moyen de diffuser une culture numérique au niveau des processus de gestion interne à la fois par le recours à la dématérialisation des procédures et par l'utilisation de nouveaux outils numériques collaboratifs (web conférences, visio, réseau social professionnel) ;
- enfin, certains en font un levier d'attractivité en matière de recrutement des jeunes générations.

La plupart des responsables ressources humaines s'accordent à dire que le télétravail doit être considéré comme une forme d'organisation du temps de travail qui prend sa place en complément d'autres formes de gestion de temps comme le temps partiel, le travail de terrain, les réunions, le temps de formation et qui nécessite une approche plus globale de la gestion du temps de travail des agents.

Cela explique que sur certains sites, ce n'est pas le bureau RH qui pilote la démarche mais un bureau de gestion des temps dont la mission consiste à garantir une synchronisation efficace des différents temps de travail articulant flexibilité des temps de travail et efficacité au travail.

Une perception mitigée du décret de 2016 :

Si pour la plupart des administrations rencontrées, le décret de 2016 a sécurisé juridiquement la mise en place du télétravail, certains ont considéré qu'il « verrouillait » leur dispositif préalablement déployé de façon expérimentale, d'autres ont été confrontés à des rigidités qui ont rendu difficile la mise en œuvre de dispositifs (voir schéma ci-dessous).

Quels sont les freins perçus par les structures rencontrées liés au décret de février 2016 ?

Des démarches de télétravail qui se heurtent à des dispositions réglementaires perçues comme **trop contraignantes**



Télétravail régulier ou occasionnel ?

- Prise en compte du télétravail occasionnel par deux collectivités de notre échantillon lié à des événements exceptionnels : la Métropole européenne de Lille en mai/juin 2016 du fait du championnat d'Europe à Lille qui bloquait l'entrée et/ou la sortie des agents de leur lieu de travail et le conseil départemental du Puy de Dôme lors d'événement climatique exceptionnel.
- Attente forte des DRH rencontrés pour une prise en compte du télétravail occasionnel lors de situations particulières : exemple des récentes grèves SNCF ou des situations d'urgence.

<p>La question des lieux d'exercice du télétravail</p>	<p>« Le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou, éventuellement, dans des locaux professionnels distincts de ceux de son employeur public et de son lieu d'affectation » art. 2 du décret.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certains arrêtés ministériels ont une conception extensive des lieux (services d'administration centrale des ministères sociaux par exemple) qui définit les lieux mobilisables : tout bâtiment de l'État, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics mis à disposition à cet effet. • D'autres arrêtés comme celui du ministère de la défense autorise, à titre exceptionnel, le télétravail dans un site distinct de celui de son organisme d'affectation ; l'arrêté des services du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile exclut le télétravail hors domicile. • La majorité des RH rencontrés évoque une rigidité relative à la notion de « locaux professionnels distincts de ceux de son employeur public et de son lieu d'affectation ». <p>En effet, des conseils départementaux ont de nombreux sites distants sur leur territoire utilisables par leurs agents quel que soit leur lieu d'affectation. Aussi, des agents de Préfecture qui souhaiteraient télétravailler dans une sous-préfecture proche de leur domicile ne sont pas considérés comme télétravailleur au regard du décret.</p>
<p>Organisation du temps</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Si l'article 3 du décret de 2016 définit le plafond maximum à 3j de télétravail par semaine, le décret renvoie aux arrêtés ministériels le soin de préciser les règles à respecter en matière de temps de travail. • La plupart des arrêtés ministériels impose un regroupement par journée alors que de nombreux DRH souhaiteraient plus de flexibilité dans la gestion des temps : possibilité de retenir des ½ journées (exemple : 3x0.5j), un forfait mensuel révisable en fonction de l'activité.
<p>La prise en charge des coûts liés à l'exercice du télétravail</p>	<p>« L'employeur prend en charge les coûts découlant directement de l'exercice des fonctions en télétravail, notamment le coût des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci » art.6 du décret.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La formulation du décret pose des problèmes en gestion notamment concernant le coût des abonnements et communications. Certaines organisations syndicales demandent à ce que l'agent en télétravail soit indemnisé sur son forfait internet, les frais d'électricité, de chauffage. • Les actes de déclinaison définissent les coûts pris en charge : exclusivement la fourniture d'un micro-ordinateur portable et parfois d'un téléphone à l'exclusion de tout autre coût et notamment les coûts de mise en conformité des installations, des abonnements internet ou de fourniture d'énergie. • Le guide Télétravail de la DGAFP renvoie à chaque employeur les modalités de prise en charge des coûts dans le cadre de leur acte de déclinaison et précise que les coûts de mise en conformité des installations électriques n'ont pas vocation à être pris en charge par les employeurs.

2.4.2 Les partenaires sociaux

Les chartes et protocoles d'accord ont fait l'objet de négociations avec les partenaires sociaux, certains syndicats étaient parfois présents dans les groupes de travail ayant pour objectif de préparer les expérimentations. Globalement, les organisations syndicales se sont montrées plutôt favorables avec des points de vigilance concernant :

- la prise en charge par l'employeur des surcoûts liés au télétravail (abonnement internet, électricité) ;
- les nouvelles formes d'organisation du travail pouvant poser des difficultés en termes de cohésion des équipes de travail et du risque d'isolement des agents ;
- le risque d'exclusion d'office de certains agents ne disposant pas d'espace dédié permettant de télétravailler dans de bonnes conditions (puisque cela pouvait être un critère d'éligibilité). Elles insistent sur le fait que le décret prévoit la possibilité d'effectuer son temps de travail au domicile de l'agent ou, éventuellement dans des locaux professionnels distincts de ceux de son employeur public et de son lieu d'affectation ;
- du critère : « besoin d'isolement... et de concentration » (le décret ne prévoit pas ce critère) : cela révèle un sérieux problème dans la conception des locaux et des conditions de travail qui relèvent de la responsabilité de l'employeur.

2.4.3 Les encadrants et les agents télétravailleurs

Cette partie a été construite à partir des focus groupes menés auprès d'agents télétravailleurs et d'encadrants gérant des agents télétravailleurs : trois focus groupes avec des encadrants (5) et trois avec des agents télétravailleurs (4) soit 27 agents rencontrés.

2.4.3.1 Une perception du télétravail par l'encadrement souvent mitigée

Les réticences de l'encadrement au télétravail sont liées à leurs pratiques habituelles de management. Elles se retrouvent dans la gestion des demandes des agents et dans la difficulté à adapter leur mode d'organisation du travail pour encadrer l'agent en télétravail.

❖ Un management en proximité

Le management quotidien, surtout pour les administrations régaliennes, s'appuie sur une proximité avec les agents avec la primauté au contrôle visuel : « *on a l'habitude d'avoir les agents sous la main* » (extrait d'entretien).

Beaucoup d'encadrants, réfractaires au télétravail, avance l'importance du relationnel dans leur management : « je crois beaucoup au contact, à la relation ».

D'autres encadrants expriment des craintes quant au volume de travail réalisé et lie fortement présence au travail et effectivité du travail.

❖ La gestion des demandes : un exercice qui peut générer des tensions

La majorité des encadrants rencontrée exprime sa difficulté à trouver une posture juste dans la gestion des demandes des agents. Car derrière l'acceptation ou le refus de la demande, et au-delà de la faisabilité technique et organisationnelle, c'est la reconnaissance de la capacité de l'agent à télétravailler qui se joue.

La gestion des demandes est variable selon les encadrants notamment face à un manque de confiance vis-à-vis d'un agent qui demande à exercer en télétravail : certains vont évoquer un problème technique, d'autres vont

jouer sur les délais ou invoquer un droit à l'essai, ou pourront limiter l'accès au regard des activités télétravaillables.

Bref, c'est la question du courage managérial qui est ainsi posée. Se joue aussi la question de l'équité d'accès au télétravail.

❖ Une difficulté à adapter l'organisation du travail

Une des difficultés pour l'encadrement réside effectivement dans les modes de fonctionnement routiniers d'organisation du travail avec une répartition des tâches au jour le jour, dans l'urgence...

Un mode d'organisation qui apparaît aux managers comme peu compatible avec un fonctionnement en télétravail. Des encadrants habitués au management à distance évoquent la nécessité d'adapter leur mode d'organisation :

« je suis amené à planifier de façon rigoureuse l'activité de mon service avec un volume d'activité dont l'activité en télétravail, la journée de télétravail étant incluse dans le plan de charge et on réserve les dossiers les plus compliqués pour la journée en télétravail » (Encadrant Ddcs).

« gérer des agents à distance, on le fait déjà dans nos pratiques quotidiennes avec des agents de terrain (visites d'entreprises, de chantiers, ...) on s'est donc dotés d'outils de reporting adéquats ; gérer des agents en télétravail ne posent pas plus de difficultés puisqu'on a implanté un management par objectifs » (Encadrant Direccte).

Si certains managers, avec l'appui de formations dédiées, ont progressivement adapté leur mode d'organisation pour manager à distance, d'autres ont plutôt la tentation de projeter leur mode de management présentiel à distance.

❖ Un retour d'expérience très positif malgré les réticences de départ

La majorité des encadrants qui manage à distance, à l'usage, s'accorde à reconnaître un certain nombre de bénéfices au télétravail :

- une tendance à un renforcement de l'autonomie de l'agent qui doit être capable de s'organiser ;
- une augmentation de l'efficacité au travail notamment dans le cadre de certaines tâches qui nécessitent de la concentration ;
- une réelle source de motivation pour les agents.

Des risques managériaux sont toutefois évoqués :

- une adaptation nécessaire de l'organisation du travail collectif qui implique une conduite du changement ;
- bien maîtriser la répartition de la charge de travail pour éviter les reports de charge et conserver une certaine équité au sein de l'équipe compte tenu des difficultés d'accès aux applications métiers à distance ;
- enfin, maintenir une cohésion d'équipe dans un contexte où les agents ne sont jamais au bureau en même temps notamment s'il y a plusieurs agents en télétravail.

2.4.3.2 Les entretiens menés avec des agents télétravailleurs (12) ont permis d'aborder les points suivants

❖ Les motivations au télétravail

À la question : « quelles étaient vos principales motivations pour exercer votre activité en télétravail ? », sur les douze agents rencontrés :

- neuf agents ont un temps de transport domicile/travail d'environ quarante-cinq minutes et ont souhaité exercer en télétravail pour limiter les temps de trajet et diminuer la fatigue due au transport ;
- huit agents évoquent de meilleures conditions de travail pour se concentrer sur des dossiers de fond ;

- deux agents souhaitent exercer en télétravail pour une meilleure conciliation vie personnelle/vie professionnelle ;
- un agent a demandé d'exercer en télétravail pour raison de santé.

❖ Les points de satisfaction

Tous les agents expriment un niveau élevé de satisfaction dans l'exercice du télétravail concernant l'ensemble des critères qui leur ont été proposés :

- les conditions de travail et la qualité de vie au travail

La réduction de la fatigue liée au temps de transport et la diminution du stress lié à l'urgence du quotidien sont les deux bénéfices les plus fréquemment évoqués.

Extraits d'entretiens : « un travail plus efficace et moins de fatigue, j'ai le sentiment d'avoir plus d'énergie », « au niveau du travail, j'avance plus vite, je suis moins sollicité et j'ai un gain de temps et je suis moins fatigué », « je ne suis pas dérangée et je me concentre plus facilement ».

- l'organisation du travail

Les agents évoquent un renforcement de leur autonomie en télétravail car cela oblige à anticiper les tâches à réaliser. Le télétravail permet de mieux appréhender la charge de travail, de prioriser son temps, de regrouper des tâches télétravaillables sur les journées de télétravail et de discuter des outils de reporting avec l'encadrement pour suivre les résultats.

Extraits d'entretiens : « je me sens plus responsabilisé, ça m'a motivé et donné plus confiance en moi », « plus d'organisation dans mon travail car j'ai tendance habituellement à traiter les dossiers au fil de l'eau, de répondre au téléphone, de reprendre le dossier, ... », « un véritable gain de temps et j'avance beaucoup plus vite dans mes dossiers, c'est plus confortable car au quotidien au bureau, je suis constamment sollicité ».

- la relation à distance avec le collectif

Il n'a pas été relevé de difficultés majeures liées au fonctionnement d'équipe. Cela s'explique par un télétravail limité le plus souvent à une ou deux journées par semaine ce qui réduit l'impact sur le collectif mais aussi parce que les agents télétravailleurs rencontrés ont des processus de travail relativement indépendants. Ils ne font pas partie d'une chaîne de production de valeur où les processus sont liés.

Extrait d'entretiens : « en tant qu'assistant géomatique, on a des missions bien délimitées donc pas de craintes sur les réactions des collègues », « nous sommes sept dans le bureau, je suis seul à m'occuper d'urbanisme, les autres collègues sont plutôt sur la fiscalité », « on est là aux réunions donc ça ne casse pas l'esprit d'équipe », « en tant que correspondante régionale sur l'économie sociale et solidaire, je suis très sollicité par téléphone, par mail, par les collègues car je suis sur des missions transversales mais je m'organise : le lundi c'est réunion de pôle, les mardi et jeudi ce sont les réunions à l'extérieur et le mercredi c'est mon jour de télétravail ».

❖ Les principales difficultés rencontrées

- le risque d'isolement : seul un agent sur 12 (en temps partiel thérapeutique) a évoqué l'isolement comme risque à exercer en télétravail [...]
- le rapport au collectif de travail : si l'on n'a pas relevé de tensions particulières entre les agents télétravailleurs et les collectifs de travail, une majorité d'agents télétravailleurs évoque toutefois la nécessité de se justifier sur leur journée de télétravail [...]
- un environnement numérique de travail à distance parfois dégradé selon les métiers et les besoins d'accès aux applications à distance [...]

ENQUÊTE OBERGO 2018 : SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS

Télétravail salarié 2018 : de plus en plus de qualité et de productivité avec de moins en moins de fatigue et de stress

Cette nouvelle enquête porte sur les conditions de travail et de vie des salarié(e)s qui ont une expérience RÉELLE du télétravail à domicile (enquête sur questionnaire + entretiens oraux). Les quatre premières enquêtes de l'OBERGO en 2010, 2012, 2013 et 2015 ont permis de dresser la liste des conditions de réussite du télétravail concernant les salarié(e)s et les entreprises.

Cette cinquième enquête confirme les résultats des enquêtes précédentes sur les impacts concernant la qualité de vie mais, de plus, fait apparaître des évolutions spectaculaires concernant l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail.

NOUVEAUTÉ 2018 : 26% des réponses viennent de salarié(e)s du secteur public

Impacts positifs en 2018: *Meilleure qualité de vie et meilleure qualité du travail*

Les principaux impacts positifs induits par le télétravail sur les conditions de vie et de travail sont :

- *meilleure qualité de leur vie personnelle (travail + hors travail) : 96% des réponses pour les femmes et 95% pour les hommes (90% en 2012)*
- *meilleure qualité de vie familiale : 88% [...] et 90% [...] (84% en 2012)*
- *meilleure répartition « temps professionnels/sociaux/familiaux/personnels » : 84% (le temps « gagné » sur le trajet du soir donne plus de possibilités)*
- *diminution de la fatigue physique liée aux transports : 89%*
- *diminution du stress liés aux transports : 82%*

Les principaux impacts positifs économiques sont :

- *augmentation de la productivité : 86% des réponses (77% en 2012)*
- *augmentation de la qualité du travail produit : 84% (70% en 2012)*

Impacts négatifs en 2018: *temps de travail plus long*

Les impacts négatifs sont partagés par un moins grand nombre de télétravailleurs mais sont la confirmation de l'existence du paradoxe du télétravail: « *Plus de temps de travail/ Meilleure qualité de vie* » :

- *Augmentation de leur temps de travail : 57% des réponses (temps du trajet du matin « échangé » contre temps de travail) (64% en 2012)*
- *Augmentation des coûts personnels liés à l'activité professionnelle: 28% (35% en 2012)*
- *Augmentation de la charge de travail ressentie : 15% (22% en 2012)*

Conclusion : le télétravail 2018 est à consommer sans hésitation mais avec modération et précautions

- A consommer sans hésitation : cette enquête fait apparaître que les impacts positifs sont largement supérieurs aux impacts négatifs
- A consommer avec modération : les impacts négatifs apparaissent surtout pour les durées de télétravail supérieures à 2 jours par semaine
- A consommer avec précautions : le salarié en télétravail doit avoir des garanties ÉCRITES bien que la nouvelle loi du 29 mars 2018 ait supprimé l'obligation d'un avenant au contrat de travail (voir la nouvelle rédaction du code du travail en annexe 2)

[...]

**Association des DRH de grandes collectivités – COVID 19
Groupe de travail « accompagnement des agents »
Jeudi 30 avril 2020**

Nous faisons face depuis plusieurs semaines à la propagation du virus COVID-19, qui nous a conduit à prendre des mesures exceptionnelles à l'échelle nationale et locale. Ces mesures ont reposé sur l'application du principe de précaution, en maintenant un maximum de personnes en confinement à domicile et en garantissant la protection des agents requis sur le terrain pour assurer la continuité du service public.

Outre les risques d'atteinte à la santé physique directement liés au virus, cette pandémie et les mesures organisationnelles qui ont été prises ont des conséquences humaines importantes et potentiellement durables, tant pour les individus que pour les collectifs de travail. Les DRH ont souligné l'enjeu de cohésion indispensable dans cette période et dans la période post confinement.

En effet, depuis ces dernières semaines, une prise de conscience générale s'est diffusée, celle de nos fragilités individuelles et organisationnelles. Le rapport à l'autre s'en est trouvé bouleversé, puisque l'autre est à la fois indispensable tant nous souffrons du manque d'interactions, et représente aussi une forme de menace car potentiellement vecteur d'un virus agressif. Un sentiment de peur assez diffus s'est emparé des individus : peur pour sa santé, pour celle de son entourage, pour celle de ses collègues.

Les mesures organisationnelles prises par nos collectivités (télétravail, placement d'agents en ASA, rotation des équipes sur le terrain...) ont mécaniquement distendu les liens directs entre agents et placé les agents dans des expériences de vie hétérogènes.

La fermeture des écoles ou la nécessité de s'occuper d'un proche tout en poursuivant ou non son activité professionnelle sur le terrain ou à domicile ont rendu la conciliation entre vie privée et vie professionnelle plus compliquée.

L'expérience du télétravail est parfois mal vécue (charge mentale, immixtion du travail à la maison et du personnel dans le travail, perte d'efficacité, perte de repères professionnels, fatigue, stress...).

Certains agents ressentent de la culpabilité vis-à-vis de leurs collègues sur le terrain.

D'autres peuvent avoir le sentiment de ne pas être utiles. Quand certains sont débordés, d'autres s'ennuient.

Les personnes en fragilité de santé savent qu'elles ne retourneront pas rapidement sur leur lieu de travail. Certains agents ont complètement rompu le lien avec leur employeur. D'autres ont la crainte d'être oubliés et de ne plus être reconnus. Mais d'autres encore vivent très bien cette période.

De fait, certains agents ont pu perdre en confiance ou estime d'eux-mêmes, quand d'autres se retrouvent en situation de souffrance psychologique. L'incertitude qui plane sur les prochaines semaines renforcent les inquiétudes et le sentiment de dépossession de la maîtrise de son destin.

Cette situation inédite conduit nos collectivités à activer leurs dispositifs d'accompagnement des agents et des managers, et à inventer de nouvelles modalités à distance. Outre la gestion actuelle du confinement, le retour progressif à une activité « normale » posera lui aussi de nombreux enjeux en termes RH et managériaux.

De fait, nos agents sont en train de vivre des réalités différentes, prennent de nouvelles habitudes et de nouveaux repères, et certains craignent déjà la reprise qui se profile avec le début du déconfinement.

Le groupe de travail constitué pour réfléchir aux modalités d'accompagnement de ces différentes situations se propose de recenser et concevoir quelques recommandations et des outils à disposition des DRH.

1. Recenser les situations d'agents isolés :

Les conditions rapides de l'entrée en confinement n'ont pas permis de mettre en œuvre en amont les modalités de maintien du lien avec tous les agents. Certains agents ne donnent pas spontanément des nouvelles ou ne savent pas par quels canaux passer. Certains managers eux-mêmes sont en difficulté pour prendre contact avec leurs agents faute de toujours disposer des outils professionnels pour cela.

Le principal enjeu pour la DRH est donc de recenser les agents « perdus de vue », en mobilisant la chaîne managériale pour identifier les personnes concernées. D'autres acteurs peuvent venir en complément pour signaler des agents « isolés », à commencer par les représentants syndicaux ou des collègues de travail. Ainsi, un réseau de détection peut être constitué au sein de la collectivité afin de n'oublier aucun agent par la mobilisation combinée de différents acteurs.

Certaines collectivités ont mis en place une cellule d'appel pilotée par la DRH constituée d'agents redéployés afin de prendre contact avec les agents, de leur demander des nouvelles, de leur diffuser des informations, de repérer les situations difficiles.

L'une des mesures post confinement pourrait consister à faire revenir prioritairement ces agents sur site, à condition que leur état de santé, leurs contraintes familiales et le PRA le permettent.

2. Maintenir le lien entre la collectivité et tous les agents par une communication accrue :

La relation de travail est avant tout une relation humaine. Dans notre société, le travail reste structurant pour une grande partie de la population. Il constitue un lieu de sociabilité et structure le quotidien.

Afin de maintenir le lien avec les agents à distance ou sur le terrain, les collectivités ont largement mobilisé leurs canaux de communication : mails, Intranet, site Internet, envoi de sms, blog, tchat, envoi papier, visio entre l'encadrement supérieur ou la DRH et les agents, cafés des agents en visio...

Les relations entre collègues se sont distendues pendant la période. Les agents ont pu prendre conscience de l'importance des relations informelles au travail, et de leur rôle en matière de motivation. Les agents eux-mêmes n'ont pas toujours le réflexe de se mettre en contact avec leurs collègues.

Les agents peuvent ainsi être incités par la collectivité et leur management à prendre des nouvelles les uns des autres, s'organiser des cafés ou goûters en visio... D'ailleurs, des dispositifs informels sont beaucoup activés par les agents eux-mêmes, avec des outils numériques ou des solidarités spontanées.

Des collectivités ont mis en place des dispositifs solidaires entre agents, par exemple un lieu d'échanges sur une plateforme collaborative, ou encore une bourse d'entraide entre agents. Les outils collaboratifs et équipes virtuelles permettent également de garder le contact et de se coordonner à distance.

3. Mobiliser tous les agents sur une diversité de missions :

La gestion de la crise a conduit à une mobilisation rapide des agents du service public afin d'assurer la continuité et de réinventer les services publics sur place ou à distance. Certains agents dont les services ont été mis à l'arrêt ou pour lesquels le télétravail n'étaient pas envisageables (missions non télétravaillables, matériel insuffisant...) ont néanmoins été relevés de leurs fonctions dans cette période.

Afin de garantir une large mobilisation de leurs agents, les collectivités ont mis en place différents dispositifs : utilisation du matériel personnel, viviers de renforts, réaffectation des agents sur de nouvelles missions, mobilisation des agents sur des actions solidaires (confection de masques, aide aux établissements hospitaliers, mise à disposition d'autres collectivités...), formations à distance, association aux réflexions sur le monde d'après et/ou le plan de reprise d'activité, dispositif d'entraide entre agents pour assurer la continuité pédagogique des enfants de collègues à distance...

Ces dispositifs sont autant d'occasion pour les agents de se rendre utiles que de développer de nouvelles aptitudes, mobiliser des compétences non activées sur leur poste de travail habituel, se découvrir des appétences.

Dans la perspective de la reprise, l'enjeu de « refaire collectivité » nécessitera de concevoir des dispositifs de cohésion d'équipe et de retour sur site.

Cette période de revalorisation des services et agents publics est une occasion de communiquer sur les différentes formes de mobilisation des agents vis-à-vis de l'extérieur et au sein de la collectivité.

Les formats vidéo permettent de toucher de manière différente et élargie. Ils peuvent être mobilisés pour illustrer la diversité des situations, faire prendre conscience aux agents du rôle joué par chacun, partager des témoignages etc...

4. Mobiliser et accompagner la ligne managériale :

Les mesures organisationnelles ont fortement impacté l'encadrement, qui a dû réorganiser le travail en urgence, assuré la protection des agents et mettre en place de nouvelles modalités managériales.

Cette période est particulièrement mobilisatrice pour les managers sur le terrain et à distance. Ils ne sont pas toujours outillés pour le nouvel environnement de travail qui s'est imposé ou prendre en charge les conséquences humaines voire psychologiques de liées à la pandémie et au confinement.

Les collectivités ont donc fortement mobilisé et développé leurs dispositifs à destination de leurs managers pour diffuser les bonnes pratiques et les accompagner à adopter les bonnes postures : guides, flash coach¹, coaching² à distance, co-développement à distance, visio, newsletter³, partage de veille, canaux de discussion dédiés sur des outils collaboratifs ou boucles mails entre managers, cafés du management, ateliers d'échanges et webinars⁴, adresse mail dédiée au sein de la DRH pour poser leurs questions, formations à distance, échanges en visio avec la DG, médiation...

Ces dispositifs servent autant à aider les managers à jouer leur rôle qu'à se préserver eux-mêmes au regard de la forte sollicitation dont ils font l'objet.

Le besoin d'accompagnement managérial peut constituer dans la perspective du déconfinement un élément à intégrer au PRA.

5. Identifier, prévenir et prendre en charge les risques psycho-sociaux :

La peur, le stress, l'isolement, l'articulation entre vie privée et vie professionnelle, le manque de compétences numériques, le sentiment d'inutilité, la perte de repères... peuvent être facteurs de risques psycho-sociaux à court ou moyen terme.

Des baromètres et questionnaires internes mis en place par la DRH permettent de sonder le moral des agents et d'identifier les besoins.

Les collectivités ont pu prendre appui sur les dispositifs élaborés ces dernières années, et étoffé leur offre en la matière : accompagnement psycho-social des individus ou des collectifs par des psychologues du travail, groupes de parole, mobilisation de l'assistante sociale et de la médecine de prévention, mobilisation des assistants de prévention, dispositif de remontée des situations inquiétantes...

Il conviendra d'avoir une attention toute particulière pour les agents isolés et pour les agents qui auront déjà été fortement mobilisés dans le cadre du PCA et qui le seront également dans le cadre du PRA.

¹ Note du jury : accompagnateur ponctuel

² Note du jury : accompagnement

³ Note du jury : lettre d'information

⁴ Note du jury : webinaire

Compte tenu des risques très diffus qui peuvent affecter de manière visible ou invisible un certain nombre d'agents, les managers eux-mêmes constituent un acteur central dans le dispositif. Ils peuvent ainsi être formés à la libération de la parole des agents et la compréhension de leurs problématiques.

6. Préparer et accompagner le retour progressif sur site :

Au sortir de la période de confinement, un travail sur la résilience individuelle et organisationnelle pourrait être mené, en complément des mesures organisationnelles nouvelles qui s'imposent (repriorisation des tâches, allègement des plans de charge...). Le déconfinement se prépare dès maintenant.

En ce sens, des collectivités incitent leurs managers à réaliser un entretien systématique de pré-reprise et à préparer l'accueil des agents le jour du retour.

L'une des principales préoccupations des agents repose sur les conditions sanitaires de leur retour, il convient donc de les informer et rassurer sur cet aspect. Certaines collectivités prennent l'initiative d'envoyer en amont de la reprise des équipements de type masques au domicile des agents. La remise sur site des équipements au retour des agents constitue également une opportunité d'échanger directement entre le manager et ses agents, et d'être à l'écoute bienveillante des besoins.

Des moments d'accueil collectif en petits comités peuvent également être envisagés.

La direction générale et la ligne managériale ont un rôle essentiel dans la communication pré- déconfinement qui est faite auprès des équipes, en s'appuyant sur les différents outils à disposition.

