Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS EXTERNE

1ère 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

L'inaction de l'État

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

	Documents joints	**Pages**
1.	Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, alinéas 10 à 13.	**1**
2.	Convention européenne des droits de l'homme, 4 novembre 1950, article 10, www.echr.coe.int.	**2**
3.	Cour de justice de l'Union européenne, 4 octobre 2018, Commission européenne c/ République Française, n° C-416/17 (extraits).	**3**
4.	Conseil d'Etat, Ass., 28 juin 2002, Villemain, n° 220361 (extraits).	**4**
5.	« L'État régulateur », Bruno Lasserre, intervention prononcée devant les élèves de l'ENA le 25 janvier 2019 (extrait).	**5**
6.	Conseil d'Etat, 9 novembre 2018, Préfet de police, n° 411626 (extrait).	**6**
7.	Conseil d'Etat, 18 juin 2018, SA Société nouvelle de travaux, n° 285380 (extraits).	**7**
8.	Conseil d'Etat, Ass., 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité, n° 241150 (extraits).	**8**
9.	Conseil d'Etat, 28 mars 2019, Mme C., n° 414630 (extraits).	**9**
10.	« Climat : les associations de l'« affaire du siècle » déposent un recours administratif contre l'État », Le Monde, 14 mars 2019 (extraits).	**10**

Liste des sigles :

Traité FUE (TFUE) : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, alinéas 10 à 13. **Document n° 1**

10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

12. La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

13. La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

Convention européenne des droits de l'homme, 4 novembre 1950, article 10, www.echr.coe.int. **Document n° 2**

ARTICLE 10

Liberté d'expression

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Cour de justice de l'Union européenne, 4 octobre 2018, Commission européenne c/ République Française, n° C-416/17 (extraits). **Document n° 3**

[…]

105 Il importe de souligner que le quatrième grief de la Commission est fondé sur la prémisse que le Conseil d'État, en tant que juridiction statuant en dernier ressort, ne pouvait procéder à l'interprétation du droit de l'Union, telle qu'elle découle de ses arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor (FR:CESSR:2012:317075. 20121210), sans avoir, au préalable, interrogé la Cour au moyen d'un renvoi préjudiciel.

106 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que l'obligation des États membres de respecter les dispositions du traité FUE s'impose à toutes leurs autorités, y compris, dans le cadre de leurs compétences, aux autorités juridictionnelles.

[…]

108 D'autre part, il y a encore lieu de rappeler que, dans la mesure où il n'existe aucun recours juridictionnel contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est, en principe, tenue de saisir la Cour au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE dès lors qu'une question relative à l'interprétation du traité FUE est soulevée devant elle (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C‑ 3/16, EU:C:2017:209, point 42).

[…]

110 Certes, une telle obligation n'incombe pas à cette juridiction lorsque celle-ci constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, l'existence d'une telle éventualité devant être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union […].

111 À cet égard, s'agissant de la question examinée dans le cadre du premier grief du présent recours en manquement, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 99 de ses conclusions, dans le silence de l'arrêt du 15 septembre 2011, Accor (C-310/09, EU :C :2011 :581), le Conseil d'État a choisi de s'écarter de l'arrêt du 13 novembre 2012, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation (C-35/11, EU :C :2012 :707), au motif que le régime britannique en cause était différent du régime français de l'avoir fiscal et du précompte, alors qu'il ne pouvait être certain que son raisonnement s'imposerait avec la même évidence à la Cour.

112 En outre, il découle de ce qui a été jugé aux points 29 à 46 du présent arrêt, dans le cadre de l'examen du premier grief soulevé par la Commission, que l'absence d'un renvoi préjudiciel de la part du Conseil d'État dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor,(FR:CESSR:2012:317075. 20121210), a amené celui-ci à adopter, dans lesdits arrêts, une solution fondée sur une interprétation des dispositions des articles 49 et 63 TFUE qui est en contradiction avec celle retenue dans le présent arrêt, ce qui implique que l'existence d'un doute raisonnable quant à cette interprétation ne pouvait être exclue au moment où le Conseil d'État a statué.

113 Par conséquent, sans qu'il ne soit nécessaire d'analyser les autres arguments avancés par la Commission dans le cadre du présent grief, il y a lieu de constater qu'il incombait au Conseil d'État, en tant que juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne, d'interroger la Cour sur le fondement de l'article 267, troisième alinéa, TFUE afin d'écarter le risque d'une interprétation erronée du droit de l'Union [(voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., C‑160/14, EU:C:2015:565, point 44)] […]

Conseil d'Etat, Ass., 28 juin 2002, Villemain, n° 220361 (extraits). **Document n° 4**

[…] Considérant qu'aux termes de l'article 515-1 du code civil, issu de la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999, " un pacte civil de solidarité est un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune " ; qu'aux termes de l'article 515-4 du même code, " les partenaires liés par un pacte civil de solidarité s'apportent une aide mutuelle et matérielle. Les partenaires sont tenus solidairement à l'égard des tiers des dettes contractées par l'un d'eux pour les besoins de la vie courante et pour les dépenses relatives au logement commun " ; que l'article 515-5 organise, sous la forme de l'indivision, le régime des biens acquis postérieurement à la conclusion du pacte ;

[…] Considérant, cependant et en troisième lieu, que lorsque, sans pour autant rendre par elle-même inapplicables des dispositions réglementaires incompatibles avec elle, une loi crée une situation juridique nouvelle, il appartient au pouvoir réglementaire, afin d'assurer la pleine application de la loi, de tirer toutes les conséquences de cette situation nouvelle en apportant, dans un délai raisonnable, les modifications à la réglementation applicable qui sont rendues nécessaires par les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes et, en particulier, aux principes généraux du droit tels que le principe d'égalité ; […]

« L'État régulateur », Bruno Lasserre, intervention prononcée devant les élèves de l'ENA le 25 janvier 2019 (extrait). **Document n° 5**

[…] En creux, l'Etat régulateur peut d'abord se définir par ce qu'il n'est pas. L'Etat régulateur n'est pas et ne peut être assimilé à l'Etat régalien, celui qui protège et interdit, celui qui garantit l'ordre public et assure la sécurité. L'Etat régulateur ce n'est pas non plus l'Etat prescripteur, celui qui définit et impose les normes applicables dans tous les domaines de la vie sociale. A cet égard, la référence à l'anglais s'avère particulièrement trompeuse dès lors que le mot anglais de « régulation » se traduit dans notre langue par « réglementation ». L'Etat régulateur ce n'est pas, enfin, l'Etat opérateur, celui qui fournit des services et intervient directement dans la vie économique et la production des biens.

En revanche, de manière positive, l'Etat régulateur peut être regardé comme une forme intermédiaire entre ces trois différentes acceptions de l'Etat. Si l'on revient à la définition initiale de la régulation, il est ainsi possible d'affirmer que l'Etat régulateur est un Etat transformé dans ses fonctions et modalités d'action, un Etat qui n'est plus un opérateur direct du jeu économique, mais qui tend, par des méthodes normatives plus souples que la prescription et la contrainte, à inciter et à canaliser les comportements individuels et privé afin d'atteindre un équilibre et de garantir le fonctionnement du système complexe qu'est la société. Il s'agit de concilier des objectifs parfois contradictoires, par des méthodes plus souples et incitatives et sans se substituer aux opérateurs privés. En matière économique, la régulation désigne le phénomène par lequel l'Etat opérateur s'est progressivement désengagé de la production économique à mesure que les marchés s'ouvraient à la concurrence. Elle se rattacherait à l'idée que la libéralisation des secteurs auparavant monopolistiques nécessite l'intervention d'un régulateur indépendant, extérieur à l'Etat régalien, pour garantir la transition vers un secteur concurrentiel tout en assurant le respect de certains objectifs d'intérêt général comme l'accès aux réseaux. L'Etat interventionniste a ainsi laissé la place à un Etat régulateur qui ne participe plus directement à la production des biens et services. Mais cette fonction de régulation n'est pas l'apanage du secteur économique. Lorsque les autorités régionales de santé ou les agences compétentes dans ce secteur – la Haute autorité de santé ou l'Agence du médicament – signent des contrats d'objectifs avec les opérateurs de santé ou adoptent des recommandations de bonnes pratiques, elles visent à garantir la réalisation d'un équilibre, considéré comme souhaitable, entre les divers intérêts en présence, pour la plupart divergents, sans toutefois contraindre ou imposer directement […]

Conseil d'Etat, 9 novembre 2018, Préfet de police, n° 411626 (extrait). Document n° 6

[…]
4. Considérant qu'après avoir relevé que, depuis plusieurs années, la chaussée et les trottoirs de la rue Dejean étaient en permanence encombrés par des étalages installés sans autorisation et qu'il en résultait des nuisances et des troubles importants, la cour a analysé les mesures destinées à prévenir les troubles à l'ordre public prises par le préfet de police et les mesures prises par la maire de Paris pour améliorer la salubrité publique ; qu'au terme d'une appréciation souveraine exempte de dénaturation, elle a estimé que ces mesures ne pouvaient être regardées comme appropriées eu égard à l'ampleur et à la persistance des problèmes ; qu'en en déduisant une carence fautive de nature à engager la responsabilité de la ville de Paris, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis ; qu'en se bornant à rappeler que les difficultés de l'activité de police administrative n'exonéraient pas les services compétents de leur obligation de prendre des mesures appropriées, réglementaires ou matérielles, pour que les usagers de la voie publique bénéficient d'un niveau raisonnable de sécurité et de salubrité, elle n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, fait peser sur les autorités de police une obligation de résultat ; qu'elle n'a par ailleurs pas commis d'erreur de droit en ne subordonnant pas la responsabilité de la ville de Paris en matière de respect de la sécurité et de la salubrité publiques à l'existence d'une faute lourde de sa part ; qu'enfin, il ne ressort pas des termes de son arrêt qu'elle aurait méconnu la répartition des pouvoirs de police municipale entre le préfet de police et le maire de Paris en matière de circulation, de stationnement ou de gestion de l'espace public ;

5. Considérant qu'en jugeant que les carences du préfet de police et du maire de Paris engendraient des troubles à l'ordre public qui portaient directement atteinte, depuis sa création, à l'objet social de l'association requérante et en condamnant la ville de Paris à réparer le préjudice moral qui en résultait pour elle, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt et n'a pas dénaturé les pièces du dossier sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit ; […]

Conseil d'Etat, 18 juin 2018, SA Société nouvelle de travaux, n° 285380 Document n° 7 (extraits).

[…]
Considérant que le juge des référés du tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre a ordonné le 2 avril 1997 qu'il soit mis fin à l'occupation du siège social et au blocage des chantiers de la Société nouvelle de travaux ; que cette société a demandé le 7 avril suivant au préfet de la Guadeloupe de lui accorder le concours de la force publique pour faire exécuter cette décision de justice ; qu'une intervention des forces de l'ordre, prévue pour le 20 mai, a été annulée, le préfet invitant les parties à une négociation ; que le 23 mai, les grévistes ont accepté de reprendre le travail ; que par un jugement du 14 mai 2005, le tribunal administratif de Basse-Terre a condamné l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et du principe de l'égalité devant les charges publiques, à verser à la SOCIETE NOUVELLE DE TRAVAUX une indemnité de 50 000 euros réparant les conséquences dommageables du refus de concours de la force publique ; que la société, représentée par son liquidateur, demande l'annulation de ce jugement en tant qu'il a évalué son préjudice et limité ainsi le montant de l'indemnité ; […]

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu du délai raisonnable dont disposait l'administration pour donner suite à la demande de concours de la force publique dont elle avait été saisie le 7 avril 1997, la SOCIETE NOUVELLE DE TRAVAUX peut prétendre à la réparation des dommages qu'elle a subis, du fait de l'impossibilité d'accéder à ses chantiers, entre le 22 avril et le 23 mai 1997 ;

Considérant […] qu'il résulte de l'instruction qu'afin de limiter les effets de l'occupation de son siège social et pour permettre à une partie de son personnel administratif non gréviste de travailler et traiter les affaires urgentes, la SOCIETE NOUVELLE DE TRAVAUX a pris à bail un local et que cette location s'est poursuivie entre le 23 avril et le 23 mai 1997 ; que la société est dès lors fondée à demander, dans la limite de ces trente et un jours, l'indemnisation du coût de cette location soit 1 371 euros ; que le blocage des chantiers pendant cette période ayant retardé d'autant la réalisation des travaux, la société justifie avoir acquitté des intérêts à un organisme financier qui lui avait consenti une avance sur la rémunération à percevoir pour ces chantiers ; que le montant des frais financiers, directement liés à la poursuite du blocage entre le 23 avril et le 23 mai, s'élève à 7 137 euros ; […]

Conseil d'Etat, Ass., 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité, n° 241150 (extraits). **Document n° 8**

[…]
Considérant que, pour retenir que l'Etat avait commis une faute en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle aux poussières d'amiante, la cour administrative d'appel a mentionné les faits qui, selon elle, établissaient que, depuis le milieu des années cinquante, les pouvoirs publics ne pouvaient plus ignorer que l'exposition aux poussières d'amiante présentait de graves dangers pour la santé des travailleurs, puis a relevé que l'Etat, qui n'établissait pas que la réglementation du travail alors en vigueur, notamment celle relative à l'empoussièrement sur les lieux de travail, permettait d'y parer, n'avait pris aucune mesure pour protéger les travailleurs contre les dangers que leur faisait courir l'inhalation de poussières d'amiante ; qu'ainsi, la cour a indiqué avec suffisamment de précision, compte tenu des moyens et exceptions soulevés devant elle, les raisons pour lesquelles elle estimait que l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; qu'en particulier, il ressort des motifs de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel a estimé que la responsabilité de l'Etat se trouvait engagée pour toute la période durant laquelle M. X avait été exposé à des poussières d'amiante ; que, dès lors, le MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE n'est pas fondé à soutenir que l'arrêt attaqué serait insuffisamment motivé ; […]

Considérant que si, en application de la législation du travail désormais codifiée à l'article L. 230-2 du code du travail, l'employeur a l'obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité, il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers ;

Considérant qu'en relevant, d'une part, que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu depuis le début du XXème siècle et que le caractère cancérigène de celles-ci avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, d'autre part, que, si les autorités publiques avaient inscrit progressivement, à partir de 1945, sur la liste des maladies professionnelles, les diverses pathologies invalidantes voire mortelles, dues à l'exposition professionnelle à l'amiante, ces autorités n'avaient entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou, tout au moins, à limiter les dangers liés à une telle exposition, la cour administrative d'appel s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier qui, en l'absence de dénaturation, ne peut être utilement discutée devant le juge de cassation ; qu'en déduisant de ces constatations que, du fait de ces carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité, la cour administrative d'appel n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique ; […]

Conseil d'Etat, 28 mars 2019, Mme C., n° 414630 (extraits). **Document n° 9**

[…]
1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que Mme A...a été reconnue prioritaire et devant être relogée en urgence, sur le fondement de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, par une décision du 14 septembre 2012 de la commission de médiation du département de Paris, au motif qu'elle était dépourvue de logement et hébergée dans un hôtel avec ses deux enfants. Elle a demandé au tribunal administratif de Paris, en son nom propre et au nom de ses enfants, de condamner l'Etat à réparer les préjudices subis du fait de l'absence de relogement et se pourvoit en cassation contre le jugement du 12 mai 2017 par lequel le tribunal administratif a rejeté les conclusions présentées au nom de ses enfants et condamné l'Etat à lui verser une indemnité de 400 euros. […]

3. Lorsqu'une personne a été reconnue comme prioritaire et comme devant être logée ou relogée d'urgence par une commission de médiation, en application des dispositions de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, la carence fautive de l'Etat à exécuter ces décisions dans le délai imparti engage sa responsabilité à l'égard du seul demandeur, au titre des troubles dans les conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission, que l'intéressé ait ou non fait usage du recours en injonction contre l'Etat prévu par l'article L. 441- 2- 3-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces troubles doivent être appréciés en fonction des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'Etat, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'Etat, qui court à l'expiration du délai de trois ou six mois à compter de la décision de la commission de médiation que l'article R. 441-16-1 du code de la construction et de l'habitation impartit au préfet pour provoquer une offre de logement. […]

8. Il résulte de l'instruction que la situation d'hébergement dans un hôtel, qui avait motivé la décision de la commission, a duré jusqu'au 2 juin 2017, date à laquelle Mme A... a obtenu un logement social. Cette situation a entraîné des troubles dans les conditions d'existence de l'intéressée et de ses deux enfants, ouvrant droit à une indemnisation dans les conditions indiquées au point 3. Compte tenu des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'Etat, de la durée de cette carence, qui remontait au 14 mars 2013, et du nombre de personnes ayant vécu au foyer pendant la période en cause, à savoir la requérante et ses deux enfants, il sera fait une juste appréciation des troubles de toute nature dans les conditions d'existence dont la réparation incombe à l'Etat en condamnant celui-ci à verser à Mme A..., dans les circonstances de l'espèce et sur une base de 250 euros par personne et par an, une somme de 3 200 euros tous intérêts compris au jour de la présente décision. […]

« Climat : les associations de l'« affaire du siècle » déposent un recours administratif contre l'État », Le Monde, 14 mars 2019 (extraits). **Document n° 10**

L'« affaire du siècle » sera débattue dans le prétoire du tribunal administratif de Paris. Après l'euphorie suscitée par les 2,1 millions de signatures de la pétition en ligne éponyme lancée au soutien de leur « demande préalable indemnitaire » du 17 décembre 2018 pour « inaction climatique » contre l'Etat, la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme, Greenpeace France, Notre affaire à tous et Oxfam France haussent le ton.

Jeudi 14 mars, les quatre associations lancent une procédure en déposant devant la juridiction un recours de plein contentieux. Elles attendent du juge administratif qu'il reconnaisse les obligations pesant sur l'Etat en matière de lutte contre le changement climatique, qu'il constate ses fautes et carences dans ce domaine, et – une fois que la preuve en sera apportée – qu'il enjoigne l'Etat à y mettre un terme.

Soucieux d'inscrire leur action dans la dynamique d'une semaine de mobilisation internationale jalonnée par la grève mondiale des lycéens pour le climat, vendredi 15 mars, et les marches pour le climat, samedi 16 mars, les ONG n'ont pour l'heure porté qu'une « requête sommaire » devant le tribunal administratif de Paris. Ce document d'une vingtaine de pages synthétise la teneur du mémoire complémentaire qui devrait enrichir, d'ici à un mois, une procédure qui promet d'éprouver leur endurance. […]

Ce passage à la vitesse supérieure leur a été imposé par un courrier du ministre de la transition écologique et solidaire, François de Rugy. Le 15 février, ce dernier a rejeté au nom de l'Etat l'accusation de « carence fautive » adressée le 17 décembre 2018 au premier ministre Edouard Philippe ainsi qu'à douze membres du gouvernement.

Dans leur missive, les quatre organisations sommaient l'exécutif de prendre toutes les mesures urgentes permettant de rattraper le retard de la France en matière climatique, par rapport aux objectifs fixés. La fin de non-recevoir de François de Rugy était assortie d'un mémo d'une dizaine de pages listant les actions de la France dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Le contentieux déclenché offre une occasion de faire œuvre de pédagogie. « Notre recours n'est pas une « plainte contre le gouvernement", précise Me Clément Capdebos, avocat de Greenpeace France qui a participé à sa rédaction avec les conseils des trois autres ONG. Nous saisissons ici la juridiction administrative chargée de juger au quotidien les activités de l'administration française, donc de l'Etat. »

Avant de poursuivre : « Dans le cadre de sa mission de protection des personnes et de l'environnement, l'Etat est tenu par une obligation générale de lutte contre le changement climatique qui suppose, notamment, de prendre des mesures destinées à protéger les milieux naturels et, plus largement, de limiter, et si possible, éliminer, les dangers liés au changement climatique. Nous souhaitons que le juge la lui rappelle. » […]

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS INTERNE

1ère épreuve d'admissibilité

DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

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

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

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

SUJET

En votre qualité de chef de bureau au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, il vous est demandé de rédiger une note d'analyse et de propositions sur le traitement des données de connexion au regard de l'impératif de sécurité intérieure.

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

	Documents joints	**Pages**
1.	Conseil Constitutionnel, décision n° 2015-478 QPC, *Association French Data Network et autres,* 24 juillet 2015 (extraits).	1 à 4
2.	Observations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 11 juillet 2017 (extraits).	5 et 6
3.	Cour de justice de l'Union européenne, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB c/ Post-och telestyrelsen,* n° C-203/15, *et Secretary of State for the Home Department c/ Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis,* n° C-698/15 (affaires jointes), (extraits).	7 à 9
4.	Cour de justice des Communautés européennes, 11 janvier 2000, *Tanja Kreil c/ Bundesrepublik Deutschland,* n° C-285/98 (extrait).	10
5.	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 8 (extrait).	11
6.	Conseil d'Etat, 26 juillet 2018, *Quadrature du Net, French Data Network et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs,* n° 394922, *Association Igwan.net,* n° 397844, *Quadrature du Net, French Data Network et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs,* n° 397851 (extraits).	12 à 18
7.	Conseil d'Etat, 7 décembre 2017, *Avis sur un projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés,* n° 393836 (extraits).	19 et 20
8.	« Protection des données personnelles – La réforme de la protection des données en voie de finalisation », Laurence Idot, *www.lexis360.fr,* mai 2016.	21 et 22

Conseil Constitutionnel, décision n° 2015-478 QPC, *Association French Data Network et autres,* 24 juillet 2015 (extraits). **Document n° 1**

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 juin 2015 par le Conseil d'État (décision n° 388134 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour les associations French Data Network, La Quadrature du Net et Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs, par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 246-1 à L. 246-5 du code de la sécurité intérieure, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2015-478 QPC.

[…]

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 246-1 du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction résultant de la loi du 18 décembre 2013 susvisée : « Pour les finalités énumérées à l'article L. 241-2, peut être autorisé le recueil, auprès des opérateurs de communications électroniques et des personnes mentionnées à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ainsi que des personnes mentionnées aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, des informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communications électroniques, y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications. » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 246-2 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 18 décembre 2013 :
« I. - Les informations ou documents mentionnés à l'article L. 246-1 sont sollicités par les agents individuellement désignés et dûment habilités des services relevant des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, chargés des missions prévues à l'article L. 241-2.
« II. - Les demandes des agents sont motivées et soumises à la décision d'une personnalité qualifiée placée auprès du Premier ministre. Cette personnalité est désignée pour une durée de trois ans renouvelable par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, sur proposition du Premier ministre qui lui présente une liste d'au moins trois noms. Des adjoints pouvant la suppléer sont désignés dans les mêmes conditions. La personnalité qualifiée établit un rapport d'activité annuel adressé à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Ces décisions, accompagnées de leur motif, font l'objet d'un enregistrement et sont communiquées à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 246-3 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 18 décembre 2013 :
« Pour les finalités énumérées à l'article L. 241-2, les informations ou documents mentionnés à l'article L. 246-1 peuvent être recueillis sur sollicitation du réseau et transmis en temps réel par les opérateurs aux agents mentionnés au I de l'article L. 246-2.
« L'autorisation de recueil de ces informations ou documents est accordée, sur demande écrite et motivée des ministres de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget ou des personnes que chacun d'eux a spécialement désignées, par décision écrite du Premier ministre ou des personnes spécialement désignées par lui, pour une durée maximale de trente jours. Elle peut être renouvelée, dans les mêmes conditions de forme et de durée. Elle est communiquée dans un délai de quarante-huit heures au président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

« Si celui-ci estime que la légalité de cette autorisation au regard des dispositions du présent titre n'est pas certaine, il réunit la commission, qui statue dans les sept jours suivant la réception par son président de la communication mentionnée au deuxième alinéa.
« Au cas où la commission estime que le recueil d'une donnée de connexion a été autorisé en méconnaissance des dispositions du présent titre, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce qu'il y soit mis fin.
« Elle porte également cette recommandation à la connaissance du ministre ayant proposé le recueil de ces données et du ministre chargé des communications électroniques. » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 246-4 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 18 décembre 2013 :
« La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité dispose d'un accès permanent au dispositif de recueil des informations ou documents mis en œuvre en vertu du présent chapitre, afin de procéder à des contrôles visant à s'assurer du respect des conditions fixées aux articles L. 246-1 à L. 246-3. En cas de manquement, elle adresse une recommandation au Premier ministre. Celui-ci fait connaître à la commission, dans un délai de quinze jours, les mesures prises pour remédier au manquement constaté.
« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, qui précise notamment la procédure de suivi des demandes et les conditions et durée de conservation des informations ou documents transmis. » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 246-5 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 18 décembre 2013 : « Les surcoûts identifiables et spécifiques éventuellement exposés par les opérateurs et personnes mentionnées à l'article L. 246-1 pour répondre à ces demandes font l'objet d'une compensation financière de la part de l'Etat. » ;

6. Considérant que les associations requérantes soutiennent, d'une part, qu'en instituant par les dispositions contestées une procédure de réquisition administrative des données de connexion sans définir précisément le type de données pouvant être collectées par l'autorité administrative et les conditions de leur collecte lorsqu'elles sont transmises en temps réel à l'autorité administrative et, d'autre part, qu'en ne prévoyant dans le cadre de cette procédure aucune garantie spécifique pour protéger le secret professionnel des avocats et des journalistes, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ;

7. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les articles L. 246-1 et L. 246-3 du code de la sécurité intérieure ;

- Sur le grief tiré de l'incompétence négative résultant de la définition insuffisante des données de connexion et des conditions de leur collecte en cas de transmission en temps réel :

8. Considérant que les associations requérantes soutiennent, d'une part, qu'en employant les termes d'« informations ou documents » et ceux d'« opérateur de communications électroniques » à l'article L. 246-1 du code de la sécurité intérieure, le législateur n'a pas défini de façon suffisamment précise les données de connexion pouvant être collectées par l'autorité administrative sur réquisition et, d'autre part, qu'en employant les termes de « sollicitation du réseau » à l'article L. 246-3 du même code, il n'a pas exclu la possibilité pour cette autorité d'accéder directement aux données de connexion détenues par les opérateurs de communications électroniques dans le cadre de cette même procédure ; qu'il en résulterait une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au droit au respect de la vie privée ;

9. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant… les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ; que la méconnaissance par le législateur de sa compétence, dans la détermination de ces garanties dans le cadre d'une procédure de réquisition administrative de données de connexion, affecte par elle-même le droit au respect de la vie privée ;

11. Considérant, en premier lieu, d'une part, qu'en vertu de l'article L. 246-1 du code de la sécurité intérieure, la procédure de recueil des données de connexion sur réquisition administrative peut s'exercer auprès des opérateurs de communications électroniques et des personnes mentionnées à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ainsi que des personnes mentionnées aux 1 et 2 du paragraphe I de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 susvisée ; que l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques définit dans son 1° les communications électroniques comme « les émissions, transmissions ou réceptions de signes, de signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par voie électromagnétique » et dans son 15° l'opérateur comme « toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques » ; que le paragraphe II de l'article L. 34-1 du même code prévoit son application aux opérateurs de communications électroniques, et notamment aux personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne, et aux personnes qui fournissent au public des services de communications électroniques, ainsi qu'aux personnes qui, au titre d'une activité professionnelle principale ou accessoire, offrent au public une connexion permettant une communication en ligne par l'intermédiaire d'un accès au réseau ; que les personnes mentionnées aux 1 et 2 du paragraphe I de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 sont celles dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne et celles qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services ;

12. Considérant, d'autre part, qu'en vertu du même article L. 246-1, peuvent être recueillis par l'autorité administrative les informations ou documents traités ou conservés par les réseaux ou services de communications électroniques des personnes susmentionnées ; que, selon les dispositions du VI de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, les données conservées et traitées portent exclusivement sur l'identification des personnes utilisatrices des services fournis par les opérateurs, sur les caractéristiques techniques des communications assurées par ces derniers et sur la localisation des équipements terminaux et ne peuvent en aucun cas porter sur le contenu des correspondances échangées ou des informations consultées, sous quelque forme que ce soit, dans le cadre de ces communications ; que selon le paragraphe II de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004, les données conservées sont celles de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires ; qu'ainsi, le législateur a suffisamment défini les données de connexion, qui ne peuvent porter sur le contenu de correspondances ou les informations consultées ;

13. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'article L. 246-1 que les données de connexion requises sont transmises par les opérateurs aux autorités administratives compétentes ; que selon l'article L. 246-3, lorsque les données de connexion sont transmises en temps réel à l'autorité administrative, celles-ci ne peuvent être recueillies qu'après « sollicitation » de son réseau par l'opérateur ; que, par suite, les autorités administratives ne peuvent accéder directement au réseau des opérateurs dans le cadre de la procédure prévue aux articles L. 246-1 et L. 246-3 ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de ce que le législateur, en ne définissant pas précisément la procédure de réquisition administrative des données de connexion détenues et traitées par les opérateurs de communications électroniques, a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le droit au respect de la vie privée, doit être écarté ;

- Sur le grief tiré de l'incompétence négative résultant de l'absence de garanties de nature à protéger le secret professionnel des avocats et des journalistes :

15. Considérant que les associations requérantes soutiennent que le législateur, en ne prévoyant pas des garanties spécifiques de nature à protéger l'accès aux données de connexion des avocats et des journalistes, a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'expression et de communication, ainsi qu'aux droits de la défense et au droit à un procès équitable, au droit au secret des échanges et correspondances des avocats et au droit au secret des sources des journalistes ;

16. Considérant qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis ; qu'au nombre de ces derniers figurent le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances, la liberté d'expression, les droits de la défense et le droit à un procès équitable, protégés par les articles 2, 4, 11 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'en revanche, aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des échanges et correspondances des avocats et un droit au secret des sources des journalistes ;

17. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées instituent une procédure de réquisition administrative de données de connexion excluant l'accès au contenu des correspondances ; que, par suite, elles ne sauraient méconnaître le droit au secret des correspondances et la liberté d'expression ;

18. Considérant, en second lieu, qu'outre qu'elle ne peut porter sur le contenu de correspondances, la procédure de réquisition administrative résultant des dispositions contestées est autorisée uniquement aux fins de recueillir des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous ; qu'elle est mise en œuvre par des agents spécialement habilités ; qu'elle est subordonnée à l'accord préalable d'une personnalité qualifiée, placée auprès du Premier ministre, désignée par la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ; que, si l'autorisation de recueil des données en temps réel est délivrée par le Premier ministre, cette autorisation est soumise au contrôle de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ; que cette dernière dispose d'un accès permanent au dispositif de recueil des informations ou documents et adresse des recommandations au ministre de l'intérieur ou au Premier ministre lorsqu'elle constate un manquement aux règles édictées ou une atteinte aux droits et libertés ; qu'enfin, aux termes de l'article 226-13 du code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende » ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a prévu des garanties suffisantes afin qu'il ne résulte pas de la procédure prévue aux articles L. 246-1 et L. 246-3 du code de la sécurité intérieure une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, aux droits de la défense, au droit à un procès équitable, y compris pour les avocats et journalistes ; que le grief tiré de ce que le législateur aurait insuffisamment exercé sa compétence en ne prévoyant pas des garanties spécifiques pour protéger le secret professionnel des avocats et journalistes doit être écarté ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

[…]

Observations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 11 juillet 2017 (extraits). **Document n° 2**

[…]

Les points de vigilance de la CNIL sur le projet de loi

Sur le fond, la CNIL suit toujours, dans l'examen des textes en matière de sécurité, une démarche constructive recherchant **une juste conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la protection des données personnelles**.

A cet égard, une vigilance particulière s'impose sur les mesures du projet de loi qui affectent le droit de chacun à la protection de ses données personnelles. Si la Commission relève que des garanties sont prévues pour encadrer les mesures les plus intrusives, en ce qui concerne en particulier les conditions de placement sous surveillance électronique, les modalités de saisie et d'exploitation de données informatiques dans le cadre des visites ou la surveillance des communications hertziennes, elle estime que ces garanties devraient être renforcées.

Tout d'abord, sur l'obligation de déclarer les numéros d'abonnement et les identifiants des moyens de communication électronique prévue dans certaines hypothèses. A la demande du Conseil d'Etat, les mots de passe ont été exclus de la liste des éléments à déclarer. Cependant, la Commission relève que cette obligation est susceptible de concerner un champ très large de services de communication, tels que la téléphonie fixe ou mobile, la transmission vocale sur internet, les SMS, les courriels, les messageries instantanées, etc. Ce champ n'est pas précisé ni limité par le projet de loi. Le texte ne prévoit pas davantage les finalités et les conditions d'utilisation de ces numéros et identifiants. Des précisions devront être apportées sur ce point pour clarifier les finalités et garantir la proportionnalité de telles mesures.

