



GROUPE  
**Ipesup**

Ipesup ■ Prépasup ■ Optimal Sup-Spé

# Les meilleures copies

**Au concours de l'ENA**

5 COPIES

**AUTHENTIQUES**

DE NOS ÉTUDIANTS

**Concours externe**  
**Session 2020**

# édito

---

*Chers amis d'IPESUP, chers étudiants,*

*Depuis 2001, soit 20 ans cette année, les formules de préparation intensive à l'ENA de l'IPESUP contribuent à former entre le tiers et la moitié (45% en 2020) d'une promotion d'élèves de l'ENA, admis au concours externe.*

*Le concours de la session 2020 a été marqué par la crise sanitaire. On ne peut que féliciter les lauréats d'être parvenus à maintenir intactes leur motivation et leur implication dans ce contexte singulier.*

*Les résultats de notre Prép'ENA ont été au rendez-vous : 37 admissibles, à l'issue des écrits, dont la meilleure copie de QS, et 19 lauréats, parmi lesquels le vice-major du concours ! En témoignent, dans les pages qui suivent, quelques-unes des bonnes à très bonnes copies de nos étudiants, dans l'ordre des épreuves d'admissibilité :*

- Droit public (14,5),*
- Economie (18),*
- Question contemporaine (15),*
- Questions sociales (17 – meilleure copie de l'épreuve),*
- Finances publiques (16).*

*Si, par exception, comme Pindare l'a dit mieux que personne, le concours est ce moment où un rayon de gloire vient illuminer le destin d'un mortel, il est avant tout, pour tous les candidats qui le présentent, un outil de formation incomparable, qui, au terme parfois de deux ou trois années consécutives d'apprentissage et de concentration, permet d'obtenir de chacun des compétences de haut niveau.*

*Ce recueil vient saluer ce travail acharné.*

*Très bonne lecture !*

**Olivier Nafissi**

*Directeur du pôle prépa concours administratifs  
(ENA, INET, BdF, EHESP)  
IEP (Paris, Régions)*

## 1<sup>ère</sup> 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

« Reproductions effectuées par l'ENA  
avec l'autorisation du CFC  
(20, rue des Grands Augustins –  
75006 PARIS) »

## LISTE DES SIGLES :

☰ **PNUE** : Programme des Nations-Unies pour l'environnement

### DOCUMENT N°1

**Article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,**  
[www.eur-lex.europa.eu](http://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.

### DOCUMENT N°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](http://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

**DOCUMENT N°3**

**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 d'enquêtes et d'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).

[...]

**DOCUMENT N°4**

**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 oeuvre 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 oeuvre 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.

[...]

#### DOCUMENT N°5

**Conseil constitutionnel, décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://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 1<sup>er</sup> 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 oeuvre 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.

[...]

#### DOCUMENT N°6

**Tribunal Administratif de Rennes, 25 octobre 2019, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n°1904029, [rennes.tribunal-administratif.fr](http://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 érigit, 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'édition d'une réglementation locale.

[...]

## DOCUMENT N°7

**Conseil d'Etat, 7 février 2020, Confédération paysanne et autres, n° 388649, Rec.**, [www.conseil-etat.fr](http://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 natio-

nal, 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, soulignant 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 mutagenèse 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 joint 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 identifiées 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.

[...]

## DOCUMENT N°8

**« 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...

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille : \_\_\_\_\_

Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_

Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de

Droit public

Nombre de  
copies doubles

3

Dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat a refusé de suspendre la procédure d'attribution des fréquences 5G par le Gouvernement. Les requérants motivaient l'urgence de leur requête sur la nécessité de protéger l'environnement (CE, 31, 2020 "5G"). Cet arrêt illustre le délicat équilibre que recherche constamment le juge lorsqu'il s'agit de concilier l'effectivité des recours, la protection de l'environnement ainsi que la liberté d'action des pouvoirs publics.

Ces derniers, définis par le critère organique comme l'ensemble des administrations publiques et auxquelles on peut ajouter les institutions européennes, disposent de prérogatives exorbitantes du droit commun. Cette exception se justifie par la spécificité de leurs missions et la recherche de l'intérêt général. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ne peuvent ignorer les risques croissants liés à la dégradation de l'environnement, c'est-à-dire l'écosystème qui assure à l'ensemble des êtres vivants leurs conditions d'existence. Les pouvoirs publics sont dès lors incités à agir en faveur de la biodiversité et contre le réchauffement climatique et la pollution, par exemple.

La protection de l'environnement peut alors nécessiter des actions qui entrent en conflit avec d'autres obligations qui s'imposent à ~~la~~ aux pouvoirs publics et qui s'inscrivent dans une temporalité différente. L'urgence de la protection de l'environnement et la socialisation des risques qui y est liée risquent de paralyser l'action immédiate des pouvoirs publics. En développant les normes environnementales, l'Etat a par ailleurs engagé une responsabilisation des acteurs privés. Ceux-ci, et en particulier les citoyens, sont désormais plus enclins à opposer des motifs environnementaux à l'action publique et revendiquent un meilleur contrôle et une plus grande participation.

Comment la protection de l'environnement, promue par les pouvoirs publics, est-elle devenue un sujet de complexification et de mutation de l'action publique?

La préoccupation croissante par l'environnement a permis d'établir de nouveaux principes au sommet de la hiérarchie des normes et de les rendre effectifs dans l'ensemble des activités des pouvoirs publics (I). Ces derniers doivent néanmoins concilier cette protection avec d'autres enjeux tels que sa responsabilité, les intérêts économiques et la demande croissante de participation des acteurs privés (II).

\*

\*

\*

La nécessité de protéger l'environnement ~~nécessite~~ conduit ~~les~~ à établir des principes qui s'imposent aux pouvoirs publics (IA). Ces principes entraînent des conséquences par l'ensemble des actes de la puissance publique et voient désormais leur effectivité garantie par le juge (IB).

Premièrement, la Charte de l'Environnement de 2004

N°

1/3

a permis de recenser un ensemble de principes qui participent à la protection de l'environnement. La Charte évoque par exemple le droit du public à être informé et à participer, proclame le principe du pollueur-payeur ainsi que celui de précaution. Tandis que les deux normes relatives à la protection de l'environnement relèvent du domaine législatif (article 34 de la Constitution), ces principes ont valeur constitutionnelles depuis 2005. La Charte est en effet considérée depuis lors comme appartenant au "bloc de constitutionnalité".

Cepa

Cependant, la protection de l'environnement ne peut se suffire d'une action nationale. L'efficacité de l'action des pouvoirs publics nécessite en effet des normes internationales, qui s'imposent à plusieurs Etats. S'agissant de normes conventionnelles, les pouvoirs publics français ont ainsi ad l'obligation de respecter la convention d'Amsterdam de 1998. Plus encore, l'intégration européenne a renforcé les initiatives nationales en matière de protection de l'environnement. Par cela, l'Union européenne tient sa compétence de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) en matière environnementale. Ce même traité réaffirme par ailleurs le principe du pollueur-payeur (article 191), faisant ainsi écho à la Charte française de l'Environnement. Enfin, la Charte des droits fondamentaux de l'UE consacre en son article 37 l'exigence d'une protection élevée de l'environnement. Cependant ces obligations et ces principes seraient inefficaces s'ils n'avaient force en droit interne. Or depuis 2009, la Charte des droits fondamentaux a une valeur juridique égale à celle des traités (article 6 TFUE) et bénéficie donc d'un effet direct (CJCE, 1963, Van Gend en Loos) en cas d'application du droit de l'Union.

\*

En conséquence, ces nouvelles normes agissent de nos jours sur l'ensemble des pouvoirs publics; leurs activités s'en trouvent donc modifiées. En premier lieu, c'est le cas par la commande publique. Selon l'Observatoire économique de la commande publique, 18% des marchés en cours en 2018 contenaient une clause relative à l'environnement. Cela traduit l'adaptation des pouvoirs publics à cette nouvelle exigence de protection. Mais ceci montre également que les ~~communes~~ administrations tiennent compte de la jurisprudence de la Cour de justice, selon laquelle le critère environnemental peut permettre de choisir la meilleure offre (CJCE, 2002, Concordia bus Finlande). La protection de l'environnement est ainsi un vecteur de l'intégration juridique européenne.

Par ailleurs, en ce qui concerne la police générale locale, la jurisprudence a précisé qu'elle était exclue par la police spéciale (CE, 2012, Uthmaniyah). Il en ressort qu'il est désormais plus aisé de déterminer le bon échelon par la décision administrative en matière environnementale. Cependant l'importance croissante de cette problématique a pu inciter certains maires à vouloir s'affranchir de cette règle (TA, Rennes, 2019, Prefet d'Ille et Vilaine), ce qui prouve ~~à~~ <sup>elle</sup> montre que cette préoccupation n'est désormais plus seulement de l'Etat.

D'autre part, le volet international de la protection de l'environnement a permis de mieux coordonner les actions des pouvoirs publics des différents Etats parties; en particulier au niveau de l'UE. Celle-ci a en effet créé plusieurs agences chargées de l'environnement, et ce sur des thèmes précis. Il existe ainsi une agence de protection des produits chimiques et une agence européenne de l'environnement (AEE). Ces dernières publient des études qui nourrissent les orientations des pouvoirs publics et coordonnent en outre des régulateurs nationaux spécialisés.

Enfin, la protection effective est rendue possible par l'adaptation de l'office du juge. De manière générale,

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de Droit public

Nombre de copies doubles

3

l'ouverture du prétoire et la possibilité du recours pour excès de pouvoir (qui est en principe général du droit depuis l'arrêt CE, 2950, Ome Lanotte) ont permis d'étendre le contrôle du juge en matière de protection de l'environnement (CE, 2020, Confédération paysanne et autres), notamment s'agissant de l'exigence de proportionnalité (CE, 1933, Benjamin). Ce contrôle a été étendu aux situations d'urgence, par exemple dans le cas du référé-suspension (arrêt «SG» précité). De même le juge peut recourir au référé-expertise afin de être mieux à même de juger l'affaire sur le fond. Enfin, le juge a adopté sa théorie du bilan en matière d'expropriation publique (CE, 1991, Ville Nouvelle Est) au nouvel impératif environnemental (arrêt du Conseil d'Etat de « association de lac de Ste-Croix »), notamment en ce qui concerne la protection ~~de~~ autoroute transchablaisienne.

La promotion et la concrétisation de principes en faveur de la protection de l'environnement - ainsi que l'effectivité qui en résulte - a donc permis à l'ensemble des pouvoirs publics de se saisir de cette problématique. Inversement, cette nouvelle exigence environnementale a transformé l'action publique et participé à l'intégration européenne.

① CE, 1997, autoroute transchablaisienne

N°  
2/3

\* \*  
Cependant, les pouvoirs publics doivent concilier l'impératif de protection de l'environnement avec la sécurité juridique nécessaire à leur action et avec les conséquences économiques des principes environnementaux (11A). La protection de l'environnement doit par l'avenir être mieux articulée avec le principe de subsidiarité et la participation des citoyens (11B).

La protection de l'environnement ne peut primer à chaque instant et doit tenir compte de ses conséquences sur le régime de responsabilité des pouvoirs publics. Cette articulation est d'abord l'œuvre du juge. En effet selon Jean-François Sauvé, le juge ne peut « ni être écolo-centré, ni anthropo-centré » (Y a-t-il des caribans au Palais-Royal?). De plus, le juge doit tenir compte des intérêts économiques en présence (CEJDH, 2010, Bacilă / Roumanie) et adapter les réparations par ne pas paralyser l'action publique dès lors qu'elle agit sur l'environnement. Le Conseil Constitutionnel a interprété cet équilibre parfois dans un sens maximaliste, en demandant un objectif « manifestement inadéquats » aux principes de la Charte de 2004 (DC, 2019, Orientation des mobilités) pour censurer une disposition législative.

En outre, les pouvoirs publics doivent assurer un équilibre entre des enjeux dont l'horizon temporel est différent. Bien que la France se soit engagée dans une démarche de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, jusqu'à l'objectif de neutralité carbone prévu dans la Stratégie de 2018 (SNBC) et la PPE de 2016, ~~cette~~ ces objectifs nécessitent une période de transition énergétique. Il peut dès lors être difficile d'évaluer la conformité de l'action des pouvoirs publics à des objectifs avant terme. Cela est d'autant plus vrai que la signature de l'Accord de Paris pourrait générer en contrepoint en lien

avec le contrôle de conventionnalité (CE, 2009, Tine Perreux).  
De même, les programmations ~~peuvent~~ <sup>pourraient</sup> faire l'objet de recours et ce, quelque soit leur nature (REP parisiens volontaires et même si non décisives cf. CE, 2002, Tine Duwigues)

Ces considérations entraînent des enjeux financiers pour l'Etat. La socialisation du risque opérée par la prise en charge de maladies résultantes de la pollution ou des pesticides (disposition de la loi de finances pour 2020) en est un exemple. A cela s'ajoute la responsabilité de l'Etat qui pourrait être engagée du fait d'en manquer à une convention internationale (CE, 2001, Sordani)

\*

En conséquence, <sup>les pouvoirs publics</sup> ~~l'Etat~~ doit poursuivre leur adaptation aux exigences normatives liées à la protection de l'environnement. En premier lieu, en facilitant l'action publique et en réduisant la complexité de la mise en œuvre de l'impératif de protection. Le décret généralisant la dérogation des préfets aux normes de 2020 participe de ce mouvement. Il permet aux préfets départementaux de déroger à une règle nationale, notamment en matière environnementale. A ce jour, cette possibilité nécessite une circonstance locale et un motif d'intérêt général et doit servir à réduire le temps de procédure et faciliter le versement de subventions publiques. Un comité départemental regroupant les élus des collectivités territoriales pourrait être créé afin de développer les échanges à ce sujet entre acteurs de l'administration territoriale. De plus, certaines collectivités proposent de supprimer la condition de circonstance locale. Une nouvelle expérimentation pourrait être conduite via l'article 37-1C afin d'appréhender les risques juridiques que cette proposition entraîne.

D'autre part, les pouvoirs publics ont récemment confirmé leur volonté de développer la participation citoyenne en matière de protection de l'environnement. La Convention citoyenne sur le climat donne ainsi un modèle pour de nouveaux modes de participation d'envergure, et dans la continuité de l'article 1 de la Charte de l'Environnement. Le projet de loi constitutionnelle de 2019 pourrait à cet égard modifier le Conseil économique, social et environnemental. De plus, ce PSL propose une modification de l'article 1 de la Constitution afin de inscrire l'action des pouvoirs publics ~~en~~ <sup>la</sup> matière en ce qui concerne la lutte contre le changement climatique. Cette modification, bien que déclaratoire, répond aux attentes formulées par le Conseil d'Etat dans son avis sur la révision constitutionnelle et s'agissait de la nécessité d'écarter toute disposition qui serait contingente.