Un certain nombre d'agents craignent aujourd'hui le « retour à la normale », que leur management leur demande de rattraper le retard, d'accélérer les calendriers, d'inventer de nouvelles actions, d'accroître leur efficacité. Des messages très clairs devraient ainsi être passés par le top management avant le début du déconfinement. Une réflexion devrait être menée pour sanctuariser le besoin de reconstruire les équipes, repenser les plans de charge, donner des perspectives sur plusieurs échéances (d'ici l'été, d'ici la rentrée, d'ici la fin de l'année), faire le deuil des projets non réalisés.

Des dispositifs individuels ou collectifs de recueil de la parole, d'échanges autour du vécu mais aussi d'aspirations et d'idées nées pendant cette période pourraient être mis en œuvre au moment de la reprise, avec par exemple des regroupements en visio ou par téléconférence, combinés ou non avec des travaux en petits groupes pour respecter les mesures barrière. Des questionnaires peuvent également permettre de partager le vécu et le ressenti autant que les besoins et perspectives. Des collectivités développent aussi des questionnaires pour faire un état des pratiques explorées pendant le confinement et les capitaliser.

Les managers seront encore en première ligne dans la prise en charge des agents et des équipes au moment de l'activation des PRA. Ils seront sur tous les fronts, mais il conviendrait de leur confier la responsabilité et de leur laisser le temps nécessaire au ré-accueil progressif des équipes, et de les outiller pour faciliter l'écoute et la disponibilité.

C'est une nouvelle occasion de former les managers aux outils du coaching et à la compréhension des mécanismes du comportement humain. [...]

Pour atténuer les effets du confinement lié à l'épidémie du Covid-19, le numérique s'est révélé crucial. En quelques heures, des millions de Français se sont retrouvés en ligne. Les infrastructures Internet ont tenu malgré la forte hausse de leur utilisation et le numérique a permis à la France de rester debout : recours à la télé-médecine pour les premiers diagnostics contribuant au désengorgement des hôpitaux, maintien du lien social par visioconférence, continuité des services publics en ligne, etc.

Nombreux sont ceux qui ont également goûté aux joies et aux difficultés du télétravail dont l'usage a été multiplié par sept depuis le début du mois de mars.

Les enseignants se sont quant à eux prêtés à l'école à domicile et il s'agissait pour beaucoup d'une première.

Une chose est sûre : la crise sanitaire aura accéléré, pour des raisons de survie, la transition numérique de très nombreuses organisations.

Ce recours accru au numérique n'aura toutefois pas été un long fleuve tranquille et les difficultés rencontrées par les Français sont nombreuses : le mauvais équipement informatique de certains, les difficultés d'accès à des réseaux de qualité ou encore la mauvaise maîtrise des usages et des outils numériques en sont quelques exemples marquants. Face à cet état d'urgence numérique, le temps de la mobilisation générale est venu.

Le confinement, double peine pour les exclus du numérique

Vient tout d'abord la question de l'accès aux équipements. De nombreux Français ont été pris de court lorsqu'il s'est agi d'imprimer depuis chez soi une attestation de déplacement.

Le lancement d'initiatives d'impression solidaire ou l'insertion d'attestations de déplacement dans les pages de la presse quotidienne régionale ont permis de pallier quelques difficultés du quotidien, mais pas d'éliminer le sujet plus structurel de l'accès aux équipements numériques.

Plus récemment encore, afin de maintenir la distanciation sociale dans ses rames, la SNCF a annoncé imposer la réservation en ligne d'un coupon gratuit pour accéder à certains TER particulièrement empruntés par les voyageurs : un coupon à imprimer depuis chez soi ou à télécharger sur son smartphone.

A cet enjeu d'équipement s'ajoute le sujet du réseau, et qui dit réseau dit bien souvent inégalités territoriales. Ainsi, alors que le recours à Internet devenait essentiel en confinement, certains de nos concitoyens ont fait l'expérience d'une mauvaise connexion internet : on imagine sans aucune difficulté toutes les limites posées au télétravail, à l'école à distance ou encore à la télé-médecine.

Une fois ces difficultés liées à l'accès au matériel et au réseau dépassées, la question des usages et de la maîtrise des services numériques se pose souvent plus vite que prévu. Le constat, nous le connaissons déjà, mais il est utile de le rappeler tant il est exacerbé par la crise que nous traversons : 13 millions de Français demeurent aujourd'hui encore éloignés du numérique. Derrière ce chiffre se cache une multitude de situations, d'expériences, d'incompréhensions ou de souffrances.

Contrairement au lieu commun qui consiste à opposer une jeune génération "digital native" née avec Internet et une génération plus âgée éloignée du numérique, cette inégalité dans les usages numériques est en fait diffuse et concerne tous les âges. Certains facteurs sont bien sûr "aggravants". On retrouve là encore la question décidément bien présente des inégalités territoriales. Ainsi, selon la mission société numérique de l'Etat, seulement 60% des Français habitant dans des communes rurales se déclarent compétents pour utiliser un ordinateur, contre plus de 75% dans l'agglomération parisienne. A cela s'ajoute l'absence ou du manque de qualification : selon le Conseil d'orientation pour l'emploi, 31% seulement des personnes peu qualifiées ont un niveau suffisant de compétences numériques, contre pas moins de 84% des personnes très qualifiées.

Les exclus du numérique ont donc subi une double peine durant le confinement. Si une grande partie des élèves de l'éducation nationale, par exemple, a pu bénéficier de cours donnés à distance par des enseignants dont il faut aujourd'hui saluer l'engagement et l'agilité, les chiffres parlent toutefois d'eux-mêmes : selon le gouvernement, entre 5 et 8% des élèves avaient décroché fin mars de l'enseignement à distance, soit entre 620.000 et 992.000 élèves.

Quant aux entreprises, si bon nombre d'entre elles ont pu poursuivre leur fonctionnement à distance, le confinement a également mis en lumière le retard pris par certains acteurs économiques dans leur transition numérique, qui n'est aujourd'hui plus une option pour l'avenir.

Face à ces difficultés, de nombreuses solutions et initiatives solidaires ont été lancées dans l'urgence de la crise. Les acteurs de la médiation numérique ont lancé une plateforme téléphonique d'aide à la réalisation des démarches en ligne, pendant que des entreprises faisaient don de matériel informatique à des structures de l'aide sociale à l'enfance pour permettre aux écoliers d'avoir accès à l'éducation.

Le temps des solutions et de la mobilisation collective

Dans ces nombreuses difficultés se dessinent déjà les solutions à imaginer. Tout d'abord, la poursuite sinon l'accélération des investissements en matière d'infrastructures et de réseaux résonne quant à elle comme une évidence pour permettre à chaque Français d'avoir accès à une connexion de qualité via la fibre.

Ensuite, s'agissant des compétences, cette crise aura montré que de trop nombreux Français demeurent aujourd'hui encore éloignés du numérique et de ses opportunités. La question des aptitudes aux outils et aux pratiques numériques se pose à deux niveaux complémentaires : tout d'abord, les savoir-faire de base pouvant bloquer l'accès à des services essentiels ou des ressources en ligne (savoir envoyer un mail avec une pièce-jointe, maîtriser les outils bureautiques de base, faire une demande administrative, etc.). Vient ensuite la maîtrise plus globale de la culture numérique, permettant de comprendre la société numérique dans laquelle nous vivons, les profondes transformations à l'œuvre au sein du monde du travail, et de disposer d'un minimum de codes et de savoir-être propres à cette nouvelle culture.

L'acquisition de ces compétences numériques n'est pas automatique. De nombreux lieux de médiation numérique proposent aujourd'hui des services d'accompagnement vers le numérique, gratuits ou pris en charge par les acteurs publics : des lieux stratégiques pour construire une société numérique plus inclusive, qui s'articulent sur le territoire avec un maillage de tiers-lieux de plus en plus nombreux. Certains ont ainsi réalisé qu'ils vivaient à quelques encablures d'un fablab disposant d'une imprimante 3D, à bien des égards utile pour fabriquer une visière en temps de crise sanitaire.

Des initiatives complémentaires ont également été développées ces dernières années pour mettre l'accent sur le développement des compétences des citoyens. En France, la construction d'un référentiel des compétences numériques a abouti au lancement de la startup d'Etat Pix, service public en ligne permettant l'évaluation, le développement et la certification des compétences numériques. En parallèle, la Grande Ecole du Numérique, réseau de formations inclusives aux métiers du numérique, a pris de l'ampleur pour rassembler aujourd'hui plus de 700 formations innovantes ayant démontré leur efficacité et répondant directement aux besoins exprimés par les recruteurs.

Si les solutions existent, les enjeux d'exclusion numérique sont tels qu'il est aujourd'hui urgent d'accélérer le mouvement. Il s'agit notamment d'accompagner massivement celles et ceux qui sont en souffrance avec le numérique pour garantir leur bon accès aux droits et pour permettre à tout un chacun de saisir pleinement ces opportunités.

Avec la crise sanitaire, la transformation numérique des pratiques a franchi une étape. L'adoption massive de nouveaux usages dématérialisés par les administrations et les entreprises rend plus crucial que jamais ce défi de l'inclusion numérique. Cet enjeu ne saurait relever uniquement des acteurs publics : les entreprises, elles aussi, devront faciliter et accompagner autant que possible la montée en compétences numériques de leurs collaborateurs. L'objectif est d'autant plus clair qu'il est stratégique : permettre à leurs salariés de maintenir un haut niveau d'opérationnalité et d'employabilité, un levier essentiel pour renforcer leur compétitivité durant et après la crise.

Une mobilisation de tous les acteurs (État, collectivités, associations, entreprises) doit donc pouvoir aboutir au lancement d'un vaste plan d'investissement dans les compétences numériques des Français, que l'on parle du demandeur d'emploi, de l'agricultrice, du travailleur social, de la salariée de TPE/PME, du commerçant, de la

jeune écolière ou encore du retraité. Le médiateur numérique, accompagnateur et facilitateur de cette transition vers le numérique, doit se voir reconnaître le rôle clef qu'il joue dans ce changement de paradigme.

L'accompagnement dans la montée en compétences numériques ne pourra être un *one-shot*¹, tant l'évolution rapide des technologies et des usages nécessite une mise à jour régulière des connaissances. Nous aurons donc besoin d'agir dans la durée.

N'attendons plus pour déclarer l'état d'urgence numérique : le "monde d'après" doit être celui de l'inclusion numérique.

***Signataires :**

- Pierre Verlyck, Directeur général de POP School
- Géraldine Plenier, Directrice générale de Positive Planet France
- David Lacombed, Président de La villa numeris
- Jean Guo, Directrice générale et co-fondatrice de Konexio
- Eric Faidherbe, Président-Directeur général d'ID-Formation
- Emmanuel Vandamme, Président du Groupe POP et coordinateur du Hub numérique inclusif des Hauts-de-France
- Emmanuel Letourneux, Président de Ensemble Communications Participatives
- Hugo Marcotte-Ruffin, Secrétaire général de l'association Digicode
- Laure de la Raudière, députée d'Eure-et-Loir

¹ Note du jury : une mesure ponctuelle

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

TROISIEME CONCOURS

4^{ème} épreuve d'admissibilité

QUESTIONS SOCIALES

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité de relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :

- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et d'efficacité).

Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse par vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

SUJET

Deux lois ont réformé la protection de l'enfance, en 2007 puis en 2016. En 2019, le gouvernement a présenté sa stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance afin de « garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits ».

De nombreux rapports et travaux, notamment parlementaires, montrent que la situation et l'organisation de la protection de l'enfance révèlent des dysfonctionnements préjudiciables à l'efficacité de cette politique. La question de la recentralisation de la politique de l'aide sociale à l'enfance peut être posée.

Conseiller(ère) technique auprès du Premier ministre, vous exposerez, dans une note, votre analyse pour repenser la gouvernance de cette politique publique.

	Documents joints	Pages
1.	Articles L112-3 à L112-5 du Code de l'action sociale et des familles, www.legifrance.gouv.fr	1
2.	« Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 : Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits », www.solidarites-sante.gouv.fr (extraits)	2 à 5
3.	« Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017 », note d'actualité ONPE, février 2019, www.onpe.gouv.fr	6 à 13
4.	Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée Nationale par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance, présenté par Alain Ramadier (Président) et Perrine Goulet (Rapporteuse), députés (enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 3 juillet 2019), www.assemblee-nationale.fr (extraits)	14 à 19
5.	« La protection de l'enfance victime d'une stratégie à courte vue. », Jean-Pierre Rosenczveig, www.lemonde.fr , 23 janvier 2019 (extraits)	20 et 21

Liste des sigles :

AEMO :	Service d'action éducative en milieu ouvert
ANISS :	Agence des nouvelles interventions sociales et de santé
ARS :	Agence régionale de santé
ASE :	Aide sociale à l'enfance
CAMSP :	Centre d'action médico-sociale précoce
CASF :	Code de l'action sociale et des familles
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CIDE :	Convention internationale des droits de l'enfant
CIH :	Comité interministériel du handicap
CMP-IJ :	Centre médico-psychologique infanto-juvénile
CMPP :	Centre médico-psycho-pédagogique
CNPE :	Centre national de la protection de l'enfance
DACG :	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS :	Direction des affaires civiles et du sceau
DDASS :	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DGCL :	Direction générale des collectivités locales
DGESCO :	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGOM :	Direction générale des outre-mer
DIA :	Délégation interministérielle à l'autisme
DOM :	Département d'outre-mer
DMAT :	Direction de la modernisation et de l'administration territoriale
DPJJ :	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
MENA :	Mineur étranger non accompagné
MNA :	Mineur non-accompagné
ONPE :	Observatoire national de la protection de l'enfance
SDF :	Sans domicile fixe
TE :	Tribunal pour enfants

Articles L112-3 à L112-5 du Code de l'action sociale et des familles,
www.legifrance.gouv.fr

- Partie législative
 - Livre Ier : Dispositions générales
 - Titre Ier : Principes généraux
 - Chapitre II : Politique familiale.

Article L112-3

- Modifié par LOI n°2016-297 du 14 mars 2016 - art. 1

La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits.

Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. Une permanence téléphonique est assurée au sein des services compétents.

Les modalités de mise en œuvre de ces décisions doivent être adaptées à chaque situation et objectivées par des visites impératives au sein des lieux de vie de l'enfant, en sa présence, et s'appuyer sur les ressources de la famille et l'environnement de l'enfant. Elles impliquent la prise en compte des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et la mise en œuvre d'actions de soutien adaptées en assurant, le cas échéant, une prise en charge partielle ou totale de l'enfant. Dans tous les cas, l'enfant est associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité.

Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.

Il est institué auprès du Premier ministre un Conseil national de la protection de l'enfance, chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre. Ce conseil promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales. Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont définies par décret.

Article L112-4

- Créé par Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 - art. 1 JORF 6 mars 2007

L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant.

Article L112-5

- Créé par LOI n°2016-297 du 14 mars 2016 - art. 2

En lien avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale prévu à l'article L. 312-4 pour les établissements et services mentionnés au 1° du I de l'article L. 312-1, un protocole est établi dans chaque département par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille, notamment avec les caisses d'allocations familiales, les services de l'Etat et les communes. Il définit les modalités de mobilisation et de coordination de ces responsables autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. Les modalités d'application du présent article sont définies par décret.

« **Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 : Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits** », www.solidarites-sante.gouv.fr (extraits)

[...]

L'URGENCE A AGIR

Des inégalités de destin qui persistent ou qui se creusent

Les inégalités sociales et de santé au sein de la population française et particulièrement entre les enfants perdurent ou ont pu, sur certaines dimensions, se creuser et la période de la toute petite enfance est la plus emblématique :

- **500 000 enfants de moins de 3 ans vivent sous le seuil de pauvreté.**
- **La prématurité est 2 fois plus importante pour les enfants de salariés de services aux particuliers que pour ceux des cadres.**
- **Seulement 5 % d'enfants issus de milieux défavorisés sont accueillis en crèche, contre 22 % des enfants issus de milieux favorisés.**

Ces inégalités sociales ont une traduction très concrète au sein des dispositifs de protection de l'enfance : une étude de 2016 de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) Auvergne-Rhône Alpes menée dans plusieurs départements montrait que 60 % des parents d'enfants confiés dont la situation est connue perçoivent les minimas sociaux tandis que les cadres et professions intermédiaires étaient nettement sous-représentés (12 % contre 44 % dans la population française).

Des réponses aux besoins des enfants et de leurs familles encore trop tardives et mal coordonnées

Dans leur rapport sur l'évaluation des politiques de prévention en protection de l'enfance, les inspections générales des affaires sociales, de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche soulignaient qu'« une **politique de prévention reflète la plus ou moins grande capacité d'une organisation ou d'un système à agir sur les déterminants du risque** ».

La mission menée a ainsi souligné que l'accent mis sur la prévention constituait une **orientation nouvelle indéniable dans les schémas départementaux des politiques de protection de l'enfance**. Pour autant, le cadre opérationnel induit par la promotion des politiques de prévention reste encore assez peu lisible. Surtout, comme le note le rapport, le repérage précoce des « signaux faibles d'alerte », en amont de l'information préoccupante, est extrêmement limité et s'est réduit du fait d'un manque de croisement des informations, de travail entre les services les plus compétents pour réaliser ce repérage et la diminution des visites à domicile, outil essentiel de l'évaluation du contexte et de la situation familiale : l'ANISS soulignait ainsi dans une étude que **84 % des services de PMI indiquaient en 2018 que les professionnels intervenant à domicile ont moins de 2 jours dans la semaine pour réaliser cette mission**.

Le circuit des informations préoccupantes est lui-même utilisé tardivement et présente des failles importantes. Nous sommes incapables d'agir à temps pour des enfants en danger ou en risque de danger : **actuellement, pour 75 % des appels passés au 119 – Allo Enfance en Danger – il est**

demandé à l'appelant de rappeler plus tard faute de possibilité de traitement immédiat de la demande.

Les délais entre l'évaluation, la décision d'intervention et la mise en œuvre concrète de l'intervention peuvent parfois être très importants et rendent inefficace la protection. Avec un effet pervers d'intégration très large de la contrainte par les acteurs qui vont opter pour une solution en fonction des listes d'attente des différents dispositifs : en 2016, l'Observatoire du Pas de- Calais soulignait que 31 % des AEMO ont été mises en place dans des situations où une qualification de maltraitance est avérée.

Plus globalement, dans le cadre du questionnaire mené par la mission sur les délais d'exécution des mesures judiciaires, près de 40 % des départements répondant estiment que la capacité d'AEMO autorisée n'a pas évolué proportionnellement au nombre des décisions notifiées par le juge.

Les départements et les associations ne sont pas restés pour autant inactifs pour innover et articuler les dispositifs à une réponse plus fine aux besoins des enfants et de leurs familles et des territoires ont engagé des politiques très volontaristes de diversification : le manque de moyens ou les difficultés de coordination entre institutions ont cependant freiné ces évolutions et limité leur portée.

Sur le plan budgétaire, les dispositifs d'accompagnement restent très fortement inscrits dans une réponse curative et non préventive : **sur 7,8 milliards de dépenses de protection de l'enfance des conseils départementaux, plus de 6 milliards correspondent aux dépenses de placement.**

Des disparités territoriales marquées

La protection de l'enfance, politique décentralisée depuis 1983, met néanmoins en **relation étroite les conseils départementaux et les services nationaux et territoriaux de l'État dans un partage de compétences**, ainsi qu'un fort secteur associatif représentant les associations gestionnaires de dispositifs, de professionnels, d'anciens enfants protégés, de familles ou de plaidoyer en faveur des droits de l'enfant.

Les tentatives récentes pour relancer une politique volontariste de la protection de l'enfance, notamment autour de la mise en œuvre de la loi du 16 mars 2016, ont permis de réaliser des progrès dans l'encadrement des interventions et dans l'outillage des services, dans l'inscription des accompagnements dans une logique de parcours ainsi que d'actions visant à améliorer sa gouvernance et son pilotage.

Le rapport du nombre d'enfants accompagnés en protection de l'enfance par rapport à l'ensemble de la population de moins de 21 ans **varie de 1 à 4 entre les départements**. D'autres indicateurs laissent apparaître des écarts importants entre les territoires en matière de taux de judiciarisation des mesures.

La consultation des départements réalisée en 2018 sur l'application de la loi du 14 mars 2016 a permis de relever que **74 % des départements répondant reconnaissent que le projet pour l'enfant n'est pas systématiquement mis en œuvre pour tout enfant** bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance. Par ailleurs, seuls 50 % des projets pour l'enfant existant contiennent un volet santé.

Seuls 44 % des départements déclarent disposer d'un centre parental, qui protège l'enfant tout en accueillant aussi ses parents.

Ces disparités se retrouvent dans l'offre sanitaire et médico-sociale à destination des enfants les plus vulnérables. La mission IGAS relative aux CAMSP, CMPP et CMP-IJ de septembre 2018 souligne ainsi que le taux d'équipement en structures médico-sociales varie fortement d'un département à un autre. Par exemple, le taux de couverture en CAMSP varie de 0,2 à 8,7 sites pour 10 000 enfants de 0 à 4 ans, celui des CMPP de 0,2 à 7 structures.

Il est essentiel de noter des **disparités importantes** entre les niveaux de protection dans l'Hexagone et dans les Outre-mer. Selon l'INSEE, dans les DOM, ce sont près de trois familles sur dix qui sont monoparentales à La Réunion et quatre sur dix dans les Antilles. Il s'agit en particulier de femmes vivant seules avec leur(s) enfant(s). Les familles nombreuses représentent une part importante des familles situées dans les DOM, régions les plus jeunes du pays. 30 % des familles en Guyane sont constituées de trois enfants ou plus.

Des professionnels engagés mais en perte de repères

Le constat qui transparait dans le débat public est celui d'une **perte de confiance** vis-à-vis de l'ensemble des institutions, privées comme publiques, dans leur capacité à faire respecter les droits essentiels et à remplir leurs obligations ou leur mission.

Le secteur de la protection de l'enfance dispose pourtant d'atouts considérables, à travers un engagement très fort des professionnels qui agissent au quotidien auprès des familles, qui déploient sur le terrain une énergie conséquente pour trouver des réponses concrètes à leurs besoins, tenter d'adapter les accompagnements à chaque situation.

Cependant, il est souligné une perte de confiance au niveau des acteurs de la protection de l'enfance eux-mêmes, à la fois les uns vis-à-vis des autres, et quant à leur capacité individuelle et collective à bien remplir des missions toujours plus complexes et exigeantes. Elle rejaillit sur les enfants et leurs familles, qui ressentent ce désarroi.

Les professionnels peuvent aussi se retrouver démunis pour répondre à des besoins plus spécifiques, notamment en ce qui concerne les personnes en situation de handicap, à défaut parfois d'outils, d'étayage, de moyens, de formations adaptées.

[...]

LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE LA STRATÉGIE

L'installation d'un comité de suivi

La stratégie nationale de protection de l'enfance, portée par Adrien Taquet, Secrétaire d'État auprès d'Agnès Buzyn, sera pilotée par le Ministère des Solidarités et de la Santé, en lien étroit avec les autres ministères concernés :

- Le Ministère de la Justice (DACS, DPJJ).
- Le Ministère des Collectivités territoriales (DGCL).
- Le Ministère des Outre-Mer (DGOM).
- Le Ministère de l'Éducation nationale (DGESCO).
- Le Ministère de l'Intérieur (DMAT).
- Le Secrétariat d'État en charge des personnes handicapées (DIA, CIH).

Sur des mesures plus spécifiques, les Ministères du Travail, des Sports, de la Culture et de l'Enseignement supérieur contribueront également aux travaux menés.

Un comité de suivi élargi sera installé.

L'objectif du comité est d'assurer le suivi de la contractualisation et de la mise en œuvre des mesures (respect des objectifs, des échéances fixées...). Il s'inscrit dans la continuité de la concertation nationale et de l'esprit d'implication de l'ensemble des acteurs.

Présidé par le secrétaire d'État en charge de la protection de l'enfance, il est composé :

- Des représentants des services de l'État.
- Des représentants des départements.
- Un ou des magistrats.
- Des représentants des enfants et des jeunes.
- Des représentants des associations et des établissements publics.
- Des représentants des professionnels.
- Des parlementaires.



« Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017 », note d'actualité ONPE, février 2019, www.onpe.gouv.fr

Note d'actualité



Chaque année, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) est en charge de rassembler et diffuser quatre chiffres clés dans le champ de la protection de l'enfance. Ces indicateurs, retenus dans le cadre des travaux de la commission « Amélioration de la connaissance et développement de la recherche » du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), ont fait l'objet d'une première note en janvier 2018 sur les chiffres de l'année 2016.

Les chiffres de l'année 2017 publiés dans la présente note correspondent à la poursuite du travail engagé avec la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et les services du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur.

Les quatre indicateurs retenus ont vocation à être diffusés tous les ans de manière à pouvoir mesurer *a minima* les évolutions suivantes :

1. Le nombre de mineurs et de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance.
2. Le nombre de mineurs ayant fait l'objet de la saisine d'un juge des enfants en protection de l'enfance.
3. Le nombre de mineurs décédés de mort violente au sein de la famille.
4. Les dépenses en protection de l'enfance.

1. ESTIMATION DU NOMBRE DE MINEURS ET JEUNES MAJEURS SUIVIS EN PROTECTION DE L'ENFANCE AU 31 DÉCEMBRE 2017

Depuis le douzième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement, dans un souci de disposer des données les plus actuelles, et en partenariat avec le CNPE¹, l'ONPE produit l'estimation de la population des enfants et des jeunes suivis en protection de l'enfance à N - 1, soit au 31 décembre 2017 pour la présente note².

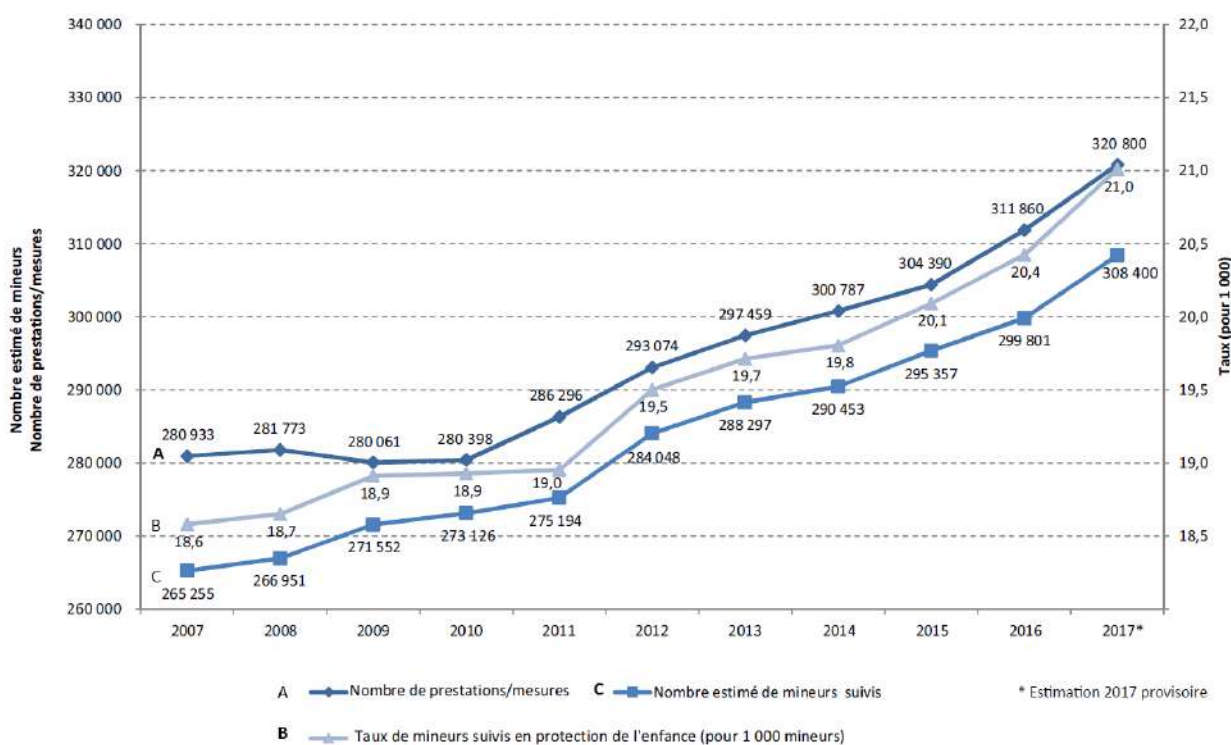
Cette estimation du nombre de mineurs suivis en protection de l'enfance est calculée à partir des données de la Drees, de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et du ministère de la Justice concernant l'activité civile des tribunaux pour enfants.