Une grande vigilance devra par ailleurs être observée sur les données PNR (Passenger Name Record[1]). Il s'agit là d'un type de traitement de grande ampleur, susceptible d'avoir une incidence majeure sur le droit au respect de la vie privée. Le projet de loi supprime le caractère expérimental de celui-ci conformément à la directive européenne n° 2016/681. Pour autant, cette pérennisation n'ôte rien à l'exigence d'évaluation. La CNIL rappelle que la directive prévoit une clause de réexamen de l'ensemble du dispositif, sur la base des informations communiquées par les États membres. Le traitement mis en œuvre au niveau national est en outre plus étendu que ce que prévoit la directive, dans la mesure où il peut être utilisé, par les services de renseignement, à des fins de prévention des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation. Il faudra donc, dans les conditions fixées par la loi et le règlement, prévoir une rigoureuse évaluation du dispositif national, et notamment de l'effectivité des garanties prévues pour les personnes concernées.
[…]

Le nécessaire contrôle des fichiers de renseignement

Le projet de loi renforce en outre, par plusieurs de ses dispositions, le rôle et le contenu des fichiers des services de renseignement. En effet, d'une part, les mesures individuelles de surveillance que le ministre peut prescrire ou les visites et saisies auxquelles le préfet peut faire procéder reposeront nécessairement sur l'identification préalable, au sein des fichiers mis en œuvre ou utilisés par les services de renseignement, des personnes remplissant certains critères. D'autre part, le projet prévoit

[1] Note du jury : stockage de données personnelles des utilisateurs de transports aériens.

et encadre, à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel d'une partie d'un précédent texte, l'interception des communications électroniques par voie hertzienne.

Le texte s'inscrit ainsi dans la continuité des dispositions issues de la loi relative au renseignement de 2015, qui avait déjà **massivement élargi les possibilités de collecte** de données par les services compétents, par le biais notamment de mesures intrusives de contrôle et de surveillance des personnes. Plus généralement, dans les années récentes, le législateur a, soit décidé la création de nouveaux fichiers en lien avec la lutte contre le terrorisme, soit étendu les cas d'enregistrement de données dans ces fichiers, **ces deux tendances appelant des garanties fortes pour les citoyens.**

Si ces garanties ont considérablement progressé, il leur manque selon la Commission une composante essentielle : un contrôle indépendant et global de la gestion de ces fichiers.

Certes, le code de la sécurité intérieure prévoit un encadrement strict de la collecte de données par des techniques intrusives mises en œuvre par les services de renseignement, seulement après intervention de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et autorisation du Premier ministre. Le législateur a par ailleurs prévu un « droit d'accès indirect », par lequel une personne peut obtenir qu'un membre de la CNIL s'assure de la régularité des données enregistrées, le cas échéant, dans l'un de ces fichiers. De même, la formation spécialisée du Conseil d'Etat est compétente pour connaître de requêtes individuelles concernant le recours aux techniques de recueil de renseignement ou le droit d'accès indirect aux fichiers mis en œuvre par les services spécialisés.

Cependant, au-delà de ces contrôles ponctuels, à la demande d'une personne, il n'existe pas aujourd'hui de dispositif de contrôle global des fichiers de renseignement eux-mêmes. Les textes qui les ont créés les ont en effet soustraits, dans la plupart des cas, au contrôle a posteriori de la CNIL. Il en résulte une situation paradoxale : les fichiers constitués à partir des données ainsi collectées sont pleinement soumis aux principes de la loi Informatique et Libertés (principe de finalité, proportionnalité des données collectées, exigence d'exactitude et de mise à jour, etc.), mais aucun contrôleur externe n'est désigné pour en assurer, de manière générale, le respect.

Comme la Commission l'a déjà indiqué, pour être acceptable d'un point de vue juridique, éthique et sociétal, le déplacement éventuel du curseur vers des mesures de sécurité plus intrusives doit nécessairement s'accompagner d'un renforcement des garanties qui encadrent l'action des services de sécurité. Prévoir un tel contrôle est une garantie qu'appelle l'état de droit.

[…]

[…]

72. Certes, les mesures législatives visées à l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58 se rapportent à des activités propres aux États ou aux autorités étatiques, étrangères aux domaines d'activité des particuliers (voir, en ce sens, arrêt du 29 janvier 2008, Promusicae, C-275/06, EU:C:2008:54, point 51). En outre, les finalités auxquelles, en vertu de cette disposition, de telles mesures doivent répondre, en l'occurrence la sauvegarde de la sécurité nationale, de la défense et de la sécurité publique ainsi que la mise en œuvre de la prévention, de la recherche, de la détection et de la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques, recoupent substantiellement les finalités poursuivies par les activités visées à l'article 1er, paragraphe 3, de cette directive.

73. Toutefois, eu égard à l'économie générale de la directive 2002/58, les éléments relevés au point précédent du présent arrêt n'autorisent pas à conclure que les mesures législatives visées à l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58 seraient exclues du champ d'application de cette directive, sauf à priver cette disposition de tout effet utile. (…)

[…]

97. S'agissant de la question de savoir si une réglementation nationale, telle que celle en cause dans l'affaire C-203/15, satisfait à ces conditions, il convient de relever que celle-ci prévoit une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique, et qu'elle oblige les fournisseurs de services de communications électroniques à conserver ces données de manière systématique et continue, et ce sans aucune exception. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, les catégories de données visées par cette réglementation correspondent, en substance, à celles dont la conservation était prévue par la directive 2006/24.

98. Les données que doivent ainsi conserver les fournisseurs de services de communications électroniques permettent de retrouver et d'identifier la source d'une communication et la destination de celle-ci, de déterminer la date, l'heure, la durée et le type d'une communication, le matériel de communication des utilisateurs, ainsi que de localiser le matériel de communication mobile. Au nombre de ces données figurent, notamment, le nom et l'adresse de l'abonné ou de l'utilisateur inscrit, le numéro de téléphone de l'appelant et le numéro appelé ainsi qu'une adresse IP[2] pour les services Internet. Ces données permettent, en particulier, de savoir quelle est la personne avec laquelle un abonné ou un utilisateur inscrit a communiqué et par quel moyen, tout comme de déterminer le temps de la communication ainsi que l'endroit à partir duquel celle-ci a eu lieu. En outre, elles permettent de connaître la fréquence des communications de l'abonné ou de l'utilisateur inscrit avec certaines personnes pendant une période donnée (…).

99. Prises dans leur ensemble, ces données sont susceptibles de permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données ont été conservées, telles que les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjour permanents ou temporaires, les déplacements journaliers ou autres, les activités exercées, les relations sociales de ces personnes et les milieux sociaux fréquentés par celles-ci (…). En particulier, ces données fournissent les moyens d'établir,

[2] Internet Protocole (numéro d'identification attribué à un périphérique informatique).

ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 253, 254 et 257 à 259 de ses conclusions, le profil des personnes concernées, information tout aussi sensible, au regard du droit au respect de la vie privée, que le contenu même des communications.

100. L'ingérence que comporte une telle réglementation dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte s'avère d'une vaste ampleur et doit être considérée comme particulièrement grave. La circonstance que la conservation des données est effectuée sans que les utilisateurs des services de communications électroniques en soient informés est susceptible de générer dans l'esprit des personnes concernées le sentiment que leur vie privée fait l'objet d'une surveillance constante (…).

101. Même si une telle réglementation n'autorise pas la conservation du contenu d'une communication et, partant, n'est pas de nature à porter atteinte au contenu essentiel desdits droits (…), la conservation des données relatives au trafic et des données de localisation pourrait toutefois avoir une incidence sur l'utilisation des moyens de communication électronique et, en conséquence, sur l'exercice par les utilisateurs de ces moyens de leur liberté d'expression, garantie à l'article 11 de la Charte (…).

102. Eu égard à la gravité de l'ingérence dans les droits fondamentaux en cause que constitue une réglementation nationale prévoyant, aux fins de la lutte contre la criminalité, la conservation de données relatives au trafic et de données de localisation, seule la lutte contre la criminalité grave est susceptible de justifier une telle mesure (…).

103. En outre, si l'efficacité de la lutte contre la criminalité grave, notamment contre la criminalité organisée et le terrorisme, peut dépendre dans une large mesure de l'utilisation des techniques modernes d'enquête, un tel objectif d'intérêt général, pour fondamental qu'il soit, ne saurait à lui seul justifier qu'une réglementation nationale prévoyant la conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation soit considérée comme nécessaire aux fins de ladite lutte (…).

104. À cet égard, il convient de relever, d'une part, qu'une telle réglementation a pour effet, eu égard à ses caractéristiques décrites au point 97 du présent arrêt, que la conservation des données relatives au trafic et des données de localisation est la règle, alors que le système mis en place par la directive 2002/58 exige que cette conservation des données soit l'exception.

105. D'autre part, une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui couvre de manière généralisée tous les abonnés et utilisateurs inscrits et vise tous les moyens de communication électronique ainsi que l'ensemble des données relatives au trafic, ne prévoit aucune différenciation, limitation ou exception en fonction de l'objectif poursuivi. Elle concerne de manière globale l'ensemble des personnes faisant usage de services de communications électroniques, sans que ces personnes se trouvent, même indirectement, dans une situation susceptible de donner lieu à des poursuites pénales. Elle s'applique donc même à des personnes pour lesquelles il n'existe aucun indice de nature à laisser croire que leur comportement puisse avoir un lien, même indirect ou lointain, avec des infractions pénales graves. En outre, elle ne prévoit aucune exception, de telle sorte qu'elle s'applique même à des personnes dont les communications sont soumises, selon les règles du droit national, au secret professionnel (…).

106. Une telle réglementation ne requiert aucune relation entre les données dont la conservation est prévue et une menace pour la sécurité publique. Notamment, elle n'est pas limitée à une conservation portant soit sur des données afférentes à une période temporelle et/ou une zone géographique et/ou sur un cercle de personnes susceptibles d'être mêlées d'une manière ou d'une autre à une infraction grave, soit sur des personnes qui pourraient, pour d'autres motifs, contribuer, par la conservation de leurs données, à la lutte contre la criminalité (…).

107. Une réglementation nationale telle que celle en cause au principal excède donc les limites du strict nécessaire et ne saurait être considérée comme étant justifiée, dans une société démocratique, ainsi que l'exige l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58, lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

108. En revanche, l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58, lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre adopte une réglementation permettant, à titre préventif, la conservation ciblée des données relatives au trafic et des données de localisation, à des fins de lutte contre la criminalité grave, à condition que la conservation des données soit, en ce qui concerne les catégories de données à conserver, les moyens de communication visés, les personnes concernées ainsi que la durée de conservation retenue, limitée au strict nécessaire.

109. Pour satisfaire aux exigences énoncées au point précédent du présent arrêt, cette réglementation nationale doit, en premier lieu, prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application d'une telle mesure de conservation des données et imposant un minimum d'exigences, de telle sorte que les personnes dont les données ont été conservées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus. Elle doit en particulier indiquer en quelles circonstances et sous quelles conditions une mesure de conservation des données peut, à titre préventif, être prise, garantissant ainsi qu'une telle mesure soit limitée au strict nécessaire (…).

110. En second lieu, s'agissant des conditions matérielles auxquelles doit satisfaire une réglementation nationale permettant, dans le cadre de la lutte contre la criminalité, la conservation, à titre préventif, des données relatives au trafic et des données de localisation, afin de garantir qu'elle soit limitée au strict nécessaire, il convient de relever que, si ces conditions peuvent varier en fonction des mesures prises aux fins de la prévention, de la recherche, de la détection et de la poursuite de la criminalité grave, la conservation des données n'en doit pas moins toujours répondre à des critères objectifs, établissant un rapport entre les données à conserver et l'objectif poursuivi. En particulier, de telles conditions doivent s'avérer, en pratique, de nature à délimiter effectivement l'ampleur de la mesure et, par suite, le public concerné.

111. S'agissant de la délimitation d'une telle mesure quant au public et aux situations potentiellement concernés, la réglementation nationale doit être fondée sur des éléments objectifs permettant de viser un public dont les données sont susceptibles de révéler un lien, au moins indirect, avec des actes de criminalité grave, de contribuer d'une manière ou d'une autre à la lutte contre la criminalité grave ou de prévenir un risque grave pour la sécurité publique. Une telle délimitation peut être assurée au moyen d'un critère géographique lorsque les autorités nationales compétentes considèrent, sur la base d'éléments objectifs, qu'il existe, dans une ou plusieurs zones géographiques, un risque élevé de préparation ou de commission de tels actes.

[…]

Cour de justice des Communautés européennes, **11 janvier 2000,** ***Tanja Kreil c/ Bundesrepublik Deutschland,*** **n° C-285/98 (extrait).** **Document n° 4**

[…]

15. Tout d'abord, ainsi que l'a relevé la Cour au point 15 de l'arrêt du 26 octobre 1999, Sirdar (C-273/97, non encore publié au Recueil), il appartient aux États membres, qui ont à arrêter les mesures propres à assurer leur sécurité intérieure et extérieure, de prendre les décisions relatives à l'organisation de leurs forces armées. Il n'en résulte pas, cependant, que de telles décisions doivent échapper totalement à l'application du droit communautaire.

16. En effet, ainsi que la Cour l'a déjà constaté, le traité ne prévoit des dérogations applicables en cas de situations susceptibles de mettre en cause la sécurité publique que dans ses articles 36, 48, 56, 223 (devenus, après modification, articles 30 CE, 39 CE, 46 CE et 296 CE) et 224 (devenu article 297 CE), qui concernent des hypothèses exceptionnelles bien délimitées. Il ne saurait en être déduit qu'il existerait une réserve générale, inhérente au traité, excluant du champ d'application du droit communautaire toute mesure prise au titre de la sécurité publique. Reconnaître l'existence d'une telle réserve, en dehors des conditions spécifiques des dispositions du traité, risquerait de porter atteinte au caractère contraignant et à l'application uniforme du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, point 26, et Sirdar, précité, point 16).

[…]

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 8 (extrait). **Document n° 5**

[…]

Article 8 : Protection des données à caractère personnel

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

[…]

Conseil d'Etat, 26 juillet 2018, *Quadrature du Net, French Data Network et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs,* n° 394922, *Association Igwan.net,* n° 397844,
***Quadrature du Net, French Data Network et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs,* n° 397851 (extraits).**

Document n° 6

[…]

Considérant ce qui suit :

1. Par trois requêtes, La Quadrature du Net, French Data Network et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs demandent l'annulation pour excès de pouvoir, sous le numéro 394922 du décret du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, sous le numéro 394925 du décret du 1er octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, et sous le numéro 397851 du décret du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement. L'association Igwan.net, sous le numéro 397844, demande l'annulation du décret du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure. Ces requêtes présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les moyens de légalité externe :

[…].

Sur les moyens de légalité interne :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure par le décret du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement :

3. Les dispositions de l'article R. 851-5 du code de la sécurité intérieure créées par le décret du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement qui définissent les données de connexion susceptibles d'être recueillies auprès des opérateurs de communications électroniques excluent des données ainsi recueillies le contenu des correspondances échangées ou des informations consultées. En outre, ces dispositions réservent le recueil de certaines de ces données aux seules techniques de renseignement prévues aux articles L. 851-2 et L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, lesquelles ne sont mises en œuvre que pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme. Ce faisant, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, ces dispositions réglementaires ne méconnaissent pas les dispositions de l'article L. 851-1 du même code pour l'application desquelles elles ont été prises.

En ce qui concerne les moyens invoqués par la voie de l'exception :

4. A l'appui de leurs conclusions, les requérants soulèvent des moyens, par la voie de l'exception, à l'encontre de l'ensemble des dispositions du livre VIII du code de la sécurité intérieure, de celles du chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative et de celles de l'article 323-8 du code pénal.

[…]

S'agissant des moyens tirés de la méconnaissance de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

7. En premier lieu, les associations requérantes soutiennent que les décrets attaqués ont été pris sur le fondement ou pour l'application de dispositions législatives qui méconnaissent le droit à un recours effectif garanti notamment par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en raison des atteintes portées au droit au recours, aux droits de la défense et au principe du contradictoire dans le cadre du contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement.

8. Les dispositions des articles L. 841-1 et L. 841-2 du code de la sécurité intérieure prévoient les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation. Il peut être saisi soit par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre et justifiant d'avoir au préalable saisi la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sur le fondement de l'article L. 833-4 du même code, soit par le président de cette commission, ou trois de ses membres, lorsque le Premier ministre ne donne pas suite aux avis ou aux recommandations de la commission ou que les suites qui y sont données sont estimées insuffisantes. S'agissant des mesures de surveillance des communications électroniques internationales encadrées par le chapitre IV du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, si la personne qui pense faire l'objet d'une telle mesure de surveillance ne peut directement saisir un juge pour en contester la régularité, elle peut en revanche, sur le fondement des dispositions de l'article L. 854-9 de ce code, former une réclamation à cette fin auprès de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Or, ce même article prévoit que lorsque la commission identifie un manquement, de sa propre initiative ou à la suite d'une telle réclamation, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce qu'il y soit mis fin et que les renseignements collectés soient, le cas échéant, détruits. Elle peut également saisir le Conseil d'Etat.

9. Saisie de conclusions tendant à ce qu'elle s'assure qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à l'égard du requérant ou de la personne concernée, il appartient à la formation spécialisée, créée par l'article L. 773-2 du code de justice administrative, de vérifier, au vu des éléments qui lui ont été communiqués hors la procédure contradictoire, si le requérant fait ou non l'objet d'une telle technique. Dans l'affirmative, il lui appartient d'apprécier si cette technique est mise en œuvre dans le respect du livre VIII du code de la sécurité intérieure. Lorsqu'il apparaît soit qu'aucune technique de renseignement n'est mise en œuvre à l'égard du requérant, soit que cette mise en œuvre n'est entachée d'aucune illégalité, la formation de jugement informe le requérant de l'accomplissement de ces vérifications et qu'aucune illégalité n'a été commise, sans autre précision. Dans le cas où une technique de renseignement est mise en œuvre dans des conditions qui apparaissent entachées d'illégalité, elle en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. En pareil cas, par une décision distincte dont seule l'administration compétente et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sont destinataires, la formation spécialisée annule le cas échéant l'autorisation et ordonne la destruction des renseignements irrégulièrement collectés.

10. La dérogation apportée, par les dispositions contestées du code de justice administrative, au caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, qui a pour seul objet de porter à la connaissance des juges des éléments couverts par le secret de la défense nationale et qui ne peuvent, dès lors, être communiqués au requérant, permet à la formation spécialisée, qui entend les parties, de statuer en toute connaissance de cause. Les pouvoirs dont elle est investie, pour instruire les requêtes, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate et enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées garantissent l'effectivité du contrôle juridictionnel qu'elle exerce.

11. Il s'ensuit que ni les conditions dans lesquelles la formation spécialisée peut être saisie ni celles dans lesquelles elle remplit son office juridictionnel ne méconnaissent, contrairement à ce qui est soutenu, le droit au recours effectif des personnes qui la saisissent, garanti notamment par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

12. En second lieu, les associations requérantes soutiennent que les décrets attaqués ont été pris sur le fondement ou pour l'application de dispositions législatives qui méconnaissent le droit au respect de la vie privée garanti notamment par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en raison de l'absence de notification des mesures de surveillance aux personnes concernées après qu'elles ont été levées.

13. Eu égard, d'une part, aux attributions de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, autorité administrative indépendante à laquelle il appartient de vérifier, sous le contrôle du juge, que les techniques de recueil de renseignement sont mises en œuvre, sur le territoire national, conformément aux exigences découlant du code de la sécurité intérieure, et, d'autre part, au recours effectif ouvert, dans les conditions décrites aux points précédents, devant la formation spécialisée du Conseil d'Etat, la circonstance que les dispositions législatives contestées ne prévoient pas la notification aux personnes concernées des mesures de surveillance dont elles ont fait l'objet, une fois ces dernières levées, ne caractérise pas, par elle-même, une atteinte excessive portée au droit au respect de la vie privée.

14. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la contrariété des dispositions législatives contestées aux articles 8 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent, en tout état de cause, être écartés.

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance de la directive du 8 juin 2000 :

15. Les dispositions de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure permettent d'imposer aux opérateurs de communications électroniques et aux prestataires techniques " la mise en œuvre sur leurs réseaux de traitements automatisées destinés, en fonction de paramètres précisés dans l'autorisation, à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste ". Cette technique vise uniquement à recueillir pendant une durée limitée, parmi l'ensemble des données de connexion traitées par ces personnes, celles de ces données qui pourraient présenter un lien avec une telle infraction grave. Dans ces conditions, ces dispositions, qui n'imposent pas une obligation générale de surveillance active, ne méconnaissent pas les dispositions claires de l'article 15 de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, qui prévoient que " Les Etats membres ne doivent pas imposer aux prestataires, pour la fourniture des services de simple transport, de stockage et d'hébergement une obligation générale de surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent, ou une obligation générale de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites ". Il s'ensuit qu'en tout état de cause, le moyen tiré de la méconnaissance de la directive du 8 juin 2000 doit être écarté.

S'agissant des moyens tirés de la méconnaissance de la directive du 12 juillet 2002 et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

16. D'une part, aux termes de l'article 4 du Traité sur l'Union européenne, l'Union " respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre ". L'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que " 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

(...) 2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ". Aux termes de son article 54 : " Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Charte (...) ".

17. D'autre part, la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, qui a été prise sur le fondement de l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, désormais repris à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, procède de la volonté de rapprocher les législations des Etats membres afin de permettre l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Elle a pour objet, ainsi que l'énonce le paragraphe 1 de son article 3, le " traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public sur les réseaux publics de communication dans la Communauté ". Mais, ainsi que le rappelle son article 1er, paragraphe 3, elle " ne s'applique pas aux activités qui ne relèvent pas du traité instituant la Communauté européenne (...) et, en tout état de cause, aux activités concernant la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État (y compris la prospérité économique de l'État lorsqu'il s'agit d'activités liées à la sûreté de l'État) ou aux activités de l'État dans des domaines relevant du droit pénal ". Par ailleurs, son article 15 prévoit que " Les États membres peuvent adopter des mesures législatives visant à limiter la portée des droits et des obligations prévus aux articles 5 et 6, à l'article 8, paragraphes 1, 2, 3 et 4, et à l'article 9 de la présente directive lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale - c'est-à-dire la sûreté de l'État - la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques, comme le prévoit l'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE. À cette fin, les États membres peuvent, entre autres, adopter des mesures législatives prévoyant la conservation de données pendant une durée limitée lorsque cela est justifié par un des motifs énoncés dans le présent paragraphe. Toutes les mesures visées dans le présent paragraphe sont prises dans le respect des principes généraux du droit communautaire, y compris ceux visés à l'article 6, paragraphes 1 et 2, du traité sur l'Union européenne ". Les Etats membres sont ainsi autorisés, pour des motifs tenant à la sûreté de l'Etat ou à la lutte contre les infractions pénales, à déroger, notamment, à l'obligation de confidentialité des données à caractère personnel, ainsi que de confidentialité des données relatives au trafic y afférentes, qui découlent de l'article 5, paragraphe 1, de la directive.

Quant au champ d'application de l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002 :

18. Il résulte des dispositions précitées de la directive du 12 juillet 2002, ainsi que l'a dit pour droit la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt Tele2 Sverige AB c/ Post-och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department c/ Tom Watson et autres (C-203/15 et C-698/15), du 21 décembre 2016, qu'elle " doit être regardée comme régissant les activités des fournisseurs [de services de communications électroniques] ". Les dispositions imposant des obligations à ces fournisseurs, telles que la conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation de leurs utilisateurs et abonnés, aux fins mentionnées à l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002, parmi lesquelles figure la sauvegarde de la sécurité nationale, de la défense et de la sécurité publique relèvent dès lors du champ d'application de cette directive dans la mesure où, ainsi que l'a dit pour droit la Cour de justice, elles régissent leur activité. Par ailleurs, ainsi que l'a également dit pour droit la Cour, la circonstance que de telles obligations n'interviennent qu'aux seules fins de rendre accessibles aux autorités nationales compétentes les données personnelles qu'elles concernent, implique que la réglementation nationale encadrant l'accès et l'utilisation de ces données relève également du champ d'application de la directive du

12 juillet 2002. En revanche, les dispositions nationales qui portent sur des techniques de recueil de renseignement directement mises en œuvre par l'Etat sans régir les activités des fournisseurs de services de communications électroniques en leur imposant des obligations spécifiques ne relèvent pas du champ d'application de cette directive.

19. L'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure dispose que : " Dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du présent livre, peut être autorisé le recueil, auprès des opérateurs de communications électroniques et des personnes mentionnées à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ainsi que des personnes mentionnées aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, des informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communications électroniques, y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications (...) ". Les articles L. 851-2 et L. 851-4 du code de la sécurité intérieure organisent, pour des finalités et selon des modalités différentes, des accès administratifs en temps réel aux données de connexion ainsi conservées.

20. Il résulte clairement de ce qui précède, eu égard au champ d'application de l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002 tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, qu'en relèvent tant l'obligation de conservation induite par les dispositions précitées de l'article L 851-1 du code de la sécurité intérieure que les accès administratifs aux données de connexion, y compris en temps réel, qui la justifient, prévus aux articles L. 851-1, L. 851-2 et L. 851-4 de ce code. Il en va de même des dispositions de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure qui, si elles ne font pas peser sur les opérateurs et personnes concernés une obligation préalable de conservation, leur imposent cependant de mettre en œuvre sur leurs réseaux des traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste.

21. En revanche, il résulte clairement de la directive du 12 juillet 2002 que ne relèvent pas de son champ les dispositions des articles L. 851-5 et L. 851-6, ainsi que celles des chapitres II, III et IV du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, dès lors qu'elles portent sur des techniques de recueil de renseignement qui sont directement mises en œuvre par l'Etat sans régir les activités des fournisseurs de services de communications électroniques en leur imposant des obligations spécifiques. Dès lors, ces dispositions ne sauraient être regardées comme mettant en œuvre le droit de l'Union européenne et, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance de la directive du 12 juillet 2002 interprétée à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne peuvent être utilement invoqués à leur encontre.

Quant à l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée :

22. Par son arrêt du 21 décembre 2016, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que l'article 15, paragraphe 1, de cette directive, " lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale prévoyant, à des fins de lutte contre la criminalité, une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique ".

23. D'une part, il est constant qu'une telle conservation préventive et indifférenciée permet aux services de renseignement d'accéder aux données relatives aux communications qu'un individu a effectuées avant que soient identifiées les raisons de penser qu'il présente une menace pour la sécurité publique, la défense ou la sûreté de l'Etat. Dans un contexte marqué par des menaces graves et

persistantes pour la sécurité nationale, tenant en particulier au risque terroriste, une telle conservation présente une utilité sans équivalent par rapport au recueil de ces mêmes données à partir seulement du moment où l'individu en cause aurait été identifié comme susceptible de présenter une menace pour la sécurité publique, la défense ou la sûreté de l'Etat.

24. D'autre part, ainsi que l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 21 décembre 2016, une telle conservation, dès lors qu'elle ne révèle pas le contenu d'une communication, n'est pas de nature à porter atteinte au " contenu essentiel " des droits consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte. En outre, la Cour a depuis lors rappelé, dans son avis 1/15 du 26 juillet 2017, que ces droits " n'apparaissent pas comme étant des prérogatives absolues " et qu'un objectif d'intérêt général de l'Union est susceptible de justifier des ingérences, même graves, dans ces droits fondamentaux, après avoir relevé que " la protection de la sécurité publique contribue également à la protection des droits et des libertés d'autrui " et que " l'article 6 de la Charte énonce le droit de toute personne non seulement à la liberté, mais également à la sûreté ".

25. Dans ces conditions, la question de déterminer si l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée, imposée aux fournisseurs sur le fondement des dispositions permissives de l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002, ne doit pas être regardée, notamment eu égard aux garanties et contrôles, évoqués aux points 7 à 13, dont sont assortis les accès administratifs aux données de connexion et l'utilisation de celles-ci, comme une ingérence justifiée par le droit à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les exigences de la sécurité nationale, dont la responsabilité incombe aux seuls Etats-membres en vertu de l'article 4 du traité sur l'Union européenne, soulève une première difficulté d'interprétation du droit de l'Union européenne.

Quant aux autres obligations susceptibles d'être imposées aux fournisseurs d'un service de communications électroniques :

26. Les dispositions de l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure autorisent, pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, le recueil des informations ou documents prévus à l'article L. 851-1, auprès des mêmes personnes. Ce recueil, qui ne concerne qu'un ou plusieurs individus préalablement identifiés comme étant susceptibles d'être en lien avec une menace terroriste, s'effectue en temps réel. Il en va de même des dispositions de l'article L. 851-4 du même code, qui autorisent la transmission en temps réel par les opérateurs des seules données techniques relatives à la localisation des équipements terminaux. Il suit de là que ces techniques ne font pas peser sur les fournisseurs concernés une exigence de conservation supplémentaire par rapport à ce qui est nécessaire à la facturation de leurs services, à la commercialisation de ceux-ci et à la fourniture de services à valeur ajoutée. Par ailleurs, ainsi qu'il a été rappelé au point 15, les dispositions de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure n'impliquent pas davantage une conservation généralisée et indifférenciée.

27. Or, d'une part, il est constant que les accès en temps réel aux données de connexion permettent de suivre, avec une forte réactivité, les comportements d'individus susceptibles de représenter une menace immédiate pour l'ordre public. D'autre part, la technique prévue à l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure permet de détecter, sur le fondement de critères précisément définis à cette fin, les individus dont les comportements, notamment compte tenu de leurs modes de communication, sont susceptibles de révéler une menace terroriste. Dans un contexte marqué par des menaces graves et persistantes pour la sécurité nationale, tenant en particulier au risque terroriste, ces techniques présentent ainsi une utilité opérationnelle sans équivalent.

28. D'autre part, ainsi que l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 21 décembre 2016, une telle conservation, dès lors qu'elle ne révèle pas le contenu d'une communication, n'est pas de nature à porter atteinte au " contenu essentiel " des droits consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte. En outre, la Cour a depuis lors rappelé, dans son avis 1/15 du

26 juillet 2017, que ces droits " n'apparaissent pas comme étant des prérogatives absolues " et qu'un objectif d'intérêt général de l'Union est susceptible de justifier des ingérences, même graves, dans ces droits fondamentaux, après avoir relevé que " la protection de la sécurité publique contribue également à la protection des droits et des libertés d'autrui " et que " l'article 6 de la Charte énonce le droit de toute personne non seulement à la liberté, mais également à la sûreté ".

29. Dans ces conditions, soulève une deuxième difficulté sérieuse d'interprétation du droit de l'Union européenne la question de déterminer si la directive du 12 juillet 2002 lue à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprétée en ce sens qu'elle autorise des mesures législatives relevant d'activités concernant la sécurité publique, la défense et la sûreté de l'Etat telles que les mesures de recueil en temps réel des données relatives au trafic et à la localisation d'individus déterminés, qui, tout en affectant les droits et obligations des fournisseurs d'un service de communications électroniques, ne leur imposent pas pour autant une obligation spécifique de conservation de leurs données.

Quant à l'accès des autorités nationales compétentes aux données conservées :

30. Dans son arrêt du 21 décembre 2016, la Cour de justice de l'Union européenne a également dit pour droit que l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002 " doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale régissant la protection et la sécurité des données relatives au trafic et des données de localisation, en particulier l'accès des autorités nationales compétentes aux données conservées, sans limiter, dans le cadre de la lutte contre la criminalité, cet accès aux seules fins de lutte contre la criminalité grave, sans soumettre ledit accès à un contrôle préalable par une juridiction ou une autorité administrative indépendante, et sans exiger que les données en cause soient conservées sur le territoire de l'Union. ". La Cour a, à cette occasion, estimé " qu'il importe que les autorités nationales compétentes auxquelles l'accès aux données conservées a été accordé, en informent les personnes concernées, dans le cadre des procédures nationales applicables, dès le moment où cette communication n'est pas susceptible de compromettre les enquêtes menées par ces autorités. En effet, cette information est, de fait, nécessaire pour permettre à celles-ci d'exercer, notamment, le droit de recours, explicitement prévu à l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2002/58, lu en combinaison avec l'article 22 de la directive 95/46, en cas de violation de leurs droits ".

31. Soulève une troisième difficulté sérieuse d'interprétation du droit de l'Union la question de déterminer si la directive du 12 juillet 2002, lue à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprétée en ce sens qu'elle subordonne dans tous les cas la régularité des procédures de recueil des données de connexion à une exigence d'information des personnes concernées lorsqu'une telle information n'est plus susceptible de compromettre les enquêtes menées par les autorités compétentes ou si de telles procédures peuvent être regardées comme régulières compte tenu de l'ensemble des autres garanties procédurales existantes, dès lors que ces dernières assurent l'effectivité du droit au recours.

32. Les trois questions énoncées aux points 25 à 31 sont déterminantes pour la solution des litiges que doit trancher le Conseil d'Etat sur les quatre décrets attaqués en tant qu'ils ont été pris pour la mise en œuvre des articles L. 851-1 à L. 851-4 du code de la sécurité intérieure. Elles présentent, ainsi qu'il a été dit, plusieurs difficultés sérieuses d'interprétation du droit de l'Union européenne. Il y a lieu, par suite, d'en saisir la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée, de surseoir à statuer, dans cette mesure et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, sur les requêtes des associations requérantes et de rejeter le surplus de leurs conclusions.