Enfin, l'Etat peut concilier intérêt économiques et préservation de l'environnement ~~à travers~~ <sup>grâce à</sup> ses dépenses son budget. D'abord, la LFI pour 2020 réduit le crédit d'impôt sur la TICPE pour les transports routiers et augmente ~~le~~ <sup>le</sup> celui à destination des renouvellements thermiques des logements (CITE). Par ailleurs, la LFI interdit les prêts de l'Etat pour toute activité ~~de~~ liée à la recherche ou à l'extraction de charbon. L'Etat met ainsi en place le principe de polluer-payer d'une nouvelle manière. Enfin, le Pacte Vert, et le transfert de nouvelles ressources propres à l'UE confortent la dialectique entre meilleure protection de ~~de~~ l'environnement et mutation des pouvoirs publics.

Si l'articulation de la protection de l'environnement avec d'autres impératifs et en enjeux n'est pas aisée, ~~elle~~ <sup>elle</sup> est indispensable pour que les pouvoirs publics continuent d'intégrer la problématique écologique dans leur action, mais

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature :

EPREUVE de

Droit public

aussi afin que l'environnement ne devienne pas l'unique  
critère d'évaluation de l'action publique

\*  
\*      \*

Si la protection de l'environnement est surtout  
l'œuvre des pouvoirs publics, les normes de création  
cette occasion ont également modifié l'action  
publique, et ce probablement au-delà de ce qui  
pouvait être attendu. Cependant la transition nécessaire  
n'est pas encore atteinte et nécessite de renforcer  
la programmation en terme de protection. Cet effort  
peut être lui-même articulé avec la présence toujours  
plus grande des citoyens dans la sauvegarde d'un  
écosystème sain et viable, grâce au contrôle  
parlementaire. La commission d'enquête du Sénat sur  
l'incendie de l'immeuble Lebrizol à Rouen donne à ce  
titre l'exemple d'un contrôle de l'action du  
gouvernement (art 26 C) qui s'attache autant  
aux effets de la pollution sur l'environnement,  
que ceux sur les citoyens.

Nombre de  
copies doubles

3

N°

3/3

## 2<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité

### ÉCONOMIE

(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 ?**

« Reproductions effectuées  
par l'ENA avec l'autorisation du CFC  
(20, rue des Grands Augustins - 75006 PARIS)

## LISTE DES ABRÉVIATIONS :

- CNRS** : 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

### DOCUMENT N°1

**« Liste de critères pour apprécier les stratégies d'incitations à l'investissement direct étranger »**, Perspectives de l'investissement international, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), pages 125 à 127, 2003 (extrait)

### 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 consi-

dérées 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.

## DOCUMENT N°2

« Covid-19 : comment sauver nos entreprises de la faillite ? », Jean Peyrelevalde, [www.lesechos.fr](http://www.lesechos.fr), 29 avril 2020.

***Si l'on s'en tient aux prévisions actuelles de récession, les profits des entreprises pourraient être amputés de 30 %, estime Jean Peyrelevalde. 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.

### DOCUMENT N°3

« **Tendances et perspectives mondiales** », **Rapport sur l'investissement dans le monde 2019**, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), [www.unctad.org](http://www.unctad.org), pages 1 à 6.

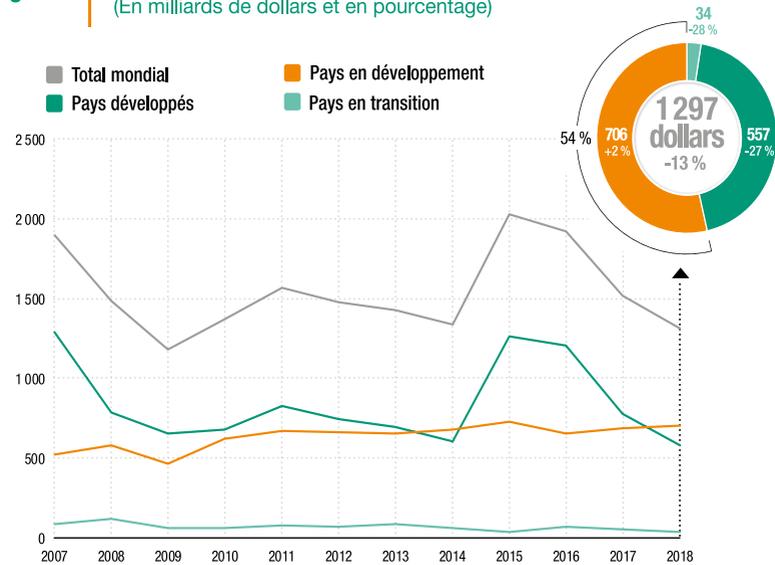
### TENDANCES ET PERSPECTIVES MONDIALES

#### *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 1 300 milliards de dollars (fig. 1). Cette troisième année consécutive de déclin s'explique principalement par les rapatriements massifs des bénéficiaires 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 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.

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



Source CNUCED.

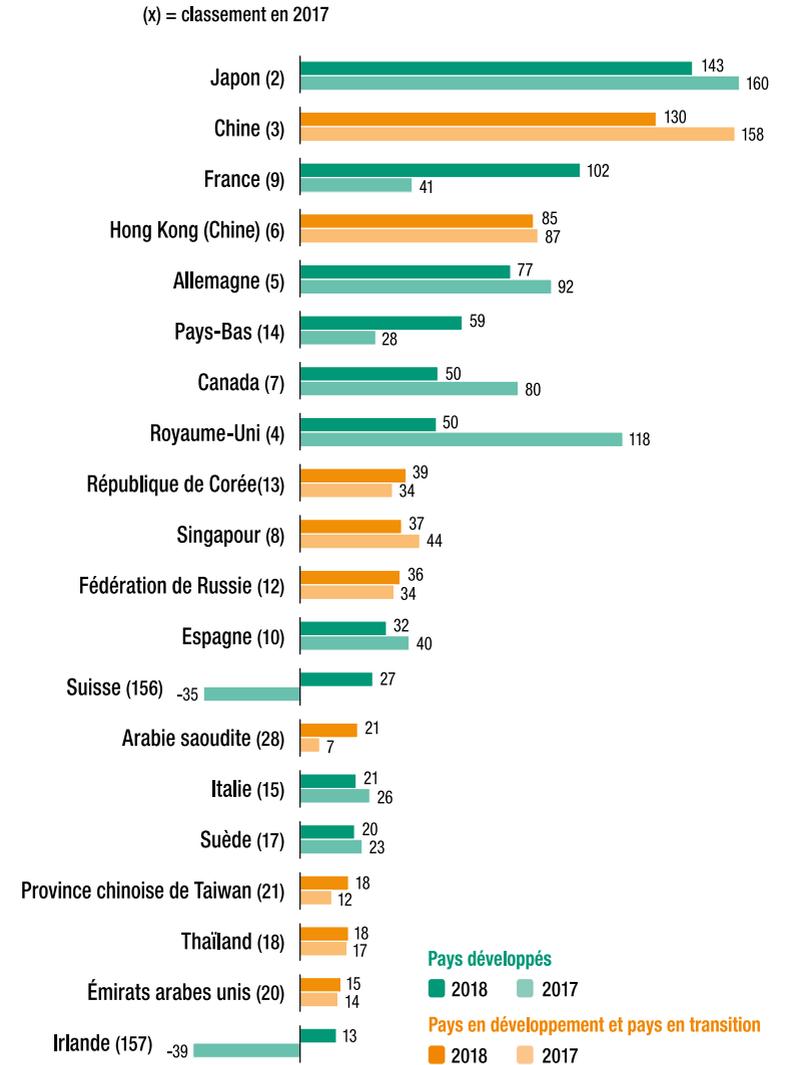
**L'IED à destination des pays développés est tombé à son niveau le plus bas en quinze ans**

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.

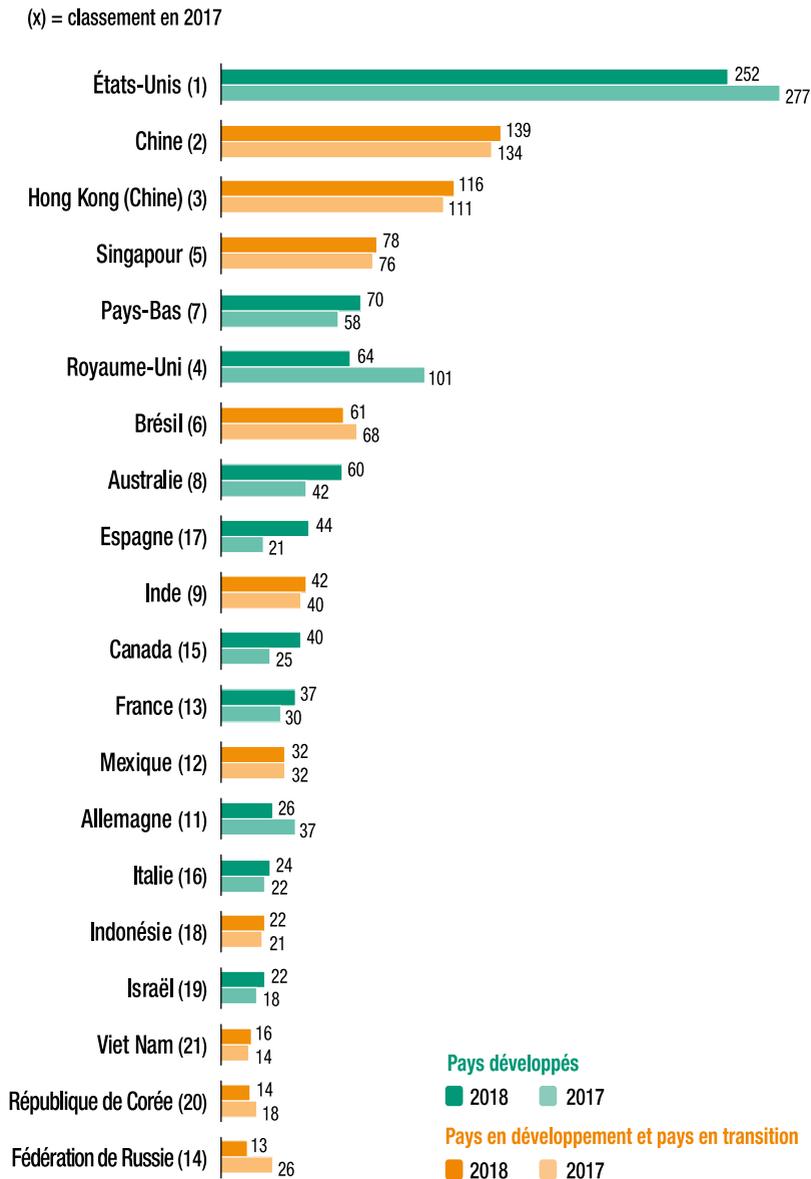
Les rapatriements massifs de fonds par les entreprises multinationales américaines se sont traduits par des sorties inférieures aux entrées ; de ce fait, les États-Unis ont disparu de la liste des 20 premiers pays investisseurs à l'étranger en 2018 (fig. 3). Dans l'ensemble, l'IED en provenance des pays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

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



Source CNUCED.

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



Source CNUCED.

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.

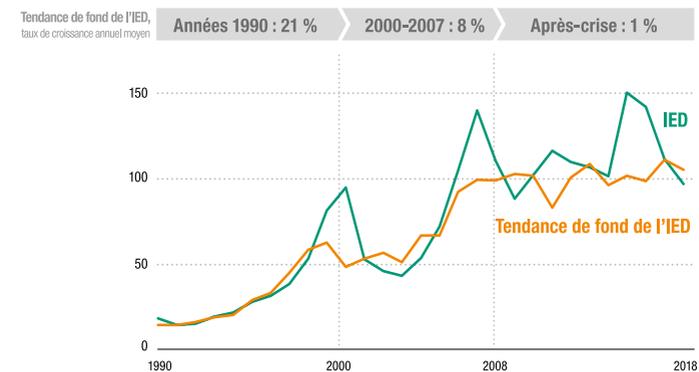
**Perspectives : un rebond est probable, mais la tendance de fond reste faible**

En 2019, les flux d'IED à destination des pays développés devraient repartir à la hausse à mesure que les effets des réformes fiscales instaurées 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 volatils, 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 CNUCED.

*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.

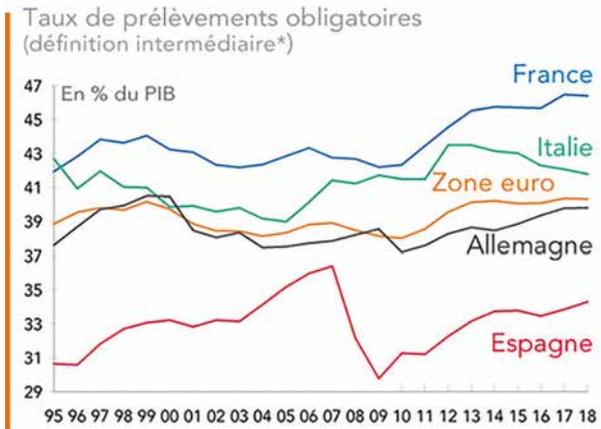
**DOCUMENT N°4**

**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

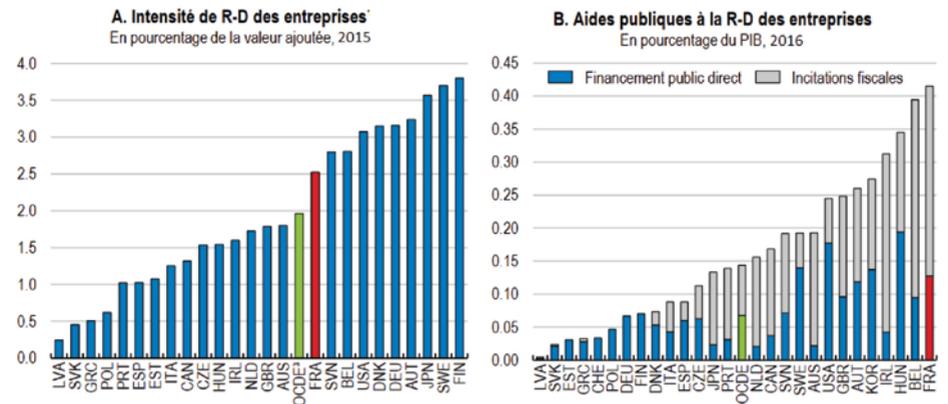
\* hors crédits d'impôts et cotisations sociales imputées

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.

**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*



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).

## DOCUMENT N°5

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

*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, tirillée 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.

[...]