Ainsi, au 31 décembre 2017, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance est estimé à 308 400 sur la France entière (hors Mayotte), ce qui représente un taux de 21 % des mineurs (figure 1).

Figure 1. Évolutions des suivis de mineurs en protection de l'enfance au 31 décembre (de 2007 à 2017)

Champ : mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une prestation/mesure en protection de l'enfance, France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimation de population au 1^{er} janvier 2017, résultats provisoires arrêtés fin 2017), ministère de la Justice, calculs ONPE.



¹ Pour disposer des données les plus récentes sur l'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance, l'ONPE utilise les résultats provisoires nationaux à N - 1 de l'enquête Aide sociale de la Drees. Ces données sont ensuite agrégées aux données du ministère de la Justice, puis les données sont consolidées pour supprimer les doubles comptes. Cette estimation a, par conséquent, un statut provisoire. Jusqu'au onzième rapport annuel, l'estimation était calculée à partir des données consolidées à N - 2 de ces trois producteurs de données.

² Cette estimation sera consolidée une fois transmis à l'ONPE les résultats définitifs (nationaux et départementaux) de l'enquête sur l'aide sociale départementale de la Drees, au premier trimestre 2019.

À cette même date, le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de suivi est estimé à près de 20 600 sur la France entière, ce qui représente 8,7 ‰ des 18-21 ans, un taux en recul depuis 2013 (- 6 %).

ENCADRÉ 1 LES SOURCES DE DONNÉES UTILISÉES

- Drees. Enquête Aide sociale auprès des conseils départementaux. Disponible en ligne : <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/aide-et-action-sociale/article/l-enquete-aide-sociale-aupres-des-conseils-departementaux>.

Depuis les lois de décentralisation de 1983, transférant la plupart des compétences relatives à l'aide sociale aux départements (notamment l'aide sociale à l'enfance), les collectivités locales ont obligation d'élaborer et de transmettre à l'État les données statistiques relevant de ces compétences. Ainsi, depuis 1984, la Drees recueille chaque année auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, les personnels techniques de ces collectivités, et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale. Concernant les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (ASE), les informations collectées portent sur le type de mesures mises en place (action éducative à domicile ou en milieu ouvert, placement), le nombre d'enfants confiés à l'ASE, le nombre de placements directs, les types de placement (famille d'accueil, établissement, etc.). L'unité de compte étant la prestation/mesure au 31 décembre, un enfant peut être comptabilisé plusieurs fois puisqu'il peut bénéficier de plusieurs prestations/mesures.

- Ministère de la Justice. Activité civile des tribunaux pour enfants en 2017.
- Ministère de la Justice. Nombre de jeunes présents au 31 décembre 2017 en placement et milieu ouvert civils.
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Estimations de population au 1^{er} janvier 2017 (résultats provisoires arrêtés fin 2017).

[...]

2. NOMBRE DE MINEURS AYANT FAIT L'OBJET DE LA SAISINE D'UN JUGE DES ENFANTS EN PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2017, 104 239 nouveaux mineurs ont fait l'objet d'une saisine d'un juge des enfants³, un chiffre qui a connu une très forte croissance en 2017 (+ 12,5 %, contre + 3 % en moyenne entre 2011 et 2016). Cette augmentation pourrait notamment être mise en lien avec celle observée concernant les mineurs non accompagnés reconnus par décision judiciaire⁴ qui augmente de 85 % (14 908 personnes déclarées MNA en 2017 contre 8 054 en 2016).

Figure 2. Nouveaux mineurs au sujet desquels le juge des enfants a été saisi, selon l'origine de la saisine

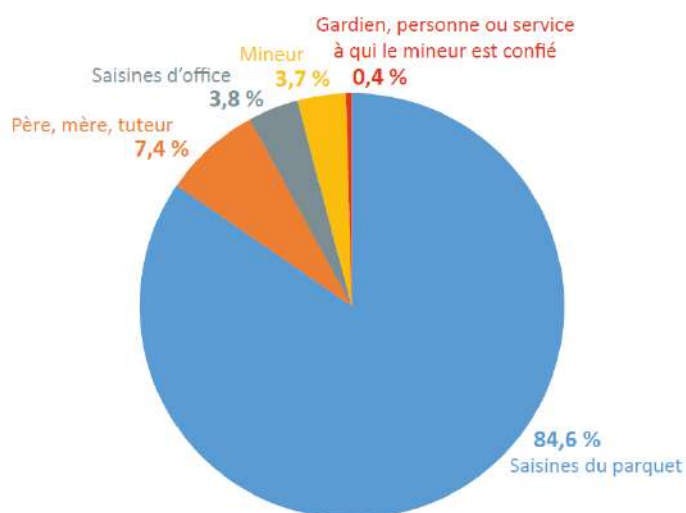
Champ : France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte.
Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDSE/tableaux de bord des juridictions pour mineurs.

ANNÉE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	87 315	79 233	77 928	78 287	81 075	79 927	81 928	82 849	85 905	89 331	92 639	104 239
SAISINES DU PARQUET	68 381	62 524	62 379	64 321	67 347	66 869	68 961	70 052	72 540	75 692	78 377	88 178
SAISINES D'OFFICE	7 465	6 067	5 639	4 777	4 757	4 445	4 349	4 168	4 141	3 929	3 963	3 984
PÈRE, MÈRE, TUTEUR	9 658	9 114	8 657	8 018	7 765	7 586	7 408	7 434	7 562	7 915	7 560	7 764
MINEUR	832	685	649	629	721	629	864	868	1 332	1 456	2 330	3 861
GARDIEN, PERSONNE OU SERVICE À QUI LE MINEUR EST CONFIE	979	843	604	542	485	398	346	327	330	339	409	452

En 2017, les saisines du juge des enfants ont principalement pour origine le parquet (près de 85 % – figure 3). Notons toutefois la très forte augmentation du nombre de saisines ayant pour origine le mineur, passant de 2 330 en 2016 à 3 861 en 2017 (+ 65 %), contribuant pour une proportion importante à l'augmentation du nombre total de saisines du juge des enfants (figure 2).

Figure 3. Distribution des saisines du juge des enfants selon leur origine (2016)

Champ : France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte.
Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDSE/tableaux de bord des juridictions pour mineurs.



³ Lorsqu'un enfant est en danger ou en risque de danger au sens de l'article 375 du Code civil, le juge des enfants peut être saisi de la situation du mineur, soit par le procureur de la République, soit par le père, la mère ou le tuteur, soit par le service ou la personne auquel il a été confié, soit par le mineur lui-même. Un dossier est alors ouvert par le juge des enfants. Le nombre de 104 239 enfants correspond donc au nombre d'enfants dans l'année pour lesquels le juge des enfants est saisi en assistance éducative.

⁴ Voir : Ministère de la Justice. *Rapport annuel d'activité : mission mineurs non accompagnés*. Paris : ministère de la Justice, mars 2018. Disponible en ligne : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RAA-MMNA-2017.pdf.

3. ESTIMATION DU NOMBRE D'INFANTICIDES ENREGISTRÉS EN 2017 PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ

Dans le cadre du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants et de sa mission de « *mise en cohérence des différentes données et informations, [et d']amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs* » (article L.226-6 du CASF), l'ONPE est chargé du recueil annuel des données relatives aux morts violentes intrafamiliales d'enfants et de la publication de ces statistiques.

En effet, aucun recensement des décès par mort violente au sein de la famille n'existe à ce jour, contrairement à d'autres pays (notamment avec l'existence de registres de décès). La difficulté d'obtenir cette donnée est en lien avec le fait que tous les décès résultant de violences intrafamiliales ne font pas nécessairement l'objet d'une procédure judiciaire et ne sont pas répertoriés nationalement lors de leur constat.

En l'état actuel des sources de données quantitatives existantes, l'ONPE s'appuie, depuis 2017, sur les données d'activité des services de police et gendarmerie, centralisées par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)⁵, qui dispose d'une base victimes construite à partir des données figurant dans les procédures judiciaires enregistrées par les services de police et de gendarmerie.

Ainsi, à partir de la base victimes 2017, le SSMSI propose une estimation du **nombre de victimes mineures dont l'enregistrement en 2017 par les forces de sécurité est associé à des infractions d'homicides intentionnels et de violences suivies de mort sans intention de la donner**⁶. La sélection des victimes mineures est faite sur la variable d'âge des victimes d'homicide.

Les chiffres présentés ci-après, concernant les décès d'enfants dans le cadre intrafamilial, sont à interpréter avec précaution puisqu'ils ne révèlent qu'une partie du phénomène, celle portée à la connaissance des services de sécurité. En effet, selon certains chercheurs, tel Anne Tursz, le nombre de décès d'enfants dans le cadre intrafamilial serait fortement sous-estimé⁷.

⁵ Fin 2016, l'ONPE a organisé une réunion de travail avec le SSMSI, la Sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice (SDSE) et la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), afin de déterminer la source de données qui permettrait d'approcher au mieux le phénomène des morts violentes d'enfants dans le cadre intrafamilial. Il est apparu à l'issue de cette réunion que la source permettant d'approcher au plus près le nombre de décès connus par le système judiciaire se trouve être le SSMSI.

⁶ La liste des Natinf (natures d'infraction) correspondantes est fournie par la DACG (voir encadré 3). Une approche alternative sélectionnant les victimes décédées via la nomenclature des services de sécurité, à savoir via les index de l'État 4001 correspondant aux homicides ou aux coups et blessures volontaires suivis de mort, fournit les mêmes résultats.

⁷ Tursz Anne. *Les oubliés : enfants maltraités en France et par la France*. Paris : Seuil, 2010, 420 pages. Cet ouvrage a fait l'objet d'une recension par l'ONPE dans sa revue de littérature La maltraitance intrafamiliale envers les enfants (ONPE, 2016. Fiche 9, p. 64-66). Disponible en ligne : https://oned.gouv.fr/system/files/publication/revue_web_liens_actifs.pdf.

Nombre de victimes mineures selon le lien avec l'auteur

En 2017, 100 mineurs victimes d'infanticides ont été enregistrées par les forces de sécurité, l'auteur pouvant être un membre de la famille ou une personne extérieure à la famille (figure 4).

Figure 4. Tableau du nombre de victimes enregistrées en 2017 dans le champ de l'étude selon l'index et le lien auteur-victime

Source : SSMSI (base des victimes de crimes et délits enregistrés par les forces de sécurité en 2017, extraction de novembre 2018).

INDEX	LIEN AUTEUR-VICTIME		
	AUTEUR PARENT *	AUTEUR SANS LIEN FAMILIAL	ENSEMBLE
Homicides	46	25	71
Coups et blessures volontaires suivis de mort	21	8	29
Ensemble	67	33	100

* Parent : père, mère, beau-parent, grand-parent, oncle, tante, membre de la fratrie.

Parmi ces mineurs, **67 sont décédés dans le cadre intrafamilial**, c'est-à-dire que l'auteur des faits se trouve être un parent (père, mère, beaux-parents, grands-parents, etc.)⁸, contre 68 en 2016⁹. Les quelques personnes mises en cause « ayant autorité » sur l'enfant sont comptabilisées avec.

ENCADRÉ 3 NATURES D'INFRACTION RETENUES

Pour la production de ces chiffres, les natures d'infraction retenues sont les suivantes :

- Meurtre sur mineur de moins de 15 ans.
- Meurtre.
- Terrorisme, assassinat.
- Violence par ascendant ou personne ayant autorité sur mineur de moins de 15 ans causant la mort sans intention de la donner.
- Violence sur mineur de moins de 15 ans ayant entraîné la mort sans intention de la donner.
- Assassinat.
- Violence ayant entraîné la mort sans intention de la donner.
- Violence habituelle sur mineur de moins de 15 ans ayant entraîné la mort.
- Empoisonnement sur mineur de moins de 15 ans.
- Privation de soins ou d'aliments à mineur de moins de 15 ans causant la mort.
- Violence avec usage ou menace d'une arme ayant entraîné la mort sans intention de la donner.
- Administration de substance nuisible à mineur de moins de 15 ans causant la mort sans intention de la donner.
- Administration de substance nuisible à personne vulnérable causant la mort sans intention de la donner.

⁸ La qualité de l'auteur présumé est repérée par deux moyens : soit par la qualification pénale retenue par le fonctionnaire qui rédige la procédure, qui retient une infraction dont le libellé même précise qu'elle a été commise par un ascendant ou personne ayant autorité sur la victime ; soit par l'intermédiaire d'une variable décrivant la relation auteur-victime enregistrée lors de la plainte, qui est bien renseignée par les forces de sécurité.

⁹ Pour l'année 2017, contrairement aux chiffres publiés pour l'année 2016, le SSMSI ne distingue pas les auteurs « autres parents » (oncle, tante et membre de la fratrie) des auteurs « parents » (père, mère, beaux-parents, grands-parents). Par souci de comparaison, le chiffre de 2016 cité dans la présente note regroupe également les auteurs « parents » (67 auteurs) et les auteurs « autres parents » (1 auteur).

- Administration de substance nuisible par ascendant à mineur de moins de 15 ans causant la mort sans intention de la donner.
- Délaissement de mineur de moins de 15 ans causant la mort.
- Délaissement de personne incapable de se protéger suivi de mort.

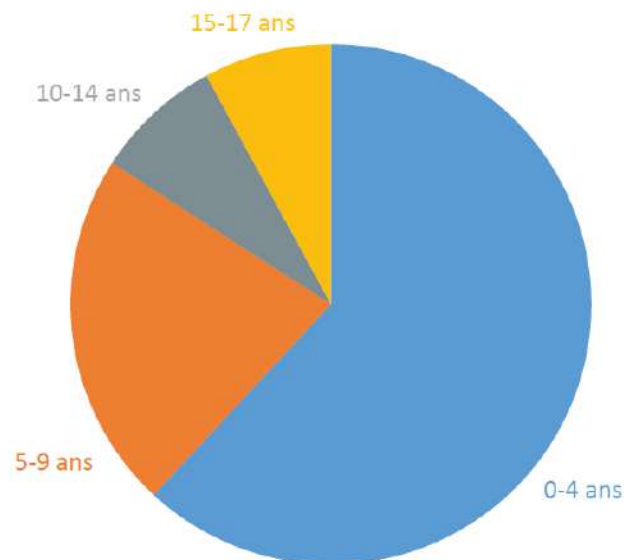
Âge et sexe des victimes décédées

Concernant les décès d'enfants dans le cadre intrafamilial, trois enfants sur cinq étaient âgés de moins de 5 ans au moment du décès (figure 5). Par ailleurs, la répartition entre filles et garçons est plus déséquilibrée en 2017 qu'en 2016 avec 36 garçons et 30 filles victimes¹⁰ contre respectivement 34 et 33 victimes en 2016.

Figure 5. Nombre d'enfants décédés dans le cadre intrafamilial enregistrés en 2017, selon l'âge des victimes au moment des faits

Source : SSMSI (base des victimes de crimes et délits enregistrés par les forces de sécurité en 2017, extraction de novembre 2018).

Note : ne sont pas comptabilisées 4 victimes dont les dates de naissance n'ont pas été renseignées.



¹⁰ Lors de l'enregistrement le sexe d'une des victimes n'a pas été renseigné.

4. ESTIMATION DES DÉPENSES EN PROTECTION DE L'ENFANCE

Pour les besoins du CNPE, la Drees a mis à disposition de l'ONPE ses données provisoires en matière de dépenses départementales en protection de l'enfance avant même de les avoir publiées. Ces dépenses ne recouvrent pas les frais induits de la protection de l'enfance, difficiles à repérer dans les comptes administratifs des conseils départementaux.

En 2017, les dépenses brutes des départements pour l'aide sociale à l'enfance s'élèvent à **7,934 milliards d'euros** pour la France métropolitaine et les départements et régions d'outremer (Drom), hors Mayotte¹¹, des dépenses en augmentation de 2 % par rapport à 2016¹².

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance comprennent celles liées aux mesures de placement (enfants confiés à l'ASE ou placés directement par le juge). Elles intègrent également les mesures d'action éducative en milieu ouvert et à domicile, les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) et les mesures de prévention spécialisée. Elles prennent en compte les autres frais de placement, les participations, les subventions et les autres dépenses pour des actions en faveur de l'enfance. Toutefois, les dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance ne tiennent pas compte des frais de personnel, à l'exception de ceux liés aux assistants familiaux.

Par ailleurs, les départements peuvent engager des recours en récupération auprès des bénéficiaires. S'ajoutent des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participation et de prestation, des mandats annulés et des subventions. En 2017, les conseils départementaux ont ainsi récupéré ou recouvré plus de 216 millions d'euros. Après déduction de ce montant, les dépenses nettes engagées par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance sont de 7,718 milliards d'euros.

¹¹ Il s'agit des données provisoires du volet « dépenses » de l'enquête Aide sociale de la Drees auprès des conseils départementaux. Dans cette enquête, les départements doivent fournir des informations issues de leurs comptes administratifs. Résultats disponibles en ligne : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/le-ralentissement-des-depenses-d-aide-sociale-des-departements-se-confirme-en>.

¹² Les dépenses départementales en protection de l'enfance s'élevaient en 2016 à 7,778 milliards d'euros, un volume légèrement moins élevé que les données provisoires que nous avons publiées en janvier 2018 qui faisaient état de dépenses s'élevant à 7,825 milliards d'euros.

Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)

Groupement d'intérêt public **Enfance en danger**

<https://www.onpe.gouv.fr>

BP 30302 – 75823 Paris Cedex 17

Tél : +33 (0)1 53 06 68 68 – Fax : +33 (0)1 45 41 38 01

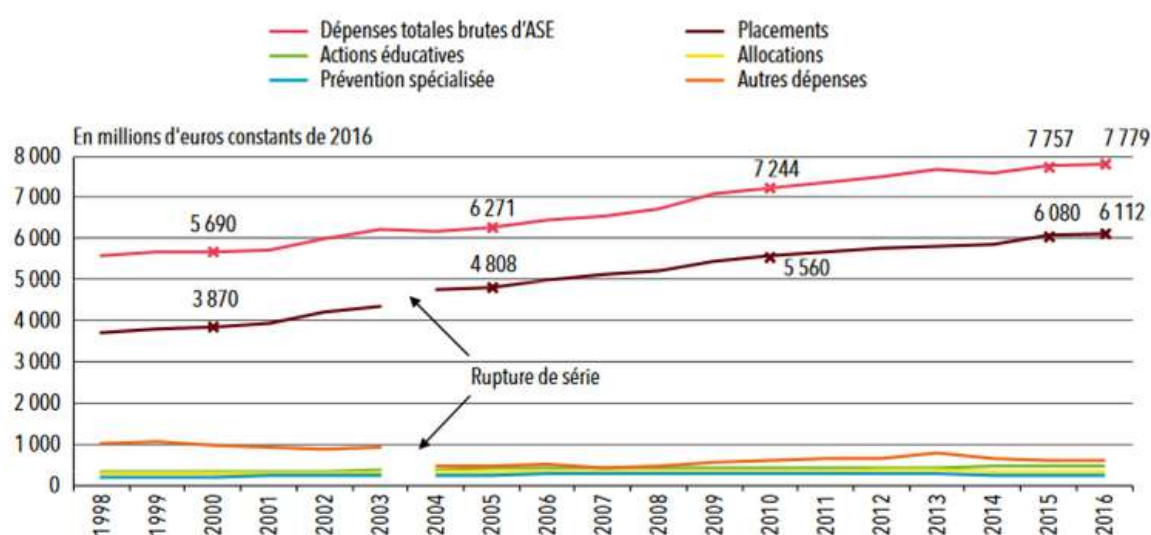
Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée Nationale par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance, présenté par Alain Ramadier (Président) et Perrine Goulet (Rapporteuse), députés (enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 3 juillet 2019), www.assemblee-nationale.fr (extraits)

[...]

C. UNE DÉPENSE PUBLIQUE MAL CONNUE MAIS SIGNIFICATIVE

Le rapport de l'ONPE indique qu'en 2017, les dépenses des départements pour l'ASE se sont élevées à près de 8 milliards d'euros (7,934 précisément), là aussi hors Mayotte. Ce montant a crû de 2 % par rapport à 2016, et de près de 40 % entre 1998 et 2016, comme l'illustre le graphique suivant.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE



Source : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/22-10.pdf>

Mais il s'agit là de dépenses « brutes », ne tenant en particulier pas compte de la rémunération des personnels administratifs, notamment des travailleurs sociaux. Au surplus, seules sont prises en compte les dépenses des départements, à l'exclusion notamment de celles engagées au titre de la protection de l'enfance par l'État (protection judiciaire de la jeunesse, par exemple). Ainsi, **le CESE évalue à environ 10 milliards d'euros le total des dépenses publiques engagées au titre de la protection de l'enfance.**

Le caractère très évaluatif de ce chiffrage illustre la **difficulté à disposer de données financières incontestables**, ce qui résulte de la diversité des coûts des mesures d'un département à l'autre, et d'une situation à l'autre. Le CESE indique ainsi que « *le prix de journée d'un établissement est en moyenne de 180/200 euros et de 100 euros [...] en famille d'accueil [et que] 10 ans de placement en établissement équivalent à 1 million d'euros* »

II. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE, À RÉINTERROGER

La gouvernance de la protection de l'enfance est intrinsèquement complexe, car de nombreux acteurs y prennent part. À cette complexité intrinsèque s'ajoute le caractère décentralisé de l'ASE, induisant logiquement des différences sur le terrain. Ces différences, voire ces inégalités de traitement, étant difficilement tolérables compte tenu de la nécessité de faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant, des structures de coordination ont été instituées, comme pour « compenser » les effets de la décentralisation. Cette logique apparaît à bout de souffle, et doit amener à réinterroger sans tabou la gouvernance de la protection de l'enfance au regard de la décentralisation, car il s'agit d'une politique régaliennne.

A. L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE A ÉTÉ DÉCENTRALISÉE AUX DÉPARTEMENTS AU DÉBUT DES ANNÉES 1980

1. Un bref rappel historique

Sans prétendre peindre une fresque pluriséculaire qui dépasse largement le cadre de ce rapport, on doit néanmoins rappeler que **la prise en charge par la collectivité des enfants privés de liens familiaux répond historiquement à un double impératif** : impératif de protection de la société contre des personnes désocialisées susceptibles d'en menacer l'unité, mais également – et sans doute de plus en plus avec le passage du temps – impératif de solidarité, inspiré par des raisons religieuses, puis morales et enfin philosophiques, pour caricaturer à grands traits.

« **Laïcisée** » au lendemain de la Révolution, la protection de l'enfance a logiquement été prise en charge par l'État central, selon la pratique jacobine alors incontestée. Les vicissitudes institutionnelles du grand XIX^{ème} siècle n'empêcheront pas l'élaboration progressive d'une législation protectrice des enfants : décret du 19 janvier 1811 concernant les enfants trouvés ou abandonnés et les orphelins pauvres, loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés, loi du 28 juin 1904 relative à l'éducation des pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux. En dépit du caractère aussi policier que suranné de son titre, cette dernière loi a jeté les bases de la législation moderne, en confiant au préfet la tutelle des pupilles de l'État et en transférant à l'État la charge des dépenses d'assistance, jusqu'alors supportée par les hôpitaux et hospices.

Ce n'est que bien plus tard que naîtra une expression fréquemment usitée pour désigner les mineurs protégés, à savoir « les enfants de la DDASS » ; ce sont en effet les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ⁽¹⁾, placées sous l'autorité du préfet donc de l'État, qui pilotaient dans les territoires la politique nationale de protection de l'enfance. Si l'expression est parfois utilisée aujourd'hui encore, c'est doublement à tort : d'une part, parce que les DDASS ont disparu il y a près de 10 ans, remplacées par les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ; d'autre part, et surtout, parce que **la protection de l'enfance est une politique décentralisée auprès des départements depuis le début des années 1980.**

¹ Créées en 1964, par la fusion des directions de la population et des affaires sociales, d'une part, et des directions de la santé publique, d'autre part.

L'article 37 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ⁽²⁾ confie en effet au département la responsabilité et le financement du service de l'aide sociale à l'enfance, comme de manière plus générale les compétences d'aide et d'action sociales à destination de la généralité des publics concernés. En pratique, c'est à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 ⁽³⁾ que les départements sont véritablement devenus les pilotes de l'ASE.

2. Le conseil départemental, pivot de la gouvernance actuelle de la protection de l'enfance

● L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ⁽⁴⁾ dispose que **l'ASE est un service non personnalisé du département**, donc sans personnalité juridique distincte, chargé d'une série de missions. [...]

[...]

Le même article précise que pour l'application de ses missions, le service de l'ASE peut faire appel à des organismes publics ou privés ou à des personnes physiques, dont il assure dans ce cas le contrôle. Autrement dit, **le conseil départemental peut gérer l'ASE directement – en régie – ou avec le concours d'établissements et de professionnels dûment habilités**. En pratique, s'il n'est pas rare que les départements gèrent directement l'accueil d'urgence par exemple, **les structures d'accueil sont le plus souvent associatives**, en relation contractuelle avec le conseil départemental. Par construction, l'accueil en famille nécessite le recours à des professionnels, salariés par le département, les **assistants familiaux**. Seul responsable du service de l'aide sociale à l'enfance, le département doit néanmoins gérer une **complexité de fait, intrinsèque à l'exécution déléguée d'un service public** (en l'espèce, auprès d'une pluralité de structures associatives et d'une multitude de familles d'accueil).

● Au-delà du seul service de l'ASE et de la potentielle multiplicité de ses exécutants, la protection de l'enfance au sens large fait intervenir des acteurs nombreux et divers, en relation plus ou moins étroite avec le département :

- la **justice**, encore à l'origine de la majorité des mesures mises en place par l'ASE (...), malgré la logique de subsidiarité introduite par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;
- l'**éducation nationale**, première émettrice d'informations préoccupantes (...);
- les **professionnels de santé** dans toute leur diversité, soit dans la phase de détection des enfants en situation de danger, soit dans le suivi sanitaire et psychologique des enfants pris en charge par l'ASE (...);
- une administration centrale productrice des normes devant être appliquées par les départements, sans pour autant exercer une quelconque tutelle sur eux. Il s'agit de la **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**, et plus particulièrement de son bureau « Protection de l'enfance et de l'adolescence » ;
- la **protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**, qui est en réalité le seul secteur de la protection de l'enfance dans lequel l'État exerce des compétences similaires à celles des départements.

² Complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

³ Adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

⁴ Qui ouvre le chapitre Ier (« Service de l'aide sociale à l'enfance ») du titre II (« Enfance ») du livre II (« Différentes formes d'aide et d'action sociales ») de la partie législative du code.

Ce sont environ 140 000 jeunes qui sont suivis par la PJJ, dont 85 000 environ au pénal.

Le suivi consiste pour la majorité (53 %) en des mesures éducatives en milieu ouvert. Néanmoins, 4 % des mesures prises aboutissent à un placement, dans des établissements publics ou dans le secteur associatif habilité, sur le même modèle donc que l'ASE.

B. LA DÉCENTRALISATION ENGENDRE AUTANT DE POLITIQUES D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE QU'IL EXISTE DE DÉPARTEMENTS.

- La Convention relative aux droits de l'enfant, également désignée sous l'acronyme CIDE (pour Convention internationale des droits de l'enfant) confie à l'État la responsabilité de la protection de l'enfance, comme c'est la règle usuelle en droit international. Son article 2 stipule en effet que « *les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune* ».

Cette responsabilité unique confiée par le droit international aux États devrait logiquement conduire à ce que la politique de la protection de l'enfance soit homogène sur l'ensemble du territoire national ; or, elle ne l'est pas.