[…]

Conseil d'Etat, 7 décembre 2017, *Avis sur un projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, n° 393836 (extraits). **Document n° 7**

[…]

1. Saisi le 17 novembre 2017 d'un projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le Conseil d'Etat observe en premier lieu que la richesse et l'ampleur du règlement (UE) 2016/679 et de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil en date du 27 avril 2016 ne permettent pas de décrire leur contenu dans le présent avis sans risquer d'en méconnaître des aspects importants. Le Conseil d'Etat souhaite cependant attirer l'attention sur deux aspects majeurs des changements qu'apportent ce règlement et cette directive dans le mode d'intervention des pouvoirs publics pour protéger les libertés fondamentales lors du traitement des données personnelles, changements dont la bonne appréhension est essentielle à la compréhension des appréciations qu'il porte sur l'équilibre du projet de loi examiné.

Auparavant, une directive de 1995 visait à harmoniser des pratiques nationales écloses dans chaque Etat, la France en premier, au fur et à mesure des évolutions. Celles-ci ont conduit à la création dans chaque Etat membre d'une ou plusieurs autorités de contrôle, aux pouvoirs inégaux d'un pays à l'autre, coordonnées par un groupe les réunissant, dénué de pouvoirs propres. Le régime de supervision des traitements reposait sur des prohibitions absolues, tempérées par un système de formalités préalables allant de la déclaration du traitement, jusqu'à son autorisation sous de strictes contraintes de procédure et de fond, proportionnées au degré d'atteinte portée par le traitement aux libertés.

Le nouveau régime opère un renversement complet des logiques antérieures.

Le champ des données à traiter ne comporte plus que de rares prohibitions absolues et invite à raisonner en termes de risques d'atteinte aux libertés et droits fondamentaux. La charge de cette analyse n'est plus définie a priori par le législateur, imposant des contrôles progressivement durcis, mais incombe aux responsables du traitement. Ces derniers devront mener une analyse critique réalisée par un délégué à la protection des données, interne à l'organisation mais indépendant qui, chargé de faire respecter le règlement, la directive et les textes pris pour leur application, est désormais le pivot de leur respect. Dans le cas où un traitement a des effets potentiels graves, l'autorité de contrôle est saisie. Son rôle est désormais d'abord de déterminer de bonnes pratiques, en liaison avec les responsables, et de définir des référentiels, pour encadrer la création des traitements les plus communs et les harmoniser. Pour assurer le bon fonctionnement du système, l'autorité de contrôle est dotée de pouvoirs d'investigation et de sanctions renforcés.

[…]

3. Ces évolutions significatives invitent à la plus grande vigilance d'abord dans la charge qui est désormais transférée sur les responsables de traitement : le coût économique de celle-ci, comme la responsabilité accrue qui leur est donnée, avec les risques qu'elle comporte, demandent que la loi soit la plus précise et la plus claire pour assurer un environnement robuste à leur prise de décision. Il faut assurer en même temps le maintien d'un standard élevé de protection, non seulement par l'usage, le cas échéant, des facultés reconnues aux Etats par leur droit interne de renforcer les contrôles (par exemple par des autorisations a priori), mais aussi par l'adoption des règles qui, pour relever du droit souple, doivent être claires et rigoureuses : les évolutions permises par le contrôle juridictionnel en la matière contribueront à l'atteinte de cet objectif.

La cohérence de la mise en œuvre du droit de l'Union sur l'ensemble de son territoire est également essentielle à son plein effet. Elle ne sera atteinte que par une claire répartition des compétences entre autorités, selon les critères fixés par le règlement et rappelés ci-dessus. Elle dépend aussi de la fidélité

des droits nationaux aux règles posées par le règlement et la directive qui, en dépit des nombreuses marges de manœuvre laissées aux Etas-membres, doivent construire un standard européen homogène et ambitieux, capable d'influencer de bonnes pratiques au niveau mondial. Le Conseil d'Etat y veille particulièrement à l'occasion de son examen.

[…]

36. Le Gouvernement entend user, au profit des traitements mis en œuvre par l'Etat, de la faculté que lui reconnaît l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 de déroger à la plupart des droits garantis au profit des destinataires d'un traitement pour des motifs d'intérêt général largement définis, à condition d'entourer cette dérogation des garanties nécessaires la préservation des droits et libertés fondamentales.

Mais la simple reproduction, au demeurant incomplète, du dispositif de l'article 23 du règlement de l'Union apparaît au Conseil d'Etat comme étant à la fois inutile et incertaine. Elle risque surtout d'entacher d'incompétence négative l'intervention du législateur en renvoyant trop généralement à des dispositions réglementaires pour définir les droits reconnus aux personnes concernées.

Le Conseil d'Etat écarte pour ces motifs les dispositions envisagées, mais il admet en revanche un premier cas de mise en œuvre de la faculté de l'article 23 : pour les seuls traitements répondant à une obligation légale, et aux seules fins de protection de la sécurité nationale, de la défense nationale ou de la sécurité publique, le seul droit à être informé des violations d'un traitement de données personnelles, régi par l'article 34 du règlement, peut être restreint par l'acte créant ce traitement. L'effet concret de ces dispositions est de permettre aux responsables du traitement de ne pas prévenir la personne dont les données ont fait l'objet d'une violation par un tiers dans des conditions mettant en cause, à raison de données ou à raison de l'emploi de la personne (par exemple s'il s'agit d'un agent des forces de sécurité ou d'un militaire), la sécurité ou la défense, afin de mieux assurer la lutte contre les auteurs de ces violations. L'intervention du législateur pour aménager une garantie à l'exercice des libertés publiques est justifiée. Elle est suffisamment précise pour permettre un contrôle de l'adéquation de la restriction aux finalités poursuivies.

[…]

47. S'agissant des traitements relevant à la fois du champ de la directive et de celui du règlement, ce double régime paraît complexe à mettre en œuvre pour les droits des personnes concernées. Le Conseil d'Etat relève en effet qu'existent deux droits prévus par le règlement et absents de la directive : le droit à l'oubli (article 17 du règlement) et le droit à la portabilité des données (article 20 du règlement). Dans les deux cas, le règlement prévoit que ces droits ne sont pas applicables, lorsque le traitement est nécessaire « *à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement* ». Ces droits devraient donc être inapplicables aux traitements de données dont les finalités sont mixtes. Les autres droits des personnes concernées (information, accès, opposition…) sont plus ouverts dans le règlement que dans la directive. Le Conseil d'Etat estime que, dès lors que les données sur lesquelles la personne concernée demande à exercer ses droits ne pourront pas être exclusivement rattachées soit aux finalités prévues par la directive, soit aux autres finalités du traitement de données, il convient que l'acte ayant autorisé le traitement de données à finalités mixtes s'appuie sur l'article 23 du règlement, qui permet une diminution de la portée des droits de la personne concernée sous plusieurs conditions, dont la sécurité publique et la préservation des procédures pénales, afin de déterminer un régime des droits des personnes concernées cohérent pour l'ensemble des données traitées pour les diverses finalités. Pour être conforme aux exigences du second paragraphe de l'article 23 du règlement, les dispositions apportant de telles limitations doivent être précises et ne sauraient prendre la forme d'habilitations générales.

[…]

Document n° 8

Protection des données personnelles - La réforme de la protection des données en voie de finalisation - Focus par Laurence IDOT

Document: Europe n° 5, Mai 2016, alerte 32

Europe n° 5, Mai 2016, alerte 32

La réforme de la protection des données en voie de finalisation

Focus par Laurence IDOT professeur à l'université Panthéon Assas (Paris 2) Collège européen de Paris

Les obstacles ont été levés ! Dans la foulée de l'accord informel intervenu à la fin de l'année dernière, après le Conseil qui a donné son accord final sur le paquet le 8 avril, le Parlement européen a adopté définitivement la réforme de la protection des données, le 14 avril 2016. Les propositions de la Commission remontaient à janvier 2012. Partant du constat que la directive 95/46/CE avait été conçue à une époque où Internet en était encore à ses débuts, la Commission proposait de réformer fondamentalement ce cadre juridique (V. *communication, « Protection de la vie privée dans un monde en réseau. Un cadre européen relatif à la protection des données, adapté aux défis du 21ème siècle », COM (2012) 9 final, 25 janv. 2012*). Le paquet présenté comportait deux textes : une proposition de règlement (...) relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données (*COM (2012) 11 final*) et une proposition de directive (...) relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (*COM (2012)10 final*). Le contenu a été âprement débattu puisque ce paquet est celui de tous les records : le nombre total d'amendements s'élève à 3999, soit le plus grand nombre d'amendements déposés pour un seul dossier législatif (V. les faits et chiffres dans le dossier, Q & R, du Parlement). Il faut cependant relever que le règlement de plus de 200 pages est un texte particulièrement touffu.

L'objectif est bien sûr d'actualiser et d'approfondir les principes de la directive 95/46/CE, dont le fondement reste le principe de la reconnaissance d'un droit à la protection des données personnelles. Les innovations sont doubles. Sur le plan substantiel, en-dehors d'un renforcement de l'information, y compris en cas de piratage des données, l'objectif est de conférer aux personnes une plus grande maîtrise de l'utilisation qui sera faite de leurs données à caractère personnel et d'en faciliter l'accès. Les nouvelles règles les plus emblématiques concernent le droit à l'oubli numérique, le droit à la portabilité des données, la limitation du recours au profilage. Le règlement a également pour conséquence de renforcer les obligations sur les entreprises qui traitent des données personnelles, qui auront, à l'exception des PME, l'obligation de désigner un responsable de la protection. Mais sur le fond, l'on passe d'un régime de notification préalable à un système que l'on pourrait qualifier d'autoévaluation. Des sanctions élevées sont prévues, puisqu'elles pourront aller jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial des entreprises. Le changement est tout aussi important sur le plan institutionnel. L'adoption d'un règlement permet de substituer une seule législation aux 28 droits nationaux actuellement applicables. L'unité de législation n'étant pas suffisante, un système de guichet unique a été mis en place. L'objectif est que les entreprises soient soumises à une autorité de contrôle unique, celle du lieu de leur siège, ce qui n'empêche pas l'action conjointe de plusieurs autorités avec une autorité chef de file lorsque le responsable du traitement est établi dans plusieurs États membres. Le maintien de la cohérence de l'ensemble est assuré par le comité européen de la protection des données. Au final, l'on retrouve des évolutions comparables à celles que l'on a connu en droit antitrust avec le règlement (CE) n° 1/2003.

Le deuxième élément du paquet, la directive, vise à remplacer la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (*JOUE n° L 350, 30 déc. 2008*), dont le champ est limité puisqu'elle s'applique uniquement aux traitements transfrontières de données, et non aux traitements effectués par les autorités policières et judiciaires au niveau strictement national. Tout en élargissant le champ d'application, le nouveau texte garantit la protection des données à caractère personnel des personnes impliquées dans une procédure pénale, que ce soit en qualité de témoin, de victime ou de suspect, mais facilite également l'échange d'informations entre les autorités policières et judiciaires nationales, pour améliorer la coopération dans la lutte contre le terrorisme et les autres formes graves de criminalité en Europe.

Ces différents textes, qui requièrent une étude approfondie, seront bientôt publiés au JOUE. Un délai de deux ans est prévu tant pour la transposition de la directive, que pour l'application du règlement. Mais plus que l'application dans le temps, l'une des questions cruciales illustrée en dernier lieu par l'arrêt *Schrems* (*CJUE, gde ch., 6 oct. 2015, aff. C-362/14 : Europe, 2015, comm. 468*), qui a été suivi d'une communication de la Commission (*COM (2015) 566 final, 6 nov. 2015*) sur les conséquences à en tirer dans l'attente de la mise en place du nouveau cadre juridique, est celle de la portée territoriale du dispositif. Dans cette optique, l'on ne manquera pas de relever que, le même jour, soit le 14 avril 2016, le Parlement européen a adopté en première lecture la proposition de directive « relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière », dite PNR, dont l'origine est plus ancienne puisqu'elle remonte à 2011 (*COM (2011) 32 final, 2 févr. 2011*) et qui était présentée parfois comme un « serpent de mer ». L'objectif de parvenir à adopter le texte définitif avant la fin de l'année 2015 n'a pas été atteint (V. *Europe, 2015, alerte 6*), mais ce sera peut-être pour 2016. Qu'on les envisage à des fins économiques, ou à des fins de prévention de la criminalité, les données sont partout...

© LexisNexis SA

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

TROISIEME CONCOURS

1ère épreuve d'admissibilité

DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

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

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

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

SUJET

Dans le cadre de la préparation d'une réunion avec des représentants de syndicats de magistrats administratifs, le cabinet du ministre de la justice vous demande, en votre qualité de chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général à la direction des affaires civiles et du Sceau, de rédiger une note présentant, d'une part, les enjeux du développement des contentieux de masse, au regard, notamment, du respect des obligations conventionnelles de la France et, d'autre part, les solutions mises en œuvre pour y répondre.

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

	Documents joints	Pages
1.	« Dix années de croissance du contentieux : Quelles réalités ? Quelles réponses ? », discours de clôture de Jean-Marc Sauvé lors du colloque organisé à l'occasion du 10ème anniversaire du tribunal administratif de Pontoise, 29 novembre 2010, *www.conseil-etat.fr* (extraits).	1
2.	Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, *www.legifrance.fr* (extraits).	2 à 4
3.	Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), notice, *www.legifrance.fr* (extraits).	5
4.	Conseil d'État, Rapport public 2018, *www.ladocumentationfrançaise.fr*, pages 31 à 40 (extraits).	6 à 12
5.	Allocution de Jean-Marc Sauvé prononcée lors de l'inauguration des nouveaux locaux du tribunal administratif de Lille, *www.conseil-etat.fr/2018*, 18 avril 2016 (extraits).	13 et 14
6.	« L'inquiétante justice administrative de demain », Paul Cassia, *Recueil Dalloz 2016*, page 2475.	15 à 17
7.	Compte-rendu de l'audition du syndicat de la juridiction administrative (SJA) au Sénat sur le projet de loi de finances 2017, 8 novembre 2016.	18 à 20
8.	Conseil d'État, Assemblée, 13 juillet 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, *Rec*.	21 et 22
9.	Conseil d'État, Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT (CFDT Finances)*, n° 414583, *Rec.*	23 à 25

Liste des sigles

CAA ..... Cour administrative d'appel
CFDT ..... Confédération française démocratique du travail
CNDA ..... Cour nationale du droit d'asile
CSTASCAA..... Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
DALO..... Droit au logement opposable
INPI..... Institut national de la propriété industrielle
JU ..... Juge unique
OQTF ..... Obligation de quitter le territoire français
PLF..... Projet de loi de finances
RSA..... Revenu de solidarité active
TA ..... Tribunal administratif

« Dix années de croissance du contentieux : Quelles réalités ? Quelles réponses ? », discours de clôture de Jean-Marc Sauvé lors du colloque organisé à l'occasion du 10ème anniversaire du tribunal administratif de Pontoise, 29 novembre 2010, *www.conseil-etat.fr* (extraits).

Document n° 1

[…] la valeur de la justice administrative se mesure bien à présent « en termes de vie quotidienne ». Elle est aujourd'hui devenue, grâce notamment aux contentieux de masse, une justice « faite pour le justiciable ». Cette évolution est, pour la justice administrative, indissociable du double phénomène d'augmentation et de massification du contentieux auquel elle fait face depuis en particulier une vingtaine d'années.

L'augmentation du contentieux est une constante de la juridiction administrative depuis ses origines. Mais elle a pris, au cours des dernières décennies, une ampleur considérable -le terme d' « explosion » a même été utilisé aujourd'hui par le professeur Gaudemet. Les principaux chiffres en ont été rappelés : 20 000 requêtes avaient été enregistrées en 1970 ; plus de 172 000 l'ont été en 2009. Depuis une quarantaine d'années, le contentieux administratif augmente en moyenne de 6% par an et il double presque tous les dix ans. Depuis une vingtaine d'années, l'augmentation du contentieux s'est en outre accompagnée d'un processus nouveau, celui de sa massification. La notion de contentieux de masse, ainsi que cela ressort des analyses qui en ont été faites aujourd'hui, recouvre en réalité deux processus, qui sont certes comparables par leurs effets devant la juridiction administrative, mais qui sont distincts par leurs causes –ils n'appellent d'ailleurs pas nécessairement les mêmes réponses-. Le contentieux de masse, que l'on pourrait qualifier d'authentique ou de véritable, procède de l'accumulation de requêtes individuelles contre des décisions fondées sur une interprétation unique de la loi, erronée ou perçue comme telle. Il s'agit de ce que l'on nomme habituellement le contentieux sériel, qui se traduit le plus souvent par un afflux de requêtes présentant à juger des moyens quasiment identiques, dans un intervalle de temps relativement restreint. Mais la notion de contentieux de masse désigne également un autre processus : celui de l'accumulation de requêtes individuelles contre une multitude de décisions distinctes, faisant application d'une même législation, mais cette fois-ci à des situations individuelles qui sont – en principe- distinctes. Selon cette dernière définition, la notion de « contentieux de masse », sans doute en partie impropre d'ailleurs, renvoie alors à un phénomène plus durable qui implique des réponses non plus seulement ponctuelles, mais bien structurelles. De fait, néanmoins, la conséquence de ces deux évolutions est bien qu'un petit nombre de contentieux spécifiques génèrent aujourd'hui un très grand nombre de requêtes, parfois même la majorité de celles qui sont enregistrées par certaines juridictions et, dans ces matières, les requêtes présentent le plus souvent à juger des questions de fait et de droit analogues, et même parfois identiques. D'une justice naguère qualifiée d'aristocratique, la justice administrative ne s'est pourtant pas transformée, sous l'effet de ce phénomène, en une justice de masse. Elle a certes fait évoluer ses méthodes et ses pratiques, en distinguant les réponses appropriées à chacun des deux processus de massification que je viens d'évoquer, mais en ne renonçant jamais à répondre au droit de chacun de voir sa demande traitée de manière individuelle. […] Faire face aux contentieux de masse relève donc, pour la juridiction administrative, de l'objet même de sa mission, qui est de protéger les droits des individus. Je dirais même que c'est l'apparition des contentieux de masse qui, à certains égards, a conduit la justice administrative à prendre conscience de ce qu'elle devait être une justice « faite pour le justiciable » ou, pour le dire autrement, une justice « démocratique », accessible à chacun.

[…] L'essor du phénomène des contentieux dits « de masse » peut être daté du début des années 1990. L'un des premiers domaines concernés a été celui du contentieux des étrangers, à la suite, notamment, de la création par la loi du 10 janvier 1990 d'une procédure de jugement accélérée des arrêtés de reconduite à la frontière, confiée à la juridiction administrative. Les contentieux de masse se sont ensuite développés au cours de la décennie 1990, pendant laquelle sont apparues les premières grandes « séries » […]. L'on peut penser notamment au « tsunami » qu'a représenté les 27 000 recours -selon l'expression du professeur Chapus-, portant sur le cumul du supplément familial de traitement. L'on peut penser aussi aux 6 000 requêtes enregistrées en 1993 sur la compatibilité de taxes parafiscales prélevées sur les horticulteurs avec l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne. Or, ces contentieux massifs ont fait leur apparition à une période de l'histoire de la juridiction administrative où son existence apparaissait fragilisée, voire même menacée, du fait des stocks importants qu'elle avait accumulés et de ses délais de jugement particulièrement longs […]

Document n° 2

Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, *www.legifrance.fr* (extraits).

Article 5 […]

III.-Le code de justice administrative est ainsi modifié : […]

« Chapitre III
« La médiation

« Section 1
« Dispositions générales […]

« Art. L. 213-4.-Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé en application du présent chapitre, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation.

« Section 2
« Médiation à l'initiative des parties

« Art. L. 213-5.-Les parties peuvent, en dehors de toute procédure juridictionnelle, organiser une mission de médiation et désigner la ou les personnes qui en sont chargées.
« Elles peuvent également, en dehors de toute procédure juridictionnelle, demander au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel territorialement compétent d'organiser une mission de médiation et de désigner la ou les personnes qui en sont chargées, ou lui demander de désigner la ou les personnes qui sont chargées d'une mission de médiation qu'elles ont elles-mêmes organisée.
« Le président de la juridiction peut déléguer sa compétence à un magistrat de la juridiction.
« Lorsque le président de la juridiction ou son délégataire est chargé d'organiser la médiation et qu'il choisit de la confier à une personne extérieure à la juridiction, il détermine s'il y a lieu d'en prévoir la rémunération et fixe le montant de celle-ci.
« Les décisions prises par le président de la juridiction ou son délégataire en application du présent article ne sont pas susceptibles de recours.
« Lorsqu'elle constitue un préalable obligatoire au recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire, la médiation présente un caractère gratuit pour les parties.
[…]

« Section 3
« Médiation à l'initiative du juge

« Art. L. 213-7.-Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci. (…)

IV.-A titre expérimental et pour une durée de quatre ans à compter de la promulgation de la présente loi, les recours contentieux formés par certains agents soumis aux dispositions de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle et les requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi peuvent faire

l'objet d'une médiation préalable obligatoire, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. […]

Article 85

Le titre VII du livre VII du code de justice administrative est complété par un chapitre X ainsi rédigé :

« Chapitre X
« L'action de groupe […]

« Art. L. 77-10-2.-Sauf dispositions contraires, l'action de groupe est introduite et régie selon les règles prévues au présent code.

« Section 1
« Objet de l'action de groupe, qualité pour agir et introduction de l'instance

« Art. L. 77-10-3.-Lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée en justice au vu des cas individuels présentés par le demandeur.
« Cette action peut être exercée en vue soit de la cessation du manquement mentionné au premier alinéa, soit de l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit de ces deux fins.

« Art. L. 77-10-4.-Seules les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte peuvent exercer l'action mentionnée à l'article L. 77-10-3.

« Art. L. 77-10-5.-Préalablement à l'introduction de l'action de groupe, la personne ayant qualité pour agir met en demeure celle à l'encontre de laquelle elle envisage d'agir par la voie de l'action de groupe de cesser ou de faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis.
« A peine d'irrecevabilité que le juge peut soulever d'office, afin que la personne mise en demeure puisse prendre les mesures pour cesser ou faire cesser le manquement ou pour réparer les préjudices subis, l'action de groupe ne peut être introduite qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la réception de cette mise en demeure.

« Section 2
« Cessation du manquement

« Art. L. 77-10-6.-Lorsque l'action de groupe tend à la cessation d'un manquement, le juge, s'il constate l'existence de ce manquement, enjoint au défendeur de cesser ou de faire cesser ledit manquement et de prendre, dans un délai qu'il fixe, toutes les mesures utiles à cette fin. Il peut également prononcer une astreinte.

« Section 3
« Réparation des préjudices

« Sous-section 1
« Jugement sur la responsabilité

« Art. L. 77-10-7.-Lorsque l'action de groupe tend à la réparation des préjudices subis, le juge statue sur la responsabilité du défendeur.
« Il définit le groupe de personnes à l'égard desquelles la responsabilité du défendeur est engagée en fixant les critères de rattachement au groupe et détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chacune des catégories de personnes constituant le groupe qu'il a défini.
« Il fixe également le délai dans lequel les personnes répondant aux critères de rattachement et souhaitant se prévaloir du jugement sur la responsabilité peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice.

« Art. L. 77-10-8.-Le juge qui reconnaît la responsabilité du défendeur ordonne, à la charge de ce dernier, les mesures de publicité adaptées pour informer de cette décision les personnes susceptibles d'avoir subi un dommage causé par le fait générateur constaté. […]

« Art. L. 77-10-9.-Lorsque le demandeur à l'action le demande et que les éléments produits ainsi que la nature des préjudices le permettent, le juge peut décider la mise en œuvre d'une procédure collective de liquidation des préjudices.

« A cette fin, il habilite le demandeur à négocier avec le défendeur l'indemnisation des préjudices subis par chacune des personnes constituant le groupe. Il détermine, dans le même jugement, le montant ou tous les éléments permettant l'évaluation des préjudices susceptibles d'être réparés pour chacune des catégories de personnes constituant le groupe qu'il a défini. Il fixe également les délais et les modalités selon lesquels cette négociation et cette réparation doivent intervenir. […]

« Art. L. 77-10-21.-N'est pas recevable l'action de groupe qui se fonde sur le même manquement et la réparation des mêmes préjudices que ceux reconnus par le jugement mentionné à l'article L. 77-10-7, ou par un accord homologué en application de l'article L. 77-10-17.

« Art. L. 77-10-22.-Lorsque le juge a été saisi d'une action en application de l'article L. 77-10-3 et que le demandeur à l'action est défaillant, toute personne ayant qualité pour agir à titre principal peut demander au juge sa substitution dans les droits du demandeur. […]

Document n°3

Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), notice, *www.legifrance.fr* (extraits).

[…]

Le titre Ier comprend des modifications procédurales relatives à la désignation de conseillers d'État habilités à régler par ordonnance les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale, au rôle des greffiers en chef des chambres du Conseil d'État dans la conduite de l'instruction, à l'élargissement des possibilités de rejet par ordonnance dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, à la clarification des actions indemnitaires sur lesquelles peut statuer un juge unique, au rôle des greffiers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans la conduite de l'instruction, à la possibilité, après attribution du dossier d'une série à une juridiction par le président de la section du contentieux, de transmettre directement tous les dossiers relevant de cette série à la juridiction concernée, à l'élargissement de l'obligation de liaison du contentieux par une décision préalable aux litiges de travaux publics et au renforcement de cette obligation pour les demandes tendant au paiement d'une somme d'argent, à la suppression de l'exigence d'une décision expresse de rejet pour faire courir le délai de recours en matière de plein contentieux, à la suppression de la dispense d'avocat pour les litiges de travaux publics et d'occupation contractuelle du domaine public et pour les appels en matière de fonction publique, à l'extension de la dispense d'avocat à tous les contentieux sociaux, c'est-à-dire les litiges « en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi », à l'obligation d'élection de domicile sur le territoire de la République, de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse pour les parties non représentées résidant à l'extérieur de ces territoires, à la possibilité pour le président de la formation de jugement, ou, au Conseil d'État, le président de la chambre chargée de l'instruction, de fixer d'office, et dans tous les litiges, une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués, de prononcer un désistement d'office si l'obligation de production d'un mémoire récapitulatif dans un délai donné n'est pas respectée, et, lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur, de l'inviter à en confirmer le maintien, sous peine de désistement d'office en l'absence de réponse dans un délai fixé, à la possibilité dans les juridictions administratives d'adresser aux parties une mesure d'instruction à l'objet et au champ limités, sans qu'y fasse obstacle la clôture de l'instruction, au concours des greffiers des juridictions administratives dans la conduite de l'instruction, à la capacité de l'expert à prendre lui-même l'initiative d'une médiation avec l'accord des parties, à l'augmentation du montant maximum des amendes pour recours abusif de 3 000 à 10 000 euros, au transfert au tribunal administratif de Montreuil du contentieux des obligations de quitter le territoire français lorsque le requérant est placé au centre de rétention n° 3 du Mesnil-Amelot, à la possibilité de limiter le nombre de notifications de la décision de justice lorsqu'une requête, un mémoire en défense ou un mémoire en intervention a été présenté par plusieurs personnes ou a été présenté par un avocat pour le compte de plusieurs personnes, à la possibilité, pour les présidents de formations de jugement du Conseil d'État de ne pas admettre, par ordonnance, les pourvois manifestement dépourvus de fondement dirigés contre une décision d'appel, et à la possibilité pour les conseillers d'État désignés comme assesseurs de prendre des ordonnances sur le fondement de l'article R. 822-5 du code de justice administrative.

[…]

Le titre III abroge des dispositions du code de l'urbanisme dès lors que ces dispositions qui permettaient au juge administratif de fixer une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués ne constituent plus une spécificité du contentieux de l'urbanisme.

[…]

Document n°4

Conseil d'État, Rapport public 2018, *www.ladocumentationfrançaise.fr*, pages 31 à 40 (extraits).

Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative

Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État

1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes

Les statistiques agrégées sont exprimées en données nettes : des données brutes sont exclues les affaires dites de « série » présentant à juger une même question de droit. S'agissant des données relatives au Conseil d'État, pour l'année 2014, sont aussi retirés les 2626 dossiers relatifs au découpage cantonal enregistrés et traités au cours de l'année.

- **Évolution des entrées, des sorties et des stocks, taux de couverture**

	2013	2014	2015	2016	2017
Tribunaux administratifs					
Affaires enregistrées	175 762	195 625	192 007	193 532	197 243
	-1,5%	11,3%	-1,8%	0,8%	1,9%
Affaires réglées	183 182	188 295	188 783	191 697	201 460
	-3,8%	2,8%	0,3%	1,5%	5,1%
Taux de couverture (1)	104,2%	96,3%	98,3%	99,1%	102,1%
Affaires en stock (2)	149 904	157 262	161 992	164 691	161 046
	-4,8%	4,9%	3,0%	1,7%	-2,2%

Cours administratives d'appel					
Affaires enregistrées	28 885	29 857	30 597	31 308	31 283
	1,4%	3,4%	2,5%	2,3%	-0,1%
Affaires réglées	29 015	29 930	30 540	30 605	31 283
	-0,5%	3,2%	2,0%	0,2%	2,2%
Taux de couverture (1)	100,5%	100,2%	99,8%	97,8%	100,0%
Affaires en stock (2)	27 549	27 501	27 530	28 600	28 533
	-0,4%	-0,2%	0,1%	3, 9%	-0,2%

	2013	2014	2015	2016	2017
Conseil d'État					
Affaires enregistrées	9 235	9 456	8 727	9 620	9 864
	2,2%	2,4%	-7,7%	10,2%	2,5%
Affaires réglées	9 685	9 626	9 553	9 607	10 139
6,1%	-0,6%	-0,7%	0,6%	5,5%	
Taux de couverture (1)	104,9%	101,8%	109,5%	99,9%	102,8%
Affaires en stock (2)	6 320	6 199	5 386	5 461	4 961
	-6,7%	-1,9%	-13,1%	-1,4%	-9,2%

(1) Ratio affaires réglées/affaires enregistrées
(2) Stock n = stock (n-1) + affaires enregistrées n – affaires réglées n

- **Évolution des délais de jugement**

Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

Ce délai est calculé au regard du nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par la capacité annuelle de jugement (nombre de requêtes jugées au cours de l'année de référence en données nettes).

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Tribunaux administratifs	9 mois, 25 jours	10 mois, et 1 jour	10 mois, 9 jours	10 mois, 9 jours	9 mois, 18 jours
Cours administratives d'appel	11 mois, 12 jours	11 mois, 1 jour	10 mois, 25 jours	11 mois, 6 jours	10 mois, 28 jours
Conseil d'État	7 mois, 25 jours	8 mois	6 mois, 23 jours	6 mois, 25 jours	5 mois, 24 jours

[…]

3- Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances, des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Tribunaux administratifs	1 an, 10 mois, 2 jours	1 an, 9 mois, 4 jours	1 an, 9 mois, 7 jours	1 an, 8 mois, 22 jours	1 an, 9 mois, 21 jours
Cours administratives d'appel	1 an, 2 mois, 11 jours	1 an, 2 mois, 1 jour	1 an, 1 mois, 15 jours	1 an, 1 mois, 26 jours	1 an, 2 mois, 13 jours
Conseil d'État	1 an, 3 mois, 9 jours	1 an, 1 mois, 26 jours	1 an, 2 mois, 2 jours	1 an, 12 jours	1 an, 1 jour

Principaux domaines contentieux

Les données présentées entre parenthèses indiquent le nombre total d'affaires enregistrées et de décisions rendues ou d'affaires réglées en 2017 en données nettes.

1- Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (197 243)	**CAA (31 283)**	**Conseil d'État (9 864)**
Étrangers	66 108	15 059	2 152
en % du total	*33,5%*	48,1%	21,8%
Fiscal	19 630	4 382	1 418
en % du total	*9,9%*	14%	14,4%
Fonctionnaires et agents publics	20 147	3 051	1 084
en % du total	*10,2%*	9,7%	11%
Urbanisme et aménagement	11 766	1 932	684
en % du total	*5,9%*	6,2%	6,9%
Droits des personnes et libertés publiques	4 457	337	557
en % du total	*2,2%*	1,1%	5,6%
Aide sociale	13 041	152	485
en % du total	*6,6%*	0,5%	4,9%
Professions	1 223	165	386
en % du total	*0,6%*	0,5%	3,9%
Travail	5 643	840	296
en % du total	*2,8%*	2,7%	3%
Police	10 953	376	413
en % du total	*5,5%*	1,2%	4,2%
Logement	14 106	109	273
en % du total	*7,1%*	*0,3%*	*2,7%*

Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux

	TA (201 460)	**CAA (31 283)**	**Conseil d'État (10 139) (1)**
Étrangers	68 494	15 064	2 185
en % du total	*34%*	*48,1%*	*21,5%*
Fiscal	21 908	4 844	1 612
en % du total	*10,8%*	*15,5%*	*15,9%*
Fonctionnaires et agents publics	20 327	3 027	1 123
en % du total	*10,1%*	*9,7%*	*11,1%*
Urbanisme et aménagement	10 854	1 910	763
en % du total	*5,4%*	*6,1%*	*7,5%*
Droits des personnes et libertés publiques	4 270	410	485
en % du total	*2,1%*	*1,3%*	*4,8%*
Aide sociale	12 866	132	483
en % du total	*6,4%*	*0,4%*	*4,7%*
Professions	1 143	183	413
en % du total	*0,5%*	*0,6%*	*4,1%*
Travail	4 966	931	367
en % du total	*2,4%*	*3%*	*3,6%*
Police	10 637	342	344
en % du total	*5,3%*	*1,1%*	*3,4%*
Logement	14 060	87	259
en %du total	*7%*	*0,3%*	*2,5%*

(1) affaires réglées pour le Conseil d'État.