## DOCUMENT N°6

« **Les incitations monétaires en France entre 1998 et 2014** »\*, Michaël Sicsic, Economie et statistique n° 503-504, *www.insee.fr*, page 14, 2018

Le système socio-fiscal français permet une réduction des inégalités de niveau de vie, par l'impôt sur le revenu et les prestations monétaires<sup>1</sup>. 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 imposable<sup>2</sup>, 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 pays<sup>3</sup>. Par la suite, un ensemble de mesures visant à revaloriser le travail a été mis en oeuvre 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 (123(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)<sup>6</sup>, 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 interdécile 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.

## ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille :

Prénom :

Date de naissance :

Centre d'examen :

Signature :

EPREUVE de

Economie

Nombre de  
copies doubles

3

R. J.

Les incitations économiques sont-elles efficaces ?

En juin 2020, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'un dispositif d'aide monétaire comprise entre 500 et 900 € pour l'embauche de jeunes jusqu'à 2,5 STIC. Cette mesure vise à prévenir l'exclusion des jeunes du marché du travail dans un contexte de crise. Selon J. Pisani-Ferry et O. Blanchard (Le Choix, juillet 2020), une telle mesure serait efficace jusqu'à 1,5 STIC, seuil au-dessus duquel se produisent en effet d'autres effets.

Les incitations économiques se définissent comme les mesures prises par l'intervention publique, de nature budgétaire, fiscale réglementaire visant à orienter le comportement des agents économiques. Il existe différents types d'incitations : mesures fiscales, subventions, sanctions ou normes ou encore intervention directe de l'État par la production de biens publics. Les objectifs poursuivis par les incitations économiques peuvent être multiples : elles peuvent rechercher l'efficacité économique, c'est-à-dire l'allocation efficiente des facteurs de production qui permet de maximiser la croissance ; elles peuvent également poursuivre un but de redistribution à des fins d'équité et un but de stabilisation en cas de choc.

Les incitations économiques ont un rôle important pour favoriser l'efficacité économique. D'une part, elles permettent d'attirer

N°  
1/3

les facteurs de production, de favoriser leur allocation au sein de l'économie et ainsi d'accroître le stock et l'usage de capital physique et humain. Dans un contexte d'économie mondialisée, l'attractivité et une économie dépend des incitations posées par l'intervention publique. D'autre part, les incitations économiques posées par l'intervention publique permettent de corriger les défaillances de marché, c'est à dire lorsque que l'équilibre produit par le marché n'est pas efficace du point de vue économique - la fourniture de biens publics, telles que les infrastructures ou l'éducation (Romer, 89) incitent ainsi les agents économiques à accroître leur activité économique, tandis que la mise en place d'incitations pécuniaires au système bancaire peuvent les dissuader de prendre des décisions inefficaces, comme la pollution.

Toutefois, les incitations économiques ne sont pas nécessairement efficaces et peuvent comporter des risques. L'Etat peut être mal placé pour déterminer l'allocation optimale des facteurs et introduit des distorsions dans le choix des acteurs économiques. Les distorsions de nature fiscale ou réglementaire peuvent réduire la productivité et la croissance économique (Bayer et Fähr, 2017). En outre, les incitations économiques peuvent être orientées vers des investissements improductifs et entraîner des effets d'aubaine ou des effets d'évitement d'investissement productif. D'autre part, les incitations peuvent avoir d'autres objectifs que celui de l'efficacité économique, tels que celui de l'équité, objectifs qui peuvent être contradictoires.

Dans un contexte de crise économique mondiale, l'efficacité des incitations économiques importe particulièrement : une allocation efficace des facteurs de production et une coordination appropriée des acteurs privés conditionnent la reprise économique. La France se caractérise par des incitations économiques complexes et aux objectifs multiples. Si elle dispose d'outils pour favoriser l'accumulation de capital physique et humain, son système fiscal et réglementaire est complexe et introduit des distorsions. L'efficacité de la dépense en faveur des biens publics et de l'investissement est également mise en cause. En conséquence, les décisions prises par les agents économiques peuvent réduire l'efficacité économique.

Dans quelles conditions les politiques d'incitations économiques maximisent-elles la croissance ?

Les incitations économiques ont pour objectif de renforcer l'efficacité économique en orientant le comportement des acteurs privés et en corrigeant les défaillances de marché mais elles sont portées de risques liées aux limites de l'intervention publique (I). Dans ce contexte, les politiques publiques d'incitations économiques demeurent trop complexes pour être efficaces et doivent être tournées vers une meilleure allocation des facteurs de production et une croissance renforcée. (II)

X

\* \*

Les incitations économiques orientent le comportement des agents économiques et corrigent des défaillances de marché, ce qui peut servir l'objectif d'efficacité économique (IA)

Les incitations économiques peuvent favoriser la bonne allocation des facteurs de production et favoriser l'investissement (1)

En premier lieu, les incitations économiques incitent les agents économiques à adopter des comportements concurrentiels susceptibles d'accroître l'efficacité économique. Ainsi, la lutte contre les abus de position dominante et la concurrence permet d'accroître la croissance économique (Eckers, 2013)

Delon le CTE (2015, Concurrence et commerce). La politique de concurrence européenne, qui s'est traduite par un contrôle renforcé des concentrations a été à contribué de manière faible mais significative à l'investissement en R&D et à la croissance. C'est ainsi que l'indice ECTR a baissé de 1,5 point en Europe entre 2006 et 2015, ce qui est associé à 10,4 point de croissance

En second lieu, les incitations économiques adaptées permettent l'accumulation de capital humain et physique nécessaires à la croissance économique. En plus encore d'un marché de crédit fonctionnel et d'une information parfaite, les agents économiques sont incités à recevoir une formation (Becher, 1784) car il s'agit d'un investissement rentable. En incitant à la formation, que ce soit en finançant les études ou en versant des chèques de formation, l'Etat accroît les incitations des agents à se former ce qui contribue à la productivité de l'économie (Barro, 2001). L'Etat peut également favoriser l'accumulation de capital physique à travers plusieurs dispositifs incitatifs. Une fiscalité réduite permet d'attirer le capital dans un contexte de concurrence fiscale mondiale. Ainsi, la baisse d'un point

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année :

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature :

EPREUVE de

Economie

Nombre de copies doubles

3

N° 213

d'impôt sur les sociétés accroît le volume d'investissement directs étrangers de 0,3 points (DE TEOJ, Enderveen, 2013). Des instruments en nature, tel que des infrastructures (Krugman, 1996), un système juridique simple et prévisible (Acemoglu, Johnson, 2001) ou une recherche publique de qualité (Aghion, Howitz, 2005) incitent les entreprises à s'implanter dans un pays. Des politiques d'attractivité jouent alors un rôle important. Après la mise en œuvre du déspeilif (Choco France, La France est devenue la première destination pour les investissements directs étrangers en Europe.

En troisième lieu, les incitations peuvent permettre une bonne allocation des facteurs de production. Selon Baqaee et Fari (2016), 65,0% de la croissance provient de la réallocation des facteurs de production au sein d'une économie. Dans ce cadre, une réglementation adaptée, notamment concernant la restructuration d'entreprises et l'imposition des facteurs de production peut accroître la croissance.

Les incitations économiques permettent de corriger les défaillances de marché et de financer les biens publics (2)

Les défaillances de marché surviennent quand l'équilibre produit par le marché sans intervention publique est sous optimal. Cela peut s'expliquer par une asymétrie d'information : les acteurs n'ont pas les informations pour prendre les décisions adaptées, comme dans le cas du marché du crédit (Stiglitz, Weiss, 78). Cela aboutit à un financement insuffisant des entreprises et ménages. Afin de limiter ces défaillances, l'Etat peut inciter les agents économiques à révéler leurs informations (Fama, 81) ou en garantissant les prêts des agents qui risquent la sélection adverse, alors même qu'ils sont solvables. L'intervention publique permet de coordonner l'action des agents économiques en faveur de la croissance : dans l'impératif industriel, D. Rodrik montre que les incitations posées par l'Etat conditionnent l'émergence d'une industrie privée. Ainsi, les politiques menées par la Corée du Sud visant à subventionner les entreprises les plus productives a permis l'émergence de champions nationaux à l'instar de Kia ou Lg.

Les incitations économiques sont un moyen de corriger les externalités

quand un bien est non exclusif (bien collectif) ou non rival et non exclusif (bien public), les agents économiques en font une consommation excessive et un financement insuffisant. C'est notamment le cas pour les ressources naturelles, selon ce que Hardin nomme la tragédie des communs. Les incitations à travers des normes (comme par exemple le système européen d'échange des quotas) ou des taxes (comme la contribution climat énergie) ont à même de restaurer un niveau de consommation et de financement efficace.

\*

Toutefois, les incitations économiques sont portées de questions liées aux limites de l'intervention publique (IB)

L'intervention de l'Etat peut introduire des distorsions ou des choix inadaptés (1)

D'une part, les incitations économiques peuvent entraîner des distorsions. Les incitations fiscales peuvent ainsi modifier le coût relatif des facteurs de production et réduire l'efficacité de la production. Ainsi, la fiscalité sur la production est désincitative car elle réduit l'efficacité de l'allocation des facteurs (Diamond, Tirole, 1976). A ce titre, des impositions telles que la contribution sociale de solidarité (C3S) réduisent l'efficacité des processus de production (CAE, 2015). Les incitations fiscales doivent se limiter aux contraintes du marché

notamment, l'élasticité des facteurs à l'impôt. Toutefois, l'intervention publique n'a pas nécessairement ces informations: il s'agit d'un effet de myopie. Ainsi, les baisses de cotisations sociales visant à inciter à l'embauche de travailleurs peu qualifiés ont jugées efficaces jusqu'à 2,5 STIC puis inefficaces au delà (CAE, 2015, Baisses de charge: stop ou encore). Les incitations économiques peuvent provoquer également des effets d'éviction de l'investissement privé (Hicks, 1952): l'investissement public, qui vise à réduire la consommation et l'investissement par l'effet multiplicateur ou à produire des biens publics au service des agents peut réduire le crédit disponible pour les acteurs privés. Les incitations économiques peuvent provoquer des effets d'aubaine: les agents économiques bénéficient par exemple d'une réduction ou d'une réduction d'impôt sans que cela ne modifie leur décision. Cela a été le cas avec les contrats aidés entre 2012 et 2015 (Cour des Comptes, Rapport de 2016 sur les contrats aidés. Enfin, les incitations posées par l'intervention de l'Etat peuvent s'avérer inefficaces en raison des motivations intrinsèques des décideurs publics, notamment politiques (Buchanan, Tullock, 1972)

D'autre part, les dispositifs portant des incitations économiques peuvent poursuivre d'autres objectifs que l'efficacité (2). L'équité contributive ainsi un objectif de politique économique (Cren, 2003) et se traduit par la redistribution à travers l'impôt. Si l'imposition sur le revenu peut réduire l'incitation au travail (Fougère, Buro, 1958) elle peut aussi accroître la cohésion sociale (Piketty, 2013). Contrairement à ce que prescrit la règle de Tinbergen, des dispositifs incitatifs peuvent poursuivre simultanément plusieurs objectifs. Ainsi, la contribution Climat énergie vise à réduire l'usage d'énergie carbone, tout en procurant un rendement budgétaire à l'Etat, qui ne finance pas exclusivement la transition énergétique (Schubert et al, 2015). Les incitations économiques peuvent avoir des objectifs sociaux, comme les indemnités de licenciement qui visent à réduire la fréquence des licenciements afin d'accroître la stabilité du travail. En outre, cela peut réduire l'incitation à l'embauche (Scarpella, 2014)

Les dispositifs visant à renforcer l'attractivité peuvent s'avérer

sous optimaux: c'est le cas de la concurrence fiscale. Entre 1955 et 2015, le taux d'impôt sur les sociétés s'est réduit de 12 points en moyenne en raison de la mobilité des entreprises; Chaque pays souhaitait attirer les entreprises à s'y implanter ce qui réduit la capacité des pays à financer les biens publics et conduit à taxer plus lourdement le travail (Zodrow, Reizhowski, 1981). Le phénomène, dit non-coopératif, montre les limites des incitations économiques dans une économie mondialisée dans laquelle la concurrence empêche d'inciter à la production de biens publics mondiaux (Kundel Berger, 1986)

\*

Ainsi, les incitations économiques peuvent accroître la croissance en favorisant la bonne allocation des facteurs, l'investissement productif et la correction des externalités. Toutefois, en raison des limites liées à l'intervention de l'Etat, elles peuvent introduire des distorsions ou des inefficacités. Les politiques publiques incitatives doivent alors répondre à cet objectif d'efficacité.

x

\* \*

Les politiques d'incitations économiques ne caractérisent pas leur complexité et leurs objectifs multiples, ce qui est souvent inefficaces (II A). Face à cela, les incitations économiques doivent privilégier la bonne allocation des facteurs de production et la croissance (II B)

Les politiques incitatives françaises ne caractérisent pas leur complexité et leur insuffisante évaluation (1).

En premier lieu, les dispositifs incitatifs à destination des entreprises et des investisseurs ont pu apparaître trop complexe. Dans France Stratégie (Les politiques d'innovation, 2016), les politiques industrielles en soutien à l'innovation sont instables et difficilement lisibles pour les entreprises. La coexistence de dispositifs tels que l'Industrie du futur ou 13 territoires de la France industrielle offrent de nombreuses possibilités pour les entreprises (prêt, formation ou subvention à la recherche) apparaissant alors peu efficaces.

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de Economie

Nombre de copies doubles

3

N° 3/3

selon Tu Guai et Oertuis (2015), ces dispositifs ne prennent pas en compte les spécificités territoriales, ce qui a conduit à des choix de spécialisation inefficaces. Le pilotage de ces dispositifs par le haut apparaît alors inefficace. Le plan Territoires d'industrie, qui consacre 1,2 Md pour redynamiser des territoires industriels par l'incitation se caractérise par une gouvernance impliquant les acteurs locaux pour mettre en valeur les spécificités du territoire. Les politiques d'éducation et de formation visent à inciter à l'acquisition du capital humain, semblent insuffisamment efficaces. Selon l'OCDE (Growing for growth, 2015), le système d'éducation et de formation français pourrait contribuer davantage à la croissance en valorisant l'enseignement professionnel et en renforçant les offres de formation des demandeurs d'emploi. Ainsi, le plan innovation compétences de 15 Md en faveur de la formation a pour objectif de former 60000 apprentis.

Les dispositifs incitatifs ne font pas l'objet d'une évaluation suffisante(s). Selon le rapport Guillaume (2011), les dépenses fiscales, qui représentent un coût de 29 Md pour les finances publiques, ne sont que peu de cumontés et deux tiers sont jugées peu ou peu efficaces. Contrairement à l'objectif d'évaluation quadriennale posée par le parlement, seuls quelques uns ont fait l'objet d'une évaluation rigoureuse. Le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) cumulait primes, selon Franco Malteje (2016). Il a créé 50 000 à 120 000 emplois et a redonné les marges des entreprises de 29 à 31,5%. Cependant, il est difficile d'étudier l'existence d'effets d'aubain en l'absence de groupe témoin. De même, le crédit impôt recherche, dépense fiscale de 7 Md en faveur de la R&D, présente un effet multiplicateur de 1,7 point mais pourrait tolérer un effet d'aubain (Franco Malteje, 2019).