- Le seul énoncé de la liste, même ramassée, des acteurs de la protection de l'enfance laisse entrevoir la complexité de sa gouvernance. À cet égard, le constat dressé par le CESE dans son rapport précité résume les propos tenus, sous une forme ou une autre, par la quasi-totalité des personnes auditionnées par la mission d'information, et traverse, presque comme un mantra, la littérature sur le sujet : « *Une telle complexité peut nuire à l'efficacité de la protection de l'enfance. Elle ne doit pas occasionner de différences de traitement, selon les départements, en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux des parents et des enfants. C'est pourtant ce qui est constaté, dans un contexte de tensions budgétaires et compte tenu de la variété des choix politiques des départements* ».

En soi, le constat de la diversité des pratiques entre départements n'a rien d'étonnant, s'agissant d'une politique décentralisée ; il est même d'une certaine manière conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution, qui dispose en son troisième alinéa que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Dès lors qu'une compétence est confiée à une collectivité territoriale, celle-ci peut l'exercer comme elle l'entend, dans le respect de la loi bien sûr, mais sans tutelle d'une autorité supérieure. Le seul contrôle exercé par l'État sur les actes des collectivités est un contrôle de légalité, opéré par le préfet, mais pas un contrôle de type hiérarchique, qui tendrait à s'assurer de la bonne exécution d'une politique publique définie au niveau national.

Corollaire de leur libre administration, les collectivités territoriales exercent les compétences qui leur sont conférées avec les moyens budgétaires dont elles disposent, le terme « disposent » revêtant ici un sens double : d'une part, les moyens des collectivités sont limités au budget voté par leur conseil élu, sans « droit de tirage » supplémentaire sur des crédits d'État leur permettant si besoin d'assumer des dépenses imprévues ; d'autre part, le conseil élu alloue librement les recettes dont il dispose à des dépenses dont il fixe librement l'ordre de priorité. En matière d'aide sociale à l'enfance, les départements sont donc contraints d'assumer les missions que la loi leur confie avec leur budget propre, ce qui peut s'avérer en soi difficile lorsqu'un département « pauvre » doit mettre en place des mesures d'ASE particulièrement nombreuses ⁽⁵⁾ ; et certains départements peuvent consacrer proportionnellement davantage de moyens que d'autres à l'ASE, selon leurs priorités politiques. L'analyse des réponses des conseils départementaux au questionnaire de la rapporteure, évoqué en introduction, montre une très grande disparité des budgets consacrés à l'ASE, dans un rapport du simple au triple (de 5,3 à 18,8 % du budget total sur l'échantillon étudié).

Avant toute chose, il faut préciser qu'il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur les choix de tel ou tel département, la rapporteure étant bien consciente de la charge que représente pour chacun la gestion du service de l'ASE. L'objectif est simplement d'**interroger la compatibilité de cette diversité avec ce qui doit être *in fine* le seul objectif de la protection de l'enfance, à savoir la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant, avec une égale exigence sur l'ensemble du territoire.**

- Les diversités de pratiques face à des situations pourtant identiques, générées par le caractère décentralisé de l'aide sociale à l'enfance, sont trop nombreuses et variées pour faire l'objet, ici et sans doute même où que ce soit, d'une recension exhaustive. Comme l'indiquait lors de son audition la directrice de l'ONPE, « *les données montrent des disparités importantes entre les territoires. Quant aux phénomènes explicatifs, voilà une autre question, qui constitue un énorme travail de fond* ».

[...]

La question des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) est à elle seule une illustration des contradictions de la gouvernance de la protection de l'enfance, puisque leur création, nécessaire à l'amélioration de la gouvernance locale, est freinée par les problèmes de gouvernance nationale. Instaurés par la loi du 5 mars 2007 et renforcés par la loi du 14 mars 2016, les ODPE sont des structures ⁽⁶⁾ placées sous l'autorité du président du conseil départemental, et réunissant les différents acteurs de la protection de l'enfance afin de mutualiser les connaissances et les pratiques (...). Il s'agit donc de prendre en compte le caractère pluridisciplinaire et en conséquence « pluriadministratif » de la politique publique de la protection de l'enfance, au niveau local. Mais la mise en œuvre de cet outil de réponse à la complexité intrinsèque de la protection de l'enfance se heurte à une difficulté résultant du caractère essentiellement décentralisé de cette politique publique, puisqu'en 2018 seuls 74 départements avaient mis en place un ODPE (7 n'en ayant prévu aucun, 17 en ayant lancé la constitution et 2 ayant mis en place des observatoires plus larges assurant la mission des ODPE). Ces chiffres figurent dans le rapport précité de l'ONPE, qui est lui-même un organisme créé afin de disposer d'une vision consolidée au niveau national, que la décentralisation ne permet pas.

[...]

⁵ Cf. infra la problématique spécifique des MNA.

⁶ Légères, puisqu'il s'agit en pratique de réunions périodiques.

C. LA LOGIQUE DE COORDINATION NATIONALE D'UNE POLITIQUE DEMEURANT DÉCENTRALISÉE POURRAIT AVOIR ATTEINT SES LIMITES.

1. Des organismes nationaux ont été créés afin d'améliorer le niveau d'information et de tenter de mieux coordonner les actions de protection de l'enfance.

● La diversité des pratiques selon les territoires, et le déficit d'informations consolidées qui en résulte quasi-automatiquement, ont été constatées assez rapidement après la décentralisation. Le site Internet de l'ONPE ⁽⁷⁾ indique ainsi que dès les années 1990, « *le développement de l'observation et de l'évaluation dans le champ de la protection de l'enfance est apparu nécessaire* », plusieurs rapports publics ayant abouti aux constats suivants :

- « *des systèmes d'informations limités ;*
- « *des pratiques mises en œuvre en protection de l'enfance à travers les différentes prestations et les modes d'intervention peu référencées, avec une extrême diversité en fonction des services ou des territoires ;*
- « *des connaissances scientifiques faibles et sans capitalisation* ».

Ces constats ont abouti à la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance. Associé au Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (...), l'ONED, devenu **Observatoire national de la protection de l'enfance** avec la loi du 14 mars 2016, constitue le groupement d'intérêt public «Enfance en danger» (GIPED).

Aux termes de l'article L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles, le GIPED est chargé « *d'exercer, à l'échelon national, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger* ». Au sein du GIPED, l'ONPE est chargé de collecter et de synthétiser l'information disponible concernant les différents aspects de la protection de l'enfance, auprès de l'ensemble de ses acteurs. [...]

● La loi du 14 mars 2016 a institué, en plus de l'ONPE, un **Conseil national de la protection de l'enfance** (CNPE). Placé – du moins formellement – auprès du Premier ministre, le CNPE est « *chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre* » (article L. 112-3 du CASF). Comme une allégorie de la difficulté à articuler gestion décentralisée de l'ASE et volonté de limiter les effets de la diversité induite par cette gestion, la loi précise que le CNPE « *promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales* ». [...]

⁷ <https://onpe.gouv.fr/lhistoire>

« La protection de l'enfance victime d'une stratégie à courte vue. »,
Jean-Pierre Rosenczveig, *www.lemonde.fr*, 23 janvier 2019 (extraits)

La protection de l'enfance victime d'une stratégie à courte vue.

Indéniablement le dispositif de protection de l'enfance est en difficulté.

On peut, on doit s'attacher, aux dysfonctionnements institutionnels tels que ceux restitués récemment dans le reportage télévisé diffusé sur la 3. On trouve dans les violences institutionnelles observées des faiblesses humaines classiques, mais qui se développent d'autant plus que les services sont en manque de personnels, en défaillance d'encadrement, en flux tendus. On peut, on doit faire le procès des personnes, mais on ne manquera pas également d'interroger ce qui a conduit une nouvelle fois à ce type de débordements qui, pour n'être pas généralisés, sont réels et ne doivent d'aucune manière être niés ou minimisés.

Car fondamentalement le dispositif actuel est en grande fragilité et pas nécessairement protecteur pour les enfants qu'il a en charge ou pour lesquels il devrait intervenir. Plus grave encore, on peut craindre pour les années qui viennent pour les enfants qui en pâtissent aujourd'hui.

On doit s'inquiéter que tant de mesures civiles comme pénales prononcées par des magistrats, ne soient pas mises en œuvre (conf. la position de 250 juges des enfants dans la foulée du T.E. de Bobigny); que les mesures d'investigation qui s'imposent pour bien comprendre une situation d'enfant en danger ne soient pas diligentées en temps et en heure et que trop de mises à l'abri qui s'imposent sur ordre judiciaire ou à la demande de parents ou d'enfants ne soient pas effectuées comme il le faudrait. On en est à penser qu'un accueil à l'hôtel est le moindre mal !

On doit être choqué, scandalisé, mais il y a plus grave encore : **tous les dispositifs de prévention des difficultés familiales et sociales sont désormais dans le rouge.**

De longue date – 1970 – le service social scolaire, le service de santé scolaire, la psychiatrie infanto-juvénile sont exsangues, mais aujourd'hui la Protection Maternelle Infantile indispensable dans « les quartiers » souffre, la Prévention spécialisée a déjà disparu de 17 départements et trop d'enfants porteurs de handicap ne trouvent pas une réponse adaptée à leurs besoins, soins et scolarité. Doit-on ajouter que la pédiatrie elle-même traverse une crise d'effectifs sérieuse ?

En d'autres termes, tous les dispositifs de proximité sur lesquels les parents les plus modestes ou en difficulté pouvaient s'appuyer sont en voie de s'estomper les laissant seuls avec des situations qui ne peuvent que s'aggraver. L'enfant en difficulté à la maison et/ou à l'école va voir un fossé se creuser entre lui et les autres ; l'enfant en quête d'une autorité protectrice sécurisante va se retrouver dans des situations de toute puissance multipliant très tôt le passage à l'acte avec des pratiques d'auto-destruction ou d'agression sociale.

Il ne s'agit pas de noircir le tableau en avançant que tout le dispositif est bloqué. Il fonctionne au quotidien et mieux que beaucoup, y compris des professionnels le croient. Ainsi si 24 % des SDF sont issus de l'ASE, l'immensité des enfants ayant croisé l'ASE ne sont pas des SDF ! La rupture de la chaîne de l'exclusion est bien plus fréquente qu'on le prétend. Et au risque d'en surprendre, quand beaucoup affirment que la machine ASE maintient la chaîne de l'exclusion, en vérité somme toute peu d'enfants de l'ASE retrouvent leurs propres enfants confiés à l'ASE, preuve que la plupart des familles réussissent à s'autonomiser des services sociaux.

D'évidence la charge que l'ASE – et donc les départements – doit assumer depuis 20 ans s'est alourdie quand d'une manière générale la charge des conseils départementaux a explosé.

On doit y voir l'impact de « la crise », mais l'arrivée de jeunes personnes migrantes sans accompagnement parental, mineurs ou pas, y a contribué en faisant peser sur les départements une charge financière importante qu'on peut chiffrer aujourd'hui à 800 millions sur un budget d'un peu moins de 8 milliards d'euros. En 2018, 17 000 des enfants accueillis étaient des mineurs étrangers isolés. Cette pression explique en partie mais pas en totalité que la hausse d'enfants accueillis physiquement sur l'année soit désormais de 170 000 enfants quand ils étaient de 135 -140 000 voici 5 ans.

Dans le même temps le budget des ASE a certes cru – quand d'autres fléchissaient -, mais pas à due concurrence des besoins. Cette croissance est désormais érodée. Dès lors il apparait bien qu'au regard des 350 000 enfants en charge – aux 170 000 accueillis s'ajoutent les 150 000 vivant chez eux suivis par des services sociaux et ceux qui bénéficient d'une aide financière – les moyens mobilisables pour chaque situation ont décliné. Force est de dire qu'aujourd'hui la protection de l'enfance est impactée elle aussi par la crise des budgets publics.

Les torts entre l'Etat et les départements sont partagés. Il ne sert à rien de les opposer quand ils sont en co-responsabilité. L'Etat ne tient pas et de longue date ses engagements propres (les mesures pénales, la santé scolaire et la médecine scolaire, etc. relèvent de son budget) ; il s'est désengagé en 2008 des jeunes majeurs, surtout il n'a pas aidé en temps utile et à sa juste mesure à la prise en charge des MENA, voire il a dénié ses responsabilités depuis 1995 – sur une question d'enjeu national. Les départements ont aussi leurs limites dans les choix effectués, mais objectivement tous n'ont pas les mêmes moyens et les mêmes stratégies (conf. les disparités sur les aides financières aux familles précaires). Ajoutons que le secteur associatif habilité, bras armé de la protection de l'enfance d'Etat et départementale, sans lequel les administrations seraient mains quasiment nues, demeure très dépendant de la puissance publique. Il n'a quasiment jamais de ressources propres et il travaille presque exclusivement sur mandat. Il pâtit du manque d'articulations au sein de la puissance publique. Plus que jamais il lui faut développer sa capacité d'auto-financement pour avoir un secteur humanitaire propre.

Il est grand temps de se sortir de ce piège dans lequel nous sommes car le réveil à échéance de 5 à 10 ans risque d'être gravissime. On l'a vu avec la montée de l'embrigadement chez des jeunes laissés généralement à la dérive voici une bonne dizaine d'années.

Une vraie politique de protection de l'enfance s'impose qui, elle-même, soit le sous-ensemble d'une politique globale de l'enfance. Le combat contre la pauvreté et pour l'accès assuré de tous les enfants dès le primaire aux fondamentaux [...] est insuffisant !

Tout simplement il faut que l'enfance redevienne explicitement un sujet de politique publique et que, sous la férule de l'Etat s'engageant et tenant ses promesses – et déjà d'un ministre -, collectivités territoriales et secteur associatif habilité trouvent leur place et assument leur mission en formant le souhait que la société civile soit mieux mobilisée qu'elle l'est aujourd'hui : la protection de l'enfance ne peut pas être le fait que des professionnels et des institutions publiques ou privées.

Projetons-nous avec lucidité ! Une société à l'américaine se dessine avec une partie de la population abandonnée à elle-même, libéralisme oblige, ou au dispositif caritatif. La fin des missions de service public est à nos portes, ici plus qu'ailleurs. Le dispositif est fragile et peut s'effondrer. Et encore plus qu'il est souvent mal connu de la population, des médias et des politiques eux-mêmes.

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS EXTERNE

5^{ème} épreuve d'admissibilité

FINANCES PUBLIQUES

(durée : trois heures – coefficient 3)

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter.

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et à analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou de plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et à commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

SUJET

Question n° 1 : La cession d'actifs publics : enjeux et perspectives (*notée sur 6 points*)
(en vous appuyant notamment sur le document n° 1)

Question n° 2 : La suppression de la taxe d'habitation : modalités et impacts pour les finances publiques locales (*notée sur 8 points*)
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 2 et 2 bis)

Question n° 3 : La gratuité des services publics de secours (*notée sur 6 points*)
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 3 à 5)

	Documents joints	Pages
1.	Rapport financier 2018-2019 de l'Agence des participations de l'État, <i>www.economie.gouv.fr</i> , pages 13 et 14 (extrait)	1
2.	Résumé de l'exposé des motifs de l'article 5 du Projet de loi de finances pour 2020 : suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales, <i>www.performance-publique.budget.gouv.fr</i> , page 69 (extraits)	3
2bis.	Guide statistique de la fiscalité directe locale 2018, ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales – Direction Générale des Collectivités Locales, <i>www.collectivites-locales.gouv.fr</i> , 33 ^{ème} édition, octobre 2019, page 7 (extrait)	3
3.	Articles L. 1424-42 et L. 2331-4 du Code général des collectivités territoriales, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	4
4.	Article 2-7 du Code de procédure pénale, <i>www.legifrance.gouv.fr</i>	4
5.	Conseil d'État, 10 août 1918, Société Cinéma National, <i>Recueil des arrêts du Conseil d'Etat</i> , tome 88 ^{ème} 2 ^{ème} série, année 1918, page 853 (extrait)	5

Liste des sigles :

DGFIP : Direction générale des finances publiques

REI : Recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale

DGCL : Direction générale des collectivités locales

1. Faits significatifs de la période

1.1 MOUVEMENTS DE PÉRIMÈTRE

1.1.1 Mouvements de périmètre réalisés par l'Etat

L'année 2018 a été marquée par plusieurs opérations de cessions de titres relatives à des sociétés non contrôlées par l'Etat (notamment Safran et Engie), par l'acquisition de titres des sociétés Orano et Chantiers de l'Atlantique ainsi que par la mise en place du Fonds pour l'Innovation et l'Industrie (« FII »), doté en numéraire et en titres par l'État.

Ces opérations s'inscrivent dans la politique de l'Etat actionnaire redéfinie en 2018 et consacrée par la loi pour la croissance et la transformation des entreprises (« loi PACTE », promulguée le 22 mai 2019). Les deux axes prioritaires sont les suivants : l'investissement dans l'avenir et la protection de la souveraineté nationale.

Les cessions d'actifs permettent ainsi d'obtenir les moyens de préparer l'avenir en permettant le financement d'innovations de rupture d'une part, et en contribuant au désendettement de la France d'autre part.

Certaines cessions ont ainsi vocation à abonder le FII et remplacer les titres initialement mis à disposition du Fonds par de nouvelles dotations en numéraire. Les opérations en préparation et annoncées dans le cadre de la loi PACTE, n'ont pas d'incidence sur les comptes de l'exercice 2018 (...).

Cession de titres Safran

Conformément à un arrêté du 1er octobre 2018, l'Etat a cédé 2,35 % du capital de Safran pour 1,2 Md€ (10 410 000 actions à un cours de vente de 119,65 €).

Au 31 décembre 2018, l'Etat reste le premier actionnaire de Safran avec 11,01 % du capital.

Dans les comptes combinés, cette opération s'est matérialisée par une variation négative de périmètre de 333 M€, enregistrée directement en capitaux propres.

L'Etat a comptabilisé dans ses comptes un résultat de cession positif de 1,2 Md€.

Cession de titres Engie

Conformément à un arrêté du 26 juin 2018, l'Etat a cédé au cours de l'exercice 0,45 % du capital d'Engie pour 152 M€ (11 111 111 actions à un cours de 13,65 €).

À l'issue de cette opération, l'Etat demeurerait le premier actionnaire d'Engie avec 23,6 % du capital et 34,5 % des droits de vote.

Cette cession est destinée aux salariés du groupe Engie, conformément à l'article 31-2 de l'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 précité, à la suite d'une cession de 100 millions d'actions en janvier 2017 auprès du secteur privé. Au total, sur les années 2017 et 2018, 22 111 111 actions ont été rétrocédées aux salariés, représentant 0,9 % du capital de la société.

Dans les comptes combinés, cette opération s'est matérialisée par une variation négative de périmètre de 254 M€, enregistrée directement en capitaux propres.

L'Etat a comptabilisé dans ses comptes un résultat de cession nul.

[...]

Résumé de l'exposé des motifs de l'article 5 du Projet de loi de finances pour 2020 : suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales, www.performance-publique.budget.gouv.fr, page 69 (extraits)

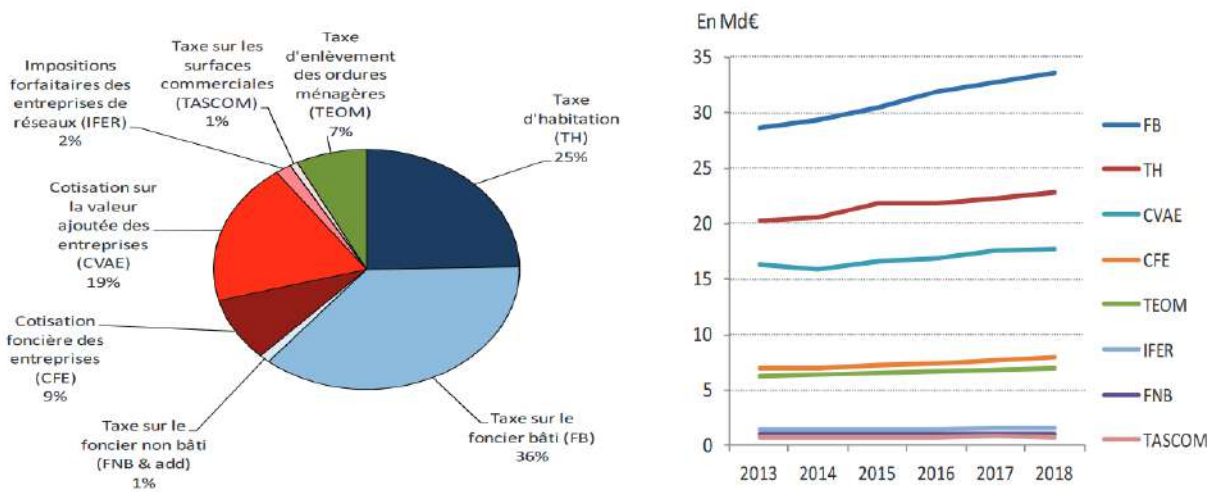
Document n° 2

Dans la lignée de la loi de finances pour 2018 et conformément à l'engagement du Président de la République, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Pour 80 % des foyers fiscaux, la taxe d'habitation sera définitivement supprimée en 2020, après avoir été allégée de 30 % en 2018 puis de 65 % en 2019. Pour les 20 % des ménages restants, l'allègement sera de 30 % en 2021, puis de 65 % en 2022. En 2023, plus aucun foyer ne paiera de taxe d'habitation sur sa résidence principale. Cette réforme constitue la plus grande baisse d'impôt de ces dernières décennies. Elle bénéficiera au total à 24,4 millions de foyers pour un gain moyen de 723€. Par souci de justice fiscale, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants sera maintenue.

Guide statistique de la fiscalité directe locale 2018, ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales – Direction Générale des Collectivités Locales, www.collectivites-locales.gouv.fr, 33^{ème} édition, octobre 2019, page 7 (extrait)

Document n° 2 bis

Graphique 2 - Produits de la fiscalité directe locale, selon le type de taxes



Source : DGFIP, REI 2018; calculs DGCL.

Articles L. 1424-42 et L. 2331-4 du Code général des collectivités territoriales, *www.legifrance.gouv.fr* (extraits)

Document n° 3

Art. 1424-42 [in. Partie législative / Première Partie : Dispositions générales / Livre IV : Services publics locaux / Titre II : Dispositions propres à certains services publics locaux / Chapitre IV : Services d'incendie et de secours]

Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L. 1424-2.

S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration.

[...]

Art. 2331-4 [in. Partie Législative / Deuxième partie : La commune / Livre III : Finances communales]

Les recettes non fiscales de la section de fonctionnement peuvent comprendre :

[...]

15° Le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs. Cette participation, que les communes peuvent exiger sans préjudice des dispositions applicables aux activités réglementées, aux intéressés ou à leurs ayants droit, peut porter sur tout ou partie des dépenses et s'effectue dans les conditions déterminées par les communes ;

[...]

Article 2-7 du Code de procédure pénale, *www.legifrance.gouv.fr*

Document n°4

En cas de poursuites pénales pour incendie volontaire commis dans les bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements, les personnes morales de droit public peuvent se constituer partie civile devant la juridiction de jugement en vue d'obtenir le remboursement, par le condamné, des frais qu'elles ont exposés pour lutter contre l'incendie.

COMMUNES. – Maires et adjoints. – Police municipale. – Spectacles publics. – Services de police et d'incendie. – Rémunération.

N'est pas entaché d'excès de pouvoir l'arrêté par lequel un maire décide que la rémunération des services spéciaux de police et d'incendie, assurés par la municipalité dans les établissements cinématographiques exploités par une société, sera supportée par cette dernière.

En effet, si, en principe les services organisés tant pour maintenir le bon ordre que pour prévenir les sinistres constituent des services municipaux dont les dépenses incombent à la généralité des habitants de la commune, les entreprises de spectacles publics nécessitent, en ce qui concerne la police et le danger d'incendie, une surveillance toute spéciale excédant les besoins normaux auxquels la commune est tenue de pourvoir à ses frais, et, dès lors, ces charges supplémentaires doivent être supportées par les intéressés eux-mêmes.

Si aucun texte de loi ne permet le recouvrement des sommes dont il s'agit par voie de taxes, il appartient à la commune d'en réclamer le remboursement dans les formes prévues par l'article 154 de la loi du 5 avril 1884.

Procédure. – Conseil d'Etat. – Délai. - La société requérante n'ayant pas attaqué dans le délai légal le règlement municipal mettant à sa charge les frais des services spéciaux de police et d'incendie, elle est néanmoins recevable à discuter la légalité de ce règlement à l'occasion de l'application qui lui en est faite par des arrêtés du maire.

Recours pour excès de pouvoir. – Recours parallèle - La circonstance que la société requérante pourrait éventuellement contester devant telle juridiction que de droit les charges qui lui ont été imposées ne saurait avoir pour effet de rendre irrecevable le recours pour excès de pouvoir formé par elle en vue de faire décider que lesdites charges manquent de base légale (...).

[...]

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS INTERNE

5^{ème} épreuve d'admissibilité

FINANCES PUBLIQUES

(durée : trois heures – coefficient 3)

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter.

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et à analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou de plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et à commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

SUJET

Question n° 1 : A quoi servent les lois de finances rectificatives ? (notée sur 7 points)

(en vous appuyant notamment sur les documents n° 1 à 5)

Question n° 2 : Peut-on « verdir » le budget de la France ? (notée sur 6 points)

(en vous appuyant notamment sur les documents n° 6 à 8)

Question n° 3 : Les départements peuvent-ils faire face à leurs dépenses ? (notée sur 7 points)

(en vous appuyant notamment sur les documents n° 9 et 10)

	Documents joints	Pages
1.	Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, article liminaire, www.legifrance.gouv.fr	1
2.	Avis n° HCFP-2020-1 du 17 mars 2020 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, www.legifrance.gouv.fr (extrait)	1
3.	Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, article liminaire, www.legifrance.gouv.fr	1
4.	Avis n° HCFP-2020-2 du 14 avril 2020 relatif aux prévisions macro-économiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, www.legifrance.gouv.fr (extraits)	2
5.	Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 - loi de finances pour 2019, www.conseil-constitutionnel.fr (extrait)	2
6.	« La France va se doter d'un « budget vert » en 2021 », Victor Miget, www.euractiv.fr , 27 septembre 2019	2
7.	« Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », rapport IGF/CGEDD, www.cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr , page 17, septembre 2019 (extrait)	3
8.	« Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », rapport IGF/CGEDD, www.cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr , annexe III pages 46 et 47 (adapté) septembre 2019 (extraits)	4
9.	Dépenses et recettes des départements (France dont DROM), 2010-2019, en Md€ – d'après budgets primitifs des départements (DGCL), (adapté)	5
10.	Dépenses sociales des départements (France dont DROM hors Mayotte) 2010-2018, indice 100 en 2010 – d'après résultats de l'enquête annuelle Aide sociale 2018, www.drees.solidarites-sante.gouv.fr (adapté)	5

Liste des sigles et anglicismes :

ACTP : Allocation compensatrice pour tierce personne

APU : Administrations publiques

CAS : Centre d'analyse stratégique

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DROM : Départements et régions d'outre-mer

HCFP : Haut conseil des finances publiques

I4CE : Institut de l'économie pour le climat (Institute for climate economics)

IGF : Inspection générale des finances

JORF : Journal officiel de la République Française

LFI : Loi de finances initiale

LFR : Loi de finances rectificative

LTECV : Loi de transition énergétique pour la croissance verte

OAT : Obligation assimilable du Trésor

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONG : Organisation non gouvernementale

PCH : Prestation de compensation du handicap

PLFR : Projet de loi de finances rectificative

PNE : Protection de la nature et de l'environnement

RMI : Revenu minimum d'insertion

RSA : Revenu de solidarité active

RSO : Revenu de solidarité

SDES : Service de données et études stratégiques

TIC : Taxe intérieure de consommation

TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

TE : Transition énergétique

Note du jury

Green budgeting : budgétisation environnementale

Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, article liminaire, www.legifrance.gouv.fr **Document n° 1**

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2020 s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut [*])

	Prévision d'exécution 2019 (*)	Prévision 2020
Solde structurel (1)	- 2,2	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	- 0,0	- 1,3
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,9	- 0,4
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,1	- 3,9

(*) Le déficit provisoire de l'année 2019 sera publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques à la fin du mois de mars 2020 (compte provisoire des administrations publiques pour 2019).