1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

Les données de l'année 2010 ont été établies à la date de la mise en œuvre des QPC : elles concernent ainsi la période du 1er mars au 31 décembre 2010.

Questions prioritaires de constitutionnalité devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

Tribunaux administratifs	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
QPC en instance au 1er janv.	0	190	95	198	151	89	139	102
QPC enregistrées	490	459	374	353	274	249	439	647
QPC traitées	300	554	271	400	336	199	476	602
Transmission au Conseil d'État *Taux de transmission*	61 *20,3%*	50 *9%*	34 *12,6%*	47 *11,8%*	27 *8%*	*27* *13,5%*	*34* *7,1%*	*39* *6,5%*
QPC en instance au 31 déc.	190	95	198	151	89	139	102	147

Cours administratives d'appel	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
QPC en instance au 1er janv.	0	26	14	69	50	108	134	56
QPC enregistrées	242	134	105	106	123	115	174	127
QPC traitées	216	146	50	125	65	89	252	149
Transmission au Conseil d'État *Taux de transmission*	31 *14,3%*	20 *13,7%*	11 *22%*	13 *10,4%*	11 *16,9%*	3 *3,5%*	*8* *3,2%*	15 *10,1%*
QPC en instance au 31 déc.	26	14	69	50	108	134	56	34

Questions prioritaires de constitutionnalité devant le Conseil d'État

1- QPC enregistrées par mode de saisine	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
	256	212	187	162	180	160	210	258
QPC posées directement devant le Conseil d'État	158	135	133	100	136	125	160	201
QPC transmises par les TA et les CAA	92	70	45	60	38	30	42	54
QPC transmises par les autres juridictions	6	7	9	2	6	5	8	3

2- QPC traitées par sens de décision	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	230	**201**	**185**	**162**	**170**	**175**	**190**	**238**
Transmission au	60	51	39	38	43	46	49	52
Conseil constitutionnel								
Taux de transmission	***26%***	***25%***	***21%***	***24%***	***25%***	**26%**	**26%**	**22%**
Non transmission	140	131	108	90	102	83	98	124
Autres (non-examen de	30	19	38	34	25	46	43	62

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
3- QPC en instance	26	37	39	39	49	34	54	58

4- Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	42	**62**	**43**	**37**	**36**	**43**	**45**	**54**
Conformité	27 65,9%	48 78,7%	29 67,4%	31 85,7%	20 54,1%	36 82,9%	22 49%	36 67%
Non-conformité	11 24,4%	14 21,3%	13 30,2%	5 14,3%	16 45,9%	7 17,1%	23 51%	18 33%
Non-lieu à statuer	4 9,7%	-	1 2,3%	1 2,7%	-	-	-	-

[…]

1.2. Activité des tribunaux administratifs

1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2017

Affaires enregistrées

En 2017, les tribunaux administratifs ont enregistré 197 243 affaires nouvelles en données nettes et 200 393 en données brutes, soit une augmentation de 1,9%, et de 0,9%. Parmi les principaux contentieux, qui représentent 84% des entrées en données nettes, les évolutions sont les suivantes.

Deux contentieux progressent :

- le contentieux des étrangers, qui représente plus de 34% des affaires enregistrées, est globalement en hausse de 13%. Au sein de ce contentieux, celui relatif au refus de titre accompagné d'un éloignement du territoire dans un délai de 3 mois diminue de 29%, celui des procédures 72 heures augmente de 12% et celui concernant l'asile et le transfert sous 15 jours progresse de 116% (3 941 dossiers enregistrés sur l'année). Par ailleurs, le nouveau contentieux « OQTF 6 semaines » représente 11 009 dossiers en 2017 ;
- le contentieux de l'urbanisme de l'aménagement et de l'environnement, qui représente 7% des entrées, augmente de 11%. Au sein de ce contentieux, celui des plans locaux d'urbanisme progresse de 61% et celui des permis de construire, qui représente plus de la moitié du contentieux de l'urbanisme, augmente de 9%. Le contentieux de l'environnement progresse de 16%.

Six contentieux sont en baisse en 2017 :

- le contentieux fiscal, avec un poids de 10% de l'ensemble des entrées, diminue de 12%. Celui des impôts locaux, qui représente 35% de ce contentieux, diminue de 21%, celui de l'impôt sur le revenu, qui représente 45% de ce contentieux, baisse de 5% et celui de la TVA, qui représente de 10% de ce contentieux, est stable ;
- le contentieux des marchés et contrats, qui représente 3% du total des entrées, diminue de 7% ;
- le contentieux de la fonction publique, qui représente 10% du total des affaires enregistrées, diminue globalement de 3%. Au sein de ce contentieux, celui des fonctionnaires de l'État diminue de 8%, celui de la fonction publique hospitalière de 6% et celui des fonctionnaires des collectivités territoriales reste stable ;
- les contentieux sociaux tels que définis par le décret du 13 août 2013, qui représentent 14% des entrées, baissent de 3%. Au sein de ces contentieux, celui du DALO diminue de 3%, celui du RSA de 7%, celui de l'aide sociale aux handicapés de 12%, celui des aides financières au logement de 3% et celui des droits des travailleurs sans emploi de 5% ;
- le contentieux de la police, qui représente environ 6% du total des entrées, diminue de 3% ;
- le contentieux des droits et libertés publiques, qui représente 2% des entrées, diminue de 7%. Celui de l'état d'urgence, avec 205 dossiers enregistrés en 2017, baisse de 66%.

L'évolution globale des entrées est contrastée selon les juridictions. Elles ont progressé dans 18 juridictions, sont stables dans 3 et ont diminué dans 16 juridictions avec de grandes disparités :

- les entrées ont progressé de plus de 20% dans trois juridictions : les TA de Guyane (42%) ; Bastia (36%) et Toulon (30%) ;
- six juridictions ont vu leurs entrées progresser entre 9% et 20% : les TA de La Réunion et Mayotte (15%), de Montreuil (12%) de Nice (11%), de Limoges (10%), de Lille (9%) et d'Orléans (9%) ;
- quatorze juridictions ont des progressions inférieures à 5% ;
- les quatorze autres ont des entrées en diminution avec une baisse supérieure à 10% dans deux d'entre elles : Dijon (-13%) et La Polynésie Française (-28%).

Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2017 a progressé. Il s'élève à 201 460 en données nettes, et à 205 695 en données brutes, en augmentation de respectivement 5,1% et 3,6%.

Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Le taux de couverture, qui s'établit globalement à 102% au 31 décembre 2017, est supérieur de 3% à celui de la même période de 2016. Cependant ce taux est contrasté selon les juridictions : vingt-cinq juridictions ont un taux de couverture de plus de 100%, ce taux est compris entre 99% et 93% dans dix juridictions et inférieur à 80% dans deux d'entre elles.

L'amélioration du taux de couverture a pour conséquence une diminution du nombre d'affaires en stock, qui s'établit au 31 décembre 2017 à 161 046 dossiers en données nettes, soit une baisse de 2,2% par rapport au 31 décembre 2016.

Les affaires en stock de plus de 24 mois, avec 12 568 dossiers, connaissent une diminution remarquable de 11% par rapport au 31 décembre 2016. Elles ne représentent plus que 7,8% du stock total.

Ce bilan montre que, malgré un accroissement des entrées, les tribunaux administratifs sont parvenus, grâce à une forte augmentation de leurs sorties, à améliorer les principaux indicateurs d'activité, à diminuer le nombre d'affaires en instance et à amplifier le mouvement de rajeunissement des stocks engagé depuis plusieurs années.

Questions prioritaires de constitutionnalité

Les tribunaux administratifs ont été saisis de 490 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) en 2010, 459 en 2011, 374 en 2012, 353 en 2013, 274 en 2014 et 249 en 2015, 439 en 2016 et 647 en 2017 soit 3285 depuis le 1er mars 2010. Une série de 2 193 QPC a été enregistrée au tribunal administratif de Paris dans le cadre de la contestation de la contribution au service de l'électricité (CSPE) en 2014 et 2015.

Le rythme des QPC, qui diminuait régulièrement de 2010 à 2015 progresse depuis 2016. En 2017 la hausse est de 47%. Il a été enregistré mensuellement dans les tribunaux administratifs une moyenne de 49 dossiers en 2010, 38 en 2011, 31 en 2012, 29 en 2013, 23 en 2014, 21 en 2015, 37 en 2016 et 54 en 2017.

En 2017, le principal pourvoyeur des QPC reste, de très loin, le contentieux fiscal avec 50% des QPC déposées en première instance.

Au 31 décembre 2017, compte tenu du délai qui leur est imparti, les tribunaux administratifs avaient examiné 602 QPC et avaient transmis 39 QPC au Conseil d'État, soit un de taux de transmission de 6,5%.

Document n° 5

Allocution de Jean-Marc Sauvé prononcée lors de l'inauguration des nouveaux locaux du tribunal administratif de Lille, *www.conseil-etat.fr/2018*, 18 avril 2016 (extraits).

[…]

Il fallait, enfin et surtout, augmenter les espaces d'accueil et de travail, devenus au fil du temps beaucoup trop exigus. Quand il s'est établi en 1983 sur son ancien site, le tribunal administratif de Lille comptait trois chambres et ne recevait qu'au plus 1000 requêtes par an. Il en a enregistré 10 800 en 2015. En 31 ans, la demande de justice a été multipliée par 8 à Lille, contre 4 au niveau national. Par conséquent, les trois chambres de 1983 ne pouvaient suffire à la tâche : elles sont passées à cinq dans les années 90, puis six en 2002. Mais ces six chambres étaient bien sûr très à l'étroit dans leurs anciens locaux, comme j'ai pu m'en rendre compte lors de ma première visite au tribunal en juin 2007. La situation n'a cessé de s'aggraver par la suite car, depuis 2012, la demande de justice à Lille s'est encore fortement accrue : le nombre des requêtes y augmente de plus de 10% par an, ce taux ayant même atteint 17% au premier trimestre de cette année. Le tribunal de Lille est ainsi devenu, hors région d'Ile-de-France, le troisième et, en fait, le deuxième tribunal administratif de France, après celui de Lyon, par le nombre des requêtes reçues. Il dépasse nettement ceux de Marseille et Versailles.

[…]

II. Le résultat est à la hauteur de nos attentes. Le tribunal administratif de Lille peut désormais relever dans les meilleures conditions les défis qui se présentent à lui.

A. Notre premier défi est de faire face efficacement à la forte croissance de la demande de justice.

Il s'agit d'une tendance structurelle : depuis vingt ans, le nombre d'affaires nouvelles augmente en moyenne de 6% par an dans les tribunaux administratifs. A Lille, la pression contentieuse est particulièrement forte, très supérieure à la moyenne nationale, comme je l'ai montré.

L'activité du tribunal présente par ailleurs un profil bien spécifique, marqué par le poids du contentieux des étrangers. Celui-ci représente 38% des affaires traitées et, parmi celles-ci, 70% concernent des procédures d'urgence, imposant au juge de statuer en 72 heures lorsqu'est décidé le placement en rétention ou l'assignation à résidence de l'intéressé. C'est cette circonstance qui m'a déterminé à mettre en place des renforts temporaires dans ce tribunal sous forme de magistrats délégués et le relogement du Tribunal permettra en outre de lui apporter, au-delà de sa 7ème chambre, d'autres renforts pérennes, si c'est nécessaire.

B. Dans ce contexte, nous n'avons pas seulement besoin de locaux plus spacieux et adaptés et de magistrats et d'agents de greffe plus nombreux : nous devons aussi faire preuve de capacité d'adaptation et d'imagination réformatrice.

Nous devons ainsi poursuivre la modernisation de nos méthodes de travail. Depuis près de trois ans, toutes les juridictions métropolitaines proposent aux avocats et aux administrations de correspondre avec elles par voie électronique grâce à l'application Télérecours. Pour que cette application produise tous ses effets bénéfiques, nos méthodes de travail doivent en interne pleinement intégrer les apports de la dématérialisation et, par conséquent, être revues, rationalisées et modernisées.

Nous devons aussi continuer à améliorer l'accessibilité « intellectuelle » de nos décisions. Dans cette optique, nous continuerons d'expérimenter de nouvelles manières de rédiger nos décisions de justice.

Nous sommes persuadés qu'il est possible, sans renoncer à la rigueur de l'analyse juridique, de rédiger nos décisions dans un style plus simple, plus transparent et plus pédagogique.

Enfin et surtout, nous devons concevoir et mettre en œuvre une stratégie globale, pour faire durablement face aux hausses actuelles et futures des contentieux. Une réflexion d'ensemble a été conduite l'année dernière par le groupe de travail dirigé par la présidente de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives. Plusieurs de ses propositions vont faire, je l'espère, l'objet cette année d'une révision du code de justice administrative. D'autres mesures vont être adoptées dans le cadre du projet de loi sur la justice du XXIème siècle en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

Le renouveau – si ardemment espéré - du tribunal administratif de Lille incarne et nourrit le mouvement général de modernisation de la justice administrative. Par sa capacité d'adaptation et de réforme, la justice administrative contribue à la sauvegarde du pacte républicain et à la garantie de l'Etat de droit. C'est ainsi qu'elle restera à la hauteur des missions qui lui sont confiées et qu'elle pourra répondre aux attentes de nos concitoyens et de tous les administrés en litige avec la puissance publique. C'est ainsi qu'elle conservera leur confiance pour le présent et, plus encore, pour l'avenir.

Document n° 6

« L'inquiétante justice administrative de demain », Paul Cassia, *Recueil Dalloz 2016*, page 2475.

Pour qui est fait le service public de la justice administrative ? Pour le justiciable, soulignait Jean Rivero au siècle dernier (Le Huron au Palais- Royal, D. 1962. Chron. VI. 37). Pour les magistrats désormais, comme en témoigne le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, appelé décret « Justice administrative de demain » (JADE) dans le communiqué du 4 novembre 2016 que le Conseil d'État lui a consacré, dont les dispositions modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative entrent en vigueur le 1er janvier 2017.

Le décret JADE s'inscrit essentiellement dans une logique « d'effet cliquet » ou de « grignotage » entamée depuis une dizaine d'années, qui engendre une douce mais insidieuse et dangereuse (pour les justiciables) accoutumance aux chausse-trapes procédurales et aux rejets par ordonnance. Par exemple, alors que, depuis 2010, le président de la formation de jugement pouvait inviter l'une des parties à reprendre ses conclusions et moyens dans un mémoire récapitulatif, sans conséquence si ce mémoire n'était pas produit, le décret JADE prévoit que l'absence de production de ce mémoire dans le délai imparti est sanctionnée par un désistement d'office (art. R. 611-8- 1 CJA). Alors que seuls les recours en appel dans le domaine des obligations de quitter le territoire français pouvaient être rejetés par ordonnance s'ils apparaissaient « manifestement dépourvus de tout fondement », le décret JADE étend ce commode usage du tri en appel à tous les contentieux portés devant les cours administratives (art. R. 221, al. 9). Alors que le pouvoir de rejeter des requêtes par ordonnance était conféré, dans les tribunaux administratifs, aux seuls présidents de juridiction et de formation de jugement, il peut dorénavant être délégué à des magistrats ayant atteint le grade de premier conseiller et ayant au moins deux ans d'ancienneté (art. R. 122-7, al. 4). Alors qu'il était prévu, depuis 2013, pour le seul contentieux des autorisations d'urbanisme que le magistrat puisse, sur demande motivée de la défense, fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne pourraient plus être invoqués par le requérant, le décret JADE fait de cette possibilité un pouvoir propre du juge administratif et en élargit l'application à tout litige formé devant la juridiction administrative de droit commun (art. R. 611-7-1). Quant à l'extension du ministère d'avocat (art. 11 et 30 Décr.) devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (sauf pour les contentieux sociaux » où le mouvement est inverse, mais où il est largement « compensé » par l'introduction résultant de l'art. 5, IV, L. n° 2016-1547, 18 nov. 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle d'une médiation préalable obligatoire qui, selon un président de section honoraire du Conseil d'État, a vocation à s'ajouter aux recours administratifs préalables à peine d'irrecevabilité du recours contentieux, J.- M. Belorgey, Deux RAPO pour le prix d'un, AJDA 2016. 2185), sa justification fondée sur la « qualité des recours » (V. D. Moreau, Faire face à l'augmentation continue des recours à moyens constants, AJDA 2016. 2068 : « la gratuité de la justice peut inciter à des recours peu réfléchis ») est de pure façade: on en veut pour preuve qu'alors que la règle est le ministère d'avocat en appel, le décret JADE y généralise la procédure de tri qui vient d'être évoquée ! Concrètement, l'objectif des articles 11 et 30 du décret est de limiter le nombre des recours via le ministère d'avocat obligatoire.

Si, par ailleurs, le ministère d'avocat était vraiment une garantie absolue de qualité et de sérieux des écritures, les recours en cassation, nécessairement présentés devant le Conseil d'État par un avocat aux Conseils, n'auraient pas à faire l'objet d'une procédure préalable d'admission… Sur ce point, on soulignera qu'à la suite des décrets n° 2005-911 du 28 juillet 2005, n° 2006-964 du 1er août 2006, n° 2010-164 du 22 février 2010 et n° 2013-1213 du 23 décembre 2013 (ouf…), le décret JADE étend doublement le mécanisme de sélection par ordonnance des recours en cassation devant le Conseil d'État, d'une manière qui ne manquera pas de faire rêver les thuriféraires du filtrage des pourvois devant la Cour de cassation (sur cette question, V. E. Dreyer, L'évolution du contrôle de cassation en

matière pénale, Droit pénal 2016. Étude 24, spéc. § 6 s.). Matériellement, le pourvoi peut ne pas être admis par ordonnance, au seul vu de la requête et sans instruction préalable, « s'il est manifestement dépourvu de fondement » (art. R. 822-5, al. 4), ce qui constitue un élargissement considérable du champ d'application du tri devant le juge administratif de cassation auparavant déterminé de manière limitative et énumérative ; sur le terrain de la procédure, il est permis non plus seulement au président de l'une des chambres de la section du contentieux de procéder à ce filtrage mais également à des assesseurs ou d'autres conseillers d'État désignés par le président de la section du contentieux (art. R. 122-7, al. 4). En onze années de patience émaillées de cinq décrets (en Conseil d'État), le Conseil d'État a quasiment obtenu par la voie réglementaire ce que le législateur a - pour l'instant - (heureusement) refusé à la Cour de cassation ! Ainsi déconcentré entre les mains de dizaines de membres du Conseil d'État, le blocus au stade de l'admission des pourvois, qui concerne déjà près de deux affaires sur trois (en 2015, le Conseil d'État a réglé par ordonnances 4 409 affaires, alors qu'il a été saisi de 5 759 pourvois en cassation), risque de s'apparenter plus encore à un jeu de roulette pour les intéressés ; l'image de la justice administrative n'en sort pas améliorée, loin s'en faut.

Cette appétence pour le tri à juge unique probablement n'est pas rassasiée par le décret JADE : il est prévisible que le champ du rejet par ordonnance tel qu'institué devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'État soit à l'avenir étendu aux requêtes formées en première instance devant les tribunaux administratifs (V. D. Moreau, art. préc.). Sans doute le décret JADE « accélère le traitement de certaines requêtes », comme l'indique le communiqué précité, mais à quel prix pour les requérants ! Hors les procédures de référé, une justice par ordonnances (« motivées » de manière stéréotypée au surplus) n'est pas une bonne justice. Au demeurant, ces rejets par ordonnance, en première instance comme en appel, pourraient avoir pour effet contreproductif d'inciter le requérant malheureux à saisir la juridiction supérieure pour tenter de faire sérieusement examiner le bien-fondé d'une demande à laquelle il tient.

On signalera encore que le décret JADE fait passer de 3000 à 10 000 € le montant de l'amende pour recours abusif (art. R. 741-12), pourtant très peu infligée devant la juridiction administrative (tout au plus une dizaine de condamnations prononcées par le Conseil d'État chaque année) et encore moins souvent à son taux maximal bien que son prononcé ne soit pas soumis à l'exigence d'une motivation spéciale, alors que lorsqu'il s'était agi de porter de 3 000 à 7600 € le taux maximal de cette amende devant la juridiction civile, la section de l'intérieur du Conseil d'État avait refusé cette augmentation en son temps qualifiée d'entrave à l'accès au juge (5 janv. 1999, n° 362951).

Enfin, si le décret JADE permet de demander au requérant, à peine de désistement d'office en l'absence de réponse, s'il entend maintenir une requête pour laquelle le président de la formation de jugement a un doute sur l'intérêt de ce maintien (art. R. 612-5-1), la mise en œuvre de cette disposition risque de poser de redoutables questions sur le terrain de l'impartialité (que penser d'une décision de justice rendue par un magistrat qui avait précédemment fait état de ses doutes sur « l'intérêt que la requête conserve pour son auteur » ?) et est contradictoire avec la jurisprudence Commune de Bordeaux (CE, sect., 7 oct. 2016, n° 395211, AJDA 2016. 1895, et 2155, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet), qui montre que le requérant ayant obtenu satisfaction au stade du référé-suspension a toujours intérêt à maintenir son recours au principal formé contre une décision de rejet, sauf à risquer le retrait par l'administration de la décision administrative provisoire prise en exécution de l'ordonnance de référé.

Et tout cela au nom de quoi ? Le décret JADE vise, selon le communiqué du Conseil d'État, à faire « face à la croissance durable et soutenue du contentieux dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint ». L'argument de la « massification des recours » (allié à une « disette » budgétaire toute relative comparativement à d'autres institutions de l'État et qui ne se devine pas au regard de la politique de communication tous azimuts menée par le Conseil d'État) est au contentieux ce que le

thème de la sécurité est à l'entrave aux libertés publiques : il ne se discute pas et justifie toutes les restrictions (largement entendues) au droit d'agir en justice.

Or les chiffres ne vérifient pas ce postulat d'une croissance du contentieux, alors que la période contemporaine connaît une inflation normative sans précédent qui aurait dû faire exploser les compteurs en la matière.

S'agissant du Conseil d'État, on a déjà eu l'occasion de relever (Filtrer l'accès au juge de cassation?, D. 2015. 1361) que sa fonction consultative, qui devrait dans un régime de séparation des pouvoirs être incompatible par principe et - au cas d'espèce - par son ampleur avec la mission d'une juridiction suprême, faisait ontologiquement obstacle à ce qu'un prétendu encombrement de son prétoire puisse justifier des limitations - a fortiori des bouchons - à son accès. On notera, par ailleurs, que les membres du Conseil d'État, dont beaucoup ont des activités professionnelles en dehors de l'institution à laquelle ils appartiennent, ont le temps d'organiser, de participer et d'assister à des colloques « maison » consacrés à la célébration de la jurisprudence « maison » (V., par ex., les Entretiens du contentieux sur le juge administratif et les droits fondamentaux qui se sont tenu le 4 nov. 2016 dans la salle de l'assemblée générale). Au demeurant, en 2015, le nombre des affaires enregistrées - 8 727 - avait baissé de 9 % par rapport à l'année précédente, et le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock n'est plus que de six mois et vingt-trois jours (contre huit mois en 2014, Rapport public 2016, n° 67, p. 35-36). Au regard des moyens matériels et humains dont l'institution dispose, il n'y a pas d'encombrement du prétoire du Conseil d'État, juge de l'administration.

S'agissant des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, le Rapport public 2013 (n° 64, p. 21) s'ouvrait par les remarques suivantes, qui se passent de commentaire: « le bilan de l'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en 2012 se présente de manière satisfaisante. Les principaux indicateurs de la justice administrative continuent en effet de s'améliorer ». Cette amélioration s'est poursuivie en 2015 puisque « l'indicateur le plus synthétique », à savoir celui du délai prévisible moyen de jugement, est demeuré stable pour les tribunaux administratifs, à environ dix mois, de sorte que « les tribunaux administratifs sont parvenus à poursuivre le mouvement de rajeunissement des stocks engagé depuis plusieurs années, sans dégrader les délais de jugement » (Rapport public 2016, préc., p. 29).

La justice administrative de demain fait - déjà - regretter les imperfections de celle d'hier, et redouter celle qu'on nous prépare pour après-demain.

Document n° 7

Compte-rendu de l'audition du syndicat de la juridiction administrative (SJA) au Sénat sur le projet de loi de finances 2017, 8 novembre 2016.

Préambule

Le SJA a été entendu le 8 novembre 2016 par le Sénateur Michel Delabarre, rapporteur du programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives.

Une situation financière saine mais fragile

La situation budgétaire des juridictions administratives est saine quand on la compare à celle des juridictions judiciaires en France, dont la dotation reste très préoccupante par rapport aux autres États européens.

Par contre, elle demeure fragile.

En effet, et d'une part, parce que le contentieux est en évolution croissante depuis 40 ans, tant d'un point de vue strictement quantitatif que qualitatif (complexification du droit, multiplication des procédures dérogatoires, instaurant des référés par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, émergence des contentieux de masse…).

D'autre part, parce qu'ainsi que le souligne le PLF page 8, « S'agissant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, un important effort a été mené depuis plusieurs années. Cependant, l'évolution de la structure du contentieux – augmentation sensible des dossiers relevant de la formation collégiale (dans les tribunaux administratifs, au premier semestre 2016, 43 % des dossiers ont été jugés en formation collégiale contre 36 % en 2009, de même au premier trimestre 2016, 25 % des dossiers font l'objet d'une ordonnance contre 32 % en 2009) – conduit à penser que les marges de progression dans ce domaine sont désormais extrêmement faibles. Dans ce contexte, les cibles fixées pour les années 2016 à 2017 constituent un objectif qu'il sera difficile de dépasser. ».

Chaque petit gisement de productivité ayant été exploré et exploité, et le travail juridictionnel s'effectuant à flux tellement tendu, le moindre facteur de déstabilisation de l'activité contentieuse entraînera immanquablement une détérioration des indicateurs de performance.

Une sollicitation accrue du juge administratif en 2016

Pourtant en 2016, plusieurs réformes ou changements dans l'état du droit ont été mis en place, impactant défavorablement l'organisation et la charge de travail effective des juridictions administratives :

- la mise en place de l'état d'urgence et sa prolongation par la loi du 20 novembre 2015 a entraîné très une forte mobilisation de la juridiction administrative ; cette dernière a été exposée, de manière inhabituelle pour elle, à une forte exposition médiatique, ainsi qu'à une remise en question, par une fraction de l'opinion publique, de ses méthodes, voire de son indépendance : les magistrats administratifs, notamment en première instance, ont dû, ainsi, s'organiser pour répondre, le plus souvent dans le cadre du référé-liberté, à des questions inédites en droit et sensibles, tant du point de vue de la sécurité publique que de la protection des libertés fondamentales (assignations à résidence, utilisation des données informatiques contenus dans les appareils saisi par les services de police, etc…).

- la réforme du droit des étrangers introduite par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 : au 1er novembre 2016, est entrée en vigueur l'application d'une septième (!) procédure spécifique en droit des étrangers (prévue pour les étrangers assignés à résidence par l'article 27 de la loi), avec un délai inédit de jugement de 6 semaines qui complexifie inutilement l'organisation matérielle de ce contentieux, déjà largement soumis à des délais et à des procédures dérogatoires.

- la montée en puissance de l'application « Télérecours » : contrairement à ce que prétend le Conseil d'État (page 4 du PLF), et qui pourra être qualifié de pure propagande, tant la réalité est en rupture avec le discours, l'instruction des dossiers, et plus généralement le travail sur écran, ne « facilite » en rien la résolution des affaires. Ce changement profond des méthodes de travail à marche forcée et précipitée génère au contraire des pertes de temps considérables dans l'instruction et le traitement des requêtes, ainsi de vives tensions au sein de la communauté juridictionnelle, faute de définition claire des tâches incombant aux greffiers et aux magistrats dans l'utilisation de ce dispositif. Même si des progrès ont été faits sur les aspects techniques de cette réforme (disponibilité de l'application, temps de téléchargement réduits), pour beaucoup de magistrats, le travail sur écran n'est tout simplement pas adapté à l'étude approfondie et méticuleuse d'un dossier. Ils expriment les plus vives réticences à ce changement. En tout état de cause, un tel bouleversement des méthodes de travail ne peut à l'évidence pas se traduire par des gains de temps mais au contraire par un ralentissement de l'activité, nécessaire à l'adaptation. De ce point de vue, la généralisation de l'usage de Télérecours, qui sera obligatoire pour les avocats et la majorité des administrations à compter du 1er janvier 2017, ne peut que susciter les plus grandes inquiétudes.

L'effet désastreux du décret Justice administrative de demain (JADE) sur la qualité de la justice rendue

L'entrée en vigueur du décret dit « justice administrative de demain » (JADE), publié la semaine dernière au Journal officiel est également alarmante à plusieurs points de vue et en tout premier lieu s'agissant de son effet désastreux quant à la qualité de la justice rendue.

Le décret JADE créé, en appel, la possibilité de rejeter par voie d'ordonnance toutes les requêtes « manifestement mal fondées », mesure cantonnée auparavant à certains types de contentieux. Certains chefs de cours administratives d'appel ont, d'ores-et-déjà, anticipé cette réforme en expliquant à leurs magistrats qu'eu égard à l'augmentation prévisionnelle des entrées dans leur juridiction et à la nécessité de maintenir un taux de couverture positif, il faudra nécessairement augmenter le nombre de sorties d'ordonnances par ce biais. L'objectif statistique prédétermine ainsi le type de jugement qui sera proposé, ce qui pose au SJA des questions éthiques.

En réalité, l'examen de ces dossiers (et donc de leur difficulté) est effectué par le service d'aide à la décision, composé de personnel précaire (essentiellement des assistants de justice) qui ne bénéficie pas de l'indépendance nécessaire à la lutte contre le productivisme ambiant) et le président qui les signe effectue au mieux un travail de relecture de quelques minutes sur la cohérence de la décision (mais n'examinera pas le dossier).

La recherche du maintien de la performance statistique se traduit ainsi par la démission collective organisée dans l'examen d'un certain nombre de dossiers (droit des étrangers, contentieux sociaux, contentieux des retraits de points de permis de conduire..).

L'augmentation constante de la charge effective de travail des magistrats administratifs

Le décret JADE illustre également un autre phénomène : la multiplication ces dernières années de certaines réformes procédurales (juge unique, ordonnances) ont eu pour effet secondaire d'augmenter considérablement la difficulté moyenne des dossiers traités par les magistrats et corrélativement du temps moyen passé pour l'examen de ces dossiers. Or cette augmentation rampante de la charge effective de travail ne s'est traduite par aucune baisse dans les objectifs numériques assignés aux magistrats. L'enquête sur les conditions de travail réalisée par le SJA en 2015 mesure les effets, sur la vie privée et la santé des magistrats, de ce phénomène d'augmentation constante de l'intensité et du temps de travail.

Le SJA demande la modification des indicateurs de performance.

Ainsi que le SJA vous en a fait la demande en 2015, il souhaite un indicateur par type de décision (ordonnance, JU, référé, formation collégiale), le délai moyen de jugement n'étant pas parlant pour les justiciables. Il demande également la mise en place d'un indicateur sur le ratio ordonnances/collégiale qui est révélateur du niveau de la qualité de la justice rendue. Le SJA considère également que l'indicateur sur le nombre d'affaires réglées par agent de greffe ne correspond à aucune réalité, les agents pouvant être chargés de tâches distinctes du contentieux

La dotation nettement insuffisante des juridictions administratives

Malgré des efforts constants de la part de la communauté juridictionnelle et des perspectives peu engageantes, si 60 postes sont créés budgétairement en 2017, seuls 20 d'entre eux seront réservés aux juridictions administratives de droit commun et au maximum 7 aux magistrats administratifs en poste dans les juridictions administratives de droit commun (sachant que vraisemblablement au moins deux d'entre eux seront affectés à la Cour nationale du droit d'asile). Ce chiffre est nettement insuffisant eu égard aux multiples facteurs d'augmentation de la charge de travail qui viennent d'être évoqués et à la nécessité absolue de ne pas accepter la dégradation constante des garanties offertes aux justiciables à de pures fins statisticiennes, en dépit de l'incontestable besoin de renforcement de la CNDA, qui a dû faire face à un conflit social grave né des conditions de travail particulièrement difficiles de cette juridiction.