Les dispositifs incitant aux financements ou à l'innovation peuvent être cumulés (3). D'une part, les dispositifs incitant les entreprises à avoir recours aux prêts bancaires peuvent être sources de risque. Selon le rapport de la BRI (2015), l'encours des prêts bancaires privés coûte BBF

et passe à 40%. Cela s'explique par la faiblesse des taux d'intérêt liés à la politique monétaire, les exigences prudentielles insuffisantes et en période de crise, les prêts garantis d'Etat. Cela se traduit par le persistance sur le marché d'entreprises dites zombies (Franco Malteje 2018), qui ne survivent que grâce à la faiblesse des taux d'intérêt, ce qui freine l'allocation efficace de facteurs de production.

D'autre part, les investissements publics peuvent être un levier inefficace de l'investissement privé. Dans son rapport sur le plan Tu Guai (2015), la Cour des Comptes souligne que le critère de complémentarité ne soit pas toujours respecté. Au lieu de favoriser l'investissement privé au service de la croissance, elle peut l'entraver. Ainsi, le financement du logement social ne génère pas suffisamment incitatif pour l'investissement privé.

\*

Dès lors, les incitations économiques doivent être tournées vers l'allocation des facteurs de production et la croissance (TB). Les dispositifs fiscaux et réglementaires doivent être simplifiés et leur attractivité renforcée (1).

D'une part, les incitations doivent viser à la règle de Tu Guai et ne poursuivre qu'un objectif. Ainsi, la fiscalité énergétique serait rendue plus efficace si elle ne poursuivait qu'un objectif environnemental. Selon le CAT (une taxe) verte, pas

peute une taxe), les produits de la TICPE devraient être restitués aux ménages selon des critères de ressource et de lieu d'habitation, cela renforcerait l'équité mais aussi l'efficacité de la taxe.

D'autre part, le système fiscal et réglementaire pourrait être simplifié afin qu'il soit plus incitatif. Les impôts sur la production pourraient être réduits afin de limiter les distorsions (CAE, 2015, les impôts contre la production). La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée, d'un montant de 17,6%, renforcerait l'efficacité allocative et la compétitivité des entreprises françaises. La fiscalité sur l'épargne et de l'assurance-vie pourrait être alignée sur la fiscalité du capital, des règles simplifiées avec le prélèvement forfaitaire unique, sauf des dispositifs à caractère social (CAE, 2013, Bozgo). Enfin, les réglementations portant sur les entreprises pourraient être encore assouplies, dans le sillage de la loi Pacte. Selon l'OCDE (2015), le gel et relèvement des seuils pour s'acquitter d'impôts sur la production permettraient de gagner 0,4 point de PIB. A l'avenir, la réglementation concernant certaines professions ou secteurs constituerait une réserve d'incitations à l'activité selon l'OCDE.

Les incitations doivent coordonner l'action des agents économiques au service de la stabilité et de la croissance (2).

À court terme, dans le contexte de crise, l'État doit prévenir la faillite des entreprises rentables sans empêcher la réallocation des facteurs de production. Selon le CAE (Quelle stratégie pour la crise, 2020), les prêts garantis par l'État (PGE) au titre des mesures liées au Covid) doivent s'accompagner d'un examen de la situation des entreprises; les mesures visant à la restructuration des entreprises doivent être facilitées. La mise en œuvre de cours d'actions doit être mise à profit et les entreprises restructurées doivent pouvoir accueillir de nouveaux actionnaires. Dans ce cadre, le plan de relance de l'État doit inciter les acteurs privés à consommer et investir. Pour cela, les projets doivent être choisis selon leur efficacité socio-économique tel que les 30TWh annoncés dans la transition énergétique.

À long terme, l'intervention publique doit renforcer les incitations à innover et à investir au service de la croissance. Selon le rapport TIBI (2019) le financement insuffisant de l'innovation s'explique par des incitations mal conçues. Malgré une croissance-vie à 1700 TWh, l'industrie du capital de risque ne représente que 9% des placements. Avec une allocation de l'épargne et développer certains fonds à long terme renforceraient le système d'innovation française. De manière générale, les principaux dispositifs d'incitation pourraient être évalués en fonction de leur efficacité économique de manière indépendante, et modifiés en conséquence (Auzanet, 2004). L'État doit en fin de compte le rôle de levier de l'investissement privé dans le secteur d'avenir, notamment la transition énergétique et le rattrapage (Banque mondiale, 2018) \*

\* \*

Ainsi, les incitations économiques jouent un rôle majeur dans l'efficacité économique: elles favorisent l'accumulation de capital et orientent l'allocation de facteurs; elles corrigent les défaillances de marchés. Toutefois, l'intervention publique est forcée de risques: l'État peut être défaillant et prendre des incitations inadaptées; il peut poursuivre d'autres objectifs que l'efficacité. Face à la complexité et la main de l'efficacité dans les dispositifs incitatifs, l'État doit renforcer la simplicité et l'attractivité de son système fiscal et réglementaire et coordonner les acteurs économiques pour sortir de la crise à court terme et renforcer la croissance à long terme.

### 3<sup>ème</sup> 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.

## ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  A1

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de

Question contemporaine

Les pouvoirs publics face à la crise de l'autorité

Nombre de copies doubles

3

*me*

« Dieu est mort », exclamait l'homme à la lanterne, mais face aux regards interrogatifs, il se résigna et ajouta « j'arrive trop tôt, il reste encore son ombre » écrit Nietzsche dans *Ainsi parlait Zarathoustra*.

Il illustre ici le paradoxe de la modernité : la rupture avec les relations verticales d'autorité (Dieu), n'a pas - encore - aboli le besoin d'autorité que les hommes sont prêts à projeter partout (telle une ombre).

La crise de l'autorité viendrait du fait qu'elle soit encore méconnaissable, sans que les institutions et pouvoirs publics puissent l'acquiescer de manière stable et durable.

L'autorité est étymologiquement (*audere*) « ce qui augmente » - c'est la capacité à susciter l'adhésion sans besoin de contrainte ou de conviction (elle ne se démonte pas tel un argument d'autorité). Cela ne la rend pas synonyme de pouvoir : il existe des autorités sans pouvoir (tels les savants) et des pouvoirs sans autorité (les régimes dits « autoritaires »).

Néanmoins, elle accorde le pouvoir des institutions y compris des pouvoirs publics. En tant qu'ensemble des institutions souveraines, ils tiennent leur légitimité (voire leur efficacité) de leur autorité - qui elle soit fondée sur la tradition, la religion, la figure d'un chef ou sur l'élection. Cette autorité est implicitement ou explicitement accordée par le peuple, au nom de l'intérêt général. Or les individus semblent de plus en plus réticents à accorder

N°1  
1/3

durcissement de l'autorité aux institutions.

La crise de l'autorité n'est pas la fin de l'autorité, mais la difficulté à la conserver, notamment pour les pouvoirs publics. Ils peuvent la perdre de deux façons. Le recours à la violence et la coercition d'un part, qui diminue l'autorité en voyant la rébellion; la recherche d'adhésion d'autre part, telle une transaction entre celui dont émane l'autorité (le peuple) et son dépositaire (le pouvoir) le second devant convaincre le premier de la pertinence de son action.

Le second travers serait caractéristique des sociétés modernes où l'individu est amené à questionner le fondement de l'autorité de toute institution (l'École, la famille, les sciences etc.) - préférant des formes « d'autorité horizontales » où aucun rapport d'autorité ne s'applique puisque l'individu doit adhérer à tout ce qui s'impose à lui.

Or, cette crise de l'autorité ne semble pas être passagère ou transitoire mais permanente. Cela vient d'une aporie: une crise appelle généralement une décision pour en sortir (comme le rappelle son étymologie *crisis*: choisir). Or, l'efficacité voire la possibilité même de décisions semble remise en cause par manque d'autorité. Cela semble d'autant plus le cas pour l'action des pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics ont besoin d'autorité pour agir et pour prendre des « décisions d'autorité » s'appliquant de principe aux individus. Cette autorité découle de la légitimité des institutions et de la justification de leur action au service de l'intérêt général. Or l'intérêt général ne semble plus suffisant pour empêcher l'adhésion des individus aux intérêts particuliers divergents.

La crise de l'autorité peut avoir deux effets opposés sur les pouvoirs publics. Elle peut certes entraver leur action et pouvoir de décision. Néanmoins, la remise en cause des décisions d'autorité peut aussi être l'opportunité d'améliorer la légitimité de l'action publique et sa pertinence: lors de son élaboration en amont (en faisant intervenir administration et experts) et lors de son contrôle en aval, pour que les citoyens fassent un choix éclairé lorsqu'il s'agit de confier à nouveau une autorité aux gouvernants. La crise de l'autorité porterait en elle les moyens de renforcer l'autorité des pouvoirs publics.

Comment multiplier la capacité de questionnement des citoyens au service des pouvoirs publics sans que celle-ci ne vienne miner leur capacité d'action ?

Ainsi que les pouvoirs publics ont besoin d'autorité pour agir, la crise d'autorité qui affecte toutes les institutions les rend impuissant à la résoudre (=). Toutefois cette crise porte en elle les moyens d'accroître la légitimité et l'efficacité des pouvoirs publics et donc rétablir l'autorité de leur décision (II)

\*  
\* \*

Les pouvoirs publics ne sont historiquement appuyés sur des rapports d'autorité qui leur semblent mécaniques même en démocratie (A).

L'action des pouvoirs publics a été facilitée par l'habitude des rapports d'autorité du peuple aux institutions (1).

Les sociétés ont historiquement été marquées par des relations verticales d'autorité entre l'individu et les institutions que cela soit la communauté ou la religion. Comme le décrit Tonnies dans Communauté et Société, le caractère longtemps holliste des sociétés faisait primer l'intérêt de la communauté sur les intérêts de l'individu. L'individu n'était pas perçu hors de sa communauté notamment politique - d'où le châtiment d'ortocrisme dans les cités grecques équivalant à une mise à mort selon Aristote dans les Constitutions, le pouvoir public - ici la cité avait donc autorité absolue sur le citoyen. Le second phénomène est la religion. Selon Rudolf Otto (Le Sacré), c'est le sentiment d'« *coelestis* » - de « *celestaire* » - de l'homme qui donne le sentiment du religieux (lien avec une force supérieure) et donc une autorité aux institutions qui faisaient vivre ce lien (l'Église).

Les pouvoirs publics se sont appuyés sur ces rapports d'autorité fondateurs. Premièrement, l'État s'est substitué à la communauté en établissant un lien direct entre l'individu et l'État selon Pierre Clément (La Société contre l'État) - ce qui illustre la phase du Duc de Clermont-Tonnere « ne s'en faire pour les juifs en tant que communauté, tout faire pour les juifs en tant qu'individus ».

En second lieu, l'État s'est appuyé sur le sacré - pour fonder son autorité au-delà de celle du pouvoir spirituel comme l'illustre le tableau de Champaigne le Voeux de Louis XIII - puis en se dotant lui-même d'une sacralité « républicaine » comme le montrent les fêtes révolutionnaires selon Mona Ozouf (Dictionnaire de la Révolution française).

Les formes d'autorité méconnaissent aux pouvoirs publics ont pourtant évolué avec le gain d'autonomie individuelle, sans nier leur nécessité (2).

Le gain d'autonomie des individus modernes n'implique pas une remise en cause de l'autorité publique. Ainsi, Kant qui appelle de ses vœux le passage de l'hétéronomie à l'autonomie («Sapere aude!») écrit aussi dans Qu'est-ce que les Lumières?, «pensez ce que vous voulez et comme vous le voulez mais obéissez». Si le peuple même autonome délègue son autorité aux pouvoirs publics c'est en effet dans son propre intérêt selon Hobbes, qui théorise dans le Leviathan l'accroissement de la souveraineté - et donc de l'autorité sur les individus - aux pouvoirs publics par ces individus-mêmes pour mettre fin à la violence de l'état de guerre civile. Ainsi l'"homme abîmé" pour Pascal (Pensées) ne remet pas en cause l'autorité publique même s'il sait que ses fondements - religieux par exemple - sont factices.

Les fondements de l'autorité des pouvoirs publics ont néanmoins évolué comme le note Weber dans Le Savant et la Politique. D'une autorité fondée de manière dominante sur la légitimité traditionnelle, l'autorité s'est ensuite vue fondée par la légitimité charismatique (lié aux qualités réelles ou supposées d'un homme) puis davantage dans les sociétés modernes sur une légitimité légale - rationnelle (issue des processus de sélection démocratique par exemple). Ce dernier modèle de légitimité semble ainsi correspondre à l'autonomie des individus néanmoins comme le montre Rancière Girardet dans Rythme et Rythmologie politique le besoin d'incarnation des démocraties peut amener les individus à donner autorité à des personnes "charismatiques" - voir comme "hommes providentiels" - notamment en cas de crise de décisions des pouvoirs publics - ce qui semble être le cas avec la crise de l'autorité.

\*

La crise de l'autorité affecte la capacité d'action de toute institution dont le pouvoir public, impuissants à la résoudre (B)

La crise de l'autorité est une remise en cause systématique de toute autorité d'usage (1).

La crise de l'autorité vient de ce que Dominique Schaeffer nomme l'amalgame entre l'autonomie (adhésion à une continuité que l'on s'est fixée) et l'indépendance (refus de toute continuité). écrit-elle dans L'Esprit démocratique de la loi Cela conduit les individus à questionner l'autorité de toute institution, telle

## ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de Question Contemporaine

Nombre de  
copies doubles

3

La famille comme le montre le sociologue Kayman, ou jusqu'à une identité sexuelle (Judith Butler travaille dans la genèse avant l'autorité des catégories injonctives « Homme » ou « Femme » pour leur préférence des catégories « choisies »).

Cette crise de l'autorité semble particulièrement problématique à l'École - institution chargée de transmettre le sentiment d'autorité (visu du savoir et du pari) selon Arendt dans La Crise de la Culture. Au contraire l'autorité du savoir semble mise et les œuvres historiques jugées au regard de critères contemporains d'individuels, comme l'illustre Philippe Roth dans La Taïche où une élève refuse de lire les pièces de Eschyle car elles seraient misogynes. L'autorité du professeur qui défend le contraire n'a aucune valeur, elle est mise au niveau de celle de l'élève.