Avis n° HCFP-2020-1 du 17 mars 2020 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, www.legifrance.gouv.fr (extrait) **Document n° 2**

[...] **I-Scénario macroéconomique pour 2020** [...]

12. Le Haut Conseil souligne que le contexte d'incertitude exceptionnellement élevée résultant de la crise sanitaire affecte toute prévision macroéconomique d'une grande fragilité. Il note que le scénario du Gouvernement présenté dans ce projet de loi de finances rectificative repose sur deux hypothèses fortes, celle d'un confinement limité à un mois et celle d'un retour rapide à la normale de la demande française comme étrangère, qui ne sont pas acquis, si bien que la dégradation du cadre macroéconomique pourrait être plus marquée que prévu par le PLFR pour 2020.

[...]

Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, article liminaire, www.legifrance.gouv.fr **Document n° 3**

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2020 s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut) (*)

	Exécution pour 2019	Loi de finances initiale pour 2020	Prévision pour 2020
Solde structurel (1)	- 2,0	- 2,2	- 2,0
Solde conjoncturel (2)	0,0	0,1	- 5,3
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 1,0	- 0,1	- 1,7
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,0	- 2,2	- 9,1

(*) Les montants figurant dans le présent tableau sont arrondis au dixième de point le plus proche ; il résulte de l'application de ce principe que le montant arrondi du solde effectif peut ne pas être égal à la somme des montants entrant dans son calcul.

[...]

III-Observations relatives aux finances publiques [...]

55. Le Haut Conseil souligne que les fortes incertitudes qui portent sur les prévisions macroéconomiques affectent le scénario de finances publiques présenté dans le 2^{ème} PLFR, notamment s'agissant des recettes fiscales et sociales. Des risques significatifs pèsent également sur le montant des dépenses, résultant en particulier des dispositifs nouveaux mis en place ou de ceux qui pourraient être prochainement décidés pour faire face à la crise. Dès lors, le déficit public pourrait être plus dégradé que prévu par le 2^{ème} PLFR (-9 points de PIB).

56. Le Haut Conseil note que le déficit structurel pour 2020, tel qu'estimé par le Gouvernement, serait identique à celui de 2019. La signification qui s'attache à cette évaluation dans le contexte actuel est néanmoins très limitée. L'évaluation du déficit structurel pourrait être remise en cause par la suite si certaines des dépenses liées à la crise sanitaire étaient pérennisées et si l'évaluation du PIB potentiel devait être revue à la baisse.

57. Le Haut Conseil relève qu'après une hausse quasi ininterrompue entre 2008 et 2019, le ratio de dette, qui atteignait 98 points de PIB en 2019, augmenterait fortement en 2020 pour atteindre 115 points de PIB.

[...]

Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 - loi de finances pour 2019, *www.conseil-constitutionnel.fr* (extrait)

[...]

- Sur la sincérité de la loi de finances :

13. Selon les députés requérants, faute d'avoir suffisamment pris en compte les conséquences des mesures nouvelles prévues par le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales à l'origine de la loi du 24 décembre 2018 (...), la loi de finances contreviendrait au principe de sincérité budgétaire. Ils estiment que cette loi repose sur des prévisions de déficit fondées sur des mesures non encore adoptées, comme la taxe sur les grandes entreprises du numérique ou le report de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, et sur des mesures d'économie qui ne se sont pas traduites par des baisses des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspondants. Enfin, ils dénoncent la reconduction, pour certains programmes budgétaires, des mêmes niveaux de crédits que les années précédentes, alors que plusieurs études auraient dénoncé, par le passé, la sous-dotation de ces programmes.

14. Selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

[...]

« La France va se doter d'un « budget vert » en 2021 », Victor Miget, *www.euractiv.fr*, 27 septembre 2019

Le budget 2021 intégrera un «budget vert» : une évaluation de l'ensemble des recettes et dépenses budgétaires et fiscales au regard de leur impact sur l'environnement. Le Journal de l'Environnement.

La France aura son « budget vert ». L'annonce a été faite, le 25 septembre, par le ministre des Comptes publics, à l'occasion de la présentation par l'Inspection générale des finances (IGF) et le CGEDD d'une méthodologie d'évaluation du budget de l'Etat. Laquelle permet de passer en revue recettes et dépenses de l'Etat en fonction de leur impact sur la biodiversité, le climat, l'eau, les déchets et la lutte contre les pollutions (air, sols, etc.).

L'IGF et le CGEDD ont attribué une cotation (de -1 à +3) aux différentes dépenses de l'Etat, afin d'évaluer leur impact sur ces différents objectifs. Afin de joindre la théorie à la pratique, l'IGF s'est essayé à l'exercice sur les dépenses du budget 2019.

Les résultats

Résultat ? 25 milliards d'euros de dépenses ont été jugées nuisibles au moins pour l'une des six thématiques du Green Budgeting, dont 20 milliards sont classés totalement défavorables. Difficulté : certains budgets ont parfois des effets positifs et négatifs. N'émettant pas de CO2, l'énergie nucléaire est louée pour son impact négligeable pour le climat. Elle est critiquée pour sa production de déchets, parfois dangereux.

Une grande partie (15,2 Mds) des dépenses défavorables sont constituées des exonérations sur la fiscalité des carburants et de l'énergie : 12,2 Mds euros relatifs à l'exonérations ou des taux réduits sur la TICPE relative aux carburants, 1,3 Md de taux réduit de TIC sur l'électricité et le reste relatif au logement neuf générant de l'artificialisation des sols.

Les dépenses favorables à au moins un objectif environnemental s'élèvent à 35 Mds d'euros. Dont 9,7 Mds d'euros liés à la production d'énergie et l'industrie (soutien aux énergies renouvelables, achat par l'Etat d'énergie renouvelable...). Ou encore de 7,3 à 9,5 Mds pour les transports (soutien au ferroviaire, aux véhicules propres...).

L'intégrer dans le processus de décision

Demandé par l'OCDE, ce « budget vert », complétera le budget annuel, afin de favoriser une meilleure réaffectation des deniers de l'Etat. «Ce travail est très original. Il est parcellaire, car il n'est que sur l'évaluation du budget de 2019 [...] Ce qu'il y a de plus important c'est de prendre cette méthodologie, et de se mettre d'accord sur des instruments qui vont nous permettre de construire un projet de loi de finances (PLF) 2021 vert », a expliqué le ministre de l'Action et des comptes publics, Gérard Darmanin.

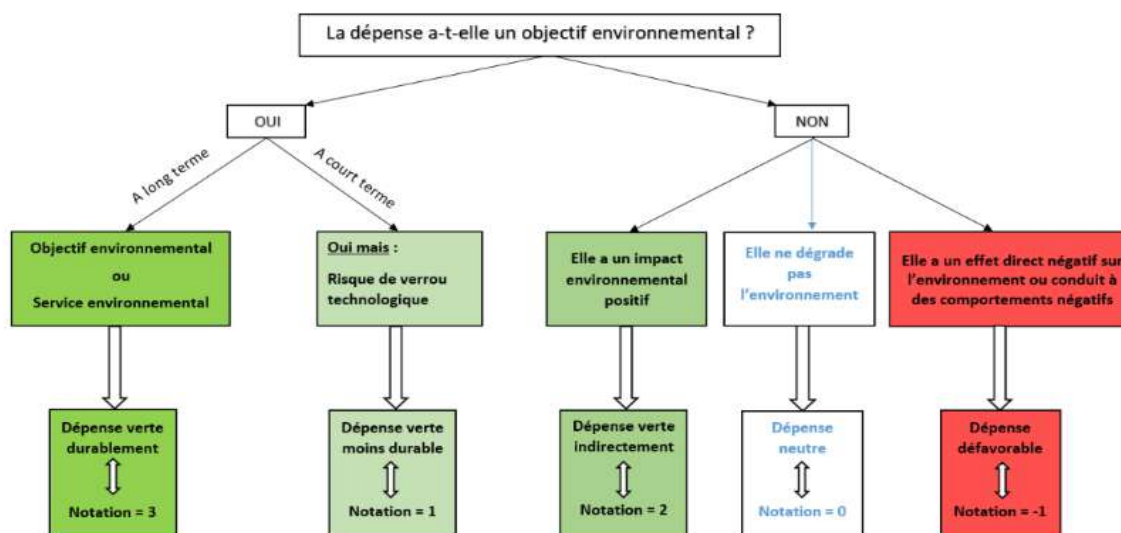
Le gouvernement considère cette classification comme un dispositif politique, grâce auquel « le législateur empêchera à l'avenir de prendre des mesures néfastes », indique la directrice du Budget, Amélie Verdier.

Dans un communiqué commun, Oxfam, le Réseau action climat et le Secours catholique estiment que l'évaluation du budget de l'Etat «est une démarche essentielle mais [...] pour être cohérent avec les engagements de la France il faudra rapidement supprimer les financements néfastes pour le climat ».

«Il est impératif que le gouvernement présente un calendrier progressif de suppression des subventions défavorables à la transition écologique», poursuivent les ONG. Dans un premier temps, la méthode sera mise en discussion et devra être approuvée par le Haut conseil pour le climat et le gouvernement.

« Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », rapport IGF/CGEDD, www.cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr, page 17, septembre 2019 (extrait)

(...) Arbre de décisions pour l'évaluation des dépenses budgétaires et fiscales



Source : Mission.

« Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », rapport IGF/CGEDD, www.cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr, annexe III pages 46 et 47 (adapté) septembre 2019 (extraits)

Présentation synthétique des principales méthodes de classement des dépenses recensées par la mission en termes d'impact environnemental

	Jaune PNE	Document de politique transversale Climat	Jaune TE	OAT verte	I4CE – panorama des investissements	Compte de l'environnement (SDES)	Green budgeting Irlande
Fondement juridique	LFI 1990	LFR 2005	Loi 2015 LTECV	Arrêté du 23 janvier 2017	Loi 2015 LTECV	Règlement européen 538/2014	ND*
Périmètre retenu	Etat + opérateurs concernés	Etat	Etat + CAS et opérateurs concernés	Etat seul	Tout secteur institutionnel dont APU	Tout secteur institutionnel dont APU	Etat
Nature (recettes/type de dépenses)	Toutes dépenses budgétaires dont dépenses fiscales	Toutes dépenses budgétaires dont dépenses fiscales	Dépenses et recettes au service de la transition énergétique	Toutes dépenses budgétaires y compris dépenses fiscales	Investissements seulement	Dépenses totales tout secteur institutionnel	Dépenses budgétaires
Objectifs environnementaux	Atténuation du changement climatique	X	X	X	X		X
	Adaptation au changement climatique		X	X	X		X
	Biodiversité	X			X	X	X
	Economique circulaire et gestion des déchets	X				X	
	Lutte contre la pollution (air, eau, sol, bruit)	X		X	X	X	X
	Gestion de la ressource en eau	X				X	X
Comptabilisation partielle ou totale des dépenses	Totale	Partielle (approche surcoût pour effet direct et part climat pour effet indirect)	Totale	Totale	Partielle pour le bâtiment (surcoût) Totale pour les autres investissements	Totale sauf pour biens « adaptés » (surcoût)	Totale
Existence d'un processus d'évaluation détaillé	Non	Non	Non	Oui (comité d'évaluation et auditeur et second évaluateur)	Non	Non	?

* non déterminé

Dépenses et recettes des départements (France dont DROM), 2010-2019, en Md€
 – d'après budgets primitifs des départements (DGCL), (adapté)

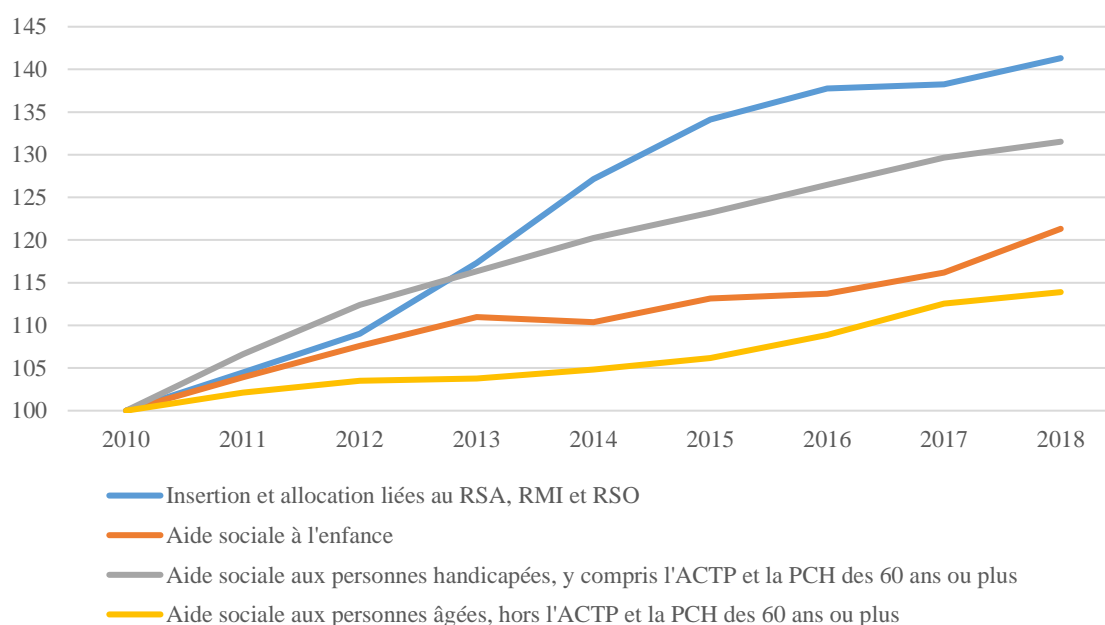
Document n° 9

	Dépenses réelles totales	dont fonctionnement	dont investissement	Recettes réelles totales	dont fonctionnement	dont investissement
2019	68,2	56,5	11,7	64,5	62	2,5
2018	69,1	58,1	11	65,9	63,2	2,6
2017	69,6	59	10,6	66,1	63,4	2,7
2016	70,1	59,3	10,8	66,6	64	2,7
2015	74,4	59,9	14,5	73,9	64,2	9,7
2014	75,6	60,3	15,3	75,1	65,4	9,7
2013	74,3	58,6	15,7	73,8	63,6	10,2
2012	73	57,2	15,7	72,6	62,5	10,1
2011	72	55,9	16,1	71,8	61	10,9
2010	71,1	53,9	17,2	70,9	58,5	12,5

NB : Les écarts possibles entre les colonnes « totales » et la somme « fonctionnement » + « recettes » s'expliquent par les arrondis.

Dépenses sociales des départements (France dont DROM hors Mayotte)
2010-2018, indice 100 en 2010 – d'après résultats de l'enquête annuelle Aide sociale 2018, www.drees.solidarites-sante.gouv.fr (adapté)

Document n° 10



CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

TROISIEME CONCOURS

5^{ème} épreuve d'admissibilité

FINANCES PUBLIQUES

(durée : trois heures – coefficient 3)

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter.

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et à analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou de plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et à commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

SUJET

Question n° 1 : le niveau des prélèvements obligatoires en France est-il excessif ? *(sur 7 points).*
(en vous appuyant notamment sur le document n° 1)

Question n° 2 : A quoi servent les dépenses fiscales ? *(sur 7 points).*
(en vous appuyant notamment sur le document n° 2)

Question n° 3 : Faut-il donner plus d'ampleur au budget de l'Union européenne *(sur 6 points).*
(en vous appuyant notamment sur le document n° 3)

	Documents joints	Pages
1.	Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'Union européenne de 2009 à 2018 en % du PIB, <i>www.insee.fr</i>	1
2.	Rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2011 à 2020, dépenses fiscales au format du PLF 2020, <i>www.fipeco.fr</i> , 5 octobre 2019 (extrait)	2
3.	Les dépenses du budget européen pour 2019 – PLF 2020 annexe « jaune », <i>www.fipeco.fr</i> , 26 mars 2020 (extrait)	3

Liste des sigles :

CICE Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

FIPECO "Finances Publiques et Economie", nom d'une association sans but lucratif (loi de 1901)

PIB Produit intérieur brut

PLF Projet de loi de finances

**Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'Union européenne
de 2009 à 2018 en % du PIB, *www.insee.fr***

**Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'Union européenne
en % du PIB**

Pays	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Allemagne	40,1	38,8	39,1	39,7	39,9	39,6	40,0	40,5	41,0	41,5
Autriche	42,0	41,9	42,0	42,6	43,4	43,5	43,9	42,5	42,4	42,8
Belgique	45,7	46,0	46,9	47,8	48,6	48,2	47,4	46,6	47,0	47,2
Bulgarie	27,1	26,1	25,4	26,7	28,4	28,4	29,1	29,1	29,4	29,9
Chypre	31,8	31,7	31,7	31,7	31,8	33,8	33,2	32,4	33,3	33,8
Croatie	36,4	36,0	35,2	35,9	36,4	36,7	37,3	37,8	37,8	38,6
Danemark	46,3	46,3	46,3	46,9	47,3	49,9	47,3	46,6	46,9	45,3
Espagne	30,6	32,3	32,1	33,3	34,1	34,8	34,7	34,4	34,7	35,4
Estonie	35,0	33,1	31,4	31,7	31,7	32,1	33,3	33,8	32,9	33,0
Finlande	40,9	40,7	41,9	42,5	43,5	43,6	43,6	43,9	43,1	42,4
France	44,1	44,2	45,4	46,5	47,5	47,7	47,7	47,6	(p) 48,3	(p) 48,4
Grèce	32,9	34,2	36,1	38,8	38,6	39,1	39,6	41,5	41,5	41,5
Hongrie	39,1	37,3	36,7	39,3	38,7	38,7	39,1	39,6	38,4	37,6
Irlande	28,9	28,4	29,0	29,2	29,6	29,6	23,8	24,0	23,1	23,0
Italie	41,8	41,5	41,4	43,4	43,5	43,2	43,1	42,4	42,1	42,0
Lettonie	27,9	28,6	28,5	29,3	29,6	29,9	30,3	31,4	31,6	31,4
Lituanie	30,6	28,7	27,6	27,3	27,2	27,8	29,3	30,0	29,8	30,5
Luxembourg	39,8	38,9	38,5	39,8	39,6	38,9	38,4	38,3	39,1	40,7
Malte	33,8	33,2	33,5	33,7	33,8	33,5	31,6	32,1	32,9	32,7
Pays-Bas	35,7	36,1	36,0	36,1	36,6	37,6	37,5	38,9	39,2	39,2
Pologne	32,1	32,3	32,7	33,0	32,9	32,9	33,4	34,4	35,0	36,1
Portugal	33,3	33,7	35,4	34,4	37,1	37,0	37,0	36,6	36,5	37,2
République tchèque	32,3	32,7	33,8	34,3	34,8	33,9	34,1	34,8	35,4	36,2
Roumanie	25,9	27,1	28,3	27,8	27,4	27,5	28,1	26,6	25,8	27,1
Royaume-Uni	33,6	34,8	35,2	34,3	34,2	33,8	34,1	34,7	35,0	35,1
Slovaquie	29,0	28,3	29,2	28,8	31,1	32,0	32,8	33,3	34,3	34,3
Slovénie	37,6	38,3	37,8	38,2	37,8	37,7	37,9	38,0	37,6	37,9
Suède	44,4	43,4	42,6	42,8	43,2	42,9	43,3	44,6	44,7	44,4
Union européenne à 28	38,4	38,5	38,9	39,5	39,9	39,8	39,6	39,9	40,2	40,3
Zone euro à 19	39,4	39,3	39,8	40,9	41,4	41,4	41,3	41,3	41,5	41,7

p : donnée provisoire.

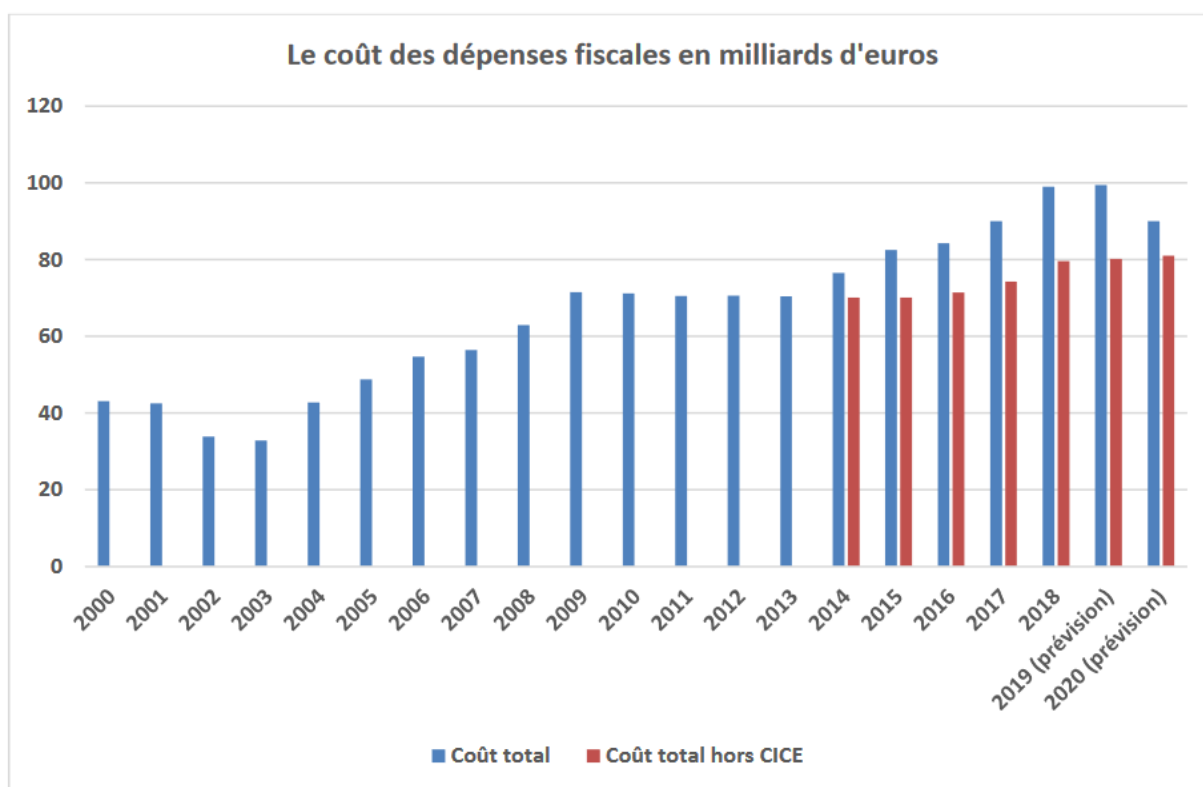
Note : prélèvements obligatoires y compris cotisations sociales imputées.

Champ : administrations publiques ; institutions de l'Union européenne.

Source : Eurostat (extraction du 4 mai 2020).

Rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2011 à 2020, dépenses fiscales au format du PLF 2020, www.fipeco.fr, 5 octobre 2019 (extrait)

[...]

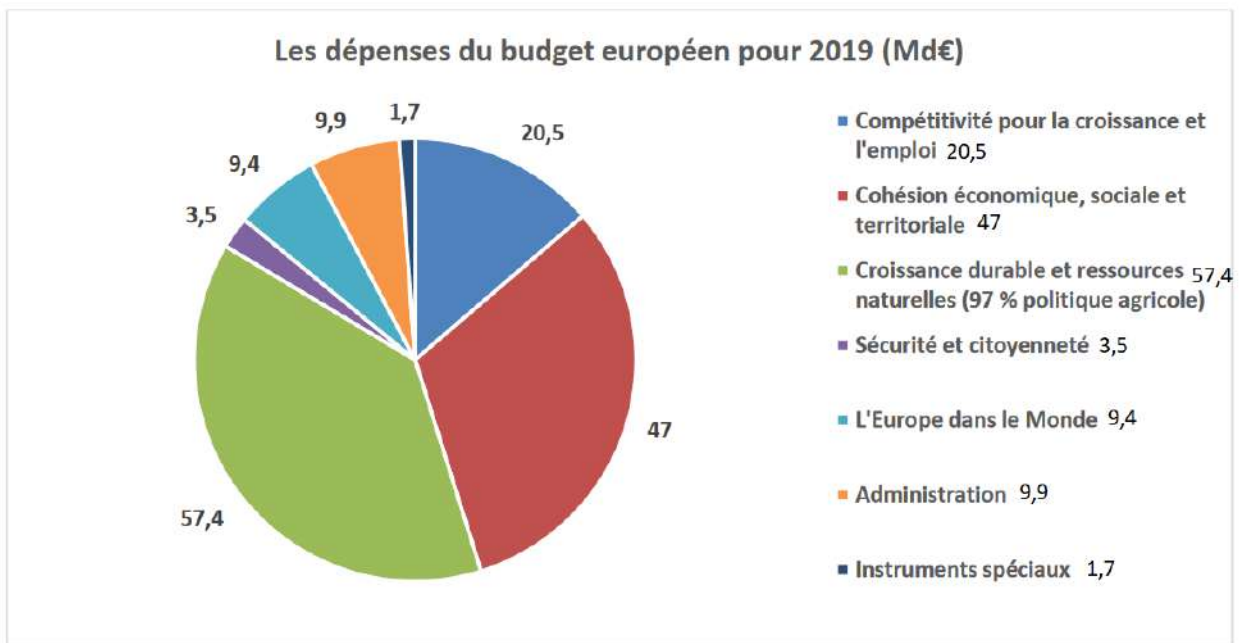


Source : rapport de la Cour des comptes de 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques ; projets de lois de finances de 2011 à 2020 ; dépenses fiscales au format du PLF pour 2020 ; FIPECO.

[...]

Les dépenses du budget européen pour 2019 – PLF 2020 annexe
« jaune », www.fipeco.fr, 26 mars 2020 (extrait)

[...]



Source : Rapport jaune annexé au PLF 2020 ; FIPECO

[...]

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS EXTERNE SPECIAL

Spécialité : sciences humaines et sociales

Epreuve d'admissibilité

(durée : cinq heures – coefficient 6)

Une épreuve de rédaction d'une note d'analyse et de propositions
à partir d'un dossier de 25 pages maximum.

SUJET

Vous êtes chargé(e) de mission au sein du secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de région Occitanie.

Le nouveau préfet de région recevra la semaine prochaine les présidents des associations départementales des maires et des maires ruraux de la région. Parmi les nombreux sujets qui seront abordés, les maires manifestent un fort mécontentement quant à la définition du tracé des chemins de Saint-Jacques de Compostelle en France, classés UNESCO, et à la délimitation de leurs zones tampons. Ils contestent cette nouvelle contrainte urbanistique qui va impacter le développement économique et démographique des communes concernées.

La procédure de définition du bien et de ses zones tampons a, en effet, été initiée par les différents préfets de département sous l'impulsion du préfet de région et de la direction régionale des affaires culturelles au vu du rapport périodique de l'UNESCO du 17 décembre 2014 et avant le prochain contrôle de l'UNESCO en 2022.

Dans la perspective de cette rencontre, il vous est demandé, à partir des documents que vous avez pu rassembler aujourd'hui (c'est-à-dire du dossier ci-après) et de vos connaissances, de préparer une note stratégique à l'attention du préfet et de lui faire des propositions opérationnelles (contexte, enjeux, processus de décision, modes de gestion, opportunités économiques, diversité et impact des mesures) susceptibles d'apaiser la situation. Le préfet de région vous interroge, en outre, sur l'opportunité de convier d'autres acteurs à cette réunion.