Les situations locales particulièrement dégradées

Ainsi que nous vous le rappelions également en 2014 et 2015, certaines juridictions cumulent des difficultés et les mesures n'ont pas été prises pour juguler des situations dégradées : c'est le cas des TA de Lille, Lyon, Toulouse et Versailles et de la cour administrative d'appel de Marseille.

Malgré la réforme du CSTACAA, celui-ci restera cantonné à un rôle de chambre d'enregistrement des conférences de gestion pour la répartition des effectifs.

Une partie du budget d'action sociale couvre une dépense relevant du ministère de l'intérieur.

Enfin, ainsi que nous l'évoquions l'année dernière nous avons désormais la certitude que partie importante du budget d'action sociale bénéficie aux agents de greffe, sans remboursement par le ministère de l'intérieur, dans les juridictions bénéficiant de tickets restaurants. Le SJA milite depuis des années en faveur du rattachement plein et entier du greffe aux juridictions administratives, pour éviter, au-delà de l'image très néfaste sur l'indépendance de la juridiction administrative face à son ministère historique de tutelle, des multiples désagréments que provoque la double gestion du corps des greffes.

Document n° 8

Conseil d'État, Assemblée, 13 juillet 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, *Rec*.

[…]

1. Considérant qu'aux termes de l'article R. 104 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en vigueur à la date de la décision contestée devant le juge du fond et dont les dispositions sont désormais reprises à l'article R. 421-5 du code de justice administrative : " Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision. " ; qu'il résulte de ces dispositions que cette notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, indiquer si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle ;

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que M. B..., ancien brigadier de police, a reçu le 26 septembre 1991 notification de l'arrêté du 24 juin 1991 lui concédant une pension de retraite, ainsi que l'atteste le procès-verbal de remise de son livret de pension ; que cette notification mentionnait le délai de recours contentieux dont l'intéressé disposait à l'encontre de cet arrêté mais ne contenait aucune indication sur la juridiction compétente ; qu'ainsi, en jugeant que cette notification comportait l'indication des voies et délais de recours conformément aux dispositions de l'article R. 421-5 citées ci-dessus, le tribunal administratif de Lille a dénaturé les pièces du dossier ; que M. B... est donc fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée, qui a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté ;

3. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 102 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, alors en vigueur, repris au premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. » ; qu'il résulte des dispositions citées au point 1 que lorsque la notification ne comporte pas les mentions requises, ce délai n'est pas opposable ;

5. Considérant toutefois que le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance ; qu'en une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable ; qu'en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance ;

6. Considérant que la règle énoncée ci-dessus, qui a pour seul objet de borner dans le temps les conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours, ne porte pas atteinte à la substance du droit au recours, mais tend seulement à éviter que son exercice, au-delà d'un délai raisonnable, ne mette en péril la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, en exposant les défendeurs potentiels à des recours excessivement tardifs ; qu'il appartient dès lors au juge administratif d'en faire application au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance ;

7. Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. B...a reçu notification le 26 septembre 1991 de l'arrêté portant concession de sa pension de retraite du 24 juin 1991, comme l'atteste le procès-verbal de remise de son livret de pension, et que cette notification comportait mention du délai de recours de deux mois et indication que l'intéressé pouvait former, dans ce délai, un recours contentieux ; que si une telle notification était incomplète au regard des dispositions de l'article R 421-5 du code de justice administrative, faute de préciser si le recours pouvait être porté devant la juridiction administrative ou une juridiction spécialisée, et si, par suite, le délai de deux mois fixé par l'article R. 421-1 du même code ne lui était pas opposable, il résulte de ce qui précède que le recours dont M. B...a saisi le tribunal administratif de Lille plus de vingt-deux ans après la notification de l'arrêté contesté excédait le délai raisonnable durant lequel il pouvait être exercé ; que sa demande doit, en conséquence, être rejetée comme tardive ; qu'il en résulte que les conclusions présentées par M. B...sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : L'ordonnance du 2 décembre 2014 du tribunal administratif de Lille est annulée.
Article 2 : La demande de M. B...et le surplus des conclusions de son pourvoi sont rejetés.
Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. A...B...et au ministre des finances et des comptes publics.

Document n° 9

Conseil d'État, Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT (CFDT Finances),* n° 414583, *Rec.*

[…]

Considérant ce qui suit :

1. La Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT a saisi le Premier ministre d'une demande tendant à l'abrogation du décret du 29 mars 2017 fixant la liste des emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État prévue au 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État en tant qu'il détermine la liste des emplois pour lesquels l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) peut recruter des agents contractuels par dérogation à la règle selon laquelle les emplois permanents des établissements publics administratifs de l'État sont occupés par des fonctionnaires. Elle demande l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à cette demande.

2. Le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger.

3. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

4. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : " L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...] ". Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux.

5. Il résulte de ce qui précède que la fédération requérante ne peut utilement invoquer, à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger le décret du 29 mars 2017, les moyens tirés respectivement de l'irrégularité de la consultation du conseil supérieur de la fonction publique de l'État et de ce que ce décret différerait à la fois du projet qui avait été soumis par le Gouvernement au Conseil d'État et de celui adopté par ce dernier.

6. Aux termes de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut ". L'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, que : " les emplois permanents de l'État et des établissements public de l'État énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre Ier du statut général […] 2) Les emplois des établissements publics qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice de leur missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires, inscrits pour une durée déterminée sur une liste établie par décret en Conseil d'État […] Les agents occupant ces emplois sont recrutés par contrat à durée indéterminée […] ". L'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 dispose que " par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants : / 1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes […] ". Il résulte des dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 que la possibilité pour un établissement public administratif de l'État de pourvoir, sur leur fondement, à des emplois permanents en recourant à des agents contractuels recrutés par contrat à durée indéterminée, par dérogation à la règle selon laquelle ces emplois sont occupés par des fonctionnaires, est subordonnée à l'absence de corps de fonctionnaires possédant les qualifications professionnelles particulières requises pour occuper ces emplois afin d'exercer les missions spécifiques de cet établissement public.

7. Le décret du 29 mars 2017 fixe la liste des établissements publics administratifs et les types d'emploi concernés par la dérogation prévue à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984. Il prévoit que l'INPI bénéficie de cette dérogation pour huit types d'emplois.

8. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle, l'Institut national de la propriété industrielle " a pour mission : / 1° De centraliser et diffuser toute information nécessaire pour la protection des innovations et pour l'enregistrement des entreprises, ainsi que d'engager toute action de sensibilisation et de formation dans ces domaines ; / 2° D'appliquer les lois et règlements en matière de propriété industrielle et de registre du commerce et des sociétés ; à cet effet, l'Institut pourvoit, notamment, à la réception des dépôts de demandes des titres de propriété industrielle […], à leur examen et à leur délivrance ou enregistrement et à la surveillance de leur maintien ; il centralise le registre du commerce et des sociétés […] ; il assure la diffusion des informations techniques, commerciales et financières contenues dans les titres de propriété industrielle ; il assure la diffusion et la mise à la disposition gratuite du public, à des fins de réutilisation, des informations techniques, commerciales et financières qui sont contenues dans le registre national du commerce et des sociétés et dans les instruments centralisés de publicité légale […] / 3° De prendre toute initiative en vue d'une adaptation permanente du droit national et international aux besoins des innovateurs et des entreprises […] ".

9. Il ressort des pièces du dossier que les spécificités des missions confiées à l'INPI requièrent, eu égard aux compétences techniques et juridiques dont elles supposent la maîtrise, des qualifications professionnelles particulières dans le domaine de la propriété industrielle. Il ressort également des pièces du dossier que l'ensemble des huit types d'emplois retenus par le décret du 29 mars 2017 requièrent une expertise dans le domaine de la propriété industrielle et, en particulier, dans le maniement des titres et des données ainsi que du registre national du commerce et des sociétés.

10. Contrairement à ce qui est soutenu, ni le corps des ingénieurs de l'industrie et des mines qui, en vertu du décret du 29 avril 1988 portant création et statut particulier de ce corps ont " vocation à servir en position d'activité […] dans les établissement publics de l'État " et " sont chargés de fonctions de direction d'encadrement, d'expertise, d'étude, d'administration, de recherche ou d'enseignement dans les domaines scientifique, technique, environnemental, économique ou social " ni le corps des techniciens supérieurs de l'économie et de l'industrie qui, en vertu du décret du 22 août 2012 portant statut particulier de ce corps, " effectuent des études, des enquêtes, des expertises et des contrôles dans les domaines de la sécurité, de la protection de l'environnement, de l'exploitation des ressources minières, de la métrologie et de l'économie " ne donnent à leurs membres vocation à détenir, eu égard à la spécificité des missions de l'INPI, les qualifications professionnelles particulières requises pour occuper les huit types d'emplois mentionnés dans le décret du 29 mars 2017 pour lesquels l'INPI peut recruter des agents contractuels sur le fondement de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984.

11. Il ne ressort pas des pièces du dossier que d'autres corps de fonctionnaires donneraient à leurs membres vocation à détenir les qualifications professionnelles particulières requises, compte tenu de la spécificité des missions de l'INPI, pour occuper les huit types d'emplois mentionnés dans le décret du 29 mars 2017. Il s'ensuit que le décret litigieux a pu légalement ranger ces types d'emplois au nombre de ceux pour lesquels il peut être dérogé, sur le fondement de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, à la règle selon laquelle les emplois permanents des établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger le décret du 29 mars 2017 en tant qu'il a ouvert à l'INPI la faculté, pour huit types d'emplois, de déroger à la règle selon laquelle les emplois permanents des établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires. Ses conclusions à fin d'injonction ainsi que celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par voie de conséquence, être rejetées.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT est rejetée.
Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, au Premier ministre et au ministre de l'action et des comptes publics.

PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS EXTERNE

2ème épreuve d'admissibilité

ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

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

Elle suppose, outre des connaissances en microéconomie et macroéconomie et la capacité de les mobiliser pour analyser des situations concrètes, une aptitude à décrire les enchainements 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

Endettement et action publique

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

	Documents joints	**Pages**
1.	« Dettes, crédits, opacité… Les foyers de la déflagration sont connus », entretien avec Gaël Giraud, chef économiste de l'Agence française de développement (AFD) et directeur de recherche au CNRS, www.libération.fr, 28 février 2018.	**1 à 3**
2.	« La montée des risques sur le marché de la dette des entreprises », OCDE, www.oecd.org, 25 février 2019 (extraits).	**4**
3.	« USA : La Fed ne prévoit plus de hausse de taux en 2019 », Howard Schneider et Trevor Hunnicut, Reuters, 21 mars 2019 (extraits).	**5 et 6**
4.	« Il faut arrêter de diaboliser la dette publique », entretien avec Thomas Porcher, professeur à la *Paris School of Business*, auteur du Traité d'économie hérétique, Le Temps, 20 juin 2018 (extraits).	**7 et 8**
5.	« Pourquoi la croissance ne stimule-t-elle pas forcément les taux d'intérêt ? », Burkhard Varnholt, Weekly Note de Crédit Suisse, www.allnews.ch, 22 juin 2018 (extraits).	**9 et 10**

Liste des sigles :

CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

FED : Réserve fédérale des États-Unis.

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

« Dettes, crédits, opacité… Les foyers de la déflagration sont connus », entretien avec Gaël Giraud, chef économiste de l'Agence française de développement (AFD) et directeur de recherche au CNRS, www.libération.fr, 28 février 2018.

Document n°1

Gaël Giraud estime que la financiarisation de l'économie mondiale, dopée par l'endettement, éloigne toujours plus les marchés de l'économie réelle. De quoi interroger la solidité du récent retour de la croissance.

Faut-il s'inquiéter des récents soubresauts des grandes places financières ?
Nous sommes dans une situation pour le moins aussi explosive que celle de 2007, avec des Etats dont les finances publiques sont plus dégradées et un contexte macroéconomique plus fragile en dépit de l'apparente reprise économique. Les mesures de régulation bancaire et financière adoptées depuis la crise des *subprimes** sont très insuffisantes pour éviter une prochaine crise financière, y compris l'Union bancaire européenne.

Où sont les indices de cette crise qui menace ?
En situation normale, l'indice microéconomique de l'économiste américain Robert Shiller, qui compare le cours d'une action avec les bénéfices distribués par l'entreprise correspondante, oscille entre 14 et 17, avec un rendement moyen des titres de 6 %. Il tourne aujourd'hui autour de 34 pour les 500 plus grandes entreprises américaines, témoin de la déconnexion profonde entre la réalité économique des entreprises et leur valorisation boursière. Le rendement des actions, 3 % environ, est identique à celui des titres sans risque de dette souveraine : un non-sens. La dernière fois que l'indice de Shiller avait dépassé un tel sommet, c'était en 2000, veille de l'implosion de la bulle internet. Ce décrochage se vérifie, à l'échelle macroéconomique, par le découplage entre les cours de Bourse et le PIB. Les indices boursiers ont dépassé depuis longtemps leurs sommets de 2007, alors que l'économie réelle occidentale, par exemple, n'a retrouvé que récemment le niveau de revenu moyen par habitant qui était le sien en 2007.

Peut-on parler de bulle ?
Bien sûr. Tôt ou tard, l'écart entre les cours de Bourse et l'économie réelle finira par se résorber via une chute du prix des actifs financiers.

Comment l'implosion de la bulle peut-elle advenir ?
Le mécanisme est simple et chaque fois identique : pendant la phase euphorique de gonflement de la bulle, les investisseurs s'endettent pour acheter des actifs financiers et bénéficier de la hausse des cours. Tôt ou tard ils devront rembourser leurs dettes. Or leurs revenus proviennent de l'économie réelle. S'il y a découplage entre celle-ci et la sphère financière, alors les spéculateurs sont condamnés à vendre leurs actifs financiers pour rembourser leurs dettes, faute de revenus « réels » suffisants. Un krach financier s'amorce au moment où une fraction suffisamment importante d'investisseurs, contrainte de vendre ses titres, provoque un retournement à la baisse des marchés. Les autres investisseurs n'ont alors d'autre choix que de vendre à leur tour pour minimiser leurs pertes. Résultat : les cours s'effondrent.

Avons-nous atteint les limites d'une économie mondiale qui croule sous des montagnes de dettes ?
C'est vraisemblable. Raisonnons à partir d'un individu surendetté : dès que sa dette est supérieure au collatéral qui lui sert de garantie (par exemple une maison ou une voiture), il a intérêt à faire défaut sur sa dette car finalement la saisie de son collatéral lui fera économiser de l'argent. Au niveau global, la situation est comparable. La dette publique mondiale atteint environ 60 000 milliards de dollars, alors que le PIB mondial tourne autour de 70 000 milliards. Quant à la dette privée, elle dépasse

les 110 000 milliards de dollars (ce qui signale, au passage, qu'il est plus urgent de désendetter le privé que l'Etat). Le total des dettes est donc supérieur à 240 % du PIB. En face, le capital physique mondial qui tient lieu de garantie à cette montagne de dettes est de l'ordre de 200 000 milliards de dollars. Bien sûr, au niveau agrégé, les dettes ne sont pas dues à la même échéance pour tout le monde. Reste que, lorsqu'une dette globale frôle la valeur de son collatéral, nécessairement des difficultés de remboursement vont apparaître.

D'où peut venir le prochain maelström financier ?
Personne ne peut dire quand ni d'où partira la première secousse, mais les foyers de la déflagration sont connus. Il y a la dette des étudiants américains (1 300 milliards de dollars, soit 1 065 milliards d'euros), un peu plus de la moitié du PIB français, et qui ne peut être remboursée que si les diplômés des campus nord-américains trouvent très vite des emplois bien rémunérés. Il y a aussi le crédit à la consommation de type *subprime* qui a ressuscité et que les banques américaines ont même recommencé à titriser. Il y a l'opacité des grandes banques publiques de Shanghai et la bulle immobilière de la côte Est de la Chine. L'accroissement de la dette privée chinoise est sans précédent dans l'histoire. Autant de bombes financières à retardement.

Ces dettes ne créent-elles pas de valeur ?
Pas suffisamment. Aujourd'hui, le ratio dette privée sur PIB augmente partout dans le monde. Cela signifie que le surcroît de dette ne produit pas (assez) de valeur ajoutée. La dette sert de carburant à l'économie mondiale mais elle ne produit plus d'étincelle qui allume le moteur de la croissance (nonobstant la question écologique).

Quel a été le rôle des Banques centrales ?
Dans la bulle actuelle, dont le gonflement débute en 2009, c'est l'argent des Banques centrales qui a alimenté la bulle financière. Les politiques monétaires d'assouplissement quantitatif *(quantitative easing, QE)**, mises en œuvre dans le sillage de la crise de 2008, ont consisté en rachat par les Banques centrales des obligations d'Etat sur le marché secondaire, à coups de milliers de milliards. Depuis plus de huit ans, la Fed, aux Etats-Unis, injecte ainsi 1 000 milliards de dollars par an à un taux réel nul dans les banques, les fonds de pension et les compagnies d'assurances. Cet argent a été utilisé pour spéculer plutôt que pour investir dans l'économie réelle, en particulier dans la transition écologique. Les marchés d'actions se sont envolés. Le marché américain s'est apprécié de près de 35 % au cours des quatorze derniers mois.

Mais, en ce moment, les investisseurs nous disent qu'ils craignent une hausse de l'inflation via une hausse des salaires…
Ce qui montre qu'on est dans un monde qui fonctionne à l'envers. Une hausse des salaires devrait rassurer les investisseurs car elle est bonne pour la consommation, donc pour les entreprises, donc pour leurs actions. Au lieu de cela, les investisseurs en déduisent que l'inflation pourrait revenir, ce qui, si les Banques centrales agissent conformément à leur mandat, conduirait à un tarissement du QE et à une remontée des taux. Or c'est le robinet des Banques centrales qui, en alimentant le secteur bancaire (lui-même surendetté) avec de l'argent gratuit, le maintient en vie. Coupez le robinet et vous plongez des pans entiers du secteur bancaire nord-atlantique vers la faillite, y compris certaines *Landesbanke** allemandes. D'où la panique, le 8 février, quand la Banque centrale d'Angleterre a annoncé qu'elle s'apprêtait à remonter rapidement ses taux.

**Notes du jury :*
- ***subprimes*** *: forme de crédit hypothécaire.*
- ***quantitative easing, QE*** *: le Quantitative Easing ou assouplissement qualitatif est une mesure de politique monétaire dite non conventionnelle mise en place par une banque centrale lorsque ses outils traditionnels se révèlent insuffisants pour contrer les effets de crise de grande ampleur (achat massif d'actifs financiers pour injecter dans l'économie des liquidités et relancer l'activité et l'inflation).*
- ***Landesbanke*** *: banques publiques allemandes.*

C’est un système sans fin…
Puisque la sphère financière grossit plus vite que l’économie réelle, l’unique salut des investisseurs pour éviter le krach, ce sont les Banques centrales. Il est vraisemblable qu’en cas de chute prolongée des cours boursiers, les grandes Banques centrales feront tourner de plus belle la planche à billets pour éviter le pire. Attitude paradoxale, mais difficile à éviter, de pompier pyromane… qui alimente une vaste pyramide de Ponzi où l’on ne peut plus rembourser ses dettes qu’en contractant de nouvelles dettes. Les Etats eux-mêmes ont intérêt au prolongement de cette situation absurde : si les banques ne sont plus certaines de revendre leurs titres de dette publique aux Banques centrales, elles redeviendront plus exigeantes avant de souscrire à une adjudication du Trésor. Le coût de la dette publique augmentera.

Qu’est-ce qui a changé au cours des cinquante dernières années pour en arriver à cette situation ?
Pendant les Trente Glorieuses, la plupart des pays occidentaux, à l’exception des Etats-Unis, ont connu un endettement sain, parallèle à la création de valeur économique. Avec les débuts de la dérégulation financière des années 80, on assiste à la montée d’une dette « malsaine » : le ratio dette privée/PIB augmente dans tous les pays industrialisés. On vit depuis lors dans une économie à crédit, probablement du fait des contraintes géologiques liées à la raréfaction progressive de l’énergie et des ressources minières.

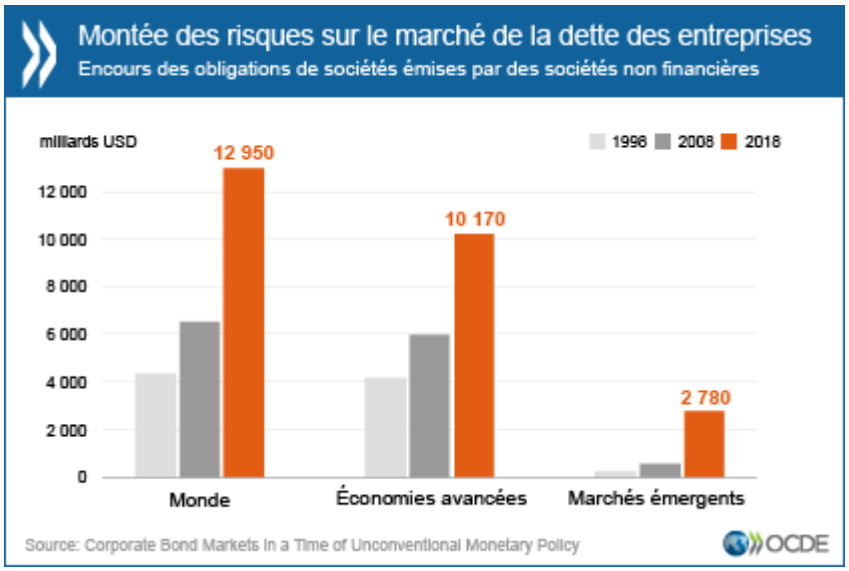
Où est la solution ?
Les Banques centrales vont probablement continuer un QE minimal pour éviter la catastrophe, mais il faut réguler à nouveau les marchés financiers et les secteurs bancaire (y compris le monde bancaire de l’ombre, le *shadow banking*) et assurantiel de manière à empêcher les bénéficiaires de ces liquidités de les utiliser pour spéculer. Cela passe par la réécriture du cadre prudentiel de Bâle III et de Solvabilité II, ainsi que des normes comptables internationales. Il faut contraindre le secteur privé à se désendetter et à investir dans l’économie réelle. Fléchons l’argent des Banques centrales vers des « investissements verts » si nous voulons éviter l’autre catastrophe qui menace - beaucoup plus grave -, celle du climat et de la biodiversité. Enfin, il faut mettre fin à l’exigence pour les Etats de se financer sur des marchés financiers inefficients, et autoriser à nouveau leur financement par les Banques centrales. Ce circuit de financement public a permis la reconstruction de l’Europe de l’Ouest en une génération et c’est la solution que le Japon vient de remettre en selle à bas bruit.

Que diriez-vous à ceux qui expliquent en ce moment que la croissance revient et qu’on voit le bout du tunnel ?
Si tout va si bien, pourquoi les Banques centrales ne mettent-elles pas fin immédiatement à leur politique de QE ? Pourquoi la plus ancienne banque du monde, *Monte dei Paschi di Sienna*, a-t-elle fait faillite en dépit du QE ? Pourquoi les taux restent-ils aussi bas ? Pourquoi l’inflation ne redémarre-t-elle pas ? Une économie dopée par la dette et l’argent gratuit peut donner l’illusion pendant quelques années qu’elle va mieux. En réalité, la croissance durable pour tous est illusoire : le monde va manquer de pétrole dès la prochaine décennie et, tant que nous n’avons pas opéré la transition énergétique, le monde dépend de l’or noir de manière cruciale. C’est l’ensemble de notre modèle économique qu’il faut repenser.

« La montée des risques sur le marché de la dette des entreprises », OCDE, www.oecd.org, 25 février 2019 (extraits). **Document n° 2**

L'encours mondial d'obligations émises par des sociétés non financières a atteint un niveau record proche de 13 000 milliards USD à la fin de 2018. Cela représente le double de leur encours en termes réels avant la crise financière de 2008, selon un nouveau papier de l'OCDE. […]

Entre 2008 et 2018, les émissions mondiales d'obligations de sociétés ont représenté en moyenne 1 700 milliards USD par an, alors que leur niveau annuel moyen avait été de 864 milliards USD au cours des années précédant la crise.



Les sociétés des économies avancées, qui détenaient 79 % de l'encours mondial total de cette dette en 2018, ont vu leur volume d'emprunts obligataires augmenter de 70 %, passant de 5 970 milliards USD en 2008 à 10 170 milliards USD en 2018. Le marché des obligations de sociétés des économies de marché émergentes, dont le principal moteur est la croissance chinoise, a atteint un encours total de 2 780 milliards USD en 2018, supérieur de 395 % à son niveau dix ans auparavant. La Chine est passée d'un niveau d'émissions négligeable avant la crise de 2008 à un montant record de 590 milliards USD en 2016, qui la plaçait au deuxième rang mondial.

Les risques et facteurs de vulnérabilité qui caractérisent le marché de la dette des entreprises sont également très différents de ceux observés au cours du précédent cycle. La part des obligations de catégorie investissement de la qualité la plus faible s'établit à 54 %, ce qui représente un pic historique, et les droits des détenteurs d'obligations ont nettement diminué, ce qui pourrait amplifier les effets négatifs d'éventuelles tensions sur les marchés. Par ailleurs, en cas de choc financier similaire à celui de 2008, 500 milliards USD d'obligations de sociétés migreraient vers le marché des titres de catégorie spéculative en l'espace d'un an, représentant des cessions forcées que les investisseurs présents sur ce marché auraient du mal à absorber.

[…] En cas de fléchissement de l'activité économique, les sociétés lourdement endettées auraient des difficultés à assurer le service de leur dette, ce qui entraînerait une réduction de l'investissement et une augmentation des taux de défaillance, susceptible d'amplifier les effets du fléchissement de l'activité. […] La dette obligataire brute des administrations publiques devrait également atteindre un nouveau record en 2019 […]. Au cours des trois prochaines années, les sociétés non financières devront rembourser ou refinancer environ 4 000 milliards USD d'obligations de sociétés, ce qui représente un montant proche de celui du total de bilan de la Réserve fédérale des États-Unis.

« USA : La Fed ne prévoit plus de hausse de taux en 2019 », Howard Schneider et Trevor Hunnicut, Reuters, 21 mars 2019 (extraits). **Document n° 3**

[…] La Fed a franchi […] un grand pas vers la fin du cycle de resserrement de sa politique monétaire engagé fin 2015 en laissant entendre qu'elle ne relèverait pas les taux cette année et en annonçant qu'elle arrêterait de réduire son bilan en septembre.
La banque centrale américaine, qui a réaffirmé son engagement à être "patiente", ne table désormais plus que sur une seule hausse de taux d'ici 2021 et n'évoque plus la nécessité de resserrer sa politique monétaire pour prévenir une accélération de l'inflation.
Elle a en outre précisé qu'elle allait ramener la diminution de ses avoirs en bons du Trésor à 15 milliards de dollars par mois à partir du mois de mai, contre 30 milliards mensuels actuellement. La réduction du bilan sera ensuite totalement interrompue à partir de septembre si la situation économique et monétaire évolue d'ici-là conformément aux prévisions.
Ces annonces signifient que la Fed met à l'arrêt les deux moteurs du resserrement de sa politique monétaire afin d'adapter cette dernière au ralentissement de la croissance mondiale et à la dégradation de certains indicateurs économiques aux Etats-Unis.
"Il pourrait s'écouler un certain temps avant que les perspectives en matière d'emploi et d'inflation plaident clairement en faveur d'un changement de politique", a dit son président, Jerome Powell, lors de la conférence de presse qui suit désormais chacune des réunions de politique monétaire.
[…]
L'objectif de taux des fonds fédéraux *("fed funds")*, principal instrument de la politique monétaire américaine, reste fixé à 2,25%-2,50% et les nouvelles prévisions publiées par la Fed montrent que ses dirigeants ne prévoient plus aucune hausse de taux cette année et n'en prévoient qu'une seule en 2020.

Un discours plus accommodant qu'attendu
La Fed n'évoque en outre plus la nécessité de faire monter les taux à un niveau "restrictif" pour prévenir une accélération de l'inflation, qui reste inférieure à son objectif de 2%.
Après ces annonces, les contrats à terme sur les "*fed funds*" ont commencé à intégrer une augmentation de la probabilité d'une baisse de taux l'an prochain. Jerome Powell a toutefois écarté cette possibilité en disant que l'économie américaine se portait bien et que les perspectives étaient "positives". Il a néanmoins évoqué la montée des risques, parmi lesquels les incertitudes sur le Brexit, le ralentissement économique en Europe et en Chine ou encore les discussions commerciales entre Washington et Pékin.
[…]
Le dollar et les rendements des *Treasuries** se sont orientés à la baisse après ces annonces : le billet vert est revenu à son plus bas niveau depuis début février face à un panier de devises de référence et le rendement des bons du Trésor à dix ans cédait plus de huit points de base, en fin de séance, à 2,5245%, au plus bas depuis janvier 2018.
A Wall Street, le recul marqué des valeurs bancaires, dont la rentabilité dépend en partie du niveau des taux, a pesé sur la tendance, l'indice Dow Jones et le Standard & Poor's 500 terminant dans le rouge.
"La Fed a dépassé les attentes du marché en matière de discours accommodant et le dollar en a payé le prix", explique Joe Manimbo, analyste senior de Western Union Business Solutions. "La Fed a opéré une volte-face importante en matière de politique monétaire. Le fait que la Fed jette l'éponge et renonce à toute hausse de taux en 2019 est particulièrement *'dovish'*.*"

**Notes du jury :*
- ***Treasuries** : bons du Trésor.*
- ***dovish** : période économique où on constate une baisse continue et importante des taux d'intérêt.*

Les prévisions économiques revues à la baisse

Les nouvelles prévisions économiques de la banque centrale intègrent la perspective d'un chômage légèrement plus élevé qu'estimé initialement, d'une inflation un peu plus faible et d'une croissance moins dynamique. La Fed a ainsi ramené sa prévision de croissance du produit intérieur brut (PIB) des Etats-Unis pour cette année de 2,3% à 2,1% et la prévision d'inflation à 1,8% contre 1,9%. Le taux de chômage, lui, est attendu à 3,7%, légèrement au-dessus du niveau attendu il y a trois mois. La Fed, qui a procédé à sept hausses de taux sur la période 2017-2018, se dirige vers un taux des "*fed funds"* de 2,6% en fin de cycle de resserrement, un niveau bien inférieur aux références historiques. "Pour l'instant, la Réserve fédérale évoque encore un biais vers un resserrement de sa politique puisqu'elle signale une hausse de taux en 2020. Mais avec la présidentielle en fin d'année et un président Trump enclin à profiter politiquement des défis qu'il lance à la Fed au sujet de la hausse des taux, nous doutons qu'elle ait lieu", commente James Knightley, chef économiste d'ING*.

**Note du jury :*
***ING** : institution financière internationale de bancassurance d'origine néerlandaise.*

« Il faut arrêter de diaboliser la dette publique », entretien avec Thomas Porcher, professeur à la *Paris School of Business*, auteur du Traité d'économie hérétique, Le Temps, 20 juin 2018 (extraits).

Document n° 4

L'Eurogroupe, qui réunit les ministres des Finances des membres de l'Union européenne (UE), doit décider de la sortie de la Grèce de son troisième plan d'aide. Le commissaire européen Pierre Moscovici soutient cet agenda, tout en réclamant « des mesures d'allégement crédibles de la dette grecque qui soient suffisamment fortes ». Cela fait sauter au plafond l'économiste français Thomas Porcher, qui mène un combat acharné contre les politiques d'austérité et ce qu'il appelle la « pensée unique en économie ».

[…]

Le Temps : La dette de la Grèce atteint 176% de son produit intérieur brut (PIB). N'est-il pas urgent de la réduire ?

Thomas Porcher **:** Ce niveau de la dette est dû en partie à la politique d'austérité appliquée dans ce pays. Entre 2009 et 2015, la réduction de 20% de la dépense publique a entraîné une chute de 25% du PIB et la dette est passée de 126 à 177%. Contrairement à l'idée reçue, l'austérité crée de la dette.

Pour vous, le sauvetage de la Grèce par Bruxelles est donc un échec ?

Le problème est plus général. En Europe, rien n'a été fait pour prendre la mesure de nos problèmes. La Grèce a été le premier avertissement : le gouvernement était prêt à négocier, mais il a été écrasé par Bruxelles. Puis il y a eu le Brexit et, récemment, les élections en Italie, où un ministre s'est montré ouvertement hostile à l'euro.

Ce n'est pas en renforçant le système bancaire qu'on va redresser l'Europe. Les vrais problèmes sont l'austérité, ainsi que la concurrence fiscale et sociale visant à prendre des parts à son voisin. La population n'y trouve pas son compte et, en réaction, place des populistes au pouvoir. Pour sauver l'Europe, il faut réorienter profondément les politiques européennes. Le mal est profond. Si rien n'est changé, cela sera très difficile dans les années à venir.