La crise de l'autorité - bien de signifier la fin de l'autorité illustre la versatilité des individus à l'accorder. Selon Gerold Brommer dans La Démocratie des adultes, ce phénomène serait renforcé par les réseaux sociaux où l'individu est amené à abandonner son sens critique impopulaire à la rapidité des échanges - pour adhérer tout à fait à des opinions plus tranchées les unes que les autres. Ce pour Niyam Revault D'Allone (La Crise sans fin) la permanence d'un « état de crise » s'expliquerait par l'incapacité à accorder une autorité suffisamment stable à des auteurs - notamment les pouvoirs publics - pour agir face aux crises. Cela inclut la crise de l'autorité que les pouvoirs publics semblent impuissants à résoudre.

N°2

2/3

La difficulté des pouvoirs publics à agir dans ce contexte, prolonge la crise de l'autorité et menace les pouvoirs publics (2).

L'action des pouvoirs publics peut être contestée de manière croissante par les individus. L'intérêt général n'apparaissant plus suffisant pour fonder l'autorité des pouvoirs publics à agir, les intérêts et valeurs individuelles suffisent pour contester l'action publique. C'est ce qui illustre les mouvements de désobéissance civile - inspirés par H.D. Thoreau (La Désobéissance civile) qui ont pu se manifester par des "ZAD", pour l'opposition de projets publics tels celle de Notre-Dame des Landes. Comme le note Jacques Tullaud (La Reine Nègre), les processus démocratiques électoraux et parlementaires ne suffisent plus à fournir une légitimité aux pouvoirs publics qui peuvent donc voir leur autorité à agir contestée.

Cette attitude menace l'existence des pouvoirs publics même sous leur forme démocratique. Ainsi comme le note Jean Guéhenno dans L'Homme providentiel, la crise de la décision et de l'action est propice à l'émergence d'un sauveur qui rétablirait l'autorité des pouvoirs publics. Cela a pu s'illustrer par l'arrivée au pouvoir de De Gaulle en 1958. Il eu ces mots pour le Président le Brun dans ses Mémoires de Jeune « comme chef d'Etat deux choses lui manquaient - qu'il y fut un chef et qu'il eût un Etat ». Si la Général n'en n'a profité pour « commencer un carrière de dictateur », cela aurait pu ne pas être le cas : à l'image de César, nommé tyran pour rétablir le pouvoir du Sénat sur Rome mais ne faisant ensuite prolonger ses prérogatives à vie. Cela s'explique par Arendt (Des menaces à la violence) par le fait que l'abandon de la force ou de la violence pour rétablir l'autorité publique achève de la dégrader. Il faut donc s'assurer que la restauration de l'autorité publique pour résoudre cette crise, n'achève pas de la diminuer.

\* \*

Si elle est réfusée à la décision publique, les recours en cause de l'autorité peuvent aussi mener à rendre les pouvoirs publics plus légitimes et plus efficaces (A).

La baisse du recours à l'autorité verticale pour une approche plus horizontale dans l'élaboration, et un meilleur contrôle en aval renforcent l'efficacité et légitimité des pouvoirs publics (A).

En amont, la consultation de spécialistes permet de justifier l'action publique. Ce procédé existe depuis l'antiquité selon Paulin Ismaïl (La Démocratie contre les Experts) les experts étant souvent consultés au regard de leur compétence. La montée en complexité des enjeux techniques et sanitaires - comme l'illustre le rôle du Comité scientifique devant la crise du Covid-19 - rend néanmoins pour les pouvoirs publics de se référer à d'autres autorités. De plus, la consultation des publics concernés s'est développée depuis les années 90 (la loi Baeriswiler de 1995 créant la Commission nationale du débat public) afin de faire gagner en légitimité au texte voté, mais aussi pour favoriser leur application en aval. Selon B. Hanin (Les principes du Gouvernement représentatif), c'est plus le processus de formation de la volonté générale que la volonté générale même, qui est porteuse de légitimité. Ces consultations ou consultations sont donc à même de renforcer l'autorité perdue des pouvoirs publics alors qu'ils adoptent une conception plus horizontale de l'autorité en amont.

En aval des décisions, le contrôle de l'action publique est essentiel pour qu'il conserve son autorité future. Alors même que se justifie de son action semble contraire aux maxims "d'autorité", le contrôle permet une amélioration de l'action publique et une garantie de légitimité à agir selon P.H. Tavoillot Comment gouverner un peuple Roi ?. Ainsi la Cour des Comptes met en œuvre depuis 1807 l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - participant à la fois à identifier les failles de l'action publique et à informer le citoyen. Celui-ci peut alors déléguer de manière informée son autorité aux pouvoirs publics. Cet exercice de reddition des comptes était selon Thucydide essentiel pour Périclès (à l'encontre d'Alcibiade), et a contribué à ses réélections ainsi qu'à son autorité - eût-il dans la guerre du Péloponèse.

Pourtant, l'impératif de justification et de recherche de légitimité ne saurait déposséder les pouvoirs publics de leur capacité à agir (2)

La crise d'autorité des pouvoirs publics a pu se manifester par le souhait de « décisions automatiques » selon Alain Supiot (La gouvernance par les nombres). En effet l'impartialité de justification de l'action publique - qui émane de sa perte d'autorité - a pu conduire à déposséder l'Etat de tout pouvoir de décision, au profit d'une action « rationnelle » justifiée par des indicateurs de performances - comme le note Jacques Chavallier dans L'Etat post-moderne.  
Pour autant, comme l'écrivait Weber dans Le Savant et le Politique, l'autorité d'un savoir ne porte pas en lui la légitimité et donc l'autorité d'une décision - raison pour laquelle le Savant et le Politique sont deux entités distinctes.

La décision des pouvoirs publics serait ainsi limitée voire impossible si elle doit à la fois se justifier et rechercher une légitimité à toute étape. Comme le note Graham Allison dans L'Essence de la décision, analysant la crise des missiles à Cuba, la décision de Kennedy n'était ni rationnelle sur le plan militaire, ni issue de concertations, au point que la surprise de cette décision fut aussi primordiale pour résoudre la crise. Il en va de même pour la crise de l'autorité.

\*

La crise de l'autorité se résout par une légitimité de l'autorité à agir et par le contrôle des décisions qui en résultent - ce qui implique de rétablir une relation des citoyens à l'autorité (B).

La légitimité de l'autorité passe par un meilleur équilibre entre la décision et les phases d'élaboration et de contrôle (1).

Pour sortir de la crise de l'autorité, une concentration d'autorité est paradoxalement nécessaire. C'est ce que note Gabriel Nock dans Considérations sur les Corps d'Etat avec ce qui est nommé de « coup de majesté » - à l'image de Louis XIII qui fit aux demands de Henri de Médicis d'éviter Richelieu, la condamne à l'exil et pérorant le Cardinal. Pour les pouvoirs publics actuels cela se traduirait par des projets d'avenir portés tant au niveau local national et européen. Comme l'écrivait C. Castoriadis dans L'Institution de l'imaginaire en politique, sans de tels projets, les pouvoirs publics sont condamnés à être une « chambre d'enregistrement » des demandes sociales et cantonnés à assurer la « résilience » de la société face aux crises. C'est donc par des projets que seuls les pouvoirs publics sont légitimes à porter que se reconstitue leur autorité.

## ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de

Question Contemporaine

Nombre de  
copies doubles

3

Pour autant cette capacité d'action des pouvoirs publics pour rester légitime doit faire place aux processus de concertations lorsqu'ils sont possibles et de contrôle ex-post. Le souhait de participation des citoyens aux projets publics a pu s'illustrer sur la question climatique avec la convention citoyenne sur le Climat - bien que le nombre de 150 citoyens bien que tiré au sort en réduise la légitimité. Une telle concertation plus large - sur le projet européen pourrait à la fois satisfaire l'intérêt pour le projet européen et lui donner le raffût démocratique dont il paraît manquer selon R. Debray (L'Europe fantôme).

En fin, les contrôles ex-post des pouvoirs publics semblent primordiaux, notamment lorsqu'ils agissent en temps de crise, pour conserver leur autorité. Ainsi la Constitution prévoit l'information du parlement en cas de déploiement de troupes après trois jours (Art 35) et en cas de la mise en place de l'Art 16 un contrôle est possible après 15 jours et obligatoire après 30 jours devant le conseil constitutionnel. La mise en place de l'Etat d'urgence et à fortiori celle de l'Etat d'urgence sanitaire (loi du 23 mai 2020) prévoient quant à elle des reconductions par vote régulier devant le parlement. De tels contrôles permettraient de communiquer les résultats (et donc l'efficacité) de ces procédures d'autorité aux citoyens, qui sont déterminant pour leur succès - à l'image du geste bancaire. Les citoyens lui appliqueraient alors non pas confiance mais par confiance dans l'autorité publique - qui inclut son contrôle ultérieur.

N°3

3/3

Cette attitude face à l'autorité suppose une éducation du citoyen pour en comprendre la nécessité (2).

Pour briser l'amalgame entre autonomie et indépendance, l'école semble primordial pour rendre compte du lien fondé de l'autorité. En effet, comme le note Giles Lipovetski dans le Cejeuncule du devoir, les individus ont des exigences morales élevées envers l'action des pouvoirs publics mais celle-ci sont marquées de préoccupations en termes de « bien-être » et non de valeurs ou principes qui pourraient nécessiter une contrainte. Or l'éducation est un apprentissage de cette contrainte - qu'elle soit physique (seuls amis dans une salle de classe) et surtout intellectuelle comme le note J. Steiner dans le premier chapitre de Eloge de la transmission sur les bienfaits de la difficulté. En réaffirmant le rôle de transmission d'un savoir exigeant qui amène les élèves à en constater l'autorité, les pouvoirs publics poseraient les fondements nécessaires à surmonter la crise de l'autorité.

De plus, les savoirs incultes sont la condition nécessaire pour questionner de manière pertinente l'autorité des institutions. Comme le mentionne Rescates dans les Méditations Métaphysiques, la capacité de remettre en cause les arguments d'autorité de la scolastique lui a été permise grâce à une maturation et le développement d'un œil critique sur ces savoirs. Ainsi non seulement la transmission d'un patrimoine culturel permet de répondre l'autorité au sens d'un rapport de transcendance « lorsqu'elle n'est plus fondée sur Dieu » selon Habermas, mais permet de donner au citoyen des outils pour questionner de manière pertinente l'autorité des institutions, leur confiant ainsi de manière éclairée l'autorité dont elles ont besoin pour agir.

\*  
\* \*

Ainsi, face à la crise de l'autorité, les pouvoirs publics semblent freinés dans leur capacité d'action. S'étant historiquement fondés sur un rapport vertical avec le peuple, la crise de l'autorité peut amener à repenser son action pour y inclure plus de consultation et de contrôle.

Pour autant, il doit viser à rétablir la confiance des citoyens dans les rapports d'autorité - et donner les armes aux citoyens pour les contrôler. Ainsi comme le souhaitait Montaigne « il n'est rien de plus puissant qu'une république où les lois sont obéies non par contrainte mais par pitié » les citoyens octroyant aux pouvoirs publics leur autorité de manière éclairée.

## 4<sup>ème</sup> 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* »<sup>1</sup>.

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* »<sup>2</sup>. 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'oeuvre 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](https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf)

## LISTE DES ABRÉVIATIONS :

- CACS** : 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

### DOCUMENT N°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, CREDOC, n° 275, pages 12 à 24, juin 2011 (extraits)

[...]

## 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, ministères<sup>2</sup> l'ont mis au rang de

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.

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 1893<sup>3</sup>, 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 impliqués<sup>4</sup>. 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 »<sup>5</sup>.
- 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 »<sup>6</sup>. 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.

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](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 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 »<sup>7</sup>.

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 Mauss<sup>8</sup>, 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.

5. Voir notamment l'affaire Barbara Berwick, conductrice d'Uber en Californie.

6. En France, la loi Travail du 8 août 2016 a instauré en son article 60 une nouvelle garantie concernant les plateformes de mise en relation : « Les travailleurs mentionnés à l'article L. 7341-1 bénéficient du droit de constituer une organisation syndicale, d'y adhérer et de faire valoir par son intermédiaire leurs intérêts collectifs » (art. L.7342-6).

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.

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 voeu 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 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 »<sup>12</sup>. 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'exclusion<sup>13</sup>.

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 sent 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 social<sup>14</sup>.

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, services 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-Andersen<sup>15</sup> 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.

[...]

« 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)<sup>16</sup>. Les personnes n'ayant pas fait d'études sont probablement aussi moins disposées à consacrer l'importance de l'école.

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.

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.

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

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

## DOCUMENT N°2

« **L'illusion dangereuse de l'égalité devant l'épidémie** », Didier Fassin, Collège de France, [www.college-de-france.fr](http://www.college-de-france.fr), 16 Avril 2020 (extraits)

**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 surmortalité 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 ma-

lades, 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 ethniques, 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 promeut 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 sur-nombre 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 être faits 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 biolégimité, 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.

### DOCUMENT N°3

« **Les politiques de cohésion sociale – Acteurs et instruments** », travaux coordonnés par Christophe Fourel et Guillaume Malochet, *Centre d'analyse stratégique et Direction Générale de la Cohésion Sociale*, Rapport & Documents n° 55, pages 22 à 27, février 2013 (extraits)

[...]

### « 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 providentielle<sup>1</sup>, 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**

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

1 - Schnapper D (2002), La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine. Paris Gallimard

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.

[...]

## DOCUMENT N°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, *Journal Officiel de la République Française*, pages 22 à 27, mars 2019 (extraits)

### 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

tions 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 décohésion 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 ménages<sup>1</sup>, 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 consommation<sup>2</sup>. 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 obligatoires<sup>3</sup> 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 revenus<sup>4</sup>. 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 déciles<sup>5</sup> 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 %<sup>6</sup> 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-providence<sup>7</sup> 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 3,9<sup>8</sup>. 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 inégalitaire<sup>9</sup>.

Le taux de pauvreté<sup>10</sup> y est aussi un des plus faibles de l'Union européenne<sup>11</sup>. 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 chômage<sup>12</sup>. 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.

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 entreprises<sup>13</sup>. 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 manoeuvre 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 directement<sup>14</sup> 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

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<sup>e</sup> 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.

13. En 2016, la protection sociale représentée 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.

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 femmes<sup>15</sup>) 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 immigrées<sup>16</sup>, 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 patrimoine<sup>17</sup>. 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.

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 entreprises<sup>18</sup>. Elle est passée de 4,6 % à 9,5 % entre 1998 et 2013<sup>19</sup>. 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.

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.

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.

Enfin, rappelons qu'en France, selon les études Pisa<sup>20</sup>, **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.

[...]

## DOCUMENT N°5

« Les quatre leviers de la redistribution », Elvire Guillaud et Michaël Zemmour, LIEPP Policybrief n°31, juillet 2017, adapté (extraits)

[...]

### 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 transferts<sup>1</sup>. 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.

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. Voir Zemmour et Guillaud (2017) et Guillaud, Olckers et Zemmour (2017) pour l'équation exacte liant ces paramètres.