	Documents joints	Pages
1.	<p>Textes de l'UNESCO :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 17 novembre 1972, <i>whc.unesco.org</i> (extrait) - Orientations devant guider la mise en œuvre de Convention du patrimoine mondial, culturel et naturel, 10 juillet 2019, <i>whc.unesco.org</i> (extraits) - Décision CONF 203 VIII.B.1, Comité du patrimoine mondial, 22^{ème} session, Kyoto, 2 décembre 1998, Inscription du bien en série : Les chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France, <i>whc.unesco.org</i> (extrait) - Décision 33 COM 7A.26, Comité du patrimoine mondial, 33^{ème} session, Séville, 25 juin 2009, <i>whc.unesco.org</i> (extrait) 	1 et 2
2.	« Rapport périodique – deuxième cycle, section II-Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle », UNESCO, 17 décembre 2014, <i>whc.unesco.org</i> , pages 6, 7 et 11	3 à 5
3.	Bulletin officiel 209 du ministère de la culture et de la communication, Instruction n° 2012/004 du 12 avril 2012, aux services déconcentrés, relative à la gestion des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, <i>www.culture.gouv.fr</i> , pages 24 à 28 (extraits)	6 à 9
4.	Protocole d'accord relatif à l'animation culturelle et à la gestion du bien culturel en série n° 868 « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle en France », signé le 5 novembre 2015 entre l'Etat et l'Agence de coopération interrégionale et réseau « Chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle », <i>www.culture.gouv.fr</i> (extrait)	10 à 12
5.	Articles des codes du patrimoine, de l'environnement et de l'urbanisme, 2020, <i>www.legifrance.gouv.fr</i> (extraits)	13 à 17
6.	Guide méthodologique pour l'élaboration des plans de gestion locaux du bien culturel en série « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle en France », 2018, <i>www.cheminscompostelle-patrimoinemondial.fr</i> (extrait)	18 et 19
7.	« Les plans de gestion patrimoine mondial de l'Unesco : un outil de développement territorial au service des collectivités locales ? », Anne Watremez, La Lettre de l'OCIM n° 149, septembre-octobre 2013, <i>https://journals.openedition.org/ocim</i> (extraits)	20 à 23
8.	<p>Articles de presse :</p> <ul style="list-style-type: none"> « Polémique : à Cajarc, rifi fi autour du chemin de Saint-Jacques », Audrey Lecomte et Monique Marcy, <i>La Dépêche du Midi</i>, <i>www.ladepeche.fr</i>, 13 juin 2018 (extraits) « Chemins de Compostelle, un patrimoine unique », Elodie Maurot, <i>journal La Croix</i>, <i>www.la-croix.com</i>, 21-22 juillet 2018 (extraits) 	24 et 25

Liste des sigles :

ACIR :	Agence de coopération interrégionale et réseau
CG :	Conseil général
CPM :	Centre du patrimoine mondial
CR :	Conseil régional
DRAC :	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL :	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDF :	Electricité de France
FFACC :	Fédération française des associations des chemins de Compostelle
GR :	Grande randonnée
ICOMOS :	International council on monuments and sites (Conseil international des monuments et des sites)
INPI :	Institut national de la propriété intellectuelle
OCIM :	Office de coopération et d'information muséales
TGV :	Train à grande vitesse
UNESCO :	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)

- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 17 novembre 1972, *whc.unesco.org* (extrait)

[...]

Article 4

Chacun des États parties à la présente Convention reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, lui incombe en premier chef. Il s'efforce d'agir à cet effet tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationales dont il pourra bénéficier, notamment sur les plans financier, artistique, scientifique et technique.

Article 5

Afin d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces et une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays, les États parties à la présente Convention s'efforceront dans la mesure du possible :

- a) d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale ;
- b) d'instituer sur leur territoire, dans la mesure où ils n'existent pas, un ou plusieurs services de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel, dotés d'un personnel approprié, et disposant des moyens lui permettant d'accomplir les tâches qui lui incombent ;
- c) de développer les études et les recherches scientifiques et techniques et perfectionner les méthodes d'intervention qui permettent à un État de faire face aux dangers qui menacent son patrimoine culturel ou naturel ;
- d) de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine ;

[...]

- Orientations devant guider la mise en œuvre de Convention du patrimoine mondial, culturel et naturel, 10 juillet 2019, *whc.unesco.org* (extraits)

[...]

Mesures législatives, à caractère réglementaire et contractuelles pour la protection

98. Des mesures législatives et à caractère réglementaire au niveau national et local assurent la protection du bien contre des changements et des pressions sociales, économiques ou de quelque autre nature qui pourraient avoir un impact négatif sur la valeur universelle exceptionnelle, y compris l'intégrité et/ou l'authenticité du bien. Les États parties doivent assurer la mise en œuvre totale et effective de ces mesures.

Limites pour une protection efficace

99. La délimitation des limites est une condition essentielle à l'établissement d'une protection efficace des biens proposés pour inscription. Des limites doivent être établies pour englober tous les attributs porteurs de la valeur universelle exceptionnelle, y compris l'intégrité et/ou l'authenticité du bien.

[...]

Zones tampons

103. Si nécessaire pour la bonne protection du bien, une zone tampon appropriée doit être prévue.

104. Afin de protéger efficacement le bien proposé pour inscription, une zone tampon est une aire entourant le bien proposé pour inscription dont l'usage et l'aménagement sont soumis à des restrictions juridiques et/ou coutumières, afin d'assurer un surcroît de protection à ce bien. Cela doit inclure l'environnement immédiat du bien proposé pour inscription, les perspectives visuelles importantes et d'autres aires ou attributs ayant un rôle

fonctionnel important en tant que soutien apporté au bien et à sa protection. L'espace constituant la zone tampon doit être déterminé au cas par cas par des mécanismes appropriés. Des détails concernant l'étendue, les caractéristiques et les usages autorisés de la zone tampon, ainsi qu'une carte indiquant ses délimitations exactes, doivent être fournis dans le dossier de proposition d'inscription.

[...]

Systemes de gestion

108. Chaque bien proposé pour inscription devrait avoir un plan de gestion adapté ou un autre système de gestion documenté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien devrait être préservée, de préférence par des moyens participatifs.

[...]

- Décision CONF 203 VIII.B.1, Comité du patrimoine mondial, 22^{ème} session, Kyoto, 2 décembre 1998, Inscription du bien en série : Les chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France, *whc.unesco.org* (extrait)

(71 édifices et 7 sections de sentier)

[...]

Le Comité a décidé d'inscrire cet ensemble sur la Liste du patrimoine mondial sur la base des critères (ii), (iv) et (vi) :

Critère (ii) : La route de pèlerinage de Saint-Jacques-de-Compostelle a joué un rôle essentiel dans les échanges et le développement religieux et culturels au cours du Bas Moyen Age, comme l'illustrent admirablement les monuments soigneusement sélectionnés sur les chemins suivis par les pèlerins en France.

Critère (iv) : Les besoins spirituels et physiques des pèlerins se rendant à Saint-Jacques-de-Compostelle furent satisfaits grâce à la création d'un certain nombre d'édifices spécialisés, dont beaucoup furent créés ou ultérieurement développés sur les sections françaises.

Critère (vi) : La route de pèlerinage de Saint-Jacques-de-Compostelle est un témoignage exceptionnel du pouvoir et de l'influence de la foi chrétienne dans toutes les classes sociales et dans tous les pays d'Europe au Moyen Age.

[...]

- Décision 33 COM 7A.26, Comité du patrimoine mondial, 33^{ème} session, Séville, 25 juin 2009, *whc.unesco.org* (extrait)

Le Comité du patrimoine mondial,

1. Ayant examiné le document WHC-09/33.COM/7A,

2. Rappelant les décisions 30 COM 7B.77, 31 COM 7A.27 et 32 COM 7A.26, adoptées à ses 30^e (Vilnius, 2006), 31^e (Christchurch, 2007) et 32^e (Québec, 2008) sessions respectivement, et en particulier ses craintes que le projet de construction du pont de Waldschlösschen ne porte irrémédiablement atteinte à la valeur universelle exceptionnelle et à l'intégrité du bien aux termes du paragraphe 179 (b) des Orientations,

3. Rappelant également le rapport fourni par la mission de suivi renforcé de février 2008 confirmant que l'actuel projet de pont porterait atteinte de façon irréversible à la valeur universelle exceptionnelle et à l'intégrité du bien,

[...]

6. Note avec un vif regret que l'État partie a manqué à ses obligations définies par la Convention, en particulier à l'obligation de protéger et de conserver la valeur universelle exceptionnelle, telle qu'inscrite, du bien du patrimoine mondial de la Vallée de l'Elbe à Dresde ;

7. Regrette que les demandes insistantes du Comité du patrimoine mondial à ses 30^e, 31^e et 32^e sessions n'ont/aient pas réussi à protéger le bien ;

8. Regrette également que les autorités n'aient pas interrompu ce projet préjudiciable à la valeur universelle exceptionnelle du bien et qu'il n'ait pas été remédié aux dommages déjà occasionnés ;

9. Décide de retirer la Vallée de l'Elbe à Dresde (Allemagne) de la Liste du patrimoine mondial ;

[...]

3.17. Commentaires, conclusions et / ou recommandations concernant les facteurs affectant le bien

3.17.1 - Commentaires concernant les facteurs affectant le bien

4. Protection, gestion et suivi du bien

4.1. Limites et zones tampons

4.1.1 - Statut de la zone tampon

Il n'y a pas de zone tampon, et cela constitue un manque

4.1.2 - Les limites du bien du patrimoine mondial permettent-elles de maintenir comme il convient la Valeur universelle exceptionnelle du bien ?

Les limites du bien du patrimoine mondial sont appropriées et assurent le maintien de la valeur universelle exceptionnelle du bien

4.1.3 - Les zones tampons du bien du patrimoine mondial permettent-elles de maintenir comme il convient la Valeur universelle exceptionnelle du bien ?

Le bien ne possède pas de zone tampon au moment de son inscription sur la liste du patrimoine mondial.

4.1.4 - Les limites du bien du patrimoine mondial sont-elles connues ?

Les limites du bien du patrimoine mondial sont connues par l'autorité de gestion mais ne sont pas connues par les résidents locaux /utilisateurs des terres aux alentours

4.1.5 - Les zones tampons du bien du patrimoine mondial sont-elles connues ?

Le bien ne possède pas de zones tampons au moment de son inscription sur la liste du patrimoine mondial.

4.1.6 - Commentaires, conclusions et / ou recommandations concernant les limites et les zones tampons du bien du patrimoine mondial

Conformément à l'engagement de l'Etat partie lors de l'inscription, une cartographie des limites du bien est en cours sur la base des éléments qui le composent. Des zones tampons seront également proposées sur la base des protections actuellement en vigueur : périmètres de protection des monuments historiques, aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP), secteurs sauvegardés et sites.

4.2. Mesures de protection

4.2.1 - Classement de protection (législatif, réglementaire, contractuel, de planification, institutionnel et/ ou traditionnel)

Note du Centre du Patrimoine mondial (Juillet 2012) :
Merci de bien vouloir lire attentivement les informations ci-dessous et de les compléter et mettre à jour si besoin est.

Les monuments concernés sont de diverses catégories et protégés en vertu de la législation et des réglementations françaises sur les monuments historiques et l'urbanisme. Les sept tronçons de la route du Puy sont protégés par des plans du département.

Commentaire

Pour les sept tronçons de la route du Puy, il n'existe pas d'outil de protection mais plus exactement des moyens de gestion dans le cadre des plans départementaux des itinéraires pédestres et de randonnée. Pour certaines composantes du bien qui n'étaient pas protégées au moment de l'inscription, il a été procédé à des extensions de protection au titre du code de l'environnement ou du code du patrimoine.

4.2.2 - Les mesures de protection (c'est-à-dire la législation et / ou la réglementation) sont-elles appropriées pour maintenir la valeur universelle exceptionnelle incluant les conditions d'intégrité et / ou d'authenticité du bien ?

Les mesures de protection destinées à maintenir la valeur universelle exceptionnelle incluant les conditions d'authenticité et / ou d'intégrité du bien du patrimoine mondial constituent une base appropriée ou meilleure pour une gestion et une protection efficaces

4.2.3 - Les mesures de protection (c'est-à-dire la législation et / ou la réglementation) sont-elles adaptées dans la zone tampon pour maintenir la Valeur universelle exceptionnelle incluant les conditions d'intégrité et / ou d'authenticité du bien ?

Les mesures de protection destinées à maintenir la valeur universelle exceptionnelle incluant les conditions d'authenticité et / ou d'intégrité du bien du patrimoine mondial sont adaptées et constituent une base appropriée ou meilleure pour une gestion et une protection efficaces

4.2.4 - Les mesures de protection (c'est-à-dire la législation et / ou la réglementation) sont-elles adaptées dans la zone avoisinant le bien du patrimoine mondial et sa zone tampon pour maintenir la Valeur universelle exceptionnelle incluant les conditions d'intégrité et / ou d'authenticité du bien ?

Les mesures de protection dans la zone avoisinant le bien du patrimoine mondial et sa zone tampon constituent une base appropriée ou meilleure pour une gestion et une protection efficaces du bien, tout en contribuant au maintien de sa valeur universelle exceptionnelle incluant les conditions d'authenticité et / ou d'intégrité du bien

4.2.5 - Les mesures de protection (c'est-à-dire la législation et / ou la réglementation) peuvent-elles être appliquées ?

On dispose d'excellentes capacités / ressources pour faire appliquer les mesures législatives et réglementaires dans le périmètre du bien du patrimoine mondial.

4.2.6 - Commentaires, conclusions et / ou recommandations concernant les mesures de protection

Globalement les outils de protections sont adaptés, les moyens de gestion ou de contrôle existent et permettent de faire appliquer les mesures législatives et réglementaires. Pour certaines composantes, les outils de gestion et les périmètres pourraient être améliorés.

4.3. Système de gestion / Plan de gestion

4.3.1 - Système de gestion

Note du Centre du Patrimoine mondial (Juillet 2012) : Si un plan de gestion est en vigueur, il serait souhaitable d'en faire parvenir 2 exemplaires en format papier et en version électronique au CPM. La soumission devrait être accompagnée d'une lettre adressée au DIR/CPM. Nous vous remercions de votre coopération. Merci de bien vouloir lire attentivement les informations ci-dessous et de les compléter et mettre à jour si besoin est.

La gestion du bien est assurée par des autorités gouvernementales, des agences de niveau national, régional, départemental et communal, des autorités ecclésiastiques, des institutions privées et des particuliers se partagent la propriété des biens.

Les monuments protégés font l'objet de programmes de maintenance et de conservation, sous l'égide des *Directions régionales des Affaires culturelles (DRAC)* du ministère de la Culture, qui travaillent par le biais de leurs services de l'architecture et du patrimoine. La *Caisse nationale des Monuments historiques et des Sites* collabore à ce travail.

Commentaire

La nomination d'un préfet coordonnateur en mai 2013 va permettre une meilleure coordination interrégionale des services de l'Etat et des collectivités locales concernées, qui sont réparties sur 13 régions et 32 départements. La gestion des éléments qui composent le bien est assurée par les autorités gouvernementales, les collectivités territoriales, les autorités ecclésiastiques et les associations. Les monuments protégés font l'objet de programmes de maintenance et de conservation, sous l'égide des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) du ministère de la culture. Sur certains éléments du bien appartenant à l'Etat, le centre des monuments nationaux contribue à la conservation et à la valorisation.

4.3.2 - Documents pour la gestion

Commentaire

A ce jour, il n'existe pas de plan de gestion pour l'ensemble du bien. Par contre pour certaines composantes il existe des projets de plan de gestion non validés pour l'instant.

4.3.3 - Existe-t-il de nombreux niveaux d'administration impliqués dans la gestion du bien du patrimoine mondial (c.à.d. national / fédéral / régional / provincial / local / municipal)?

Il y a une coordination excellente entre toutes les entités/ tous les niveaux impliqués dans la gestion du bien

4.3.4 - Le système / plan de gestion est-il adapté pour maintenir la Valeur universelle exceptionnelle du bien?

On ne dispose pas actuellement de système / plan de gestion pour maintenir la valeur universelle exceptionnelle du bien

4.3.5 - Le système de gestion est-il mis en œuvre ?

Il n'existe aucun système de gestion

4.3.6 - Existe-t-il un plan de travail / plan d'action annuel et est-il mis en œuvre ?

Il existe un plan de travail / plan d'action annuel mais seulement un petit nombre d'activités sont mises en œuvre

4.3.7 - Veuillez noter la coopération / relation entre les entités suivantes et les gestionnaires / coordinateurs / personnel du patrimoine mondial

Communautés / résidents locaux	Excellente
Autorités locales / municipales	Excellente
Groupes autochtones	Sans objet
Propriétaires fonciers	Moyenne
Visiteurs	Excellente
Chercheurs	Excellente
Industrie touristique	Moyenne
Industrie	Faible

4.3.8 - Le cas échéant, les communautés locales qui résident dans le périmètre du bien du patrimoine mondial ou aux alentours et / ou dans la zone tampon ont-elles un rôle actif dans les décisions de gestion qui maintiennent la Valeur universelle exceptionnelle?

Les communautés locales contribuent directement à certaines décisions concernant la gestion

4.3.9 - Le cas échéant, les populations autochtones et traditionnelles qui résident dans le périmètre du bien du patrimoine mondial et / ou dans sa zone tampon ou qui l'utilisent régulièrement contribuent-elles aux décisions de gestion qui maintiennent la Valeur universelle exceptionnelle?

Aucune population autochtone ou traditionnelle ne réside ni n'utilise régulièrement le bien du patrimoine mondial ni sa zone tampon

4.3.10 - A-t-on une coopération avec le secteur industriel (dans le domaine de l'exploitation forestière, de l'exploitation minière, de l'agriculture, etc.) concernant la gestion du bien du patrimoine mondial, de la zone tampon et / ou de la zone avoisinant le bien du patrimoine mondial et sa zone tampon?

Il n'y a pas ou peu de contacts avec le secteur industriel concernant la gestion du bien du patrimoine mondial, de sa zone tampon et/ou de la zone avoisinant le bien du patrimoine mondial et sa zone tampon

4.3.11 - Commentaires, conclusions et / ou recommandations concernant les ressources humaines, l'expertise et la formation

De façon générale, il existe des outils de programmation pluri-annuelle pour les travaux sur les monuments historiques. Il n'existe pas de plan de gestion au titre du bien. Les plans de gestion seront soumis au centre du patrimoine mondial dès lors qu'ils auront été validés par la commission de coordination interrégionale.

4.3.12 - Veuillez signaler tous les changements notables en matière de statut légal et / ou mesures contractuelles / traditionnelles de protection et dispositions de gestion concernant le bien du patrimoine mondial depuis son inscription ou depuis le dernier Rapport périodique

Pour certaines composantes du bien qui n'étaient pas protégées au moment de l'inscription, il a été procédé à des extensions de protection au titre du code de l'environnement ou du code du patrimoine.

5. Résumé et Conclusions

5.1. Tableau récapitulatif - Facteurs affectant le bien

5.1.1 - Tableau récapitulatif - Facteurs affectant le bien

Aucun facteur est négatif et actuel.

5.2. Tableau récapitulatif – Besoins de gestion

5.2.2 - Tableau récapitulatif - Besoins de gestion

4.1 Limites et zones tampons					
		Actions	Calendrier	Organisation chef de file (et autres organismes engagés)	Informations / commentaires supplémentaires
4.1.1	Il n'y a pas de zone tampon, et cela constitue un manque	Dans le cadre de la cartographie en cours, précisée au point 4.1.6, des zones tampons seront proposées sur la base des protections actuellement en vigueur dans les différents éléments qui composent le bien.	2014-2015	Ministère de la culture et de la communication, direction générale des patrimoines	Les zones tampons proposées se baseront, suivant les cas, sur les secteurs sauvegardés, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) les périmètres de protection des monuments historiques ou les sites.
4.1.4	Les limites du bien du patrimoine mondial ne sont pas connues par les résidents locaux/utilisateurs des terres aux alentours	Une fois la cartographie du bien achevée, une communication sera organisée à grande échelle auprès des riverains et utilisateurs des différents éléments qui composent le bien (résidents, agriculteurs, randonneurs, touristes, etc...)	A partir de 2015	Préfet coordonnateur du bien Association de coopération interrégionale des chemins de Compostelle (ACIR)	-
4.3 Système de gestion / Plan de gestion					
4.3.4	Pas de système/plan de gestion	Objectif : mise en œuvre d'un plan de gestion globale du bien, sous l'autorité du préfet coordonnateur nommé en mai 2013. Cette mise en œuvre sera déclinée en plans de gestion locaux. Elle doit être initiée à l'occasion de la première commission interrégionale du bien en octobre 2013..	Octobre 2013 : Formalisation de la gouvernance et présentation des objectifs du plan de gestion Juin 2014 : premier bilan de la mise en œuvre des commissions locales	Etat / Préfet de région coordonnateur, DRAC, Collectivités territoriales (CG, CR), ACIR Compostelle, Communes et propriétaires de monuments, établissements publics de coopération intercommunale, associations	Les plans de gestion seront établis à deux niveaux : - au niveau global pour l'ensemble du bien, en relation avec la commission interrégionale - au niveau local en relation avec les comités locaux de gestion des composantes du bien.
4.3.5	Il n'existe aucun système de gestion	Des moyens de gestion liés à la protection des monuments historiques ou des sites ont été établis antérieurement à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial. Ils devront évoluer vers des plans de gestions au sein des gouvernances locales.	Octobre 2013 : Formalisation de la gouvernance et présentation des objectifs du plan de gestion Juin 2014 : premier bilan de la mise en œuvre des commissions locales	Etat (Préfet coordonnateur) et gestionnaires des biens, personnes publiques associées et associations. Sous-préfet, ou représentants de collectivités présidant les commissions locales	Pas de commentaire voir 4.3
4.3.6	Un petit nombre d'activités sont mises en œuvre	En cours d'organisation	première réunion interrégionale en octobre 2013	première réunion interrégionale en octobre 2013 voir infra 4.3	La réunion interrégionale en octobre 2013 permettra de formaliser une gouvernance pour l'ensemble du bien et d'établir une méthodologie de travail pour l'ensemble des commission locales chargées de la gouvernance des composantes du bien.
4.3.10	Il n'y a pas de contacts avec le secteur industriel concernant la gestion du bien	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
4.5 Etudes scientifiques / Projets de recherche					
4.5.2	Il y a un peu de recherche, mais cela n'est pas planifié	En ce qui concerne la recherche scientifique, il existe des travaux à l'initiative des universités ou de chercheurs. La mise en réseau de ces recherches reste à mettre en œuvre dans le cadre de la gouvernance générale du bien.	Le calendrier sera établi à l'occasion de la première commission interrégionale.	l'inventaire des organismes, universités, chercheurs, institution reste à établir.	sans objet

(...)

II- Rôle des correspondants « patrimoine mondial » au sein des directions régionales des affaires culturelles

Afin d'assurer une bonne application des principes et des obligations découlant de la Convention du patrimoine mondial pour les biens inscrits ou proposés à l'inscription au titre du patrimoine culturel, des correspondants ont été désignés au sein de chaque direction régionale des affaires culturelles.

1/ La relation des correspondants avec la direction générale des patrimoines s'établit à deux niveaux :

- avec le département des affaires européennes et internationales pour le suivi des dossiers de candidature, l'établissement des rapports périodiques, l'établissement des plans de gestion, la transmission des états de conservation d'un bien et des comptes rendus des commissions locales et des comités régionaux, ainsi que les déclarations de la valeur universelle exceptionnelle des biens ;
- avec le service du patrimoine pour la gestion et la mise en valeur des espaces ou des monuments d'intérêt archéologique ou historique, pour une aide technique concernant la limite des biens, de leur zone tampon, leur cartographie ainsi que l'établissement des plans de gestion.

Sous l'autorité du directeur général des patrimoines, l'inspection des patrimoines peut être sollicitée pour le suivi des candidatures, l'état de conservation du bien ainsi que la validation des déclarations de valeurs universelle exceptionnelle des biens.

2/ Les missions des correspondants sont :

2.1- De suivre les projets de candidatures au patrimoine mondial portées par les acteurs locaux et d'aider ces derniers à formaliser ces candidatures

L'aide à la formalisation des candidatures consiste en une assistance scientifique et technique auprès des porteurs de projets dans la définition des valeurs associées au bien permettant la justification de sa « valeur universelle exceptionnelle » (VUE).

Cette assistance intervient aussi pour l'établissement du projet de délimitation du bien et de sa zone tampon ainsi que dans la mise au point du plan de gestion. Elle s'opère en liaison avec l'inspection des patrimoines et intègre les avis et propositions du Comité national des biens français du patrimoine mondial.

Dans le cas d'un bien culturel ou mixte ayant des aspects paysagers, ou dont la gestion est susceptible de relever de lois ou règlements dont l'application ressort du ministère chargé des sites ou de l'environnement, un partenariat avec les services déconcentrés compétents de ce ministère sera recherché.

La construction d'un projet d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial nécessitant fréquemment la mise en œuvre de mesures de protection relevant du Code du patrimoine, ou de politiques propres à la direction générale des patrimoines, le correspondant doit veiller à la bonne coordination, au sein de la direction régionale, de ces actions ou procédures dans le cadre du projet d'inscription.

Dans le cas où le correspondant ne possède les compétences scientifiques et techniques spécifiques pour accompagner le porteur de projet, selon les cas, le conservateur régional des monuments historiques, le conservateur régional de l'archéologie, l'architecte des Bâtiments de France, les conseillers sectoriels devront apporter leur concours.

2.2- D'organiser un suivi permanent de la gestion des biens inscrits en relation avec les services déconcentrés compétents chargés des monuments historiques, de l'archéologie et de l'architecture et du patrimoine et le ou les gestionnaires du bien

2.2-1- Suivi de l'état de conservation du bien inscrit

Le suivi permanent de l'état de conservation s'effectue au niveau des conservateurs régionaux et des architectes des Bâtiments de France. Le correspondant a pour mission de collecter ou de coordonner les informations

portant sur les opérations d'aménagement des immeubles (bâti et non bâti), de restauration ou de modification en cours ou projetées, susceptibles d'affecter les valeurs du bien, telles que définies dans la « déclaration de valeur universelle exceptionnelle » adoptée par le Comité du patrimoine mondial.

L'information doit être recueillie suffisamment en amont pour pouvoir, le cas échéant, en informer le Comité national des biens français du patrimoine mondial et le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO en application du paragraphe 172 des orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial. La délégation permanente de la France auprès de l'UNESCO en charge de la transmission des rapports au Centre du patrimoine mondial.

Ce suivi est particulièrement important lorsqu'un bien fait l'objet, sur décision du Comité du patrimoine mondial, d'un « suivi renforcé » dans le cas d'une atteinte pressentie à la « VUE », ou qu'il est inscrit sur « la liste du patrimoine en péril » par le Comité du patrimoine mondial en cas d'atteinte avérée. Dans ces cas, les décisions du Comité du patrimoine mondial comportent le plus souvent des prescriptions ou orientations pour l'accomplissement desquelles des rapports sont régulièrement demandés. Ces rapports de synthèse sont constitués par le correspondant à partir des éléments de bilan ou d'expertise fournis par le gestionnaire du bien et avec l'appui des services compétents. Le correspondant en effectue la synthèse et la transmet à l'administration centrale.

2.2-2- Suivi des actions de valorisation

Le suivi des actions de valorisation consiste en un conseil, en tant que de besoin, aux gestionnaires pour la conception d'un projet de valorisation du bien qui constitue en lui-même un moyen de promotion et donc de conservation du bien.

Lorsque le bien intéresse des lieux dont l'État ou ses établissements publics sont gestionnaires, les actions de valorisation doivent être menées et le projet conçu à leur initiative. À l'échelon déconcentré, il convient donc d'y associer notamment les conseillers spécialisés des directions régionales des affaires culturelles.

Les politiques propres à la direction générale des patrimoines, en particulier les conventions « Villes et pays d'art et d'histoire » doivent être considérées comme des outils privilégiés pour la valorisation des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial et leur mise en œuvre recherchée.

Tous les moyens de communication auprès du public doivent être également mobilisés, qu'il s'agisse des moyens internes aux services ou des relais possibles auprès des collectivités territoriales, par exemple les offices de tourisme, ou en relation avec elles et le milieu associatif, par exemple le réseau des villes et pays d'art et d'histoire.

2.3- De réaliser le bilan annuel du suivi de la gestion et de l'évolution des biens existants en vue de l'établissement du « rapport périodique » exigé tous les six ans par l'UNESCO

Tous les six ans, les États parties sont invités à soumettre au Comité du patrimoine mondial un rapport sur l'application de la Convention du patrimoine mondial, ainsi que de l'état de conservation des biens inscrits.