En France, la dette atteint presque 100% du PIB. Cela pèse sur les finances publiques…

Au sujet de la dette, il y a un double discours. Quand il s'agit de baisser la fiscalité des plus riches, comme l'impôt sur la fortune, dont la suppression engendre en France une perte de 4 milliards de rentrées fiscales, alors elle n'est pas un problème. Par contre, quand il s'agit d'investir dans le secteur public et de recruter dans les hôpitaux, alors là on nous explique que l'Etat est endetté et que l'argent ne tombe pas du ciel.

Pourtant, dans l'histoire, nos pays ont usé et abusé de la dette ! Il faut arrêter de la diaboliser. Après la Deuxième Guerre mondiale, celle-ci représentait 200% du PIB et, pour la rembourser, Paris a notamment taxé les revenus les plus hauts. Avoir recours à l'inflation était aussi une option régulièrement appliquée. Des solutions taboues aujourd'hui, dans la mesure où personne n'a suffisamment de courage pour faire une autre politique. Et Emmanuel Macron est en train de brader les biens de l'Etat, alors que ceux-ci constituent un héritage pour les générations futures.

Grâce à son mécanisme de frein à l'endettement, la Suisse a l'un des taux d'endettement public les plus bas du monde, à 30%. Qu'en pensez-vous ?

Il faut bien différencier la dette publique et la privée. Souvent, lorsque la dette publique est faible, la dette privée est élevée. C'est le cas de la Suisse. L'endettement privé n'est pas anodin, car c'est lui qui a provoqué la crise des « *subprimes* » en 2009. Enfin, l'important n'est pas le niveau de dette mais sa soutenabilité. Avec un patrimoine public conséquent, un pays arrive bien à soutenir le financement de sa dette.

Dans vos interventions publiques, vous êtes particulièrement virulent contre les paradis fiscaux, dont la Suisse a longtemps fait partie ?

En France, on pense trop que la Suisse n'est qu'un paradis fiscal. Et pourtant elle a d'autres atouts, notamment sa politique industrielle très forte. Il faut rappeler que la production industrielle par habitant en Suisse est une des plus élevées au monde. Le vrai problème du chômage en France mais également de l'innovation, c'est que notre pays n'a plus de politique industrielle, remplacée par des réformes sur le marché du travail ou des baisses de fiscalité. […]

Vous citez John Maynard Keynes dans votre ouvrage. Pourquoi ?

Je me situe dans sa lignée. Je milite pour une relance de l'économie par la demande, c'est-à-dire la consommation des ménages et l'investissement public, plutôt que par une politique de l'offre. Dans l'histoire, chaque crise économique a provoqué un changement de paradigme. Après la crise de 1929 s'est mis en place le New Deal. Après celle de 1970, le libéralisme s'est imposé. Mais après 2008, rien n'a changé et le système libéral s'est encore amplifié. […]

« Pourquoi la croissance ne stimule-t-elle pas forcément les taux d'intérêt ? », Burkhard Varnholt, Weekly Note de Crédit Suisse, www.allnews.ch, 22 juin 2018 (extraits). **Document n° 5**

Certains investisseurs s'inquiètent de l'accumulation croissante de dettes ainsi que de l'évolution des taux d'intérêt, laquelle diverge fortement des attentes de beaucoup. Il y a pourtant des raisons à ce phénomène. Peut-être l'économie mondiale est-elle simplement plus robuste qu'elle ne le semble ? Néanmoins, même une analyse rationnelle peut parfois mener dans la mauvaise voie. C'est pourquoi le dicton « *Prepare, don't predict* »* est pertinent, notamment dans le cas du conflit commercial actuel. Il arrive même qu'une petite étincelle déclenche un grand incendie. […]

C'est peut-être la question la plus fréquente que me posent les investisseurs : quand l'augmentation des dettes publiques et privées deviendra-t-elle un risque systémique ? Faut-il s'en inquiéter ? Pourquoi ne fait-elle pas grimper les taux à long terme ? Autant de bonnes interrogations. Il y a près de trente ans, lorsque je rédigeais ma thèse de doctorat sur les risques systémiques des marchés financiers, j'ai appris que la plupart des crises financières et des récessions étaient déclenchées par des crises du crédit et des réactions en chaîne. […]

Sur son site Internet, le Fonds monétaire international montre lui aussi les niveaux d'endettement très variables à l'échelle mondiale. *Voir Graphique 2 : Topographie des dettes publiques, (page suivante*).

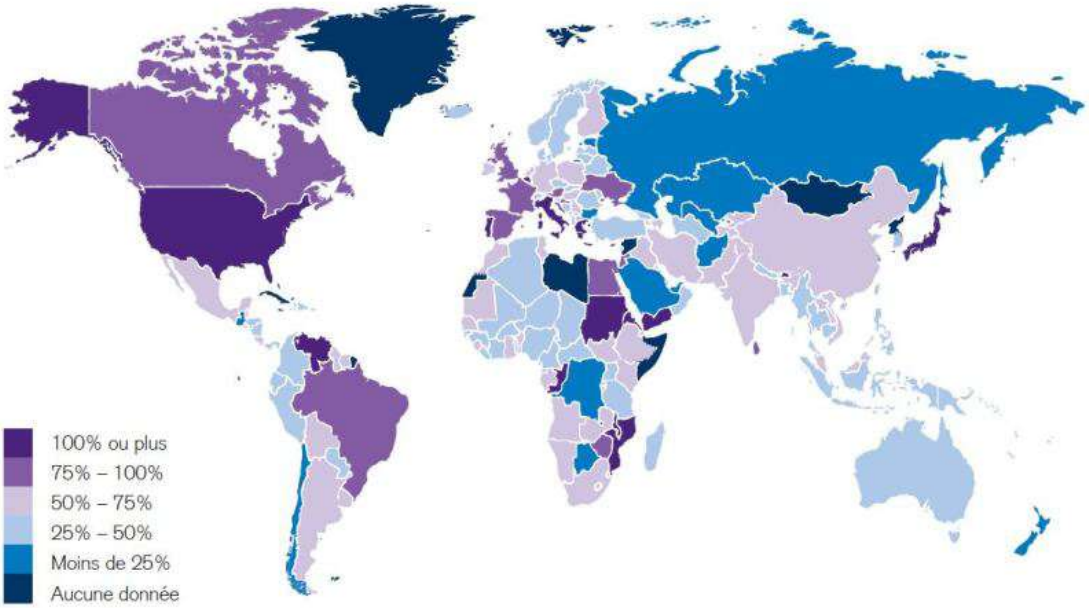
Or la dette publique n'est pas la seule à augmenter, la dette globale suit la même voie (*Voir graphique 3 : Dette globale en comparaison internationale, en % du PIB), (page suivante).* Souvent, les pays dont les pouvoirs publics sont fortement endettés, tels que l'Italie, affichent une dette privée relativement faible. À l'inverse, la Suisse, pourtant très riche, arrive en tête du classement mondial en matière d'endettement privé, ce qui prouve que les dettes ne sont pas forcément le symptôme d'une fragilité financière. Bien sûr, le phénomène helvétique relève d'une volonté politique : en effet, celui qui ne grève pas ses biens immobiliers d'hypothèques est pénalisé sur le plan fiscal. […]

Mais pourquoi l'offre croissante d'emprunts souverains n'induit-elle pas une hausse des taux à long terme ? Il est pourtant prévisible que la vague des obligations d'État va encore grossir. En effet, aux déficits publics s'ajouteront la réduction annoncée des bilans des banques centrales et les déficits des institutions étatiques de prévoyance. « Quand donc les marchés vont-ils réagir à cette situation par une élévation des taux à long terme ?» me demandent des investisseurs presque quotidiennement. Comme déjà évoqué, la question est justifiée.

Cela peut sembler paradoxal, mais pour dire les choses prosaïquement, […] un élargissement de l'offre d'emprunts est négligeable jusqu'à ce qu'il ne le soit plus. En effet, tant que les investisseurs s'attendent à ce qu'un État assure le service de sa dette, les marchés obligataires ignorent souvent les analyses de l'offre et de la demande. Jusqu'ici, l'augmentation des dettes des entreprises n'a pas non plus provoqué de hausse des taux d'intérêt. Ironiquement, la stabilité financière du secteur privé est encore meilleure aujourd'hui qu'il y a dix ans en dépit d'un endettement supérieur. Cette observation est souvent déformée par la focalisation unilatérale sur le gonflement des dettes en valeur absolue. […]

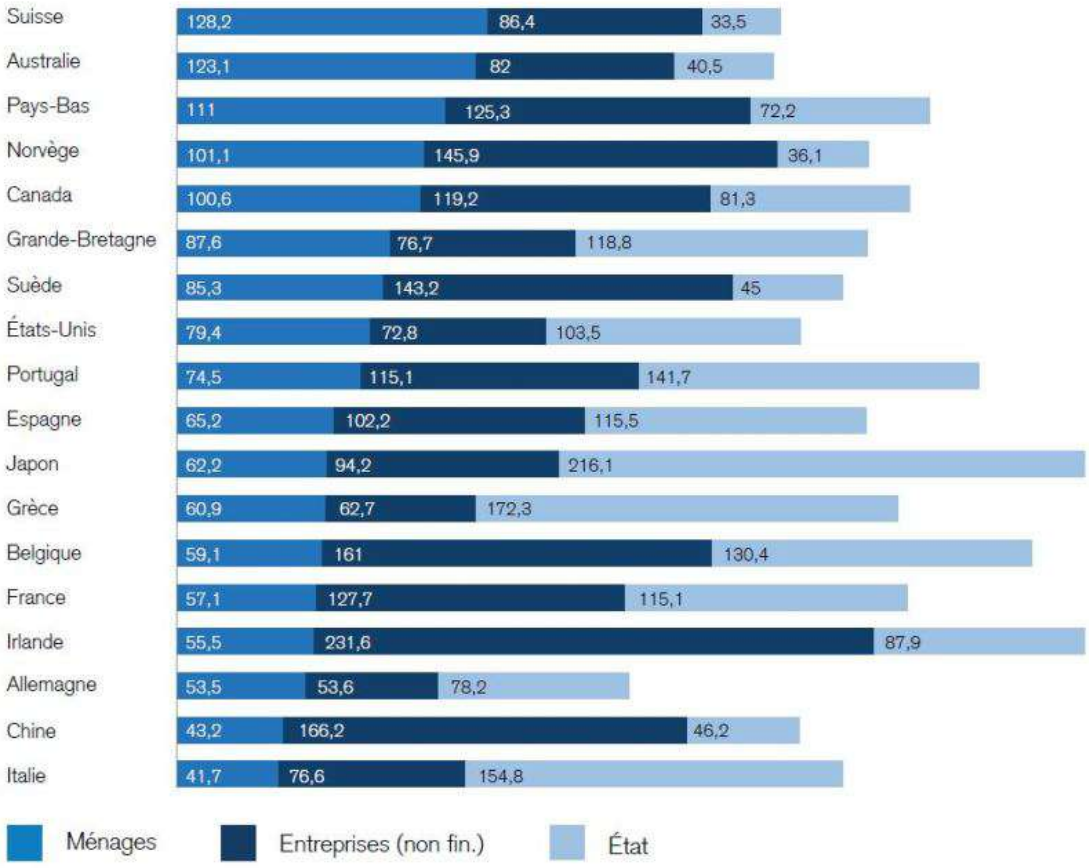
** Note du jury :*
- ***Prepare, don't predict** : ne pas prédire, (se) préparer.*

Graphique 2: Topographie des dettes publiques (en % du PIB)



Source: Fonds monétaire international

Graphique 3: Dette globale en comparaison internationale (en % du PIB)



Source: Banque des règlements internationaux

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

l'ena
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS INTERNE

2ème épreuve d'admissibilité

ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

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

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

SUJET

Déclarée grande cause du quinquennat par le Président de la République le 25 novembre 2017, «l'égalité entre les femmes et les hommes» fera l'objet d'une réunion interministérielle à la rentrée 2019. Administrateur/trice civil/e à la direction générale du Trésor, le(la) conseiller(ère) technique macro-économie et entreprises du ministre de l'Economie et des Finances vous demande de rédiger une note sur l'économie des inégalités femmes-hommes.

A l'aide du dossier joint, vous présenterez les principales inégalités entre les femmes et les hommes en France tant qualitativement que quantitativement et montrerez en quoi leur réduction peut être un levier de productivité et de croissance. Vous proposerez enfin un sujet pour un appel à projet de recherche.

	Documents joints	**Pages**
1.	Tableaux de l'économie française, *Collection INSEE Références*, édition 2019, pages 38 et 39.	1 et 2
2.	« Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes », A. Bozio, B. Dormont, C. Garcia-Penalosa, *note n° 17 du Conseil d'analyse économique*, octobre 2014 (extraits).	3 et 4
3.	« Egalité entre Femmes et Hommes : aspects économiques », B. Majnoni d'Intignano, *rapport du Conseil d'analyse économique 1999*, page 28.	5
4.	« Femmes et hommes, l'égalité en question », Institut national de la statistique et des études économiques, édition 2017, *www.insee.fr* (extraits).	6 à 11
5.	« Domination scolaire des filles : l'ère numérique rebat-elle les cartes ? », Monique Dagnaud, *www.telos-eu.com*, 7 septembre 2017.	12 et 13
6.	« Égalité professionnelle entre les hommes et les femmes : des plafonds de verre dans la fonction publique ? », F. Fremigacci, L. Gobillon, D. Meurs, S. Roux, *Economie et statistique n° 488-489*, 2016 (extraits).	14 et 15
7.	« Féminisation et performances économiques et sociales des entreprises », T. Breda, *Institut des Politiques Publiques rapport n° 12*, décembre 2015 (extrait).	16 et 17
8.	« La dernière ligne droite est-elle la plus longue ? Avantages économiques liés à l'égalité entre les sexes dans les pays nordiques », résumé, *Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*, mai 2018 (extraits).	18 et 19
9.	« Le coût économique des discriminations », rapport à la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et au ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, *France Stratégie*, septembre 2016 (extraits).	20 à 23
10.	« Genre et marché du travail : les apports de l'approche expérimentale », G. Azmat et B. Petrongolo, *Regards croisés sur l'économie 2014/2 n° 15* (extraits).	24

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

Liste des sigles :

BEP :	Brevet d'études professionnelles
BTS :	Brevet de technicien supérieur
CAP :	Certificat d'aptitude professionnelle
CDD :	Contrat à durée déterminée
CFA :	Centre de formation d'apprentis
CNRS :	Centre national de la recherche scientifique
CV :	Curriculum vitae
DEUG :	Diplôme d'études universitaires générales
DUT :	Diplôme universitaire de technologie
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
GIE :	Groupement d'intérêt économique
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
PIB :	Produit intérieur brut
SA :	Société anonyme
SARL :	Société à responsabilité limitée
SAS :	Société par actions simplifiée
SNC :	Société en nom collectif
UE :	Union européenne
USD :	Dollar des Etats-Unis

Définition :

Ségrégation entre les femmes et les hommes : la ségrégation professionnelle ou sectorielle entre les femmes et les hommes rend compte du caractère sexué de certains métiers et secteurs d'activité ou, dit autrement, de la surreprésentation des femmes ou des hommes dans ces métiers et secteurs.

Tableaux de l'économie française, *Collection INSEE Références*, édition 2019, pages 38 et 39. **Document n° 1**

3.8 Femmes et hommes

En France, un an après les élections de 2017, le Sénat est composé d'environ 30 % de femmes, contre 25 % en 2014. Cette augmentation est le résultat de l'application de la contrainte paritaire dans les départements concernés par le scrutin de liste et des effets de la loi interdisant le cumul des mandats. Les élections législatives qui ont eu lieu en 2017 se sont aussi traduites par une forte progression de la **parité** avec 40 % de femmes députées, contre 26 % en 2012.

En 2017, à l'échelle internationale également, des changements positifs ont été constatés au niveau des normes culturelles et sociales qui structurent la participation des femmes aux élections. Alors que moins d'élections se sont tenues en 2017 que l'année précédente, la proportion de femmes occupant des sièges dans les parlements nationaux a sensiblement progressé.

Au cours des dix dernières années, la présence des femmes sur le marché du travail s'est accrue en France (hors Mayotte) : entre 2007 et 2017, leur **taux d'activité** progresse de 3,1 points ; celui des hommes de 1,2 point. Les écarts de taux d'activité restent cependant encore marqués : en 2017, 67,6 % des femmes de 15-64 ans sont actives, contre 75,6 % des hommes.

À l'exception des professions intermédiaires, la répartition des emplois par catégorie socioprofessionnelle diffère fortement selon le sexe. Ainsi, 42,9 % des femmes en emploi occupent des postes d'employés, contre 12,6 % des hommes. À l'inverse, 32,1 % des hommes sont ouvriers, contre 8,6 % des femmes. Les hommes sont plus souvent cadres que les femmes (20,6 %, contre 15,2 %). Ils sont également plus souvent agriculteurs ainsi qu'artisans, commerçants ou chefs d'entreprise. Parmi les salariés, les femmes occupent plus que les hommes des emplois en CDD (12,9 % contre 8,8 %), mais elles sont moins fréquemment que les hommes intérimaires ou apprenties.

En 2017, en France (hors Mayotte), 29,6 % des femmes de 15 à 64 ans ayant un emploi l'occupent à **temps partiel**, contre 7,7 % des hommes. Le temps partiel masculin progresse cependant de façon continue, alors que celui des femmes n'a que faiblement fluctué depuis le début des années 2000. Pour les femmes, la propension au temps partiel augmente avec le nombre d'enfants à charge et ce d'autant plus qu'ils sont jeunes.

Depuis 2013, le **taux de chômage** des hommes (9,5 % en 2017) est plus élevé que celui des femmes (9,3 %). Les femmes appartiennent en revanche davantage au **halo autour du chômage** (4,3 % d'entre elles entre 15 et 64 ans, contre 3,3 % des hommes de cette tranche d'âge en 2017). ■

Définitions

Parité : la notion de parité constitue le fondement des politiques de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes. Au nom de ce principe ont été édictées plusieurs lois visant à réduire les disparités dans les domaines des salaires, de l'emploi, de l'éducation, de la représentation des femmes dans les instances de pouvoir politique et économique.

[…]

Activité et conditions d'emploi selon le sexe et la composition familiale en 2017

en %

	Taux d'activité		Temps complet		Sous-emploi	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Personnes seules	71,4	77,4	77,0	89,9	9,0	4,9
Familles monoparentales	64,7	59,0	69,6	86,2	12,6	7,5
Couples sans enfant	68,4	73,3	73,5	92,3	7,3	2,7
Couples avec enfant(s)	67,8	79,4	67,3	93,9	8,5	2,8
dont : avec un enfant	*70,3*	*79,6*	*71,7*	*93,8*	*8,1*	*2,9*
avec deux enfants	*73,0*	*84,9*	*67,1*	*94,8*	*8,0*	*2,4*
avec trois enfants ou plus	*53,4*	*77,2*	*58,3*	*92,4*	*11,1*	*3,7*
Autres ménages	58,0	66,0	70,3	86,9	12,3	6,4
Ensemble *	**67,6**	**75,6**	**70,4**	**92,3**	**8,9**	**3,5**

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15-64 ans (taux d'activité), personnes en emploi de 15-64 ans (temps complet, sous-emploi).
Source : Insee, enquête Emploi.

Distribution du revenu salarial annuel en 2015

en euros courants

	Femmes	Hommes	Ensemble
1er décile (D1)	2 110	2 930	2 470
1er quartile (Q1)	8 040	11 120	9 250
Médiane (D5)	**16 750**	**20 030**	**18 370**
3e quartile (Q3)	23 630	28 570	26 070
9e décile (D9)	32 270	41 980	37 160
Rapport interdécile (D9/D1)	**15,3**	**14,3**	**15,0**
D9 / Médiane	**1,9**	**2,1**	**2,0**
Médiane / D1	**7,9**	**6,8**	**7,4**

Champ : France hors Mayotte, hors salariés agricoles et apprentis stagiaires, hors salaires versés par des particuliers employeurs.
Source : Insee, Panel tous salariés.

Participation des femmes à la vie politique française

1. Ensemble des communes.
2. Composition du Sénat et de l'Assemblée nationale en novembre 2018.
Sources : Assemblée nationale ; Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes ; ministère de l'Intérieur ; Sénat.

Proportion de femmes élues au parlement dans quelques pays du monde

en % de sièges

	Chambre unique ou basse	2e Chambre ou Sénat
Algérie	26	7
Allemagne	31	39
Arabie saoudite	20	///
Australie	29	41
Bangladesh	20	///
Brésil	11	15
Canada	27	46
Chine	25	///
Espagne	39	38
États-Unis	20	23
Éthiopie	39	32
France	**40**	**32**
Inde	12	11
Indonésie	20	///
Italie	36	35
Japon	10	21
Mexique	48	49
Nigeria	6	7
Pakistan	21	19
Royaume-Uni	32	26
Russie	16	17
Rwanda	61	39
Suède	44	///
Suisse	33	15
Turquie	17	///
UE[1]	**35**	///

1. Parlement européen.
Note : situation au 1er septembre 2018.
Source : Union interparlementaire.

Femmes dans la société et sur le marché du travail dans l'UE

en %

	Femmes pour 100 hommes		Part des femmes avec le niveau de l'enseignement supérieur[1]		Part des femmes de 15 à 64 ans dans la population active	
	2000	2017	2000	2017	2000	2017
Allemagne	104,9	102,8	39,1	44,9	43,9	46,5
Autriche	106,9	103,4	41,0	50,3	43,8	47,0
Belgique	104,5	103,1	51,6	54,5	43,0	46,3
Bulgarie	105,2	105,9	59,5	60,6	46,8	46,6
Chypre	103,3	105,2	48,4	58,1	43,2	48,4
Croatie	107,9	107,2	...	56,9	...	46,2
Danemark	102,3	101,0	51,5	56,7	46,8	47,7
Espagne	104,1	103,8	49,6	53,9	39,7	46,5
Estonie	114,6	113,0	64,1	63,1	48,3	48,1
Finlande	105,0	102,9	55,0	58,3	48,0	48,3
France[2]	**106,1**	**106,5**	**52,8**	**54,7**	**46,0**	**48,1**
Grèce	103,3	106,2	46,7	53,9	39,9	44,6
Hongrie	110,1	109,6	53,2	57,3	44,7	45,6
Irlande	101,3	102,1	51,5	54,7	41,2	46,2
Italie	106,5	105,8	48,9	58,2	38,7	42,9
Lettonie	117,1	117,7	56,9	64,6	48,2	49,8
Lituanie	113,6	117,0	57,8	61,3	49,4	50,5
Luxembourg	103,0	99,1	42,9	50,6	39,9	46,5
Malte	102,0	98,7	39,5	49,9	30,1	40,3
Pays-Bas	102,2	101,5	44,6	51,1	43,3	47,1
Pologne	106,3	106,6	56,7	59,7	46,1	45,0
Portugal	107,3	111,2	59,2	62,2	45,6	49,6
Rép. tchèque	105,5	103,4	43,8	53,0	44,9	44,5
Roumanie	104,5	104,6	45,2	53,3	45,9	42,9
Royaume-Uni	105,3	102,7	46,9	52,7	45,6	47,2
Slovaquie	105,7	105,0	48,2	57,3	45,8	45,4
Slovénie	104,8	101,5	55,2	59,4	46,1	46,8
Suède	102,3	99,4	53,6	57,1	48,0	47,8
UE[3]	**105,4**	**104,6**	**48,1**	**53,7**	**44,0**	**46,3**

1. Femmes âgées de 15 à 64 ans ayant atteint le niveau de l'enseignement supérieur. 2. Source Insee pour la part des femmes dans la population active en 2000. 3. UE hors Croatie pour 2000.
Source : Eurostat (extraction du 26 octobre 2018).

* Note du jury :
En France hors Mayotte, en 2017 le taux d'activité des femmes est de 67,6% contre 75,6% parmi les hommes. Au sein des femmes en emploi, 70,4% d'entre elles sont à temps complet donc 29,6% à temps partiel. Au sein des hommes en emploi, 92,3% d'entre eux sont à temps complet donc 7,7% à temps partiel.

« Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes », A. Bozio, B. Dormont, C. Garcia-Penalosa, *note n° 17 du Conseil d'analyse économique*, octobre 2014 (extraits). **Document n° 2**

conseil d'analyse économique

Antoine Bozio[1], Brigitte Dormont et Cecilia García-Peñalosa[2]

Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 17, octobre 2014

Aujourd'hui en France, le revenu salarial mensuel moyen des femmes est inférieur de 24,5 % à celui des hommes. Deux principales explications aux inégalités salariales entre genres peuvent être mises en avant : le temps de travail et la ségrégation professionnelle.

Les femmes ont une durée mensuelle de travail plus courte et connaissent également de plus nombreuses interruptions de carrière, liées pour l'essentiel à leur situation familiale. Le temps partiel réduit le revenu salarial à cause d'une durée du travail plus courte, mais aussi parce que le temps partiel se traduit par un salaire horaire inférieur, une pénalité qui croît au cours de la carrière, en particulier lorsque celle-ci est discontinue. Au total, le temps partiel est à l'origine d'un écart de salaire mensuel d'environ 11 % entre hommes et femmes.

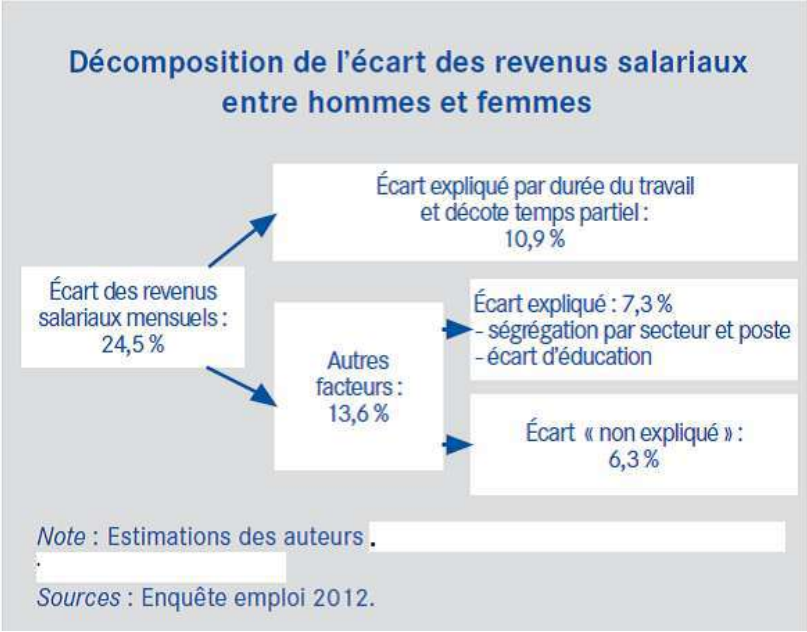
La répartition sexuée des formations initiales, des métiers et des emplois conduit quant à elle à un écart de salaire d'environ 7 % entre hommes et femmes, qui s'ajoute à l'effet du temps partiel et discontinu. Les femmes sont en effet surreprésentées à la fois dans des secteurs et emplois relativement peu rémunérés et dans les niveaux hiérarchiques inférieurs. Cette double ségrégation peut correspondre à un choix délibéré de leur part, mais ce choix est aussi influencé par la prévalence de stéréotypes sexués. Ces derniers peuvent pousser les femmes à s'orienter vers des métiers aux horaires moins contraignants et aux perspectives moins risquées, mais en moyenne moins rémunérateurs, ainsi qu'à moins s'investir dans la compétition et la négociation, postures favorables aux promotions. Si respecter les préférences individuelles est essentiel, il importe aussi, au nom de la justice sociale et de l'efficacité économique, de chercher à modifier les constructions sociales qui se traduisent par des choix différenciés des hommes et des femmes.

Les politiques publiques visant à réduire durablement les inégalités entre genres sur le marché du travail doivent s'attaquer aux causes de leur formation et non se limiter à promulguer des lois rappelant l'égalité juridique des femmes et des hommes.

Le premier axe de l'action publique porte sur la répartition de la prise en charge des activités productives non marchandes (comme le ménage et les soins aux enfants et aux personnes âgées dépendantes) entre la collectivité et les différents membres du foyer. Cette *Note* propose de développer la prise en charge collective des enfants et des personnes âgées dépendantes, réformer la répartition et la rémunération des congés de parentalité afin d'inciter à une répartition plus équilibrée au sein du couple et réformer le quotient conjugal qui, dans certains cas, réduit l'incitation du « second » membre du couple à se porter sur le marché du travail.

Le second axe vise à lutter contre les stéréotypes orientant les choix de formation et de carrière par une meilleure sensibilisation des élèves, des parents et des enseignants. L'impact des quotas étant ambigu, la *Note* préconise que leur application demeure restreinte.

[…]



[…]

1. Mesurer la discrimination salariale

Mesurer correctement la discrimination est une tâche ardue car il faudrait pouvoir comparer les salaires d'individus qui auraient exactement la même productivité et auraient effectué les mêmes choix.

Les mesures directes de discrimination se sont focalisées principalement sur l'embauche et les promotions. Deux approches ont été utilisées pour essayer de mesurer la discrimination. La première, dite méthode du *testing*, consiste à envoyer à des employeurs deux CV fictifs équivalents en tout point à l'exception du sexe ou de l'origine ethnique. Pour la France, ce type d'études montre que le sexe n'a pas d'effet significatif sur la probabilité d'être convoqué pour un entretien, à l'exception des femmes jeunes et sans enfant qui semblent pénalisées pour l'accès aux emplois qualifiés.

Une seconde approche consiste à se concentrer sur de petits échantillons sur lesquels on dispose d'informations très précises. Pour exemple, une étude s'intéresse à l'impact dans les années 1970 et 1980 d'auditions de recrutement dans certains grands orchestres américains réalisées derrière un écran empêchant d'appréhender le sexe du candidat. Ce dispositif apparaît augmenter considérablement l'embauche et la promotion des femmes, montrant ainsi la prévalence d'une discrimination à leur encontre. Pour des périodes plus récentes, il est, par contre, difficile de mettre en évidence ce type d'attitudes discriminatoires. En France, par exemple, les données sur le concours d'agrégation du supérieur en sciences économiques ne montrent pas de différences significatives entre le taux de réussite des hommes et celui des femmes, une fois prises en compte les publications des candidats.

2. Mesurer le travail domestique

Assumé majoritairement par les femmes, le travail domestique représente un nombre d'heures de travail important qui « échappe » à l'évaluation de la production nationale (PIB) car il s'agit d'un travail non rémunéré. Plusieurs études ont cherché à évaluer en unités monétaires la valeur créée par le travail domestique. Les résultats obtenus sont impressionnants : 24 % de PIB supplémentaire en 1997 aux États-Unis, entre 27 et 39 % la même année en Suisse, et 33 % en France. Les mêmes ordres de grandeur sont obtenus à partir des enquêtes « Emploi du temps » en Australie, Bulgarie, Danemark, Finlande, France, Allemagne et Norvège. Bien entendu, ces estimations dépendent de la méthode employée et du champ des activités domestiques prises en compte.

Ces quantifications permettent de montrer l'importance de ce travail qui contribue au fonctionnement de la société et de prendre conscience que des changements dans le partage des tâches entre membres du ménage ou un transfert de leur prise en charge au secteur marchand impliqueraient des réorganisations très importantes. Une question souvent négligée, mais particulièrement éclairante en ce qui concerne les rôles des femmes, est celle de la prise en charge d'un proche dépendant. Les femmes sont plus souvent en position d'aidantes que les hommes – entre 70 et 75 % de l'aide est fournie par des femmes – et en cas de prise en charge lourde, presque la moitié des aidants déclarent avoir dû aménager leur vie professionnelle.