**« 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 oeuvre 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.

**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 sociales<sup>2</sup>.

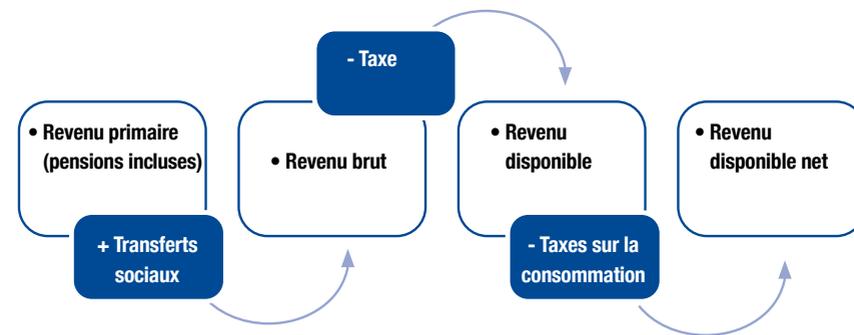
De manière originale, nous imputons au niveau des ménages les prélèvements obligatoires non observés dans les données LIS (taxes sur la consommation, cotisations employeur, et le cas échéant, cotisations salarié - y compris CSG pour la France), sur la base de données fiscales OCDE et de données de consommation 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.

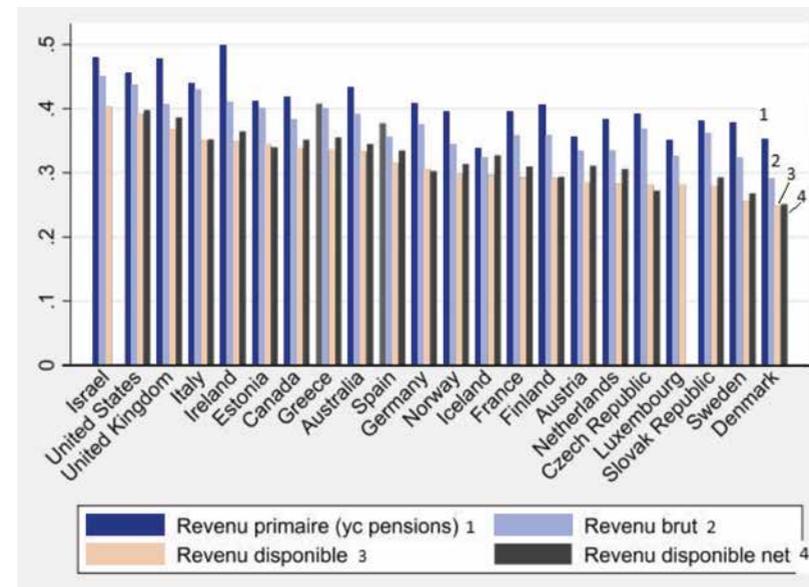
2. En cela notre étude complète les études conduites en micro- simulation pour les pays européens à l'aide du module EUROMOD de la Commission Européenne (Avram, Levy et Sutherland, 2014 ; Verbist et Figari, 2014), et aboutit à des résultats compatibles. Elle s'en distingue dans la mesure où elle inclut aussi des pays non européens (Etats-Unis, Australie, Canada), et observe directement les effets de comportements des ménages sans recourir à la simulation.

**Figure 1 – Enchaînement séquentiel des différents concepts de revenu**



La redistribution est mesurée par l'écart entre les coefficients de Gini<sup>3</sup> aux différentes étapes du revenu (Figure 2). La population considérée est l'ensemble des ménages, y compris les ménages de retraités. Par souci 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. 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.

### 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.

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.

[...]

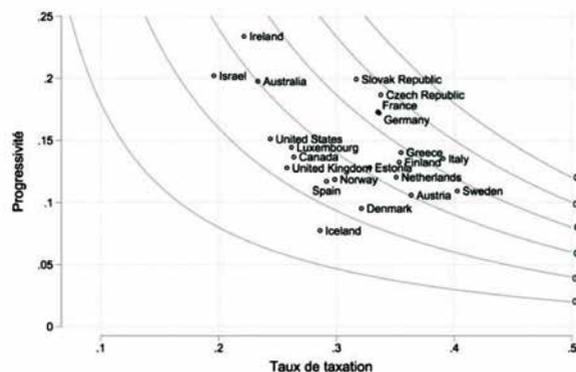
En second lieu, notre étude met en lumière l'impact décisif du niveau moyen des transferts sociaux sur la redistribution sociale. Pour expliquer les performances variées des systèmes socio-fiscaux en matière de réduction des inégalités, le taux moyen des prestations (hors pensions) est déterminant, tandis 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 progressivité<sup>4</sup>

Figure 3 – La redistribution fiscale, combinaison du taux de taxation et de la progressivité<sup>4</sup>



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. [...]

Notre étude donne également une mesure, plus sommaire, de l'effet anti-redistributif des taxes sur la consommation<sup>5</sup>. 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.

[...]

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).

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.

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année: 2020

Nom de famille :

Prénom :

Date de naissance :

Centre d'examen :

Signature :

EPREUVE de

Questions sociales.

Nombre de  
copies doubles

3

et

Ministère de la solidarité et de la santé  
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)  
L'administrateur civil

le 27 août 2020

NOTE

à l'attention du  
ministre

Objet : orientation de la politique de cohésion sociale.

La crise sanitaire qui touche notre pays depuis plusieurs mois a agi comme un révélateur de fractures qui traversent la société française. Elle a notamment mis en lumière les inégalités de santé et d'accès aux soins, la vulnérabilité de certaines catégories de la population (personnes mal-logées ou sans logement, prisonniers, gens du voyage, migrants), les inégalités scolaires (11% d'élèves ont "défailli" durant le confinement) et mené en outre

d'aggraver les inégalités d'emploi, notamment au détriment des jeunes dont 20% sont déjà touchés par le chômage.

Ces "fractures", qui préexistaient à la pandémie et pourraient s'aggraver sous l'effet de la crise économique qui s'installe, menacent à terme l'équilibre de la cohésion sociale. Cette dernière revêt aujourd'hui une définition plus large que par le passé, comme l'en atteste le "Baromètre de la cohésion sociale" (CREDES, 2011). Non circonscrite à l'aide sociale et à la solidarité envers les plus démunis, elle englobe désormais - dans le discours politique notamment - presque l'ensemble des champs de l'action publique et vise à prévenir ou corriger les atteintes au bien-être collectif et au développement des individus, de manière à favoriser une unité de groupe, par ailleurs fondée sur un corpus de valeurs en partage.

Pour répondre à cette ambition et à cette demande nouvelles de cohésion sociale, le cadre institutionnel et l'approche doctrinale de pouvoirs publics apparaissent largement dépassés. Ce cadre est par ailleurs confronté à des mutations économiques, sociales et technologiques importantes, particulièrement par le passage de marchandisation.

Dans ce contexte, la présente note :

- pose un rapide constat sur le cadre actuel de la politique de cohésion sociale ;
- propose des orientations en vue de favoriser une approche plus globale de la cohésion sociale, fondée sur une doctrine renouvelée et identifiant des priorités par l'action publique à court-moyen terme.

N°  
1/3

1. Face aux défis du monde contemporain, la politique publique en matière de cohésion sociale et leur cadre institutionnel sont à la recherche d'un second souffle.

1.1. Totalement désarmée et largement issue de "troubadours", la politique publique de cohésion sociale ne correspond plus aux besoins et aux attentes des citoyens.

La conception de ce que recouvre la "cohésion sociale" a profondément évolué au cours de dernières décennies. Initialement, celle-ci était centrée sur l'aide sociale aux plus démunis et se concevait au moyen du système de redistribution nationale de nature centralisée issu de l'ordonnance de 1945 et renforcé par le loi de Travail sociaux. La politique de cohésion sociale s'adressait donc, dans une souci de plein emploi et à forte croissance économique, à des populations qui étaient peu nombreuses et étroitement définies. Cette approche ne correspond plus avec la notion de cohésion sociale telle qu'elle est employée aujourd'hui:

- par les citoyens, par qui elle correspond à la fois au "vivre-ensemble", au rôle de l'école, mais également à la protection sociale dans son ensemble, et encore aux services publics;
- par les institutions internationales: le Traité de Lisbonne (2009) revêt par exemple une triple ambition de cohésion "économique, sociale et territoriale";
- dans le discours politique et le débat public, où elle désigne à la fois la protection sociale, la lutte contre les inégalités, la question de citoyenneté, et encore la politique de la ville et l'éducation nationale.

À rebours de cette vision contemporaine globale de la cohésion sociale, le cadre institutionnel apparaît déformé et l'action publique fragmentée. La cohésion sociale recouvre aujourd'hui de nombreux champs de l'action publique, et donc autant de ministères. Le ministère de la Santé et des Solidarités, avait tout d'abord centré sur la protection sociale et au premier chef concerné par la politique de cohésion sociale. Mais il est également le cas de nombreux autres ministères, si l'on s'en tient à la définition contemporaine de la cohésion sociale: le ministère du Travail en charge de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle participe à la réduction des inégalités en matière d'emploi; le ministère de l'Économie et des Finances, en charge de la politique budgétaire participe également à la réduction des inégalités; c'est également le cas du ministère de l'Éducation nationale, chargé de l'enseignement scolaire; du ministère de la Cohésion des territoires et de l'ANCT; ou encore du ministère de l'Intérieur qui organise le parcours de bénéficiaires du droit d'asile et favorise leur intégration à travers l'OFII.

en outre

1.2. Au tel cadre ni apparaît pas en mesure de lutter efficacement contre la "fracture" de plus en plus nombreux qui menacent la cohésion sociale.

Les inégalités sociales et économiques sont en hausse dans les pays développés, portées par une persistance de maldistribution largement hors de contrôle. Néanmoins, l'indice de Gini (entre 0, les égalitaires et 1, les inégalitaires), les inégalités de revenu primaire atteindraient un niveau élevé (environ 0,4) en l'absence d'un système socio-fiscal très développé, qui réduit pas tout le niveau de inégalités (par 1/3 à travers la fiscalité et 2/3 à travers les prestations).

La persistance d'un chômage de masse (8,1% au quatrième trimestre 2019 selon l'INSEE), concentré sur les jeunes, les

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille :

Prénom :

Date de naissance :

Centre d'examen :

Signature :

EPREUVE de

Questions sociales.

Nombre de  
copies doubles

3

services et, dans une moindre mesure, les femmes, accentue cette notion de inégalités et pauvreté marginalisées certaines parts de la population touchées par le chômage de longue durée (plus de 12 mois, 44% du chômage selon l'INSEE) et les formes particulières d'emploi (temps partiel subi, intérim, etc.).

• Dans une étude de mars 2019 ("Fractures et transitions : Recenser le Tiers") le CESE relève huit fractures sociales dont :

- la situation de pauvreté d'achat de certains ménages ;
- l'injustice fiscale et l'inégalité répartition des poids des prélèvements obligatoires (44,1% PIB) ;
- le chômage qui touche 8 millions de personnes, soit 870 000 de plus qu'en 2012 ;
- le manque d'accès à certains services publics dans les territoires ;
- le non-recours aux droits et le renoncement aux soins ;
- les inégalités de patrimoine ;
- le reproduction par l'école des inégalités sociales.

N°

2/3

Face à ces "fractures" qui traversent le société française et qui menacent la cohésion sociale, aux effets potentiels de la crise économique causée par le pandémie de COVID-19, et à la crise de la citoyenneté (notamment décrite par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2018), l'action publique en matière de cohésion sociale doit être repensée.

8

2. La politique publique de cohésion sociale doit s'appuyer sur un cadre institutionnel renouveau qui favorise une vision plus globale de enjeux, une doctrine centrée sur la prévention de inégalités et de priorités clairement définies.

2.1. La cohésion sociale doit faire l'objet d'une approche globale et s'appuyer sur un système d'acteurs mieux coordonné.

• Aujourd'hui éparpillée entre plusieurs politiques publiques, l'action des pouvoirs publics en faveur de la cohésion sociale doit être pensée de manière plus globale et cohérente. Elle correspondrait ainsi mieux aux attentes des citoyens et gagnerait très certainement en efficacité, en cohérence et en efficience. Pour cela, plusieurs options sont possibles :

- i) La création d'un ministère de la cohésion sociale serait un optimum de premier rang, mais l'insertion au sein d'un même ministère d'attributions aujourd'hui réparties dans plusieurs ministères apparaît peu réaliste. C'est en fait un scénario de mise en politique.
- ii) A défaut, la création d'une délégation interministérielle à la cohésion sociale, qui assurerait la coordination entre

ministère, pourrait constituer une solution de second rang et demeurer davantage de visibilité à la politique de cohésion sociale, incarnée au niveau interministériel.

- iii) Une solution de troisième rang consisterait en la réunion au sein d'une mission unique du budget général (après un travail de la Cour des comptes pour identifier l'ensemble des crédits et programmes susceptibles de s'y rattacher) de l'ensemble des dépenses concourant à la politique de cohésion sociale. Cette mission, discutée au Parlement lors du vote de la loi de finances, favoriserait une vision plus intégrée et cohérente de différentes actions de l'Etat.

La politique de cohésion sociale gèrerait par ailleurs à fédérer l'ensemble des acteurs publics et privés (en dehors de l'Etat) qui participent à la planification et au maintien de la cohésion sociale sur le territoire. Pour cela, il conviendrait de structurer un réseau au niveau national et régional réunissant l'ensemble des acteurs de la cohésion sociale : Etat et certains opérateurs (dont Rde emploi, l'OFII, etc.), les organismes de sécurité sociale concernés (notamment le CPM ou certains établissements médico-sociaux), les collectivités territoriales (Région en charge de la formation, départements de l'aide sociale et les communes qui financent les CCPE) et l'ensemble des acteurs privés et notamment associatifs. La réunion de acteurs au niveau national pourrait permettre, de façon périodique, de faire remonter des informations du terrain et de définir de priorités communes. Elle favoriserait également la coordination des acteurs et la coopération public/privé.

Ces réunions devraient également être de visibilité aux enjeux de cohésion sociale et permettre de faire émerger une concertation ou la création de nouveaux.

La politique de cohésion sociale développée de manière cohérente et globale au niveau national et interministériel devrait également être portée au niveau international. Elle pourrait notamment

s'articuler avec les négociations fiscales à l'OCDE (projet BEPS et taxation de entreprises multinationales) et au sein de l'UE (projet ACIS/ACCIS), en sensibilisant les partenaires de la France aux conséquences de la mondialisation et de la concurrence fiscale sur la cohésion sociale.

2.2. Une approche palliative de correction des inégalités et de réparation des préjudices sociaux, la cohésion sociale doit devenir préventive et viser l'équité entre individus.