La soumission de rapports périodiques sur l'application de la Convention du patrimoine mondial est destinée à atteindre quatre objectifs principaux :

- fournir une estimation de l'application de la Convention du patrimoine mondial par l'État partie ;
- fournir une estimation du maintien ou non au cours du temps des valeurs de patrimoine mondial des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial ;
- fournir des informations à jour sur les biens du patrimoine mondial afin d'enregistrer les changements des conditions et de l'état de conservation des biens ;
- fournir un mécanisme pour la coopération régionale et l'échange d'informations et d'expériences entre les États parties concernant la mise en œuvre de la convention et la conservation du patrimoine mondial.

Le rapport périodique est établi par l'administration centrale-direction générale des patrimoines (service du patrimoine et le département des affaires européennes et internationales avec l'appui de l'inspection des patrimoines) à partir des éléments fournis par l'ensemble des correspondants qui eux-mêmes réunissent les informations auprès des gestionnaires et des organes compétents. (...)

Par ailleurs, les déclarations de valeur universelle exceptionnelle (DVUE) pour les biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial avant 2007 seront validées par le Comité du patrimoine mondial en 2013, après des échanges entre les services de l'État, le Centre du patrimoine mondial et les organismes consultatives (Conseil

international des monuments et des sites « ICOMOS International » et Union internationale pour la conservation de la nature « UICN »).

2.4- D'informer régulièrement la direction générale des patrimoines des actions menées

Les correspondants doivent relayer auprès de la direction générale des patrimoines les principales informations relatives au bien, afin que le ministère de la Culture et de la Communication assure les relations avec celui des Affaires étrangères et européennes, seul habilité à correspondre avec le Centre du patrimoine mondial par le biais de la délégation permanente de la France auprès de l'UNESCO.

Lorsque le bien inscrit est un « bien en série » ou un « bien étendu » intéressant plusieurs régions, la direction générale des patrimoines procède à la désignation, avec l'accord des directeurs régionaux des affaires culturelles concernés, d'un correspondant coordonnateur. Celui-ci est alors l'interlocuteur permanent de l'administration centrale et transmet les informations que lui communiquent les correspondants locaux, auprès de celle-ci. En outre, un préfet coordonnateur sera désigné par le Premier ministre.

III- Pour la gestion des biens français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial

Depuis une dizaine d'années, le Comité du patrimoine mondial a demandé que chaque bien inscrit fasse l'objet d'un plan de gestion, Ce plan de gestion est un projet de conservation, de mise en valeur et de développement. Il sert de référence pour le rapport périodique.

C'est pourquoi, un cadre conventionnel général a été établi entre l'État et l'Association des biens français du patrimoine mondial dénommé « charte pour la gestion des biens français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial » (...).

Ce document comporte en annexe un modèle de convention d'engagement réciproque pouvant désormais servir de cadre pour la gestion de chaque bien. La charte définit le contenu type de plan de gestion dont le respect permet la cohérence d'action nécessaire entre l'ensemble des parties prenantes.

Vous veillerez donc au bon emploi de ces documents de référence pour chaque bien dont vous avez la charge dans votre région, particulièrement en ce qui concerne les biens déjà inscrits qui vont élaborer un plan de gestion.

La charte précise par ailleurs les responsabilités des parties prenantes et les rôles des différents acteurs.

Elle rappelle que l'ensemble du dispositif repose sur les collectivités territoriales, en tant que gestionnaires et responsables du territoire (notamment en vertu des dispositions de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme), et sur les responsables de biens inscrits, en tant que garants de la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du bien et de la bonne application du plan de gestion.

Elle préconise que soit constitué, au niveau régional, un comité présidé par le préfet de région, assisté du DRAC et du DREAL et, pour chaque bien, une commission locale (sur le modèle des commissions locales de secteur sauvegardé).

IV- Commissions locales et comités régionaux

Il appartient aux préfets respectivement compétents d'instituer ces commissions et comités.

1/ Commission locale

Lorsqu'un bien intéresse une commune ou plusieurs communes d'un même département, il peut être institué une commission locale comme moyen de coordination entre les différents acteurs.

Elle sera composée de trois collègues :

- les élus ;
- les services de l'État ;
- les gestionnaires de biens et personnes qualifiées.

La commission est présidée par le préfet, représentant l'État garant de la protection et de la mise en valeur des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial.

La composition de cette commission respecte un équilibre entre les trois collègues sans qu'un partage en nombre égal ne soit obligatoire.

La commission locale veille au suivi de la bonne conservation du bien en vue de l'élaboration des rapports périodiques, à l'examen de tout projet pouvant affecter la VUE et à l'information de l'administration centrale, en coordination avec le correspondant en charge, au sein des directions régionales des affaires culturelles, des dossiers relatifs aux biens inscrits. Elle coordonne les travaux liés à l'élaboration des plans de gestion.

Elle est également le lieu privilégié de concertation et de débats entre tous les acteurs.

La commission doit se réunir au moins une fois par an et à la demande en tant que de besoin à l'initiative du préfet ou à la demande des élus concernés auprès de celui-ci.

Dans la mesure où le bien s'inscrit dans un secteur sauvegardé ou dans une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), l'institution d'une telle commission n'est pas nécessaire. En pareil cas vous veillerez à ce que les gestionnaires de biens puissent contribuer en tant que de besoin aux travaux de la commission consultative propre au secteur sauvegardé, à la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou à l'AVAP.

Les comités de pilotage existants pourront voir leur rôle et composition évoluer dans le respect des règles de composition de ces commissions locales.

2/ Comité régional

Il peut être institué un comité présidé par le préfet de région assisté du directeur régional des affaires culturelles et du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Le préfet peut proposer une coprésidence avec le président du conseil régional dans le cadre de la prise en compte des responsabilités générales de la région en matière d'aménagement du territoire.

Ce comité régional a pour vocation de coordonner les actions de mise en œuvre de la charte, particulièrement en ce qui concerne les biens « en série », « étendus » ou « linéaires » intéressant plusieurs départements d'une même région. Ce comité, auquel les services de l'État contribuent, est le lieu d'expression privilégié des collectivités et des gestionnaires. Il examine le programme d'actions de conservation et de mise en valeur des biens initiés par ces derniers et coordonne les travaux liés à la production des plans de gestion.

Il examine également tous les projets d'aménagement du territoire et d'installation de grands équipements susceptibles d'avoir un impact sur la valeur universelle exceptionnelle du bien, en s'appuyant notamment sur les compétences des architectes des Bâtiments de France ou de professionnels compétents.

Il est composé des services de l'État, des collectivités territoriales concernées, ainsi que de personnes qualifiées dont les gestionnaires de bien.

Dans le cas de biens « en série », « étendus » ou « linéaires » intéressant plusieurs régions, un préfet coordonnateur sera désigné par le Premier ministre.

V- Politiques et mesures de protection des biens

Depuis la circulaire de 2007, le cadre juridique de la mise en œuvre de certains instruments de protection a évolué. Ainsi, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a institué les « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » (AVAP) en remplacement des « zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager » et imposé une évolution de ces dernières vers le régime des AVAP.

Dans le périmètre des biens du patrimoine mondial, une priorité doit être donnée à la conversion des ZPPAUP déjà créées en AVAP et à la création de nouvelles AVAP en privilégiant si nécessaire une démarche intercommunale. L'opportunité de la transformation de certaines ZPPAUP en secteur sauvegardé doit être étudiée.

Des combinaisons de protections doivent être également recherchées par l'association d'AVAP aux secteurs sauvegardés existants ou à créer.

De même que la transformation des périmètres de protection aux abords des monuments historiques en AVAP est privilégiée.

Pour les nouvelles candidatures à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial, les protections réglementaires les plus appropriées doivent être proposées aux porteurs de projet et leurs perspectives de mise en œuvre doivent figurer dans les dossiers d'inscription.

Il convient enfin de s'attacher au développement, en accord avec les collectivités territoriales, des démarches à l'amélioration des périmètres d'abords des monuments historiques par la création de périmètre de protection modifiés.

Lorsqu'une zone tampon contribuant à la préservation de la VUE est associée au bien, il convient de mettre en œuvre de manière coordonnée ces dispositifs de protection afin de garantir les objectifs de préservation des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial dont la France s'est portée garante. A l'occasion de la délimitation des zones tampons, les recommandations du Comité du patrimoine mondial, suite à la réunion des experts internationaux de 2008 relative aux zones tampons, seront appliquées à savoir la prise en compte d'une aire d'influence paysagère. [...]

Protocole d'accord relatif à l'animation culturelle et à la gestion du bien culturel en série n° 868 « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle en France », signé le 5 novembre 2015 entre l'Etat et l'Agence de coopération interrégionale et réseau « Chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle », www.culture.gouv.fr (extrait)

Document n° 4

[...]

Par sa décision du 2 décembre 1998, le comité du patrimoine mondial a inscrit le bien culturel en série « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France » sur la Liste du patrimoine mondial à la suite de l'inscription du bien accordée en 1993 à l'Espagne pour le « Camino francès ». Elle consacre un exemple exceptionnel d'itinéraire de pèlerinage médiéval.

La candidature française a été portée par l'État français sous l'égide du ministère de la culture et de la communication, accompagné par un groupe de travail constitué d'experts, de personnes et d'organismes qualifiés.

L'inscription du bien sur la Liste du patrimoine mondial satisfait à trois des critères (ii, iv, vi) définis par l'UNESCO et qui fondent la Valeur Universelle Exceptionnelle (VUE) du bien. En ratifiant, en 1975, la convention relative à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, l'État français s'est engagé devant la communauté internationale, à assurer la protection et la mise en valeur de ce bien pour en préserver la VUE et la transmettre sans l'altérer aux générations futures.

Le premier rapport périodique du bien, établi en 2013 par les services du ministère de la Culture avec l'appui de l'ACIR, a permis de faire un premier bilan de l'état de gestion du bien.

Il a fait ressortir plusieurs points : une faible structuration du réseau des composantes, une absence de gouvernance globale du bien et un défaut de plan de gestion.

Ce constat rend difficile la lisibilité du bien et pose la question, au-delà du maintien de sa cohésion, de sa capacité à développer un projet scientifique et culturel partagé. Cette situation peut s'expliquer par la spécificité de ce bien, son ampleur exceptionnelle sur le territoire français qui rassemble 78 composantes. Elle trouve également sa source dans le fait que les propriétaires et gestionnaires des éléments qui composent le bien n'ont pas été acteurs de la demande d'inscription.

L'État garant se doit d'apporter à la situation actuelle les correctifs nécessaires pour pouvoir maintenir l'inscription du bien sur la Liste du patrimoine mondial. La gestion des biens culturels « en série » inscrits par l'UNESCO repose sur la responsabilité solidaire des propriétaires des composantes du bien. Structurer le réseau des composantes et l'animer, construire un système de gouvernance constituent donc des nécessités. Elles permettront la mise en commun des moyens nécessaires à la valorisation du bien culturel dans son ensemble et l'élaboration concertée d'un plan de gestion.

L'État, par arrêté du Premier ministre, a désigné le 30 avril 2013, le préfet de la région Midi-Pyrénées, préfet coordonnateur inter-régional du bien. Il est assisté d'un correspondant patrimoine mondial coordonnateur désigné par le ministre de la culture en 2012, chargé de veiller à la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien et d'assurer son évaluation périodique.

Le 19 janvier 2015, le préfet coordonnateur a installé le premier comité inter-régional du bien « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France ».

Il a défini un schéma d'orientation stratégique articulé autour de quatre axes principaux :

- assurer les meilleures conditions de conservation de toutes les composantes du bien culturel ;
- garantir un très haut niveau de qualité relatif à l'accueil, l'accessibilité et la valorisation de chaque composante ;
- enrichir la connaissance scientifique du bien culturel et veiller à la diffusion des connaissances ;
- favoriser la mise en réseau du bien, son rayonnement culturel, son développement touristique et évaluer l'impact socio-économique de son développement.

Il a fixé le cadre de gouvernance du bien « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France ».

Considérant que l'État est chargé de veiller à la préservation de la VUE par le contrôle scientifique et technique sur les travaux d'entretien et de restauration des composantes, et par le soutien financier qu'il apporte à ces interventions, qu'il assure par ailleurs la coordination de la gouvernance du bien sous l'autorité du préfet de région coordonnateur ;

Considérant le courrier du ministère de la culture et de la communication (direction de l'architecture et du patrimoine) en date du 30 avril 2007 adressé à l'ACIR Compostelle, constatant l'absence d'un chef de file pour fédérer les composantes et l'incitant à œuvrer à leur mise en réseau ;

Considérant que les missions de l'ACIR Compostelle inscrites à l'article 2 de ses statuts « elle conduit et anime le réseau du bien » sont de nature à structurer le réseau des composantes du bien, à faciliter la mise en place de son plan de gestion, à encourager les bonnes pratiques et les solidarités internes ;

Considérant qu'une part importante des propriétaires et acteurs de la valorisation du bien sont adhérents à l'ACIR ;

Considérant que l'ACIR Compostelle est membre actif de l'association des biens français du patrimoine mondial, au titre de tête de réseau du bien « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France » ;

L'État et l'ACIR Compostelle partageant la volonté de construire une relation de partenariat qui réponde aux nécessités de la constitution et de l'animation du réseau du bien « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France », il est convenu ce qui suit :

Article 1 - Objet

Les parties s'engagent à satisfaire aux orientations de la convention du patrimoine mondial pour le bien n°868 à savoir :

- organiser la gouvernance locale au plus près des enjeux de territoire et dans le respect du schéma d'orientation stratégique défini par le préfet coordonnateur ;
- organiser le réseau du bien n°868 en rassemblant les propriétaires des 78 composantes du bien en série et renforcer sa cohésion par la mise en place d'outils de travail communs ;
- mettre en œuvre les dispositifs adéquats de gouvernance, de gestion, d'animation et de suivi du bien ;
- veiller à la mise en œuvre des plans de gestion pour chaque composante et à leur application ;
- animer le réseau au bénéfice de la valorisation et du rayonnement du bien.

Article 2 - Engagements de l'État

L'État, dans le cadre de la convention du patrimoine mondial, ratifiée par la France le 27 juin 1975, est le garant de la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien. Il concourt par des moyens réglementaires (codes du patrimoine et de l'environnement) à assurer la protection juridique des composantes. Il réalise avec les moyens de ses services territoriaux un état sanitaire pour chaque monument concerné et veille à son actualisation régulière. Il veille en relation avec les propriétaires des composantes à l'établissement d'une programmation pluriannuelle de travaux. Il veille à la mise en œuvre des procédures d'élaboration d'outils de protection et à leur contrôle à l'intérieur des zones tampons. Il s'assure que les projets d'aménagements ne portent pas atteinte à l'intégrité des composantes ou à leur valeur d'authenticité. Il encourage la qualité architecturale dans les abords immédiats par une amélioration du traitement de l'espace public.

Il co-préside avec l'ACIR le comité inter-régional et fixe les orientations stratégiques qui permettent une gestion durable du bien culturel. Il veille au respect du schéma d'orientation stratégique qu'il a fixé et dont l'objet est le développement culturel et touristique des territoires. Il s'assure du respect du principe de solidarité, qui doit permettre la construction d'un projet collectif et une gouvernance partagée. Il organise en tant que de besoin en relation avec l'ACIR, des ateliers thématiques.

Il organise la gouvernance territoriale et locale du bien. Il veille à la mise en œuvre des plans de gestion selon les orientations de l'UNESCO. Il désigne un correspondant du patrimoine mondial dans chaque DRAC compétente pour la gestion des composantes du bien culturel en série, et met en place des instances de gouvernance territoriale et locale pilotées par les préfetures et les collectivités territoriales. Il veille et apporte son soutien scientifique et technique à l'élaboration de plan de gestion adapté à chaque composante à partir d'un état des lieux relatif à la protection et à la conservation, au traitement des abords ou zone tampon, à la communication sur le bien, à la sensibilisation et l'accueil des publics, au fonctionnement en réseau.

Il définit les actions à mettre en œuvre et le calendrier d'objectifs demandé par l'UNESCO et veille à la désignation de référents (élu et technicien). Il rédige le rapport d'évaluation et le transmet au comité du patrimoine mondial. Il met en place dans chaque DRAC un observatoire régional qui assure la synthèse de l'activité des commissions territoriales et locales et met en place des indicateurs de suivi.

Article 3 - Engagements de l'ACIR

L'ACIR Compostelle rassemble, organise et anime le réseau des propriétaires et gestionnaires du bien.

Elle encourage l'appropriation du bien par les propriétaires et gestionnaires de toutes ses composantes. Dans ce but, elle met en place les outils de mise en visibilité du bien par la création d'une charte graphique ; elle développe les outils de communication et de promotion communs à l'ensemble du bien.

Elle veille à faciliter les échanges entre les différents propriétaires, à mutualiser les bonnes pratiques, à favoriser la réalisation de projets communs.

Elle continue de développer des actions de sensibilisation et de formation propres à dynamiser le réseau et assurer sa cohésion.

L'ACIR Compostelle accompagne la mise en place du plan de gestion et son développement et de façon générale toutes les actions qui concourent à assurer la gouvernance du bien. Elle s'attache à nouer des partenariats avec les acteurs publics ou privés du développement et de la valorisation du bien culturel, dans le respect de la valeur universelle exceptionnelle.

Elle développe des actions de sensibilisation et de médiation culturelle auprès des publics.

L'ACIR Compostelle constitue et organise en concertation avec l'État le comité scientifique du bien. Il aura vocation à devenir l'instance consultative du comité de bien inter-régional. Cette instance sera saisie sur tout sujet scientifique en relation avec la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien culturel en série. L'ACIR Compostelle prendra en charge les frais afférents aux déplacements des membres du comité et assurera le secrétariat et le suivi des travaux.

L'ACIR Compostelle assure la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet scientifique et culturel du bien. L'objectif de ce projet, est de favoriser le rayonnement du bien à l'échelon local national et international. Le projet scientifique et culturel favorisera la prise en compte du champ culturel dans toutes ses dimensions, notamment celles de la création artistique, du spectacle vivant, des arts plastiques, de l'éducation artistique et culturelle.

Ce projet devra s'attacher à développer dans le cadre des relations transfrontalières une coopération scientifique et culturelle avec le bien « Camino francés ». A terme, l'objectif de ce travail est d'aboutir à un projet culturel transfrontalier pour la valorisation des biens en France et en Espagne.

En vue de conduire et de développer ses différentes missions, l'ACIR Compostelle s'engage à proposer au terme de cette convention de préfiguration la structure la mieux adaptée à son rôle de tête de réseau du bien culturel. Elle recherchera la forme juridique la plus appropriée permettant de solliciter l'engagement des collectivités territoriales partenaires afin de renforcer ses capacités d'intervention.

Code du Patrimoine

Article L612-1

L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements assurent, au titre de leurs compétences dans les domaines du patrimoine, de l'environnement et de l'urbanisme, la protection, la conservation et la mise en valeur du bien reconnu en tant que bien du patrimoine mondial en application de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, le 16 novembre 1972, lors de sa XVIIe session.

Pour assurer la protection du bien, une zone, dite " zone tampon ", incluant son environnement immédiat, les perspectives visuelles importantes et d'autres aires ou attributs ayant un rôle fonctionnel important en tant que soutien apporté au bien et à sa protection est, sauf s'il est justifié qu'elle n'est pas nécessaire, délimitée autour de celui-ci en concertation avec les collectivités territoriales concernées puis arrêtée par l'autorité administrative. Pour assurer la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien, un plan de gestion comprenant les mesures de protection, de conservation et de mise en valeur à mettre en œuvre est élaboré conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées, pour le périmètre de ce bien et, le cas échéant, de sa zone tampon, puis arrêté par l'autorité administrative.

Lorsque l'autorité compétente en matière de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme engage l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, le représentant de l'Etat dans le département porte à sa connaissance les dispositions du plan de gestion du bien afin d'assurer la protection, la conservation et la mise en valeur du bien et la préservation de sa valeur exceptionnelle.

Article R612-2

Le périmètre de la zone tampon et le plan de gestion prévus à l'article L. 612-1 sont arrêtés par le préfet de région. La Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et la commission régionale du patrimoine et de l'architecture peuvent être consultées sur le périmètre de la zone tampon et le plan de gestion.

Lorsque le périmètre du bien ou de sa zone tampon ou lorsque le plan de gestion concerne plusieurs régions, le préfet de région compétent est désigné par le Premier ministre.

Article L621-30

I. – Les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords. La protection au titre des abords a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel.

II. – La protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative dans les conditions fixées à l'article L. 621-31. Ce périmètre peut être commun à plusieurs monuments historiques.

En l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de cinq cents mètres de celui-ci. (...)

Article L621-31

Le périmètre délimité des abords prévu au premier alinéa du II de l'article L. 621-30 est créé par décision de l'autorité administrative, sur proposition de l'architecte des Bâtiments de France ou de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale, après enquête publique, consultation du propriétaire ou de l'affectataire domanial du monument historique et, le cas échéant, de la ou des communes concernées. Lorsque la proposition émane de l'architecte des Bâtiments de France, elle est soumise à l'accord de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en

tenant lieu ou de carte communale. Lorsque la proposition émane de ladite autorité, elle est soumise à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France. (...)

Article L621-32

Les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non bâti, protégé au titre des abords sont soumis à une autorisation préalable.

L'autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque les travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d'un monument historique ou des abords. (...)

Article L631-1

Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.

Peuvent être classés, au même titre, les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur.

Le classement au titre des sites patrimoniaux remarquables a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel. Les sites patrimoniaux remarquables sont dotés d'outils de médiation et de participation citoyenne.

Article L631-2

Les sites patrimoniaux remarquables sont classés par décision du ministre chargé de la culture, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et enquête publique conduite par l'autorité administrative, sur proposition ou après accord de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale et, le cas échéant, consultation de la ou des communes concernées. (...)

A défaut d'accord de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale, le site patrimonial remarquable est classé par décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

L'acte classant le site patrimonial remarquable en délimite le périmètre.

Article L631-3

I. – Un plan de sauvegarde et de mise en valeur peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable, dans les conditions prévues au chapitre III du titre Ier du livre III du code de l'urbanisme.

Sur les parties du site patrimonial remarquable non couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine est établi dans les conditions prévues à l'article L. 631-4 du présent code.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine couvrant le périmètre du site patrimonial remarquable est élaboré, révisé ou modifié en concertation avec l'architecte des Bâtiments de France qui veille à la cohérence du projet de plan avec l'objectif de conservation, de restauration, de réhabilitation et de mise en valeur du site patrimonial remarquable.

L'Etat apporte son assistance technique et financière à l'autorité compétente pour l'élaboration et la révision du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. (...)

Article L631-4

I. – Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine a le caractère de servitude d'utilité publique. Il comprend :

1° Un rapport de présentation des objectifs du plan, fondé sur un diagnostic comprenant un inventaire du patrimoine et des éléments paysagers sur le périmètre couvert par le plan ;

2° Un règlement comprenant :

a) Des prescriptions relatives à la qualité architecturale des constructions neuves ou existantes, notamment aux matériaux ainsi qu'à leur implantation, leur volumétrie et leurs abords ;

b) Des règles relatives à la conservation ou à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains ;

c) La délimitation des immeubles, espaces publics, monuments, sites, cours et jardins, l'identification des plantations et mobiliers urbains à protéger et à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et les prescriptions permettant d'assurer leur conservation ou leur restauration ;

d) Un document graphique faisant apparaître le périmètre couvert par le plan, une typologie des constructions, les immeubles protégés, bâtis ou non, dont la conservation, la restauration, la mise en valeur ou la requalification est imposée et, le cas échéant, les conditions spéciales relatives à l'implantation, à la morphologie, aux dimensions des constructions et aux matériaux du clos et couvert.

II. – Le projet de plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine est arrêté par l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale et, le cas échéant, après avis de l'organe délibérant de la ou des communes concernées. En cas de désaccord, l'avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture est sollicité.

Le projet de plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine arrêté par l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale est soumis pour avis à la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. (...)

Il donne lieu à un examen conjoint des personnes publiques mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme.

Il fait l'objet d'une enquête publique dans les conditions définies au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Il est adopté par l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale, après accord de l'autorité administrative. (...)

Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine est annexé au plan local d'urbanisme en application de l'article L. 151-43 du code de l'urbanisme.

Article L632-1

Dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, sont soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis, y compris du second œuvre, ou des immeubles non bâtis.

Sont également soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des éléments d'architecture et de décoration, immeubles par nature ou effets mobiliers attachés à perpétuelle demeure, au sens des articles 524 et 525 du code civil, lorsque ces éléments, situés à l'extérieur ou à l'intérieur d'un immeuble, sont protégés par le plan de sauvegarde et de mise en valeur. Pendant la phase de mise à l'étude du plan de sauvegarde et de mise en valeur, sont soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des parties intérieures du bâti.

L'autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque les travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur du site patrimonial remarquable.

Article L632-2

I. – L'autorisation prévue à l'article L. 632-1 est, sous réserve de l'article L. 632-2-1, subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France, le cas échéant assorti de prescriptions motivées. A ce titre, ce dernier s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. (...)

Le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager, l'absence d'opposition à déclaration préalable, l'autorisation environnementale prévue à l'article L. 181-1 du code de l'environnement ou l'autorisation prévue au titre des sites classés en application de l'article L. 341-10 du même code tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 du présent code si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I.

En cas de silence de l'architecte des Bâtiments de France, cet accord est réputé donné. (...)

Code de l'environnement

Article L341-1

Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.

Après l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier, l'inscription sur la liste est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites et, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du représentant de l'Etat.

L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention.

Article L341-10

Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale.

Lorsque les modifications projetées portent sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, les autorisations prévues aux articles L. 621-9 et L. 621-27 du code du patrimoine valent autorisation spéciale au titre du premier alinéa du présent article si l'autorité administrative chargée des sites a donné son accord.

Lorsque les modifications projetées portent sur un immeuble adossé à un immeuble classé ou sur un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques, l'autorisation spéciale prévue au même premier alinéa vaut autorisation au titre des articles L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord. (...)

Code de l'urbanisme

Article L151-9

Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger.

Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire.

Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées.

Article L151-19

Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres.

Article L313-1

I.- Un plan de sauvegarde et de mise en valeur peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable créé en application du titre III du livre VI du code du patrimoine. Sur le périmètre qu'il recouvre, il tient lieu de plan local d'urbanisme. (...)

II.- L'acte décidant la mise à l'étude du plan de sauvegarde et de mise en valeur met en révision le plan local d'urbanisme, lorsqu'il existe. (...)

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est élaboré conjointement par l'Etat et l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu. L'Etat peut toutefois confier l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu qui en fait la demande, et lui apporte si nécessaire son assistance technique et financière. Le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur est soumis pour avis à la commission locale du site patrimonial remarquable et, le cas échéant, à l'avis de la commune concernée. Après avis de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu et de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur est soumis à enquête publique par l'autorité administrative dans les formes prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Il est approuvé par l'autorité administrative si l'avis de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu est favorable, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

III.- Le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut comporter l'indication des immeubles ou des parties intérieures ou extérieures d'immeubles :

1° Dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales ;

2° Dont la démolition ou la modification peut être imposée à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées. (...)

Article R141-6

Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application de l'article L. 141-10 ou des secteurs à l'intérieur desquels la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu, en application de l'article L. 141-7, ils doivent permettre d'identifier les terrains situés dans ces secteurs.

Le cas échéant, les documents graphiques permettent d'identifier les biens inscrits au patrimoine mondial et leur zone tampon.

Article R151-53

Figurent également en annexe au plan local d'urbanisme, s'il y a lieu, les éléments suivants :

(...)

11° Le règlement local de publicité élaboré en application de l'article L. 581-14 du code de l'environnement ;

12° Les périmètres des biens inscrits au patrimoine mondial et de leur zone tampon mentionnés à l'article L. 612-1 du code du patrimoine.