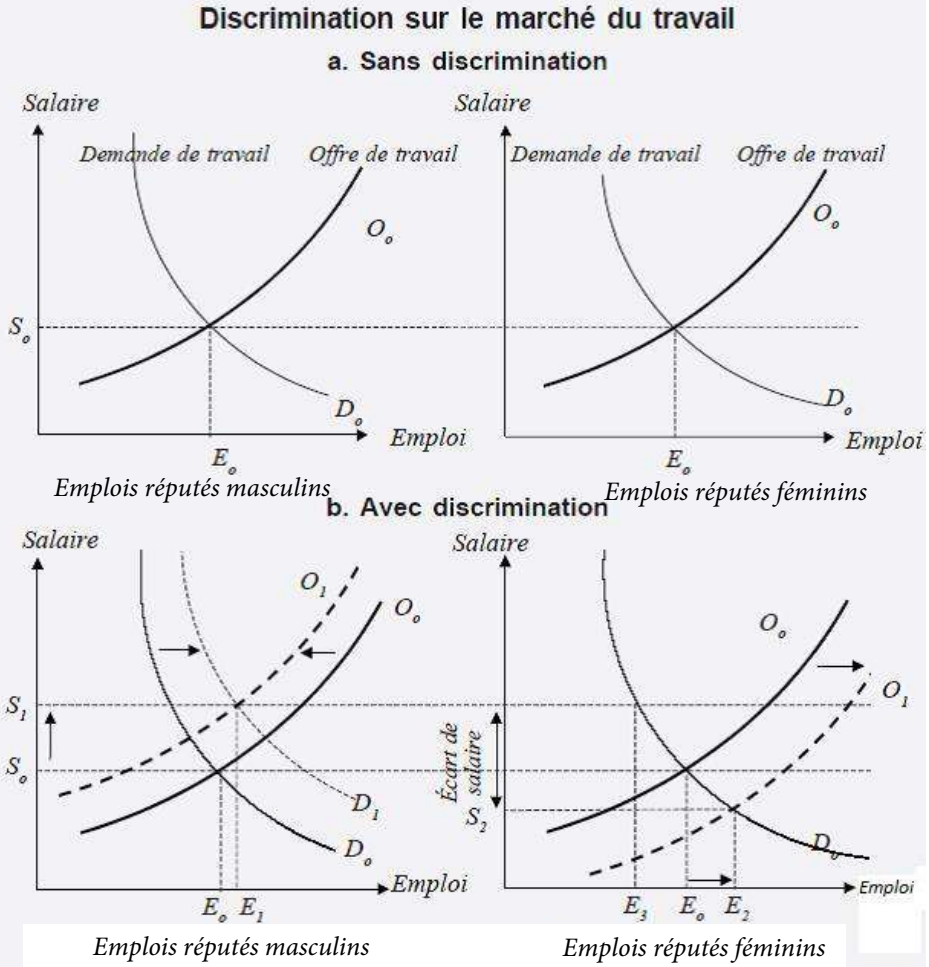
[…]

« Egalité entre Femmes et Hommes : aspects économiques », B. Majnoni d'Intignano, *rapport du Conseil d'analyse économique 1999*, page 28. **Document n° 3**

4. Discrimination, ségrégation et surqualification

La théorie néoclassique de la discrimination (Mills, The Subjetion of Women, 1869 et Becker, 1971) est fondée sur l'idée qu'il existe deux marchés du travail différents, à qualité du travail comparable : le marché des emplois « réputés masculins » et valorisés, et celui des emplois « réputés féminins » et dévalorisés.

Les techniques de production et la protection sociale (au sens large : droit du travail et droits sociaux) se sont combinées pour créer deux marchés du travail et désavantager les femmes dans la société industrielle et salariale du XIX et du XXe siècle. Les emplois réputés qualifiés et bien protégés dans l'administration et les grandes entreprises (salaires élevés, protection sociale généreuse, contrats à durée indéterminée, profils de carrière favorables, faibles risques de licenciement...) sont souvent réservés aux hommes par les employeurs. La réglementation du travail, conçue à l'origine pour l'industrie et pour la grande entreprise, a favorisé ces stratégies.



Note du jury :

- Soit deux sous marchés du travail, celui des « emplois réputés masculins » et celui des « emplois réputés féminins ».
- En l'absence de discrimination (graphique a), le salaire est fixé à (S_0) et l'emploi (E_0), avec une offre de travail O_0 et une demande de travail D_0 égales sur les deux marchés du travail, respectivement celui des « emplois réputés masculins » et celui des « emplois réputés féminins ».

[...]

1. Part des filles et taux de réussite aux principaux diplômes de l'enseignement secondaire

en %

	Part de filles à la rentrée 2015-2016	Taux de réussite au diplôme correspondant, session 2015[1]	
		Filles	Garçons
Collégiens	**48,9**	**89,3**	**83,4**
Lycéens : 2nd cycle général et technologique	**53,8**		
Terminales générales	**56,1**	**92,7**	**89,9**
dont : terminale scientifique (S)	*46,7*	*93,5*	*90,5*
terminale économique et sociale (ES)	*60,1*	*92,5*	*89,3*
terminale littéraire (L)	*79,5*	*91,4*	*87,8*
Terminales technologiques	**48,7**	**91,9**	**89,5**
dont : terminale sciences et technologies de l'industrie et du développement durable (STI2D)	*6,6*	*92,7*	*91,7*
terminale sciences et technologies de laboratoire (STL)	*57,2*	*94,4*	*93,1*
terminale sciences et technologies du management et de la gestion (STMG)	*52,3*	*91,6*	*87,2*
terminale sciences et technologies de la santé et du social (ST2S)	*89,1*	*92,0*	*89,4*
Lycéens : 2nd cycle professionnel	**43,1**		
CAP	**40,2**	**84,8**	**83,1**
dont : CAP de la production	*19,2*	*…*	*…*
CAP des services	*67,3*	*…*	*…*
Terminales professionnelles	**44,2**	**83,7**	**78,0**
dont : baccalauréat professionnel et BMA[2] de la production	*11,9*	*83,1*	*78,2*
baccalauréat professionnel et BMA[2] des services	*65,9*	*83,8*	*77,5*
Apprentis du secondaire (y compris pré-apprentis en CFA)	**29,2**	*///*	*///*

1. Les taux de réussite aux différents diplômes sont calculés sur l'ensemble des inscrits aux épreuves correspondantes.
2. Brevet des métiers d'art.
Champ : France, enseignement public et privé.
Source : MENESR-Depp.

[...]

3. Diplôme le plus élevé obtenu selon l'âge et le sexe en 2015

en %

	25-34 ans		35-44 ans		45-54 ans		55-64 ans	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Aucun diplôme, certificat d'études ou brevet des collèges	11,8	14,7	14,3	16,6	25,3	22,9	38,3	30,6
CAP, BEP ou équivalent	16,6	21,9	17,5	24,8	28,7	37,0	25,2	35,4
Baccalauréat, brevet professionnel ou équivalent	22,3	22,6	20,4	20,8	16,6	13,1	14,0	11,7
Supérieur court[1]	18,0	14,4	22,1	15,7	15,0	11,7	11,4	8,2
Supérieur long[2]	31,3	26,4	25,7	22,1	14,4	15,3	11,1	14,1
Ensemble	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Part de bacheliers ou plus	**71,6**	**63,4**	**68,2**	**58,6**	**46,0**	**40,1**	**36,5**	**34,0**

1. Notamment DUT, BTS, Deug, diplômes paramédicaux et sociaux de niveau équivalent.
2. Notamment licence, master, doctorat, diplômes d'écoles de commerce et d'ingénieurs.
Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 25 à 64 ans.
Source : Insee, enquête Emploi 2015.

[...]

4. Âges médians aux différentes étapes du début de la vie adulte

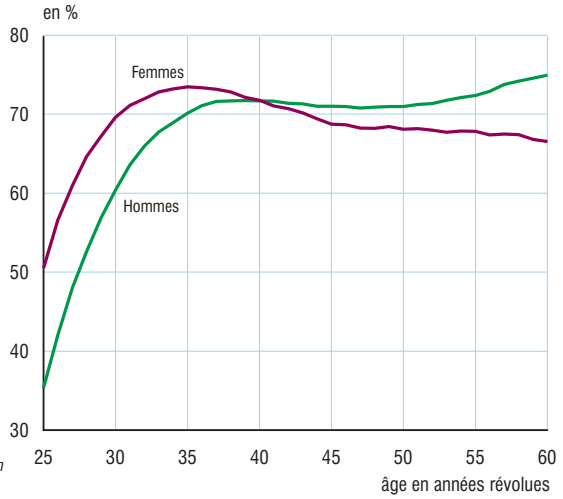
âge en années

	Génération 1948-1957		Génération 1958-1967		Génération 1968-1977		Génération 1978-1988	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Fin des études	16,5	16,8	17,8	17,5	19,3	19,2	19,8	19,7
Premier travail	17,3	16,8	18,6	17,7	20,0	19,3	19,9	19,6
Première relation amoureuse importante	19,0	21,0	18,9	21,2	18,8	20,8	18,4	20,2
Premier départ du foyer parental	19,5	21,0	19,5	20,8	20,1	21,5	19,6	20,9
Première cohabitation en couple	21,4	23,5	21,9	24,5	22,7	25,4	22,5	24,9
Premier enfant[1]	23,8	27,0	26,6	29,8	28,2	31,5	///	///

1. L'âge médian n'est pas renseigné pour la génération 1978-1988 car plus de la moitié des personnes n'ont pas encore d'enfant au moment de l'enquête.
Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 25 à 65 ans en 2013.
Lecture : 50 % des hommes nés entre 1968 et 1977 ont eu leur premier enfant avant 31,5 ans.
Source : Ined-Insee, enquête Épic 2013-2014.

[...]

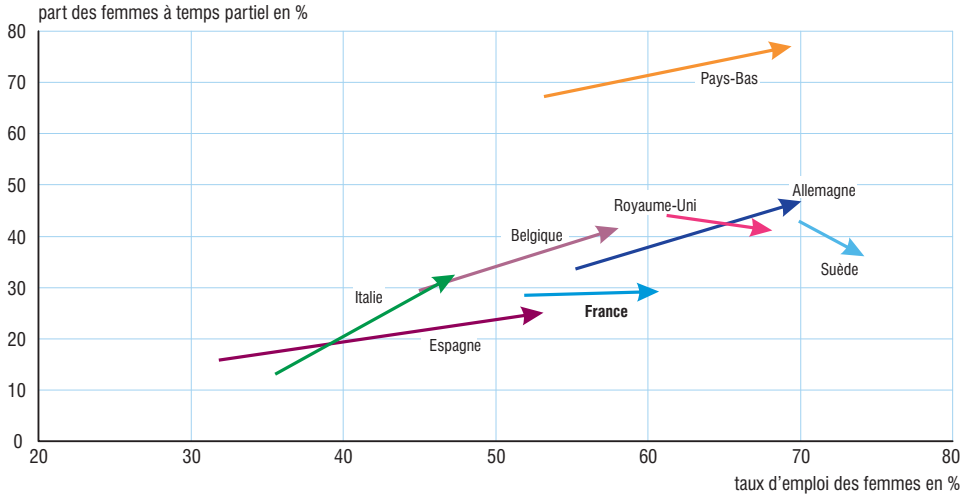
5. Part des femmes et des hommes vivant en couple entre 25 et 60 ans en 2013



Champ : France hors Mayotte, population totale.
Source : Insee, recensement de la population 2013 (exploitation complémentaire).

[...]

2. Évolution du taux d'emploi et de la part du temps partiel pour les femmes âgées de 15 à 64 ans entre 1995 et 2015



Champ : femmes âgées de 15 à 64 ans.
Lecture : en Allemagne, le taux d'emploi des femmes est passé de 55 % à 70 % entre 1995 et 2015 et, parmi les femmes en emploi, 47 % étaient à temps partiel en 2015, contre 34 % en 1995.
Source : Eurostat, enquêtes sur les Forces de travail 1995 et 2015.

[...]

4. Opinions en matière de rôles parentaux et familiaux

en %

	Femmes	Hommes	**Ensemble**
Les mères savent mieux répondre aux besoins et attentes des enfants que les pères (1)			
Plutôt d'accord	47	56	**51**
Plutôt pas d'accord	52	43	**48**
Ne se prononce pas	1	1	**1**
Un couple homosexuel masculin peut élever un enfant aussi bien qu'un couple hétérosexuel (2)			
Plutôt d'accord	46	37	**42**
Ni d'accord ni pas d'accord	18	15	**16**
Plutôt pas d'accord	36	48	**42**
Un couple homosexuel féminin peut élever un enfant aussi bien qu'un couple hétérosexuel (2)			
Plutôt d'accord	50	44	**47**
Ni d'accord ni pas d'accord	18	15	**16**
Plutôt pas d'accord	33	41	**36**
Avoir un travail c'est bien, mais ce que la plupart des femmes veulent vraiment c'est un foyer et un enfant (2)			
Plutôt d'accord	35	39	**37**
Ni d'accord ni pas d'accord	21	23	**22**
Plutôt pas d'accord	44	38	**41**
Être femme au foyer donne autant de satisfaction qu'un emploi rémunéré (2)			
Plutôt d'accord	29	33	**30**
Ni d'accord ni pas d'accord	23	29	**26**
Plutôt pas d'accord	48	38	**44**
À votre avis, pour une femme, la famille est-elle… (3)			
Plus importante que la vie professionnelle	41	40	**41**
Moins importante que la vie professionnelle	3	3	**3**
Aussi importante que la vie professionnelle	54	52	**53**
Ne sait pas	2	5	**4**
À votre avis, pour un homme, la famille est-elle… (3)			
Plus importante que la vie professionnelle	14	19	**16**
Moins importante que la vie professionnelle	29	17	**24**
Aussi importante que la vie professionnelle	54	60	**57**
Ne sait pas	3	4	**3**

Champ : France métropolitaine ; personnes de 18 ans ou plus (1) (2), personnes de référence des ménages et conjoints (3).

Sources : Drees, Baromètre d'opinion, 2014 (1) ; GESIS-Leibniz Institute for the Social Sciences, International Social Survey Programme : Family and Changing Gender Roles IV - ISSP 2012 (2) ; Insee, enquête de conjoncture auprès des ménages (Camme), plate-forme Opinions sur la place des hommes et des femmes dans la société, septembre 2014 (3).

[…]

7. Évolutions entre 2002 et 2012 de l'adhésion à des stéréotypes de genre selon l'âge

7a.

en %

	Dans l'idéal, les femmes devraient rester à la maison (1)		Rôle d'un H. : gagner l'argent du ménage Rôle d'une F. : s'occuper de la maison et de la famille (2)		Le mari et la femme doivent contribuer l'un et l'autre aux ressources du ménage (2)		Être femme au foyer donne autant de satisfactions qu'avoir un emploi rémunéré (2)	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
15-29 ans	28	15	5	3	81	89	27	24
30-39 ans	35	24	12	10	71	77	34	26
40-49 ans	37	21	13	7	71	80	35	28
50-59 ans	45	26	24	11	74	78	33	34
60-69 ans	54	31	33	14	68	83	49	30
70 ans ou plus	73	46	62	34	73	83	54	44
Ensemble	**43**	**26**	**22**	**12**	**74**	**82**	**37**	**30**
Écart-type (classe d'âge)[1]	0,16	0,11	0,21	0,11	0,05	0,04	0,10	0,07

1. L'écart-type correspond à l'écart moyen à la moyenne des individus (ici population par classe d'âge).

Champ : France métropolitaine, personnes de 18 ans ou plus.

Sources : Drees, Baromètre d'opinion, 2002 et 2012 (1) ; GESIS-Leibniz Institute for the Social Sciences, International Social Survey Programme : Family and Changing Gender Roles III & IV - ISSP 2002 et 2012 (2).

[…]

2. Niveau de vie moyen et pauvreté des femmes et des hommes selon le type de ménage en 2014

	Nombre total de personnes	Nombre de personnes pauvres	Taux de pauvreté (en %)	Niveau de vie moyen (en euros/an)
	(en milliers)			
Personnes appartenant à un ménage dont la personne de référence a moins de 65 ans	**49 840**	**7 810**	**15,7**	**22 800**
Personnes seules	**5 800**	**1 100**	**19,0**	**20 900**
Femme seule	2 590	480	18,5	20 100
Inactive	630	180	28,6	16 900
Active	1 960	300	15,3	21 200
Homme seul	3 210	610	19,0	21 500
Inactif	620	200	32,3	16 300
Actif	2 590	410	15,8	22 700
Familles monoparentales	**5 670**	**2 040**	**36,0**	**16 100**
Mère	4 700	1 840	39,1	15 300
Inactive	1 130	790	69,9	11 500
Active	3 570	1 050	29,4	16 500
Père	970	200	20,6	20 100
Couples	**36 320**	**4 130**	**11,4**	**24 400**
Couple d'inactifs avec ou sans enfant	2 150	530	24,7	21 300
Femme active - homme inactif avec ou sans enfant	2 170	360	16,6	22 300
Femme inactive - homme actif sans enfant	1 160	170	14,7	28 300
Femme inactive - homme actif avec enfant(s)	5 110	1 530	29,9	18 800
Couple d'actifs sans enfant	4 620	200	4,3	30 100
Couple d'actifs avec enfant(s)	21 110	1 340	6,3	24 700
Ménages complexes	**2 040**	**550**	**27,0**	**19 500**
Personnes appartenant à un ménage dont la personne de référence a 65 ans ou plus	**12 390**	**950**	**7,7**	**25 100**
Femme seule	2 980	350	11,7	21 000
Homme seul	1 040	120	11,5	24 400
Couple	7 530	400	5,3	26 900
Autres[1]	840	70	8,3	23 900
Ensemble des personnes	**62 230**	**8 760**	**14,1**	**23 300**

1. Familles monoparentales et ménages complexes, ces deux catégories ont été regroupées en raison des faibles effectifs de l'échantillon.
Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré à l'administration fiscale est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Note : sont considérés comme enfants, les enfants célibataires de la personne de référence ou de son conjoint sans limite d'âge.
Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014.

[...]

3. Temps domestique quotidien selon la situation familiale et l'emploi des femmes en 2010

	Ensemble		Tâches ménagères		S'occuper des enfants du ménage		Évolution de l'ensemble par rapport à 1999 (en minutes)	
	Femme	**Homme**	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme
Famille monoparentale	**4h15**	**n.s.**	**3h02**	**n.s.**	**1h13**	**n.s.**	**– 31**	**n.s.**
Couple avec au moins un enfant âgé de moins de 3 ans	**6h16**	**2h33**	**3h14**	**1h15**	**3h02**	**1h18**	**– 6**	**32**
Femme sans emploi[1]	**7h50**	**1h59**	4h20	1h05	3h30	0h54	25	14
Femme à temps partiel	**5h29**	**2h46**	2h47	1h18	2h42	1h28	6	43
Femme à temps plein	**4h57**	**2h57**	2h14	1h22	2h43	1h35	– 18	36
Couple avec enfant(s) âgé(s) de 3 ans ou plus	**4h28**	**1h42**	**3h16**	**1h09**	**1h12**	**0h33**	**– 38**	**15**
Femme sans emploi[1]	**6h17**	**1h38**	4h34	1h04	1h43	0h34	– 33	23
Femme à temps partiel	**4h33**	**1h43**	3h15	1h10	1h18	0h33	– 11	16
Femme à temps plein	**3h34**	**1h42**	2h40	1h10	0h54	0h32	– 21	7
Ensemble des parents	**4h47**	**1h55**	**3h13**	**1h12**	**1h34**	**0h43**	**– 31**	**19**

1. Femme au chômage ou inactive, hors étudiante et retraitée.
Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 à 64 ans, hors étudiants et retraités, avec au moins un enfant mineur dans le ménage.
Lecture : en 2010, les hommes en couple avec un enfant de moins de 3 ans consacrent 2h33 par jour aux tâches ménagères et parentales. C'est 32 minutes de plus qu'en 1999.
Note : les tâches ménagères comprennent les activités de cuisine, vaisselle, ménage, linge (y c. couture), les tâches administratives, les courses et l'entretien divers.
Source : Insee, enquêtes Emploi du temps 1998-1999 et 2009-2010.

[...]

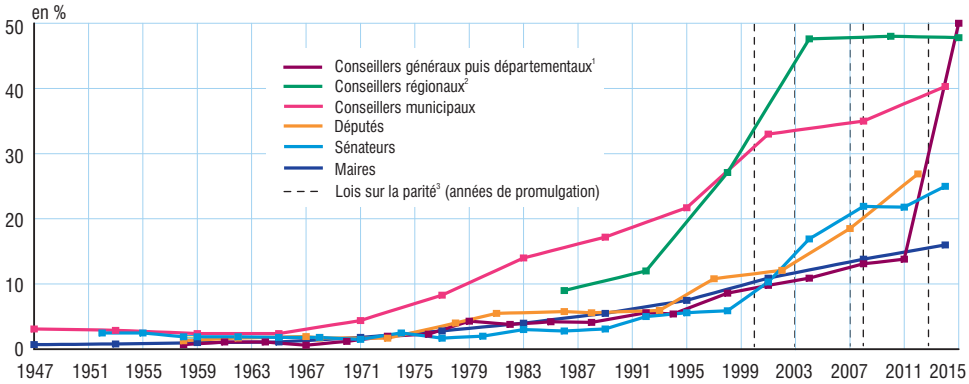
1. Répartition et écart de revenu d'activité des indépendants et dirigeants salariés en 2014

	Effectif total	Part des femmes (en %)	Écart de revenu d'activité annualisé femmes/hommes (en %)
Statut du dirigeant			
Auto-entrepreneur économiquement actif	738 520	40,3	10,5
Non salarié, hors auto-entrepreneur	1 941 630	33,3	22,5
dont : entrepreneur individuel	*1 122 620*	*39,3*	*22,5*
gérant majoritaire de société	*819 010*	*25,0*	*29,7*
Ensemble des dirigeants non salariés	**2 680 150**	**35,2**	**26,9**
Dirigeant de SA ou de SAS	101 610	19,5	33,1
Gérant minoritaire de SARL	68 170	21,6	23,0
Autres (SNC, GIE, etc.)	9 980	29,4	38,8
Ensemble des dirigeants salariés	**179 750**	**20,9**	**31,9**
Nombre de salariés dans l'entreprise (hors dirigeants)			
… Si le dirigeant est non salarié (hors auto-entrepreneurs)			
0 salarié	1 300 440	36,6	16,4
1 salarié	230 860	29,8	24,5
2 à 4 salariés	246 800	26,5	20,1
5 à 19 salariés	146 310	22,0	13,4
20 à 49 salariés	13 830	19,0	22,1
50 salariés ou plus	3 380	26,0	30,9
… Si le dirigeant est salarié			
0 salarié	23 720	22,2	20,2
1 salarié	18 870	22,8	23,3
2 à 4 salariés	33 780	22,0	23,8
5 à 19 salariés	48 650	19,6	26,8
20 à 49 salariés	21 260	18,7	31,9
50 salariés ou plus	33 460	20,7	38,6

Champ : France, ensemble des dirigeants salariés et non salariés au 31 décembre 2014 dans le secteur privé, hors agriculture.
Lecture : fin 2014, les femmes représentent 35 % des dirigeants non salariés ; le revenu d'activité des femmes non salariées perçu courant 2014 est 27 % moins élevé que celui perçu par les hommes non salariés. Note : pour les non-salariés, les taxés d'office sont pris en compte dans les effectifs, mais pas dans les revenus. Le revenu d'activité est annualisé : il est rapporté à la durée d'affiliation dans l'année pour les non salariés et à la durée de paie chez les salariés. Le nombre de salariés dans l'entreprise ne couvre pas les dirigeants, ni les gérants, même s'ils sont salariés. *Source : Insee, base non-salariés 2014, DADS 2014.*

[…]

2. Évolution de la part des femmes parmi les élus locaux et nationaux



1. À partir du scrutin de 2015, les élections cantonales sont remplacées par des élections départementales ; la parité est imposée dans chaque canton.
2. Hors conseillers à l'Assemblée de Corse pour le scrutin de 2012. Les élections régionales 2015 sont organisées au sein des 18 nouvelles régions définies par la loi du 16 janvier 2015 (à l'exception de Mayotte).
3. Il s'agit des lois du 6 juin 2000, du 10 juillet 2000, du 11 avril 2003, du 30 juillet 2003, du 18 décembre 2003, du 31 janvier 2007, du 26 février 2008 et du 17 mai 2013.
Champ : France métropolitaine pour les élections municipales, cantonales et départementales ; France pour les élections régionales, législatives et sénatoriales.
Source : ministère de l'Intérieur.

[…]

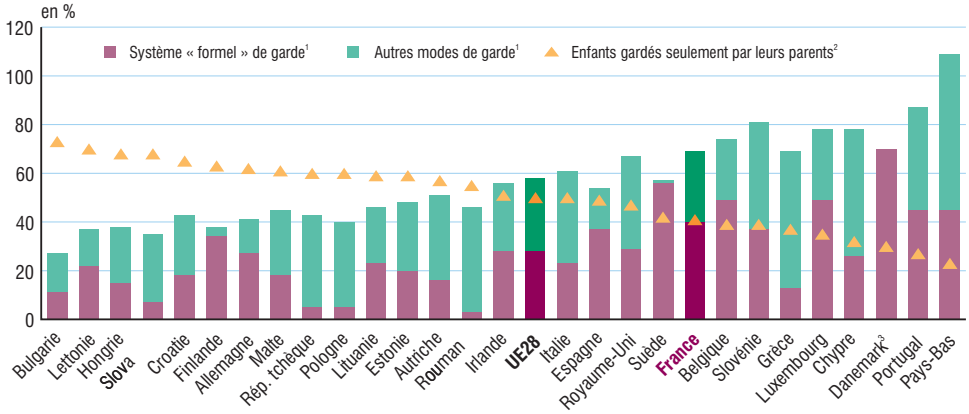
1. Indicateurs démographiques européens en 2014 ou 2015

	Population au 1er janvier 2016 (en milliers)	Part des femmes (en %)[1]	Part des femmes parmi les 65 ans ou plus (en %)[1]	Indicateur conjoncturel de fécondité[2]	Espérance de vie des femmes[2] (en années)	Espérance de vie des hommes[2] (en années)	Écart d'espérance de vie[2] (en années)
Allemagne	82 162	50,9	56,8	1,47	83,6	78,7	4,9
Autriche	8 700	51,1	57,4	1,47	84,0	79,2	4,8
Belgique	11 290	50,8	56,8	1,74	83,9	78,8	5,1
Bulgarie	7 154	51,4	59,5	1,53	78,0	71,1	6,9
Chypre	848	51,4	54,0	1,31	84,7	80,9	3,8
Croatie	4 191	51,7	60,4	1,46	81,0	74,7	6,3
Danemark	5 707	50,3	54,4	1,69	82,8	78,7	4,1
Espagne	46 438	50,9	56,9	1,32	86,2	80,4	5,8
Estonie	1 316	53,2	66,3	1,54	81,9	72,4	9,5
Finlande	5 487	50,8	56,9	1,71	84,1	78,4	5,7
France	**66 628**	**51,5**	**57,5**	**2,00**	**85,4**	**79,2**	**6,2**
Grèce	10 794	51,5	55,8	1,30	84,1	78,9	5,2
Hongrie	9 830	52,4	62,6	1,44	79,4	72,3	7,1
Irlande	4 659	50,6	53,7	1,94	83,5	79,3	4,2
Italie	60 666	51,5	57,1	1,37	85,6	80,7	4,9
Lettonie	1 969	54,1	67,4	1,65	79,4	69,1	10,3
Lituanie	2 889	53,9	66,4	1,63	80,1	69,2	10,9
Luxembourg	576	49,9	55,8	1,50	85,2	79,4	5,8
Malte	434	50,0	55,5	1,42	84,2	79,8	4,4
Pays-Bas	16 979	50,5	54,7	1,71	83,5	80,0	3,5
Pologne	37 967	51,6	61,3	1,32	81,7	73,7	8,0
Portugal	10 341	52,5	58,5	1,23	84,4	78,0	6,4
République tchèque	10 554	50,9	58,6	1,53	82,0	75,8	6,2
Roumanie	19 760	51,1	59,7	1,52	78,7	71,4	7,3
Royaume-Uni	65 341	50,8	54,9	1,81	83,2	79,5	3,7
Slovaquie	5 426	51,3	61,6	1,37	80,5	73,3	7,2
Slovénie	2 064	50,4	59,0	1,58	84,1	78,2	5,9
Suède	9 851	50,0	54,2	1,88	84,2	80,4	3,8
UE28	**510 022**	**51,2**	**57,3**	**1,58**	**83,6**	**78,1**	**5,5**

1. Données au 1er janvier 2015.
2. Données 2014.
Sources : Eurostat (extraction des données en juillet 2016), sauf France (Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil), et population Union européenne (calcul Insee).

[...]

2. Modes de garde des enfants de moins de 3 ans dans l'Union européenne en 2014



1. Les modalités « système formel de garde » et « autres modes de garde » ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Les pourcentages cumulés peuvent donc dépasser 100 %.
2. Correspond aux enfants qui ne bénéficient pas d'un système « formel » de garde, ni d'un autre mode de garde, au moins une heure par semaine.
3. Données non disponibles pour les « autres modes de garde ».
Champ : Union européenne, population des ménages.
Source : Eurostat, EU-SILC 2015 (Statistics on Income and Living Conditions), extraction des données en octobre 2016.

[...]

« Domination scolaire des filles : l'ère numérique rebat-elle les cartes ? », Monique Dagnaud, *www.telos-eu.com*, 7 septembre 2017. **Document n° 5**

La batterie des indicateurs statistiques sur la parité rend perplexe : assiste-t-on à la montée inexorable du pouvoir féminin ? Peut-on malicieusement penser que les hommes ont du souci à se faire ou s'opère-t-il un mouvement plus complexe, laissant entrevoir un repositionnement des hommes en vue de diriger l'ère du futur ? Avènement d'une économie de la disruption et exaltation de l'homme-machine sont en effet des utopies de l'élite masculine. Elite qui, non seulement promeut sa fresque radieuse d'une société « techno-libérale », mais aussi pilote les entreprises high-tech.

Sauvons les garçons !

Des voix s'élèvent pour s'inquiéter de la relégation d'une partie importante des jeunes garçons au sein du système social. Paru en 2009, un livre écrit par un spécialiste de l'éducation cible un sujet passé sous silence, celui de l'échec scolaire des garçons. Dans *Sauvons les garçons* Jean-Louis Auduc écrit : « les garçons sont devenus, en quelques années, le deuxième sexe de l'école et occupent sans conteste la place la plus défavorable au sein du système éducatif, place caractérisée par l'échec scolaire et la sous-qualification massive. »

La polémique sur cette nouvelle énigme des temps modernes reste entière. S'agit-il d'une meilleure intériorisation des attentes du système scolaire par les filles (thèse de Christian Baudelot et Roger Establet dans *Allez les filles*, publié en 1992) ? La féminisation du corps des enseignants et l'absence d'image positive de la masculinité au sein de l'école en sont-elles la cause ? Doit-on dénoncer les modèles éducatifs différenciés, ou désigner les normes sociales de la fabrication des garçons (l'aventure, la compétition et le développement de la force physique) qui les éloignent des premières de la classe ? Doit-on accuser la tendance à la séparation des sexes dans les activités périscolaires ? Toujours est-il que le constat se confirme année après année : le décrochage scolaire [1]est à 60% le fait des garçons.

L'observation des parcours scolaires met en évidence cet ébranlement du statut masculin. Les garçons redoublent davantage que les filles ; ils s'engagent plus souvent (en raison notamment de leurs difficultés scolaires) dans la voie professionnelle ou vers l'apprentissage. Ainsi à 17 ans, 48% des filles sont scolarisées dans la filière générale contre 36% des garçons et 30% d'entre elles suivent une formation professionnelle contre 40% des garçons. L'obtention du bac est différenciée : 83% de filles pour 72% de garçons obtiennent un bac (46% et 34% pour le bac général). Enfin, à la sortie du système éducatif, les femmes arborent encore un palmarès avantageux : 50% d'entre elles finissent avec un diplôme du supérieur contre 40% d'hommes. Elles représentent 51% des docteurs en droit, 58% des licences, 60% des masters, 50% des écoles de commerce, 66% des médecins !

Cette disparité « fatale » prend deux visages pour les garçons. *Primo* ils forment le gros des effectifs de jeunes sans qualification ou peu qualifiés (pour un CAP on note 55% de garçons et 45% de filles). Pourtant dans les faibles niveaux de qualification de type CAP, BEP, ou 1e année d'apprentissage, les garçons s'insèrent aussi bien que les filles[2], parfois mieux ; notamment dans les emplois de production. S*ecundo,* le taux de chômage des garçons tend à augmenter plus vite que celui des femmes : entre 2008 et 2016, il a augmenté de 52% pour les hommes et de 40% pour les femmes. Ces dernières ont davantage tiré profit des créations d'emplois dans le secteur des services, de la distribution et des emplois domestiques, ainsi que dans celui de l'enseignement et de la santé. Elles subissent la crise, mais moins durement que les hommes qui sont davantage présents dans l'industrie[3]. En 2016 et 2017, le chômage des 18-24 ans a été plus élevé chez les garçons que chez les filles.

---

[1] Les décrocheurs du système éducatif, de qui parle-t-on ? Agathe Dardier, Nadine Laïb et Isabelle Robert-Bobée, INSEE, *Portrait social*, « on estime à 16% la proportion des sortants de formation initiale qui quittent le système éducatif sans diplôme de l'enseignement secondaire (moyenne estimée sures sortants en 2009, 2010 ou 2011) : 9% n'ont aucun diplôme et 7% ont seulement le brevet des collèges ». Année sociale 2013.

[2] Ainsi seulement 28% des filles et des garçons sont en emploi sept mois après avoir acquis la formation.

[3] Observatoire de la parité, 2017.

Mais tout cela n'est qu'une partie du tableau de la parité, car, on le sait, le diable se niche dans les détails. Les hommes coiffent en effet les femmes au poteau dans le guidage de la société grâce à deux points forts : leur suprématie scientifique et technique et leur présence dans les écoles d'élite.