La cohésion sociale doit viser l'équité entre individus afin de favoriser l'unité de groupe et la solidarité. Elle doit ainsi viser, à rebours d'une redistribution ex-ante de richesse, un meilleur partage de la valeur ajoutée. Elle doit également viser, dans le lignage de la théorie de "capabilité" (Amartya Sen), l'autonomisation des individus. Si la fiscalité joue un rôle important pour favoriser la redistribution de richesse, elle ne doit pas en être l'unique moyen, d'autant qu'elle peut elle-même réduire la cohésion sociale à travers la baisse de contributions à l'impôt et l'évasion fiscale.

Dans cette perspective, deux axes doivent être poursuivis :

- la valorisation du travail par rapport au capital, notamment à travers une plus grande participation de travailleurs à la gouvernance de entreprises ;
- la réduction de inégalités salariales (la enquête PISA soulignant que l'école reproduit largement les inégalités salariales) dans une logique d'autonomisation des individus.

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille : Prénom :  
Date de naissance : Centre d'examen :  
Signature :

EPREUVE de

Quelques savoirs.

Nombre de  
copies doubles

3

2.3. À court-moyen terme, la politique de cohésion sociale doit viser certains priorités par rapport les "friches" sociales.

a) La question de l'emploi, principal facteur d'intégration sociale après l'école, apparaît fondamentale. La priorisation d'un chômage de masse, de plus en plus concentré sur certaines catégories de la population, nuit de manière directe et profonde à la cohésion sociale. Plusieurs axes d'intervention existent :

- i) favoriser l'emploi des jeunes à travers la formation (PIC dédiés par les régions à travers le contractualisation avec l'Etat) et les emplois subventionnés (ou "friches" tels que expérimentés à la Réunion);
- ii) agir sur le chômage de longue durée à travers la mise en service d'un véritable service public de l'insertion au niveau départemental (circulaire du 12 juin 2019 du Premier ministre), qui ciblerait notamment les 50-64 ans et les personnes marginalisées;

N°  
5/3

- iii) réduire le pauvreté et favoriser le suivi des personnes défilés aux minima sociaux au moyen d'une prestation unique et individualisée ("revenu universel" tel qu'adossé à l'étude par l'IGF);
- iv) développer la mode de jobs pour favoriser l'emploi des femmes, davantage axés par les femmes particulières d'emploi (temps partiel notamment).

b) Reconstruire un corpus de valeurs civiques autour de la citoyenneté et de l'engagement apparaît également essentiel pour favoriser la cohésion sociale. Cela pourrait passer par :

- i) une meilleure reconnaissance de l'engagement des élus locaux;
- ii) la valorisation, par l'enseignement supérieur public notamment, de l'engagement associatif de jeunes;
- iii) le renforcement de l'éducation civique dans l'enseignement secondaire;
- iv) la réécriture en profondeur du service national universel (SNU), qui passerait d'un simple état à la mixité sociale et à la cohésion, et serait l'occasion de promouvoir la laïcité et l'égalité entre les femmes et les hommes auprès des jeunes générations.

c) La réduction des inégalités de santé et un meilleur accès aux soins, notamment concernant les affections rares - qui sont encore faisant stigmatisants - semblent également souhaitables.  
À cet égard :

- i) La création d'un "bouche à oreille" santé, tel que proposé par N. Hirsch en 2011 et soutenu par le rapport Briet, serait de nature à mettre fin au silence relatif aux soins et permettrait d'arriver que les maladies rares ne cessent pas d'être une population

## 5<sup>ème</sup> 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.

de leur revenu à la santé qui est supérieure à celle de leurs pairs (ce qui est le cas aujourd'hui d'après le CAE, Tiede, 2014) ;

ii) une politique ambitieuse de promotion de la santé mentale et une réduction de faits disparités entre secteurs (suivant les recommandations du rapport de l'IGAS de 2017 sur le sujet), pour faire face à la forte hausse de troubles psychiques qui sont à l'origine d'une mortalité importante et d'une marginalisation de malades ;

iii) la maintien d'un large panier de soins par l'aide médicale d'Etat (AME) et de sa réactualisation préventive.

d) Des mesures pour lutter contre la fracture urbaine et rurale sont, enfin, également indispensables. La politique de cohésion sociale doit viser une moindre ségrégation spatiale à l'échelle de ville, à travers notamment une réforme de la carte scolaire et une urbanisme repensé autour de la mixité sociale. Par ailleurs, à l'échelle du territoire, le travail de l'ANACT en faveur du désenclavement de certains territoires doit être renforcé et accompagné par le transfert d'administrations centrales dans les territoires (comme c'est actuellement le cas pour de nombreux services de la DDT). Le développement de services publics de proximité, au travers du réseau "France service", doit également permettre de renforcer la cohésion sociale autour du service public.

# 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)

« Reproductions effectuées par l'ENA avec l'autorisation du CFC (20, rue des Grands Augustins - 75006 PARIS) ».

## LISTE DES ABRÉVIATIONS :

**DGFIP** : Direction générale des finances publiques

**REI** : Recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale

**DGCL** : Direction générale des collectivités locales

## DOCUMENT N°1

**Rapport financier 2018-2019 de l'Agence des participations de l'État**, [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr), pages 13 et 14 (extrait)

## 1. FAITS SIGNIFICATIFS DE LA PÉRIODE

### 1.1 MOUVEMENTS DE PÉRIMÈTRE

#### 1.1.1 MOUVEMENTS DE PÉRIMÈTRE RÉALISÉS PAR L'ÉTAT

L'année 2018 a été marquée par plusieurs opérations de cessions de titres relatives à des sociétés non contrôlées par l'État (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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État demeurait 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'État a comptabilisé dans ses comptes un résultat de cession nul.

[...]

## DOCUMENT N°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, [www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr), page 69 (extraits)

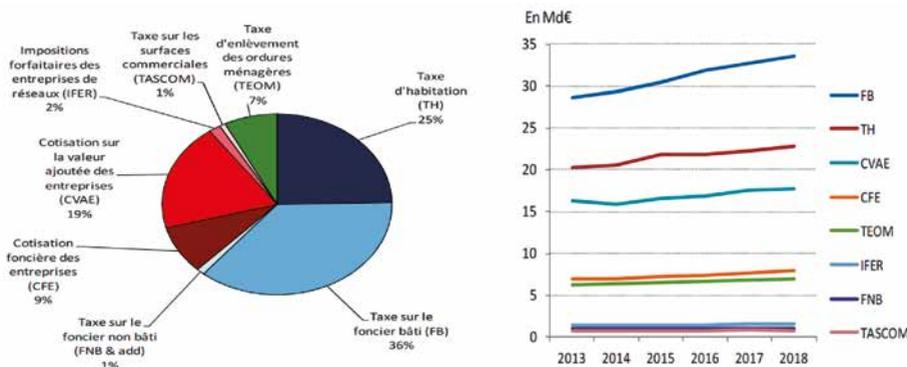
Dans la lignée de la loi de finances pour 2018 et conformément à l'engagement du Président de la République, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Pour 80 % des foyers fiscaux, la taxe d'habitation sera définitivement supprimée en 2020, après avoir été alléguée 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.

## DOCUMENT N°2 BIS

**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](http://www.collectivites-locales.gouv.fr), 33<sup>ème</sup> édition, octobre 2019, page 7 (extrait)

**Graphique 2 - Produits de la fiscalité directe locale, selon le type de taxes**



Source : DGFIP, REI 2018; calculs DGCL.

## DOCUMENT N° 3

**Articles L. 1424-42 et L. 2331-4 du Code général des collectivités territoriales**, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extraits)

**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 ;

[...]

## DOCUMENT N° 4

**Article 2-7 du Code de procédure pénale**, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

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.

## DOCUMENT N° 5

**Conseil d'État, 10 août 1918, Société Cinéma National**, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, tome 88<sup>ème</sup> 2<sup>ème</sup> série, année 1918, page 853 (extrait)

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 (...).

[...]

## ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 22

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de

Finances publiques

Nombre de  
copies doubles

4

B2

N°  
114

Question 1: La cession d'actif public: enjeux et perspectives

En novembre 2019, une émission d'actions à hauteur de 2 mds € a permis à l'Etat de céder 52% des 72% du capital de la Française des jeux qu'il détenait, conformément aux dispositions de la loi Pacte du 22 mai 2019.

Cet événement illustre un mouvement de cession d'actif, parfois appelé privatisation, qui désigne le renoncement des pouvoirs publics à un droit de propriété en échange d'une contrepartie, la plus souvent financière.

Les cessions d'actif peuvent répondre à des logiques multiples: budgétaire, stratégique ou politique (redéfinition de la mission de secteur public).

La facilité de financement actuel (-0,2% pour le OAT à 6 ans) interroge cependant l'opportunité de procéder actuellement à des cessions d'actif dans un but budgétaire, tandis que la crise économique (baisse des cours boursiers de 30% depuis début 2020) est susceptible d'interroger durablement la cession d'actif (afin d'éviter des cessions à vil prix). Enfin, les récentes cessions d'actif permettent de mieux appréhender les véritables enjeux futurs.

Dans un contexte de taux d'intérêt bas, est-il encore pertinent pour l'Etat de procéder à des cessions d'actif?

Les actifs publics forment un ensemble composite dont la gestion n'est pas toujours optimisée, ce qui peut justifier des critères (I).

Cependant, les critères d'actif semblent remis en cause à court terme par la facilité de financement et la crise économique, ce qui appelle à en repenser les modalités (II).

\*

\*

\*

Les actifs publics forment un ensemble composite au périmètre évolutif (A), dont la gestion n'est pas toujours performante à qui peut justifier leur création dans une logique à la fois budgétaire et stratégique (B).

\*

Les actifs publics forment un ensemble composite au périmètre évolutif (A).

Les actifs publics regroupent les actifs des administrations publiques locales (APUL), sociales (ASSO) et centrales (APUC). L'Etat a un actif de 1150 mds € (CGE 219) qui regroupent notamment ses participations dans les entreprises étatiques, via l'Agence des participations de l'Etat (APE) créée en 2005, mais également un patrimoine immobilier important (99 millions de m<sup>2</sup>, soit 63 mds € selon la Direction de l'immobilier de l'Etat, DIE). Il possède également un domaine public naturel, comme le domaine forestier (valorisé à 9,5 mds €, CGE 219) ou culturel. Les actifs de l'Etat sont valorisés selon des normes établies par le Conseil de surveillance des comptes publics (CNOCP) créé en 2009 (par exemple: valorisation de la Joconde à 1 € symbolique).

Les actifs publics ont vu leur périmètre évoluer. Le rapport Nava (1967) rappelle ainsi qu'il est très difficile d'appréhender le secteur public dans ses composantes évolutives. Des acquis de nationalisation (notamment 1982) et de privatisation (1986-1988, 1993-1995, 2002-2007, depuis 2017) ont fait évoluer le périmètre. Ainsi, l'Etat a récemment cédé 35% du capital de Safran (1<sup>er</sup> octobre 2018) pour 1,2 mds € ou 0,45% du capital d'Engie (15252 €) ou recapitalisé AREVA (devenue Orano) en 2017 (33 mds €).

L'appréhension des actifs publics doit donc se faire dans leur variété et leur évolution.

\*

La gestion des actifs publics n'est pas toujours performante, ce qui peut justifier leur création dans une logique budgétaire et stratégique (B).

La gestion par l'Etat de ses actifs publics n'est pas toujours performante. Dans ce rapport pour l'Institut National de l'« L'impossible Etat actionnaire » (2017) David Azémou mentionne ainsi les objectifs contradictoires de l'Etat actionnaire qui obsèdent sa performance. Ainsi, le taux de distribution de dividendes était plus élevé pour les entreprises détenues par l'APE (95% entre 2015 et 2017) que les entreprises cotées au CAC 40 (65%), ce qui conduisait à des sous-investissements des entreprises à participation publique (le bénéfice était presque intégralement redistribué). Le rendement des entreprises à participation publique est également inférieur à celle de CAC 40 (2010-2016: rendement de 2,6% pour le périmètre APE contre 6% CAC 40 notamment en raison des mauvais performances du secteur de l'énergie qui représente la moitié du portefeuille APE).

Les critères d'actif peuvent alors se justifier pour des raisons budgétaires et stratégiques. La création d'actif permet à l'Etat de diminuer sa dette, cette logique a notamment conduit à d'importantes créations immobilières sous le précédent quinquennat (570 M€ en 2016 selon la DIE). Une stratégie d'investissement dans l'avenir peut également justifier les critères d'actif. Cette logique explique le Fonds d'investissement pour l'écologie (FII)

qui doit être aboli de la mise à disposition chaque année de 50.000 dans les technologies d'avenir. Ainsi un arbitrage entre le rendement des actifs détenus et le rendement potentiel (et les externalités positives) lié au bon usage des recettes issues de commutations peut justifier ces annulations.

Les expériences récentes de annulation d'actifs présentent des limites tant budgétaires que stratégiques (A), il convient donc de réinterroger l'opportunité des annulations d'actifs, dans son contexte de financement facilité (B).

Les expériences récentes de annulation d'actifs présentent des limites à la fois budgétaires et stratégiques (A).

L'opportunité budgétaire de la annulation d'actifs publics, bien que contrôlée peut être interrogée. Ainsi, le Conseil constitutionnel peut contrôler l'opportunité de la annulation de systèmes du domaine public au motif de l'incorruptibilité à vil prix (CC, DC, 1986, Loi autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social). Les opérations d'annulation de parts de la FdI ont ainsi questionné l'opportunité budgétaire, des demandes d'actions à hauteur de la mise à disposition faite et n'ont pu être satisfaites, ce qui questionne le juste prix du prix d'émission.

Des questions stratégiques peuvent également être soulevées par les annulations d'actifs. Ainsi, en regard de la Com de compte sur la privatisation de l'aéroport de Toulouse Blagnac (2020) où l'Etat a cédé parts de la mise de sa parts à révéler des défaillances répétées de gestion par le nouveau gestionnaire. En outre,

l'Etat a une stratégie patrimoniale qui pose des limites aux possibilités de annulation, afin de garder en contrôle dans les secteurs de souveraineté comme l'énergie (Engie qui a été achetée à 23,6% par EDF à 83%) ou l'industrie de défense (Nexter).

## ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2020

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de Finances publiques

Nombre de copies doubles

4

BR

Le contexte de taux d'intérêt bas est susceptible de remettre durablement en cause l'opportunité de annulation d'actifs publics et appelle à en repenser la gestion dans une logique de performance (B).

L'environnement macroéconomique limite l'opportunité de annulation d'actifs pour des raisons budgétaires. En effet, les taux d'intérêt sont négatifs pour l'Etat (-0,6% à 5 ans, -0,2% à 10 ans), ce qui interroge le coût d'opportunité des annulations. L'Etat pourra avoir en effet lieu plus important en finançant les investissements d'avenir par le dette que par la annulation d'actifs.