Article R425-1

Lorsque le projet est situé dans les abords des monuments historiques, le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-32 du code du patrimoine si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, le cas échéant assorti de prescriptions motivées, ou son avis pour les projets mentionnés à l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine.

[...]

Afin de préserver sa Valeur universelle exceptionnelle (Vue), le bien doit faire l'objet d'un système de protection et de gestion de nature à assurer sa sauvegarde (cf. Patrimoine mondial WH.12/01 juillet 2012/II.F).

Le plan de gestion est l'outil indispensable à la préservation et à la mise en valeur du bien. Il doit répondre aux constats identifiés en 2013 lors du rapport d'évaluation périodique. Ce bien souffre d'un manque de lisibilité, d'une faible structuration en réseau et d'une absence de gouvernance globale qui le rend difficile à appréhender et vulnérable au regard du maintien de sa cohésion. Ceci peut s'expliquer par la spécificité de ce bien, voire son unicité en France de par son ampleur exceptionnelle sur le territoire français. Il s'étend sur dix régions.

Lors de la tenue du premier comité interrégional le 19 janvier 2015, le préfet de la région Occitanie, coordonnateur du bien interrégional, a défini les objectifs à atteindre :

- enrichir la connaissance scientifique du bien et veiller à la diffusion des connaissances ;
- assurer les meilleures conditions de conservation de chacune des composantes ;
- garantir un très haut niveau de qualité en ce qui concerne l'accueil, l'accessibilité et la valorisation de chaque composante ;
- favoriser la mise en réseau du bien, son rayonnement culturel et évaluer l'impact socioéconomique de son développement.

Le plan de gestion est un instrument de pilotage à l'échelle du bien et de chacune des composantes, il devra être conçu de préférence à partir de moyens participatifs (en associant le plus possible la population locale). Il doit contribuer à ce que tous les acteurs (propriétaires, acteurs culturels ou touristiques...) prennent conscience de la valeur du bien et le gèrent en conséquence, à tous les niveaux de décision.

Dans le cadre des biens en série, les composantes doivent être solidaires entre elles au sein d'un projet commun. C'est l'ensemble qui est inscrit et la défaillance de l'un peut entraîner la mise en péril de l'ensemble.

Le plan de gestion d'un bien culturel en série se conçoit à deux échelons, chacun comportant plusieurs étapes :

UN PLAN DE GESTION GLOBAL prenant en compte le bien dans son ensemble et s'assurant de sa cohérence. Celui-ci permet de conduire une politique de développement raisonné à l'échelle de l'ensemble du bien et une stratégie globale en termes de communication, de valorisation et de sensibilisation, s'appuyant sur le projet scientifique et culturel. La conservation du bien (restauration et entretien des composantes) constitue le premier objectif à atteindre pour préserver la valeur universelle exceptionnelle du bien.

Les étapes clef d'un plan de gestion global :

- poursuivre la connaissance du bien, dans ses dimensions matérielles et immatérielles, poursuivre la recherche dans ces domaines dans le cadre de travaux universitaires, de séminaires et avec l'aide du conseil scientifique,
- en garder la mémoire : transmettre les savoirs, les savoir-faire,

- établir l'échéancier des études scientifiques et techniques à effectuer,
- promouvoir la préservation du bien et de ses éléments, définir les mesures administratives et juridiques adéquates,
- faire connaître et partager le projet de valorisation du bien au public le plus large,
- mettre en place des outils de communication identifiant le réseau du bien : logo du réseau, ouvrage, collection de brochures ou de plaquettes, affiches et dépliants, exposition, documents pédagogiques, signalétique, etc. respectant la charte graphique du bien,
- développer les territoires en partageant le projet dans sa dimension touristique,
- fonctionner en réseau,
- partager le projet dans des coopérations multilatérales au plan international,
- établir l'échéancier des actions à conduire accompagné de mesures financières.

DES PLANS DE GESTION LOCAUX construits à partir d'une trame commune. Ils présentent les caractéristiques de la composante et son apport à la Vue du bien, un constat d'état ou les réalisations effectuées et les actions à entreprendre à court, moyen et long termes en précisant les enjeux de préservation propres à la composante.

Les étapes clef d'un plan de gestion local :

- connaître, protéger et mettre en valeur. Présentation de la composante : localisation et délimitation, description, apport à la Vue du bien, études scientifiques, protection, conservation et restauration de la composante, délimitation de la zone tampon, aménagement des abords et gestion des espaces publics ;
- faire connaître et partager. Communication sur le bien et le patrimoine mondial, médiation et accueil du public, coopération et réseau ; développer le territoire avec une politique touristique de qualité.

Pour chacun de ces volets, il s'agira d'élaborer un programme d'actions à court, moyen et long termes en précisant les opérations à mettre en œuvre, les partenaires et le calendrier de réalisation.

La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation permettra de mesurer l'avancement de ce programme. Les projets seront soumis pour avis ou validation aux commissions locales, aux assemblées délibérantes des collectivités propriétaires ainsi qu'au comité interrégional du bien.

LA GOUVERNANCE OU MODALITÉS D'ORGANISATION ET DE SUIVI

Le comité interrégional du bien s'assure de la gouvernance globale du bien. Il est présidé par le préfet de région coordonnateur. À ses côtés, le Conseil scientifique est une instance consultative qui sera saisie sur tout sujet scientifique en relation avec la préservation de la Valeur universelle exceptionnelle de ce bien culturel en série.

Le plan de gestion global du bien sera porté par la structure la mieux adaptée (actuellement à l'étude).

La commission locale ou territoriale est l'organe de gouvernance locale. Elle assure le suivi du plan de gestion. Elle réunit les personnes et compétences nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du plan de gestion. Elle peut s'appuyer sur un comité technique et/ou des groupes de réflexion qui vont alimenter son contenu. Deux référents, un élu et un technicien désigné par la collectivité, s'assurent de son bon fonctionnement en relation avec les services de la préfecture et de la direction régionale des affaires culturelles. Une personne ressource doit être désignée pour assurer la rédaction du plan de gestion.

[...]

La gestion des sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO a considérablement évolué depuis 30 ans notamment dans sa manière de reconfigurer les relations entre l'État et les gestionnaires de sites.

La France compte actuellement 38 biens inscrits au patrimoine mondial, répartis entre 33 biens culturels (comme Albi, Arles, Bordeaux, le Canal du Midi, le Chemin de Saint-Jacques de Compostelle), 3 biens naturels (comme le Golfe de Porto, le Parc national de la Réunion) et 1 bien mixte (Pyrénées, Mont Perdu). L'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial ne rapporte aucun financement particulier émanant de l'UNESCO. Elle doit être considérée d'abord comme un honneur, une responsabilité dont le propriétaire du site, qui peut également être le gestionnaire, doit être fier : il s'agit de partager des valeurs exceptionnelles uniques accordées au site à l'échelle internationale. Au-delà, il s'agit d'utiliser l'inscription comme un outil de promotion dans un contexte de compétition des territoires et comme une image de marque patrimoniale qui se répercute sur le bien et le territoire environnant, en termes de conservation, de restauration, de promotion et de mise en valeur.

Nous souhaitons questionner très concrètement la manière dont le patrimoine mondial et la valeur universelle exceptionnelle d'un bien sont gérés sur le terrain. C'est sur notre expérience professionnelle de consultante auprès de collectivités locales qui possèdent un bien inscrit au patrimoine mondial que nous nous appuyons. Dans un contexte de professionnalisation de la gestion de ces sites, plusieurs solutions s'offrent à elles : faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage sur des missions temporaires (ce qui a été notre cas), procéder au recrutement d'un professionnel de la gestion de projets culturels dédié uniquement au bien inscrit, créant ainsi un nouveau poste dans l'organigramme de l'institution, ou alors la gestion du site au patrimoine mondial est confiée à un directeur de service déjà en place, elle se rajoute alors à ses autres missions.

Le contexte de réalisation des plans de gestion : la Convention du patrimoine mondial (...)

Définition du mot gestion

Qu'entend par gestion la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à Paris le 16 novembre 1972 ? Pour cela il faut se référer aux paragraphes 108 et 109 des Orientations pour la mise en œuvre de la Convention :

« Chaque bien proposé pour inscription devra avoir un plan de gestion adapté ou tout autre système de gestion documenté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien devrait être conservée, de préférence par des moyens participatifs. Le but d'un système de gestion est d'assurer la protection efficace du bien proposé ».

Les plans de gestion, pour les sites inscrits au patrimoine mondial récemment, sont obligatoires et intégrés dans la candidature. Pour les sites inscrits avant 2007, ils vont le devenir progressivement. En effet, suite aux conclusions de l'évaluation des sites français réalisées en 2005 par l'État français et l'UNESCO (ce qu'on appelle le rapport périodique), le Centre du Patrimoine mondial a constaté que la plupart n'avaient pas de plan de gestion spécifique au patrimoine mondial, et étaient gérés indirectement par les services de l'État à travers, notamment, l'application du Code du Patrimoine et du Code de l'Urbanisme qu'il effectue pour tout son patrimoine protégé. Les gestionnaires de sites, quant à eux, respectent cette réglementation nationale et le bien inscrit au patrimoine mondial participe à la valorisation du patrimoine à travers les dispositifs tels que les secteurs sauvegardés, les labels Ville d'Art et d'Histoire, Grands sites de France, ou il peut faire l'objet d'une mise en valeur spécifique. Mais ils n'ont généralement pas mis en place de modalités de gestion et de valorisation spécifiques à ces biens, tenant compte des problématiques particulières de l'UNESCO et du patrimoine mondial. Cette situation est en train d'évoluer.

Qu'est-ce qu'un plan de gestion ?

Le plan de gestion constitue le projet scientifique et culturel du bien, il est le cadre stratégique opérationnel sur le terrain proposant, à court, moyen et long terme un plan pluriannuel d'actions pour la protection, la restauration et la mise en valeur du patrimoine.

Il comprend un volet sur :

- la protection et la gestion des biens assurant la valeur universelle exceptionnelle pour que les conditions d'intégrité et d'authenticité soient maintenues ou améliorées ;
- une protection législative et des limites définies (périmètre de protection et zones tampon) dont l'usage et l'aménagement sont soumis à des restrictions juridiques ;
- la gouvernance du bien par l'établissement d'une structure de gestion responsable du suivi du bien au quotidien ;
- la budgétisation, pour l'effectivité de la protection et de la gestion, des ressources disponibles et à programmer, des moyens humains, techniques et financiers nécessaires ;
- la communication et la sensibilisation pour impliquer les communautés locales et la Ville dans son ensemble dans un objectif de valorisation économique et sociale ;
- la présentation didactique du site pour faciliter sa compréhension par les différents publics.

La mise en place d'un plan de gestion adapté permet de développer, capitaliser et diffuser la connaissance sur les différents champs du patrimoine, mais permet aussi de réunir ces différents acteurs autour des valeurs du bien, chacun avec ses responsabilités, avec une vision commune de l'objectif à atteindre : une prise réelle de responsabilité dans une gestion crédible et exemplaire des biens, dans le respect des valeurs du patrimoine mondial.

Nous pouvons souligner une différence nette entre le plan de gestion réalisé dans le cadre d'une candidature récente à l'inscription (depuis 2007) et le plan de gestion qualifié de rétrospectif, comme c'est le cas pour les 3/4 des biens français inscrits depuis les années 1970, sans déclaration de valeur universelle exceptionnelle, sans zone tampon, sans gouvernance et sans plan. Les déclarations de la valeur universelle exceptionnelle pour ces biens ont seulement été validées par les ministères compétents en janvier 2012.

Dans le premier cas, les sites se gèrent de manière explicite à travers une structure créée pour cela, elle peut alors prendre plusieurs formes (comité de bien créé par la Ville, groupement d'intérêt public, établissement public, mission patrimoine mondial inclus dans un service...), toujours associée avec les services de l'État. Dans le second cas, les biens ont été gérés classiquement par les services de l'État compétents en matière de patrimoine (ministères, DRAC) et les services municipaux de la Ville. Il est alors nécessaire, pour réaliser un plan de gestion performatif prenant en compte les spécificités locales, de faire un état des lieux de cet existant qui fonctionne depuis plusieurs années. Les points forts et points faibles en termes de réglementation, de gestion et de valorisation sont établis. Ce n'est qu'à partir de ce diagnostic issu de l'observation du fonctionnement sur le terrain, qu'une structure de gestion, une stratégie et un plan d'actions peuvent être réalisés.

Ainsi, les plans de gestion rétrospectifs sont construits autour de trois axes :

- le premier constitue un état des lieux des forces en présence du bien inscrit au patrimoine mondial et de son environnement urbain (acteurs, dispositifs réglementaires, modalités de gestion, état de conservation, état de la valorisation...). Cet état des lieux opère in fine un diagnostic des forces et des faiblesses ;
- le deuxième constitue le cœur du document : le projet stratégique de gestion proposant une politique globale ainsi que sa mise en œuvre par un comité de pilotage de plan et des outils de gestion ;
- le troisième est la déclinaison de ce projet stratégique de gestion par grand axe de développement : préservation, valorisation et médiatisation, développement local, évaluation.

Un outil au service d'une politique patrimoniale

Une gouvernance étroite entre services de l'État et gestionnaires de sites

Les plans de gestion sont élaborés par les gestionnaires de site, en collaboration étroite avec l'État, via les DRAC.

Quels sont les différents textes qui régissent ces relations concernant spécifiquement la gestion ?

- La charte pour la gestion des biens inscrits sur la liste patrimoine mondial, datant de 2010 entre l'État et l'Association des Biens français inscrits au patrimoine mondial. Cette charte d'engagement sur la gestion des biens inscrits entre l'État et les collectivités territoriales traite de la situation des biens anciennement inscrits et qui, pour cette raison, ne bénéficient pas de plan de gestion, contrairement aux nouveaux candidats. Pour chaque bien, une convention établie régionalement et localement permettra de définir des plans d'action rassemblant l'ensemble des partenaires autour de la protection et de la valorisation du patrimoine mondial, dans une logique de développement durable. Cette convention a la volonté de lier tous les partenaires impliqués dans l'inscription au patrimoine mondial.

- La circulaire d'avril 2012 émanant de la Direction générale des Patrimoines qui propose un mode d'organisation entre les sites et les services déconcentrés de l'État qui restent vigilants quant à la protection et la gestion des sites. Ces derniers sont dorénavant suivis de près par le Préfet de Région et le Préfet de Département à travers différentes instances : les commissions locales et les comités régionaux.

- Une proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État est en cours d'examen depuis juillet 2011. Un amendement prévoit que, dans les zones couvertes par une inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, « l'impératif de protection de sa valeur universelle exceptionnelle ainsi que le Plan de gestion du bien et de sa zone tampon qui assurent cet objectif sont pris en compte dans les documents d'urbanisme de la ou les collectivités concernées ».

Quelles sont les instances mises en place par la Direction générale des patrimoines, garant opérationnel du respect de la Convention du patrimoine mondial de 1972 ?

- Des correspondants dans chaque DRAC ont été nommés en 2010. Ils s'assurent de la bonne application des principes et des obligations découlant de la Convention, ils assurent les missions de suivi des projets de candidature, de suivi de l'état de conservation, de suivi des actions de valorisation, de réalisation d'un bilan annuel du suivi de la gestion et de l'évolution des biens en vue du rapport périodique exigé tous les six ans par l'UNESCO.

- Les comités régionaux : présidés par le Préfet de Région, ils réunissent tous les biens inscrits de la Région, ils ont pour rôle d'examiner et de coordonner les actions de mise en œuvre de la charte.

- Les commissions locales : composées des représentants de l'État, du Maire et des élus, des propriétaires des biens, elles sont présidées par le Préfet du Département. La commission locale est décisionnaire concernant les grandes orientations et la stratégie à long terme du bien, elle assure la surveillance des bonnes pratiques de conservation et de protection, examine tout projet pouvant affecter la valeur universelle exceptionnelle, veille à la qualité des actions de médiation, est la garante du respect et de la promotion des valeurs de l'UNESCO. Elle est un lieu privilégié de concertation et de débats entre les acteurs.

- En plus, des comités de pilotage, appelés aussi comités de bien, sont proposés à la création car ce sont eux qui concrètement doivent mettre en œuvre le plan de gestion puisqu'ils regroupent le Maire, les services de l'État, les directeurs de services et les acteurs de la gestion, dans une logique opérationnelle et d'exécution. Ils se réunissent plusieurs fois dans l'année. Ils s'assurent du suivi et de la mise en œuvre du plan en fonction des orientations et des actions définies par la commission locale, ils favorisent la concertation et la transversalité. Ainsi, l'ensemble des chantiers, procédures, réflexions, projets, des plus concrets aux plus prospectifs sera connu par tous les acteurs concernés. Ils permettent de régler les problèmes relevés dans le suivi et d'être un laboratoire d'idées en faisant émerger les projets, les idées, les solutions de financements. À sa tête, un coordinateur général du plan doit être institué afin d'assurer la vie du comité et le suivi du plan de gestion.

Le plan de gestion est donc un outil contractuel au service des différents acteurs du bien. Pour l'instant, ces différentes instances sont en cours d'élaboration.

Un projet de politique culturelle au service du territoire

Ce projet peut être repéré en étudiant les sommaires des plans de gestion et les grandes orientations proposées à long terme. Il diffère en fonction de la volonté politique des élus. Pour cela nous nous basons sur 4 exemples : les Villes de Bordeaux, Albi, Arles, Avignon.

Pour la Ville de Bordeaux, le plan de gestion sert le projet urbain démarré en 1996 : la ville est à nouveau en pleine restructuration avec l'arrivée d'une ligne de TGV, des quartiers sont en pleine réhabilitation. Le plan de gestion intègre les différents projets urbains qui se succèdent dans sa programmation d'actions. L'inscription au patrimoine mondial est la touche finale à cette mise en valeur urbaine et ce choix est en accord avec l'inscription puisque c'est l'urbanisation continue dans le temps et dans l'espace qui a été inscrite :

« Les plans urbains et les ensembles architecturaux à partir du début du XVIII^e siècle font de la ville un exemple exceptionnel des tendances classiques et néoclassiques et lui confèrent une unité et une cohérence urbaine et architecturale remarquables. Son urbanisme représente le succès des philosophes qui voulaient faire des villes un creuset d'humanisme, d'universalité et de culture ».

Pour la Ville d'Albi, l'analyse du plan de gestion permet de repérer que ce qui est au centre est, d'une part, le développement du tourisme et la promotion d'une marque « Cité épiscopale d'Albi » déposée à l'INPI et, d'autre part, une implication et une appropriation par les habitants, les propriétaires et les professionnels. Lors du montage de la candidature, la Ville a mis en place de fortes pratiques de concertation issues de l'Agenda 21 qui ont permis de faire valider l'inscription auprès de toute la population qui en est maintenant la garante. Elle a également développé un axe très cher à l'UNESCO, la coopération décentralisée avec la Ville d'Abomey au Bénin.

Pour la Ville d'Arles, on est encore dans une autre logique : elle a misé sur son riche patrimoine pour son renouveau économique et social. À partir de ses monuments inscrits au patrimoine mondial (monuments romains et romans), c'est l'ensemble du patrimoine de la ville qui sert un projet culturel, économique et social en accord avec les spécificités locales : une Direction du patrimoine qui centralise tous les services liés au patrimoine (secteur sauvegardé, label Ville d'Art et d'Histoire), la présence d'un pôle de compétitivité « industries culturelles et patrimoine », de formations et d'entreprises spécialisées autour des technologies numériques, le tout, toujours en lien avec le patrimoine. Nous pouvons mentionner les « Sentiers numériques », développés par une entreprise appartenant au pôle de compétitivité : dispositif d'expérimentation de signalétique lumineuse et numérique dans l'espace urbain, à la fois pour les Arlésiens et les visiteurs, pour les commerçants du centre ville comme pour les hôteliers, ils s'apparentent à un média urbain. Composé de parcours revisités et de tablettes lumineuses installées sur les compteurs EDF, fonctionnant comme des bornes actives, vecteurs de contenus informatifs, récréatifs et/ou de socialisation, ce dispositif devient un support donnant accès à une information. La Ville a également commandé une étude sur les retombées économiques et sociales du patrimoine et se base sur une de ses conclusions : les emplois liés au patrimoine et à la culture représentent plus de 20,4 % de la population active arlésienne. Un emploi direct dans le patrimoine génère huit emplois indirects et induits. Un euro investi dans le patrimoine génère près de vingt-deux euros de retombées économiques liés au patrimoine sur le territoire arlésien. On est face à un véritable projet de développement durable d'un territoire.

Pour la Ville d'Avignon, le plan de gestion permet de remettre le patrimoine au cœur de la politique culturelle de la Ville, en tout cas dans l'intention. En effet, ces dernières années, celle-ci s'est centrée sur l'art contemporain avec la collection Lambert et la dernière donation du collectionneur ainsi que sur le spectacle vivant, avec le Festival de théâtre et la construction d'une salle de répétition et de résidence La FabricA. La mention patrimoine mondial n'est prise en considération par les services touristiques et culturels de la Ville que depuis quelques années alors qu'elle date de 1995. La réalisation du plan de gestion a permis de mettre autour d'une table des acteurs différents (État, services de la Ville, Archevêché, Société d'économie Mixte, Conservateurs) et de développer une politique de développement à long terme. Reste à savoir si la concertation engagée va se poursuivre (...).

[...]

« Polémique : à Cajarc, rififi autour du chemin de Saint-Jacques », Audrey Lecomte et Monique Marcy, *La Dépêche du Midi*, www.ladepeche.fr, 13 juin 2018 (extraits)

[...]

Dans le Lot, l'itinéraire jacquaire et ses deux variantes sont très prisés en cette saison par les marcheurs qui participent à l'activité touristique et donc économique du département. Mais à Cajarc, ville étape sur le GR 65, les professionnels sont inquiets et notent une désaffection du chemin historique au profit de variantes qui font dévier les pèlerins notamment par Rocamadour. « Depuis plusieurs semaines, nous faisons des sondages auprès des pèlerins passant par Cajarc. Les témoignages sont éloquentes », confie Thierry Scheid, président de l'Union des commerçants de Cajarc (UCA) qui poursuit : « les chiffres de fréquentation annoncés par l'office de tourisme du Grand Figeac sont catastrophiques avec une baisse de 6 000 marcheurs au passage de Cajarc. Les répercussions sur l'économie cajarcoise sont désastreuses. La vallée du Célé subit elle aussi une perte conséquente avec l'ouverture d'une troisième variante du chemin passant par Gramat et Rocamadour. À quand une quatrième et une cinquième voie qui évitera peut-être Figeac ? ».

La colère gronde d'autant plus que récemment un acte de vandalisme a été signalé sur une portion du GR 65 classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, une reconnaissance dont on fête d'ailleurs cette année le 20e anniversaire. « Chemin dégradé, mal indiqué, peu valorisé, excessivement concurrencé, tous ces éléments alimentent la polémique. Comment notre chemin peut-il être abandonné de la sorte ? » s'indigne l'UCA qui attend que des projets puissent prochainement booster l'attractivité du chemin jacquaire.

[...]

Le légendaire chemin du Puy ou la Via Podiensis, est le plus connu et le plus fréquenté des itinéraires jacquaires de France. Il entre dans le département du Lot par la ville de Figeac. Les pèlerins suivent alors le GR 65 qui traverse le département par Figeac, Cajarc, Limogne, Cahors et Montcuq puis continue ensuite vers Moissac dans le Tarn-et-Garonne. Depuis 1998, trois tronçons de ce chemin historique sont classés au patrimoine mondial de l'UNESCO ainsi que plusieurs monuments : la cathédrale Saint-Etienne et le pont Valentré à Cahors, le dolmen de Pech-Laglaire à Gréalou, l'hôpital Saint-Jacques à Figeac, la basilique Saint-Sauveur et la crypte Saint-Amadour à Rocamadour.

Dans le Lot, deux autres itinéraires alternatifs ou variantes sont empruntés par les pèlerins. Le GR 651 longe la vallée du Célé avant de rejoindre la vallée du Lot à Bouziès. Le GR 6 prend son départ à Figeac et traverse le département du Lot d'est en ouest en passant par Lacapelle-Marival et Rocamadour, avant de poursuivre vers la Dordogne à Souillac.

« **Chemins de Compostelle, un patrimoine unique** », Elodie Maurot, *journal La Croix*, www.la-croix.com, 21-22 juillet 2018 (extraits)

En 1998, les chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle français étaient inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco. Ce patrimoine, composé de 71 monuments et de sept tronçons de sentiers, bénéficie d'un intérêt grandissant, même si le pèlerinage ou la marche restent le premier objectif des jacquets.

[...]

« L'ensemble inscrit à l'Unesco témoigne d'une architecture médiévale liée aux rituels et aux pratiques du pèlerinage médiéval », explique Marie-José Carroy-Bourlet, conservatrice du patrimoine, qui a travaillé à la valorisation du « bien 868 » – son numéro de classement – répartis sur dix régions. « Cela en fait le bien le plus étendu de France », souligne-t-elle.

L'Unesco a logiquement distingué beaucoup d'églises, « toute une page d'architecture religieuse médiévale dont la France est un des fleurons », pointe la conservatrice : grandes cathédrales gothiques (Amiens, Bourges...), églises romanes (Saint-Guilhem-le-Désert, Saint-Léonard-de-Noblat...), mais aussi petits édifices méconnus, comme les églises de Jézeau ou d'Ourdis-Cotdoussant dans les Hautes-Pyrénées. Les besoins des pèlerins ne se limitant pas à la prière et au culte, on y trouve aussi des bâtiments liés aux besoins du voyage, de l'hospitalité et du soin : ponts, haltes d'hébergement, hôtels-Dieu... [...]

(...) les deux dernières décennies ont été marquées par une forte croissance du nombre de randonneurs. À Saint-Jean-Pied-de-Port, étape française avant les Pyrénées, 7 318 marcheurs avaient été accueillis en 1999, 57 295 l'ont été en 2017, selon l'Acir. « Globalement, la fréquentation est d'environ 30 000 cheminants par an en France », indique Nils Brunet, son directeur. Une manne touristique, décisive pour le développement de certains territoires isolés. Petit à petit, les collectivités locales en prennent conscience. « Le classement est un motif de très grande fierté, mais le fait d'être inscrit nous oblige », souligne John Palacin*. Pour certaines petites communes rurales, cela a impliqué de mettre en œuvre des travaux, un plan de gestion, « tout un travail de valorisation que nous cherchons à accompagner », insiste l'élu. Parfois, les mentalités doivent évoluer vers un plus grand respect du patrimoine... Comme dans le cas du pont de Lartigue, dans la commune gersoise de Larressingle, que les agriculteurs voulaient continuer à emprunter avec tracteurs et machines... « L'inscription a conduit à modifier le règlement de circulation et à restaurer le pont », témoigne John Palacin. Au-Puy-en-Velay, à Bordeaux ou à Saintes, des politiques de valorisation du patrimoine ont donné de beaux fruits. « Dans l'ensemble, c'est un bien plutôt en bon état », évalue, satisfaite, Marie-José Carroy-Bourlet.

[...]

Reste à inciter le marcheur à lever les yeux vers ces vieilles pierres. « Ce qui intéresse les pèlerins, ce sont d'abord les chemins et les tracés, pas le patrimoine », reconnaît Philippe Demarque, président de la FFACC. Tendus vers son objectif, ayant calculé ses étapes, le marcheur n'a souvent pas le temps de visiter. « Après 25 kilomètres, il est fatigué. Il n'est pas en bonne condition pour faire une visite avec son sac à dos, pointe Philippe Demarque. Mais, quand il voit une belle église, il se dit : « J'y reviendrai ! » et souvent il le fait... »

« Beaucoup de marcheurs laissent à droite et à gauche des monuments magnifiques parce qu'ils font la montre. J'ai vu des groupes passer à la vitesse de commandos », confirme Patrice Bernard, président de la Société des amis de Saint-Jacques-de-Compostelle. Les petites plaques de l'Unesco apposées aux monuments ont alors leur rôle à jouer. (...)

* Note du jury : Conseiller régional et président de l'ACIR.