Cela n'empêche pas la nécessaire meilleure gestion des actifs publics déjà existants. Ainsi, le bilan directionnel de 2014 concernant l'Etat actionnaire pourrait être clarifié en ce qui concerne la répartition du périmètre entre l'ARE (grands et petites), le Caisse des dépôts et consignations (Entreprises de taille intermédiaire) et la BPI (PME/TPE et startups). En outre, plutôt que des annulations, l'Etat pourrait obtenir des loyers de son immobilier, lui permettant de le conserver tout en préservant la demande de rationalisation de ses locaux (un mètre carré utile est garanti de 16 m<sup>2</sup> par agent à 14,5 m<sup>2</sup> en 2010 et 2016).

N° 2/4

Les cessions d'actifs publics peuvent être justifiées par des raisons budgétaires ou stratégiques. Cependant, la situation macroéconomique (taux d'intérêt bas, chute des cours boursiers) et les limites rencontrées dans de précédentes cessions conduisent à privilégier une valorisation nouvelle des actifs publics dans une logique de performance.

### Question 2: La suppression de la taxe d'habitation: modalités et impact pour les finances publiques locales

Dans un article paru dans la Revue Gestion & Finances publiques en 2020, « La suppression de la taxe d'habitation ou le fièvre de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales », Paul Hermon estimait que la suppression de la taxe d'habitation (TH) et son remplacement au niveau départemental par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) présentait le risque d'une érosion des recettes des collectivités territoriales (CT).

La suppression de la TH, prévue dans la loi de finances 2018 pour être définitive en 2023 vise à limiter la charge fiscale des contribuables (qui moyen de 723€ par ménage) alors que le taux de prélèvement obligatoire français est parmi le plus élevé du monde (49,1% en 2019).

Cependant, en supprimant la deuxième ressource fiscale des CT, la suppression de la TH questionne à la fois le niveau et la stabilité future de financement des CT.

Les conditions prévues de suppression progressive de la TH risquent-elles de limiter l'autonomie financière des collectivités territoriales?

La suppression de la TH est progressive et prévoit de compenser intégralement les pertes de recettes des CT. (I).

Cependant, la suppression de la TH est susceptible à court terme de complexifier les recettes des échelons communaux et départementaux et de limiter leur autonomie financière. (II).

La suppression de la TH est progressive (A) et prévoit une compensation des pertes des CT (B).

La suppression de la TH est progressive et coince prioritairement les plus modestes. La TH représente 23 mds € en 2018, sur limite de construction : double taxation des propriétaires avec la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la TH) et calcul sur des valeurs locatives cadastrales (VLC) calculées en 1960. Cette suppression a lieu progressivement:

	30% de foyers les plus modestes	2% de foyers les plus aisés
2018	allègement de 30%	/
2019	allègement de 65%	/
2020	suppression	/
2021	/	Allègement de 30%
2022	/	Allègement de 65%
2023	/	Suppression

Les gains moyens attendus de cette réforme sont de 723€ par foyer et elle touche 24,4% de foyers.

En supprimant la première ressource des blocs communaux, la suppression de la TH modifie profondément le paysage fiscal local.

# ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Concours externe  Concours interne  Troisième concours  Année : 2022

Nom de famille : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_ Centre d'examen : \_\_\_\_\_

Signature : \_\_\_\_\_

EPREUVE de

Finances publiques

Nombre de copies doubles

4

B.P.

N°  
3/4

\*  
La suppression de la TH devrait être intégralement compensée par le bloc communal et départemental. (B)

La suppression de la TH conduit à affecter aux communes la totalité de la TFPB (33 mds €) dont elle percevait presque les 57%. Les disparités géographiques d'un part, le niveau global d'autre part conduisent à de compensation par l'Etat de perte de recettes, un principe de conciliation ayant conduit l'Etat à laisser aux communes les surcompensations possibles, dans la limite de 6.000€.

Les départements sont donc privés de leur principale ressource (43% de la TFPB) qui va intégralement au bloc communal. Une fraction de TVA devrait leur être affectée, approfondissant la logique nouvelle qui a conduit à affecter aux régions 4 mds € de TVA depuis 2018.

Il convient enfin de rappeler que la suppression de la TH ne concerne que les résidences principales, les communes continueront donc à percevoir la TH sur les logements vacants et les résidences secondaires.

\* \*  
La suppression de la TH conduit à une transition complexe et limitera potentiellement l'autonomie financière des CT(A). La réforme de la TH conduit également à des interrogations plus large sur le avenir de VEC et la cohésion future des ressources locales (B).

La suppression de la TH présente des risques de complexification dans l'attribution des ressources et limite l'autonomie financière des CT(A).

La suppression de la TH conduit à diminuer la visibilité des recettes locales pour les contribuables et les élus. Il est vrai que la république 57-43<sup>de la TFPB</sup> n'était que mécaniquement redistribuée, le CESE (Pour une réforme globale de la fiscalité locale 2017) estimait qu'il fallait supprimer les taxes bénéficiaires à plusieurs échelons. Cependant, affecter de la TVA à l'échelle locale limite la visibilité de cet impôt, qui sert déjà à financer la Sécurité sociale (4 mds €), la région (4 mds €) et l'Etat (12,5 mds €).

En outre, la substitution d'un impôt local par un autre finance de l'Etat questionne l'autonomie financière des blocs départemental. Ce principe, inscrit à l'art 72-2C, est précisé par la loi organique du 29 juillet 2004 qui établit des ratios d'autonomie financière pour chaque échelon local (ressources propres / ressources totales). Ainsi la suppression de la TH peut limiter l'autonomie financière des CT, en supprimant le moyen terme de 23 mds de TH, sur un total de la fiscalité locale de 150 mds (prix de 15%).

\*  
La suppression de la TH soulève des questions quant à la cohésion future de la fiscalité locale (B).

La TH était un impôt nouvel inscrit en raison du content de

sa assiette, cependant, ce problème persistera après la suppression de l. TH sur la résidence principale. En effet la révision de VUC des locaux professionnels a été en vigueur à 2017 mais celle de logement ne devrait s'appliquer qu'en 2026. La TFPB s'est également calculée sur la VUC, la suppression de l. TH ne répond que partiellement aux inégalités géographiques générées par l'abolition de VUC.

En outre, suivant la logique du CESE (2017), le revenu nouvelle aux départements pourrait être davantage lié à leur action notamment sociale. Ainsi, le CESE suggère de préférer l'affectation d'une fraction de l'impôt sur le revenu local de la CGR dans une logique de cohésion entre la source et les dépenses.

\*

\*

\*

La suppression de l. TH modifie la structure des ressources des finances publiques locales, en affaiblissant particulièrement leur autonomie financière par une érosion de leurs ressources, qui requiert une concertation approfondie des élus locaux jusqu'à 2023 dans une logique de pédagogie et d'acceptation.

### Question 3 La gratuité des services publics de secours.

Par une décision CE, 411, 1996, Daily, Journal Permutation, le Conseil d'Etat estimant que la gratuité ne fait pas partie des principes fondamentaux du service public, une réduction pouvant légitimement être réclamée à l'usage.

Cependant, la nature particulière des services publics de secours, qui a vu les services départementaux d'intervention et de secours (SDIS), les services de police secours ou encore les services d'urgence hospitalière présenter une mission la protection des biens et des personnes ainsi que l'urgence potentielle justifie leur accès large et donc leur gratuité. Des missions annexes peuvent leur former ces services publics et prestations de service d'un point, d'autre part, la gratuité peut entraîner des abus de usage qui

permettent d'émanciper la gratuité des services.

Comment concilier la gratuité des services publics de secours dans l'exercice de leur mission avec d'éventuelles tarifications permettant de rémunérer des prestations annexes ou prévenir d'éventuels abus de droit?

Les services publics de secours ont une vocation de gratuité dans l'exercice de leur mission qui se heurte à des demandes spécifiques et de abus de droit (I).

Dès lors, la tarification de certaines prestations par les services publics de secours peut apparaître nécessaire mais pose des questions à la fois de moralité et de périmètre (II).

\*

\*

\*

Les services publics de secours, qu'ils soient pompier, policier ou hospitalier ont vocation à exercer gratuitement leur mission. (A) Cependant, la gratuité peut conduire à des abus de droit ou des demandes d'intervention nouvelle (B).

\*

Les missions de secours ont vocation à la gratuité pour leur nature et dans l'esprit du service public à la française (A) Ainsi, la sécurité sociale repose sur la solidarité nationale (art L.111-1 du code de la sécurité sociale) ce qui permet de motiver la gratuité des secours. Ainsi, un étranger en situation irrégulière non éligible à l'aide médicale d'Etat (AME), qui souffre en raison d'un problème de santé ou de blessure à trois mois, pourra tout de même être pris gratuitement en charge dans le cadre de soins d'urgence. De même, l'intervention des SDIS ou SAFU en cas d'urgence ne requiert jamais un paiement, l'acte de soin ayant lieu indépendamment des conditions financières ou d'éligibilité.

Nombre de copies doubles  
4

BP

Les services publics de secours peuvent également recourir à la gratuité pour assurer leur mission. Ainsi, l'art L1424-42 CGCT prévoit que les SDIS peuvent faire participer aux frais les bénéficiaires d'une intervention se relevant par directement de leur mission. En outre, un maire peut facturer la mise à disposition de services spéciaux de police et d'incendie (CE, 1918, Société Anonyme nationale). Enfin, en cas de mission réalisée suite à la mobilisation d'un ouvrage, les personnes morales de droit public peuvent eniger un remboursement, par exemple pour les incendies volontaires en se constituant partie civile (art 2-7 CPP).

La facturation des services publics de secours, qui constitue une exception à la gratuité intervenue cependant leur préliminaire et leur préalable. (B)

En effet, il semble parfois difficile de déterminer une intervention abusive, et les services publics de secours ne disposent pas toujours des moyens juridiques ou techniques pour exiger rémunération (par exemple police en charge par les pompiers en cas de haute urgence). Un ticket modérateur systématique peut alors être suggéré même si :

Cependant, la gratuité des services publics de secours est susceptible d'engendrer des abus et des dérives spécifiques (B)

La gratuité des services publics de secours peut conduire à des abus de droit. Un dispositif gratuit pour l'usager peut le conduire à en abuser, l'usage contribuant seulement indirectement à son financement. Cependant, la gratuité perçue pour l'usage ne peut se penser séparément du prix payé par le contribuable et la collectivité.

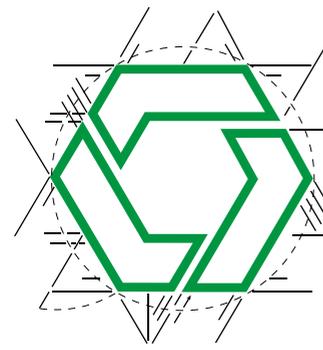
Les missions de services publics de secours requièrent des compétences spécifiques et parfois du personnel d'habileté du droit commun, qui peuvent conduire des entreprises ou particuliers à y faire appel de manière ponctuelle ou régulière pour assurer la sécurité de leur événement. C'est par exemple le cas de compagnies spécialisées de sécurité chargées du maintien de l'ordre dans les stades. Les services publics agissent en dehors du périmètre de leur mission, cela peut justifier de recourir à la gratuité.

Les services publics de secours peuvent être légitimés à facturer leur prestation (A), ce qui pose des questions de niveau et de préliminaire (B).

Les services publics de secours peuvent facturer leur prestation dans certains cas (A).

Les services publics de secours peuvent recourir à la gratuité afin de prévenir les éventuels abus de droit. Ainsi, le ticket modérateur vise à limiter les recours abusifs des usagers aux consultations. Afin de souligner la différence entre la gratuité au niveau individuel et le coût au niveau collectif, le ministère de la santé publique et du budget avait par exemple suggéré d'envoyer à chaque patient le détail des coûts générés par son hospitalisation afin de le sensibiliser au véritable prix de gratuité que peut générer une prise en charge importante.

N° 4/4



# Ipesup

## La Prép'ENA de l'IPESUP vous accompagne, sans frais supplémentaires, à d'autres concours administratifs (INET, BdF, EHESP).

**Découvrez nos modules facultatifs,  
inclus dans la préparation générale**

### ■ Nos résultats 2019

CONCOURS ADMINISTRATIF	Nombre d'admissibles passés par IPESUP	Nombre d'admis passés par IPESUP	Taux de conversion* national	Taux de conversion* à IPESUP
<b>INET</b> (Administrateur territorial)	11/50 (22%)	7/24 (29%)	48%	<b>64%</b>
<b>EHESP</b> (Directeur d'hôpital)	13/100 (13%)	8/50 (16%)	50%	<b>62%</b>
<b>BDF</b> (Cadre de Direction)	19/83 (23%)	10/25 (40%)	30%	<b>53%</b>

\*Le taux de conversion est égal au quotient du nombre d'admis par le nombre d'admissibles.

[www.ipesup.fr](http://www.ipesup.fr)

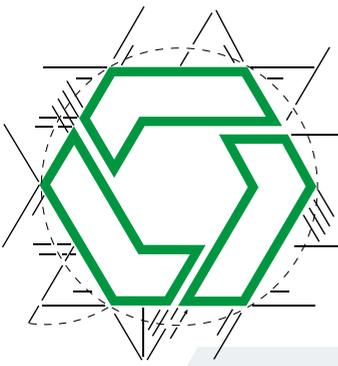


La modalité de recrutement après entretien reste  
questionnable.

Enfin, le niveau de formation des postulants peut également  
être incertain, certains concours de secours n'ayant pas d'équivalent  
dans le secteur privé ce qui limite la concurrence. Le  
coût est pour le juge du respect par les services publics de  
recours d'un quelconque bénéfice vital seulement à couvrir leur  
franc sans en entraine de sorte de monopole semble alors  
nécessaire.

La priorité des services publics de secours est imputée à  
leur mission, cependant face aux risques d'abus de droit et  
la multiplication des activités annexes, la facturation des  
services peut être nécessaire. Le législateur comme le juge doivent  
cependant veiller à ce que ces facturations soient cohérentes avec  
les objectifs qui leur sont assignés.

DÉCOUVREZ L'EXCELLENCE



# Ipesup

## La meilleure préparation privée au concours externe de l'ENA

**48%**

**DES ADMIS ONT SUIVI  
LA PRÉP'ENA  
D'IPESUP**

### ■ Transformation Admissibilité/Admission

**Candidats  
au concours  
externe ENA 2019**



soit un taux  
de transformation  
de **44,4 %**

**Candidats  
au concours externe  
ENA 2019 ayant suivi  
la prep'ENA d'IPESUP**



soit un taux  
de transformation  
de **63,3 %**

[www.ipesup.fr](http://www.ipesup.fr)



**Ipesup** 01 44 32 12 00 ■ 16-18, rue du Cloître Notre-Dame, 75004 Paris  
ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET SUPÉRIEUR PRIVÉS