Dans le design du futur les hommes sont aux manettes

Situation bien répertoriée, les femmes peinent dans les domaines scientifiques : elles constituent 47% des bachelières de la filière S, près de 30% des élèves des écoles d'ingénieur et 46% des diplômées de doctorat (40% des docteurs en sciences). Mais plus spectaculaire, les hommes dominent totalement les secteurs d'avenir du logiciel et des nouvelles technologies. Ainsi compte-t-on seulement 13% de femmes dans les sections informatiques des écoles d'ingénieur. Dans les nouvelles écoles d'ingénieur-développement, comme Epitech et Epita, le taux d'étudiantes est ridiculement faible : 4,6% de filles pour la première, et 9,07% au sein de la seconde. Dans la fameuse école du code dite École 42 on trouve moins de 10% d'étudiantes. Conséquence, les développeurs en entreprise ne comptent parmi eux que 9% de femmes[4]. Sur le Vieux Continent[5], seules 15% des start-up innovantes ont été fondées par des femmes, et si l'on se tourne vers les 84 licornes[6] américaines recensées en 2015, on ne trouve que 10% de femmes parmi les fondateurs ou cofondateurs.

L'innovation informatique demeure une chasse gardée masculine et les femmes, plutôt que de s'y engager peu à peu comme elles le font pour d'autres secteurs, tendent à la déserter, ou à s'en tenir à distance. Certes, on note une petite amélioration dans la présence des femmes dans les fonctions managériales des entreprises du Net, telle Sheryl Sandberg, directrice générale de Facebook, Nunu Ntshingila qui dirige Facebook Afrique ou Meg Whitman, directrice générale de Hewlett Packard Entreprise. Les femmes pénètrent progressivement l'univers économique du Web – par exemple, en France, le métier de *Community Manager*[7] est occupé à près de 60% par des femmes. Soulignons néanmoins qu'elles marquent le pas dans l'expertise des *Computer Sciences*[8] – les raisons de ce rejet sont bien documentées et mériteraient un autre article.

La cause semble entendue : dans le design du futur les hommes sont aux manettes. De surcroît, s'ils marquent de leur imagination créatrice les infrastructures du numérique, ils imposent tout aussi subrepticement leur pouvoir dans les nouveaux systèmes de gouvernance, tant ils détiennent un magistère technique qu'il est presque impossible de défier.

La féminisation des écoles d'élite, un parcours à la Sisyphe

Autre aspect crucial, les garçons sont davantage présents dans les écoles d'élite et dans les grands corps de l'Etat. Les filles ne constituent que 42% des effectifs des écoles préparatoires aux grandes écoles. L'ENA, qui affichait beaucoup d'ambition en matière de parité par la voix de sa dernière directrice, Nathalie Loiseau (nommée ministre chargée des Affaires européennes dans le gouvernement Philippe) a atteint un score de 45% de filles recrutées au concours de 2014, pour retomber à près d'un tiers au concours en 2016-2017. Enfin, les femmes représentent, en moyenne, un peu moins du tiers des élèves ingénieurs, et à peine 20% des effectifs d'écoles prestigieuses comme Polytechnique ou les Mines. Goût de la compétition, réseautage et sexisme ambiant font le reste : les femmes sont moins présentes dans les établissements qui constituent, en France, l'antichambre du pouvoir.

Derrière l'étendard de la parité, se jouent des évolutions complexes que la magnifique idée de la féminisation de la société – pourtant en voie de marche dans beaucoup de secteurs – occulte totalement.

---

[4] Le salaire des développeurs en 2017. Étude Jobprod portant sur 1820 développeurs.
[5] État des lieux des start-up européennes présenté à Berlin lors de l'*European Start-Up Monitor* en 2016.
[6] Les entreprises dont la valorisation avant l'entrée en bourse excède 1 milliard de dollars.
[7] Métier qui consiste à animer et à fédérer des communautés sur internet pour le compte d'une entreprise.
[8] Sciences de l'informatique.

« Égalité professionnelle entre les hommes et les femmes : des plafonds de verre dans la fonction publique ? », F. Fremigacci, L. Gobillon, D. Meurs, S. Roux, Economie et statistique n° 488-489, 2016 (extraits).

Document n° 6

[...]

Dans l'ensemble de la fonction publique, la rémunération nette moyenne des femmes (en équivalent temps complet) est de 85 % de celle des hommes. Compte tenu des règles statutaires de la fonction publique, cet écart salarial reflète des différences de positionnement des femmes et des hommes dans les grilles salariales. Un positionnement systé-matiquement moins favorable des femmes manifesterait un phénomène dit de « plafond de verre » dans la fonction publique.

Pour étudier cette possibilité, l'article applique une récente méthode de mesure des inégalités entre hommes et femmes. Le décalage relatif des positions des femmes par rapport aux hommes est mesuré par une « fonction d'accès », définie comme le rapport des probabilités pour une femme et pour un homme d'occuper un poste de rang donné dans la hiérarchie des salaires, ces probabilités étant mesurées parmi les femmes et les hommes occupant un poste de rang au plus égal à celui considéré.

Pour l'ensemble de la fonction publique, l'estimation de la fonction est décroissante : pour une femme, la probabilité d'occuper une position de rang médian est de 80 % de celle d'un homme, et elle n'est plus que d'environ 30 % aux rangs les plus élevés. Cela suggèrerait donc l'existence d'un phénomène de type plafond de verre. Toutefois, les estimations révèlent une grande diversité des situations selon le versant de la fonction publique, la catégorie hiérarchique, le stade de la carrière (reflété par l'âge) et selon la profession. Par exemple, pour des titulaires âgés de 40 à 45 ans, il n'y a pas de différence systématique entre les hommes et les femmes parmi les magistrats ou parmi les infirmiers et cadres de santé – voire un avantage aux femmes dans la profession d'infirmier ; au contraire, dans d'autres professions (enseignants, adjoints administratifs) la fonction d'accès est continûment décroissante.

[...]

Dans le cas de la France, plusieurs indicateurs pointent l'existence d'un plafond de verre dans la fonction publique, à l'instar du secteur privé (Daussin-Benichou *et al.*, 2014) et contrairement à l'opinion générale selon laquelle le recrutement par concours et les règles de déroulement de carrière dans ce secteur limiteraient le risque d'inégalité entre les hommes et les femmes (4). Ainsi moins d'un quart des emplois de direction de la fonction publique d'État sont tenus par des femmes, alors qu'elles occupent plus de la moitié de l'ensemble des emplois (Gonzalez-Demichel et Rocher, 2011). Ce constat a conduit depuis quelques années les politiques publiques à s'attaquer à ce déséquilibre. Le décret de 2012 sur les emplois supérieurs (5), oblige notamment les administrations à respecter un quota minimum de personnes de chaque sexe dans les nominations à ces fonctions, quotas fixés à 20 % en 2013 et 2014, 30 % de 2015 à 2017 et 40 % à partir de 2018 (décret du 30 avril 2012).

Il est important de disposer d'un instrument de mesure permettant d'évaluer de manière fiable la raréfaction des femmes dans les emplois les mieux rémunérés. La méthode proposée ici repose sur la comparaison des rangs respectifs des hommes et des femmes dans la distribution des rémunérations de l'ensemble des salariés ; le désavantage des femmes dans l'accès aux positions les plus élevées est mesuré par une "fonction d'accès", définie comme le rapport des probabilités, pour une femme et pour un homme, d'occuper un poste de rang donné, ces probabilités étant mesurées dans la population occupant un poste de rang au plus égal à celui considéré.

C'est cette fonction, couplée avec l'observation de la distribution des rémunérations, que nous utilisons pour réaliser des diagnostics différenciés sur les écarts hiérarchiques entre les hommes et les femmes dans différents champs de la fonction publique.

Comment mesurer le plafond de verre ?

Des mesures précises des déroulements de carrière et des mécanismes sous-jacents au sein de populations spécifiques peuvent être obtenues avec des données individuelles en panel. Par exemple, Pekkarinen et Vartiainen (2006) suivent le devenir d'ouvrier(e)s dans une entreprise finnoise de métallurgie ; ils observent un écart dans les promotions et montrent que le seuil d'exigence requis en termes de productivité individuelle est plus élevé pour les femmes que pour les hommes, si bien que l'efficacité moyenne des femmes promues (comme celles non promues) est supérieure à celle de leurs homologues masculins, alors qu'à l'embauche les deux groupes ont des performances équivalentes. Dans le cas de la France, c'est surtout les promotions dans le milieu scientifique qui ont été étudiées jusqu'à présent : Sabatier (2010), dans le cas des déroulements de carrière à l'Inra, utilise des données longues et conclut à la possibilité d'un plafond de verre et à des critères différents pour les choix de promotion des hommes et des femmes. Bosquet *et al.* (2014) s'interrogent sur la rareté des femmes parmi les professeurs des universités et les directeurs de recherche au CNRS. En utilisant des données de panel pour les sciences économiques et en s'appuyant sur les particularités des modes de recrutement des professeurs d'université dans cette discipline (recrutement par concours d'agrégation), ils avancent l'idée selon laquelle la sous-représentation des femmes dans ce corps administratif est vraisemblablement liée à des différences dans l'offre de travail. Les femmes auraient tendance à moins postuler à des promotions que leurs homologues masculins, peut-être par manque de confiance en elles ou en raison de contraintes familiales (la promotion impliquant très souvent une mobilité géographique).

La mesure plus systématique des différences de positionnement des hommes et des femmes dans les emplois les mieux rémunérés, pour l'économie toute entière ou dans certains secteurs économiques, est généralement menée sur la base de données en coupe. L'approche standard, depuis Albrecht *et al.* (2003), est d'utiliser les régressions quantiles (Koenker et Basset, 1978 ; Buchinsky, 1998), afin de comparer les distributions des rémunérations des hommes et des femmes, nettes des effets de structure, par centile de rémunération (6). Un écart croissant des deux distributions peut refléter le résultat de promotions successives défavorables aux femmes et indiquer l'existence d'un « plafond de verre ». On peut aller un peu plus loin dans l'analyse en appliquant les méthodes de décomposition des écarts de salaire moyen entre deux groupes introduites par Oaxaca (1973) et Blinder (1973) adaptées pour décomposer les écarts aux différents centiles (Machado et Mata, 2000) ; le principe est toujours de comparer les différences des rémunérations de deux groupes, ici aux différents centiles et d'en mesurer la part laissée inexpliquée par les caractéristiques individuelles observées.

[...]

4. *Voir notamment l'analyse d'Edel (2012) sur la mise en place du recrutement par concours dans la fonction publique comme un moyen d'éviter les biais de favoritisme par une sélection anonymisée.*

5. *Les emplois concernés sont ceux de secrétaires généraux, de directeurs généraux, de commissaires, de directeurs d'hôpitaux, les postes territoriaux occupés par des sous-préfets, et de façon générale tous les emplois de direction dans les trois versants de la fonction publique. La pénalité pour non-respect de ces quotas est de 30 000 euros par personne manquante lors de la première phase, 60 000 euros dans la deuxième et 90 000 euros dans la dernière. Une circulaire du 11 avril 2016, en remplacement de celle du 20 août 2012, précise les modalités de mise en œuvre et de déclaration auprès des autorités compétentes.*

6. *Les centiles sont ici ceux des distributions des salaires conditionnelles aux variables explicatives considérées.*

[...]

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Objectifs et contributions de l'étude

- L'idée que la diversité, et en particulier la mixité en termes de genre, puisse affecter le fonctionnement des entreprises émerge dans la littérature managériale anglo-saxonne dès les années 1990. Même si elle peut parfois avoir des effets négatifs, la diversité est généralement considérée positivement : elle favoriserait la créativité, améliorerait la prise de décision et la dynamique de groupe, ou encore aiderait à satisfaire une clientèle elle-même diverse.

- Cette étude a pour objectif d'analyser empiriquement le lien entre la mixité dans les entreprises et leurs performances. La principale contribution est de ne pas se limiter aux performances économiques et financières comme cela est traditionnellement fait : nous examinons également un ensemble de critères « sociaux » ayant trait au fonctionnement des collectifs de travail, à la qualité des relations professionnelles et à la satisfaction des salariés. L'objectif est d'identifier d'éventuels freins à la féminisation liés au fait qu'elle soit socialement mal acceptée ou mal vécue par les collectifs de travail, et notamment par les hommes.

- La seconde contribution est de proposer plusieurs stratégies économétriques pour tenter d'appréhender un effet causal de la mixité sur les performances des entreprises. L'analyse n'est par ailleurs pas limitée à la seule comparaison des entreprises mixtes et non mixtes : l'intégralité du lien entre la proportion de femmes dans les entreprises (ou au sein de leurs directions) et leurs performances est étudié. Enfin, pour les indicateurs disponibles au niveau des salariés, nous proposons une analyse séparée de l'effet de la féminisation des collectifs de travail sur les salariés hommes et sur les salariés femmes.

Résultats principaux de l'étude

- Les directions d'entreprises britanniques de 20 salariés et plus apparaissent plus féminisées que les directions d'entreprises françaises.
- Une plus grande proportion de femmes dans les entreprises et/ou parmi leurs dirigeants n'est pas associée à des performances économiques et financières moins bonnes, que ce soit en France ou au Royaume-Uni.
- Les liens précis entre la féminisation des entreprises ou de leurs directions et leurs performances économiques sont trop faibles pour être détectés avec nos données. L'analyse suggère cependant que ces liens seraient plutôt positifs.
- Il y a une très forte corrélation positive entre la proportion de femmes dans les entreprises britanniques et leurs performances sociales : une plus grande proportion de femmes va de pair avec un salariat plus heureux au travail, qui se déclare plus satisfait sur de nombreux critères, qui fait davantage confiance à ses dirigeants, et qui s'identifie plus à son entreprise.
- Ces relations sont largement tirées par les salariés hommes qui semblent profiter davantage que les salariées femmes de la féminisation de leur environnement de travail. Les femmes sont également plus épanouies dans les environnements plus féminisés (elles font davantage confiance et s'identifient plus à leur entreprise), mais la relation est moins forte que pour les hommes. Nous n'obtenons en revanche pas de relations significatives sur les données françaises.
- Ces corrélations sont généralement robustes à l'utilisation de méthodes statistiques plus sophistiquées susceptibles d'identifier un effet causal de la féminisation sur les performances sociales. Les effets mis en évidence par l'analyse causale sont néanmoins plus faibles. On observe surtout un impact positif de la féminisation des entreprises sur la confiance des hommes envers leurs managers et le fait qu'ils sont moins préoccupés au travail. L'impact sur la satisfaction au travail est plus faible. Nos données ne nous permettent en revanche pas d'identifier de lien positif entre féminisation et performances sociales pour la France.
- Le lien entre la féminisation des directions et la performance sociale des établissements au Royaume-Uni est en revanche légèrement négatif, notamment pour les indicateurs de confiance des salariés envers leur hiérarchie et de qualité des relations professionnelles.

[...]

« La dernière ligne droite est-elle la plus longue ? Avantages économiques liés à l'égalité entre les sexes dans les pays nordiques », résumé, *Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*, mai 2018 (extraits).

Document n° 8

[…]

Encadré 1. Estimation des gains économiques découlant de l'égalité des sexes

Les résultats publiés dans l'ouvrage « *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries** » sont basés sur deux exercices principaux : un exercice de comptabilisation de la croissance pour les estimations rétrospectives de la contribution des changements dans l'emploi et les heures de travail des femmes face à la croissance économique passée, et un exercice de projection pour les estimations prospectives de ce qu'il serait possible d'obtenir de plus en comblant les écarts restants entre les sexes.

La comptabilité de la croissance est une procédure utilisée en économie pour séparer et identifier les sources de croissance économique. L'idée de base est d'utiliser l'information sur les tendances observées dans les indicateurs macroéconomiques pour diviser la croissance en ses principales composantes, c'est-à-dire, selon la théorie macroéconomique standard, soit en travail, capital et productivité totale des facteurs. Si les données le permettent, la contribution de chacune de ces composantes principales peut ensuite être décomposée en leurs propres sous-composantes. Dans *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries** l'accent est principalement mis sur la contribution des femmes au marché du travail. La contribution du travail dans son ensemble est d'abord identifiée, puis elle est ensuite ventilée par sexe. Les estimations qui en résultent donnent une indication de la part de la croissance économique qui peut être liée à l'évolution de la contribution des femmes au travail.

L'exercice de projection s'appuie sur une combinaison du modèle de projection interne de la population active de l'OCDE et sur une version modifiée des modèles de croissance à long terme de l'OCDE (tels que présentés dans les Perspectives économiques de l'OCDE n° 95). Les estimations prennent les projections de base standard de l'OCDE pour la taille de la population active et la production économique, et les ajustent en fonction d'un ensemble donné d'hypothèses sur l'évolution des écarts entre les sexes en matière de participation au marché du travail et d'heures de travail. La période de projection s'étend jusqu'en 2040 — une période modérée qui s'étend suffisamment loin dans l'avenir pour que des changements majeurs dans les écarts entre les sexes soient, au moins, réalisables.

Mais ces deux exercices ont leurs limites. Par exemple, comme nous l'expliquons plus en détail dans le rapport principal, les deux ne tiennent pas compte des effets possibles des changements dans le travail rémunéré sur le travail non rémunéré à domicile, et les deux supposent que la productivité est identique pour tous les travailleurs, quelles que soient leurs caractéristiques. Ils sont également purement mécaniques et supposent que les changements dans la participation au travail et les heures de travail n'interagissent pas avec d'autres intrants (comme le capital physique ou humain) ou n'ont pas d'effets indirects sur ceux-ci.

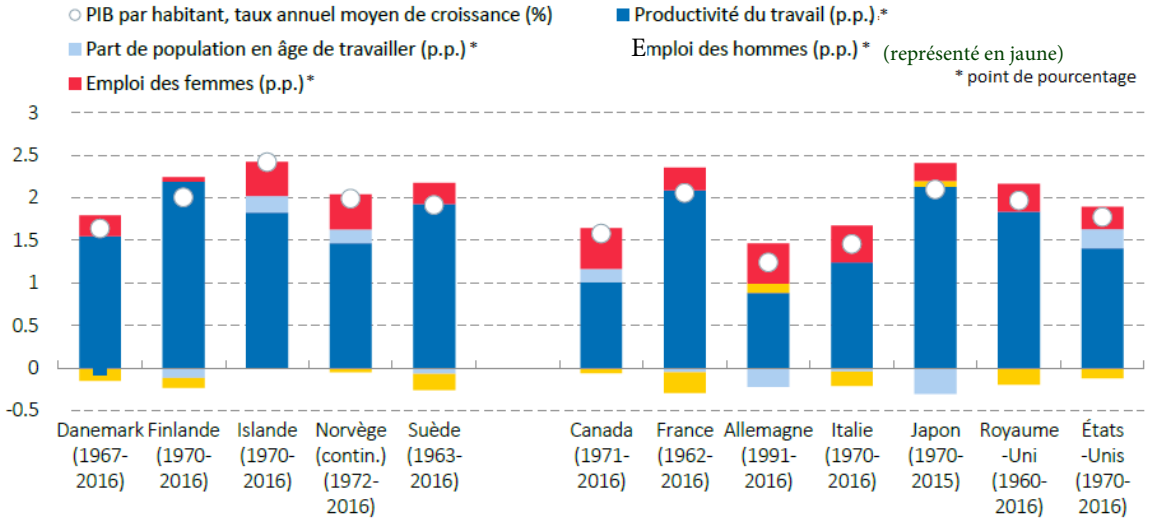
[…]

* Note du jury

Traduction : « La dernière ligne droite est-elle la plus longue ? Avantages économiques liés à l'égalité entre les sexes dans les pays nordiques ».

Graphique 2. L'augmentation de l'emploi des femmes représente une grande partie de la croissance économique

Taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant et ventilation de la croissance en ses composantes principales, les séries les plus longues, les séries disponibles, les pays nordiques et certains autres pays membres de l'OCDE.



Remarques : Estimations fondées sur la décomposition des données des comptes nationaux à l'aide des estimations de l'enquête sur la population active. Les différences dans les périodes couvertes par les estimations moyennes ne sont pas entièrement comparables d'un pays à l'autre, en particulier pour l'Allemagne (1991).

Source : OCDE (2018), *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries* © Éditions de l'OCDE, Paris http://dx.doi.org/10.1787/9789264300040-en (en anglais)

[…]

Note du jury

Le PIB par habitant peut se décomposer en la part de la population en âge de travailler, les parts de l'emploi féminin et masculin dans la population active et enfin la productivité du travail.

Le graphique ci-dessus montre les différentes contributions à la hausse du PIB/tête de ses prinicipales composantes. Ainsi en France, sur la période allant de 1962 à 2016, le PIB par habitant a augmenté de +2% en moyenne par an, la contribution de l'emploi des femmes est de +0,2% environ, celle des hommes de -0,2%, celle de la productivité apparente du travail de +2,1% et enfin celle de la population active de -0,1%.

CHAPITRE 2

ESTIMATION DES GAINS MACROÉCONOMIQUES LIÉS À UNE RÉDUCTION DES DISCRIMINATIONS

Ce chapitre cherche à mesurer le manque à gagner lié aux écarts inexpliqués mis en évidence précédemment. Pour ce faire, on estime les gains qui pourraient résulter d'une réduction de ces écarts, considérés comme des réserves de croissance jusqu'ici inutilisées.

Les discriminations représentent une perte pour les entreprises et ont un coût pour l'économie dans son ensemble (niveau du PIB, conséquences sur les finances publiques). Elles aboutissent à l'exclusion du marché du travail d'une partie de la population en âge de travailler, à une désincitation à accumuler du capital humain et à une mauvaise allocation de la main-d'œuvre. En l'absence de discriminations, la quantité de richesses produites devrait donc être plus importante.

[...]

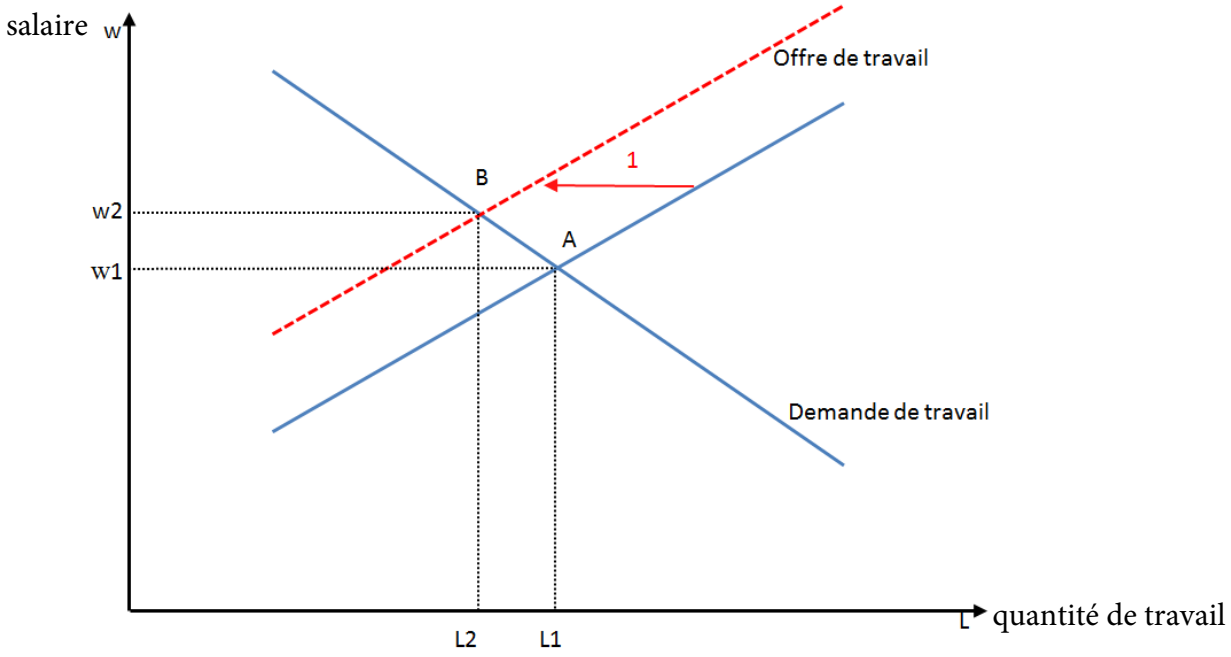
1. Quels gains attendre d'une réduction des discriminations ? Une illustration

1.1. La discrimination sur le marché du travail : une source de perte collective

La discrimination sur le marché du travail peut être représentée par différents mécanismes qui conduisent tous à une perte collective.

Une première approche simple consiste à supposer que la discrimination sur le marché du travail revient à se priver d'une certaine partie de la population en âge de travailler en refusant de considérer les personnes de ce groupe comme travailleurs potentiels. En supposant que l'offre de travail des discriminés et celle des non-discriminés n'interagissent pas, ceci a pour effet mécanique de réduire l'offre de travail *(voir flèche 1 du graphique 11)*. Cette baisse de la courbe d'offre de travail va exercer une pression à la hausse sur les salaires et par conséquent augmenter le coût du travail (passage du point A, salaire w1, au point B avec un salaire w2>w1 sur le graphique 11).

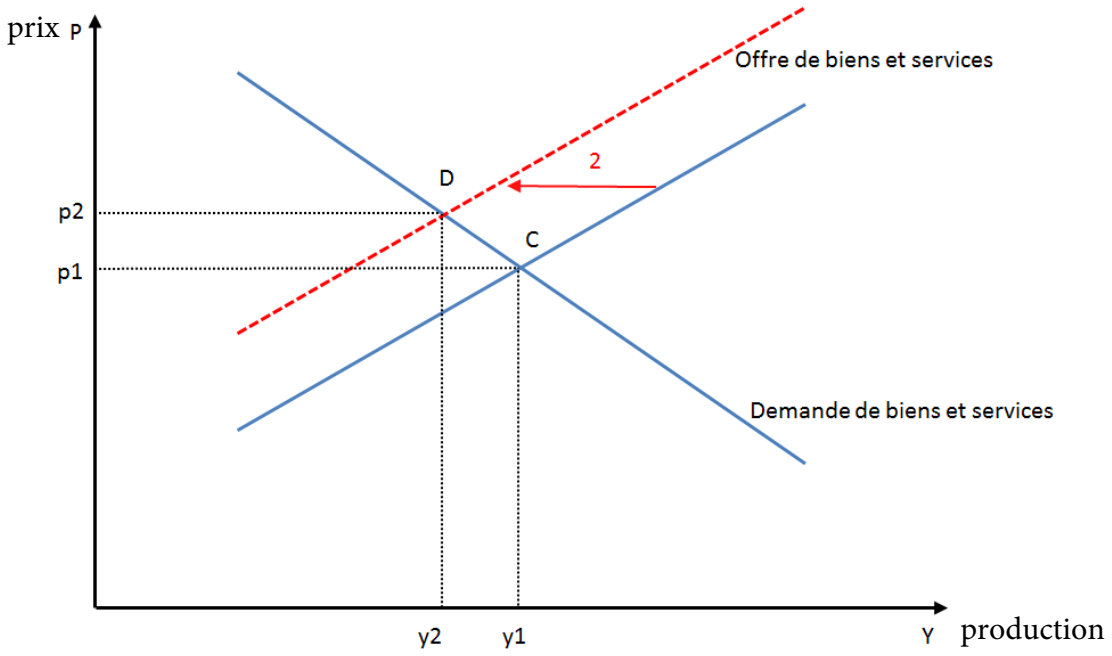
Graphique 11 – Offre et demande de travail



Source : France Stratégie

En retour, le coût de production des biens et services va augmenter, ce qui va déplacer la courbe d'offre de biens et services vers la gauche *(voir flèche 2 du graphique 12)* et réduire le niveau de production d'équilibre en passant du point C au point D sur le graphique 12. Ces déplacements sur les marchés du travail et des biens et services aboutissent à un point d'équilibre où l'emploi est moindre mais mieux rémunéré (gain pour les non-discriminés) et où le niveau de production est plus faible (perte collective).

Graphique 12 – Offre et demande de biens et services



Source : France Stratégie

Dans une seconde approche, nous pouvons considérer une forme de discrimination qui empêche une catégorie de la population d'avoir accès à certains métiers malgré une compétence adéquate. Cette population se replierait sur d'autres métiers. Un marché du travail à deux catégories (qualifiés et peu qualifiés) permet de mettre en évidence les mécanismes. Cette approche conduit à un résultat similaire au cas précédent.

Réduire à compétence égale l'accès d'une catégorie de la population à certains métiers qualifiés entraînera une baisse de l'offre de travail qualifié : les travailleurs qualifiés seront mieux rémunérés (hausse du coût du travail qualifié). Parallèlement, l'offre de travail peu qualifié deviendra plus importante : les travailleurs peu qualifiés seront moins bien rémunérés. De ces distorsions en matière de coût du travail découleront une baisse de la production du bien de qualité supérieure et une hausse de la production du bien de qualité inférieure. In fine, cette situation générera une perte collective.

1.2. Le gâchis des talents, un coût pour la société et les entreprises

Comme nous venons de le voir, les discriminations entraînent une sous-utilisation des individus qualifiés et peu qualifiés, elle-même à l'origine de perte pour l'économie. À ce gâchis de qualifications s'ajoute un deuxième effet étudié plus récemment dans la littérature économique, celui d'un gâchis de potentiel individuel.

Le raisonnement peut être décomposé en plusieurs étapes. On considère une économie où la productivité d'un travailleur dépend des caractéristiques du poste en lui-même d'une part, d'un facteur de talent individuel propre au travailleur d'autre part. On considère ensuite que les individus ont un potentiel plus ou moins élevé, mais qu'au sein de chaque catégorie de la population, la distribution de ces potentiels est en revanche identique. Sous cette hypothèse d'égale distribution des talents au sein de chaque catégorie de la population, l'existence de barrières à l'entrée à des postes élevés a un coût pour l'économie. En réalité, la discrimination empêche les individus à fort potentiel d'atteindre les postes les plus élevés qui se trouvent être occupés par des individus non discriminés moins talentueux. Ceci a un coût pour la société dans son ensemble car l'effet du talent (en niveau) est plus important lorsqu'il s'exerce à un poste élevé.

Certains chercheurs ont appliqué un modèle de ce type à des données américaines : ils estiment que la baisse des discriminations aux États-Unis, en entraînant une meilleure allocation des *talents*, est à l'origine de 20 % de la croissance du PIB par habitant sur une période de cinquante ans (de 1960 à 2008).

D'autres appliquent le même raisonnement pour l'accès des femmes au poste de chef d'entreprise. S'appuyant sur un modèle développé par Robert Lucas, qui inclut une hypothèse sur la distribution des talents individuels, ils mesurent l'effet d'une substitution des hommes par les femmes. La disparition des barrières à l'entrée aux postes de direction fait sortir les hommes les moins talentueux au profit des femmes.

[...]

Cette substitution aboutirait à une augmentation de 12 % de la productivité moyenne des pays européens (de 10 % dans le cas de la France).

Dans ce schéma, l'élargissement du recrutement aux femmes a un effet positif sur la qualité moyenne du chef d'entreprise. Plus généralement, à l'échelle d'une entreprise, il existe un gain à recruter des individus discriminés. Supposons que les hauts cadres recrutés par les entreprises correspondent aux 10 % des salariés de 25 à 59 ans les mieux payés et que, par ailleurs, l'ordonnancement des salaires au sein d'une catégorie particulière d'individus correspond à celui des potentiels (principe de la parade de Pen). Dans ces conditions, si l'on suppose que la distribution des potentiels est la même quelle que soit la catégorie d'individus considérée, alors, à niveau de salaire donné, l'individu appartenant à une catégorie discriminée se révélera plus talentueux qu'un individu de la catégorie non discriminée (puisque les individus discriminés sont par hypothèse sous-représentés au sein du dernier décile de salaire).

Nous proposons une simulation simple de cet effet en utilisant les données de l'enquête Emploi de l'Insee. À partir de cette source, nous mesurons au sein des individus faisant partie des 10 % des salariés les mieux rémunérés de l'économie le rang moyen des individus de chaque catégorie (par sexe, origine et tranche d'âge). Par exemple, le rang minimal pour atteindre les 10 % des postes les mieux rémunérés est plus élevé pour les femmes (89,8) que pour les hommes (81,4) de 40 à 54 ans sans ascendance migratoire.

Pour notre chiffrage, nous calculons le rang moyen, toutes catégories confondues, des individus situés dans les 10 % des salariés les mieux rémunérés. Il ressort à 91 pour les hommes et à 95 pour les femmes. À partir de ce résultat, nous pouvons calculer le gain pour les entreprises à ne pas discriminer. Nous comparons une entreprise qui ne recruterait, parmi les 10 % des salariés les mieux payés, que des hommes et une entreprise qui recruterait des hommes et des femmes dans les mêmes proportions. Le gain pour la seconde entreprise provient du potentiel plus élevé chez les individus recrutés. En prenant l'hypothèse envisagée dans la littérature économique sur la distribution des talents, nous estimons que l'entreprise qui recrute à parité a un gain de 7 % par rapport à l'entreprise qui ne recrute que des hommes.

[...]

« Genre et marché du travail : les apports de l'approche expérimentale », G. Azmat et B. Petrongolo, *Regards croisés sur l'économie 2014/2 n° 15* (extraits). **Document n° 10**

Résumé

Les économistes expliquent généralement les différences de position sur le marché du travail entre hommes et femmes à l'aide de trois facteurs : la discrimination, des préférences différentes ou un écart de productivité. Ces facteurs sont cependant difficiles à démêler les uns des autres. L'approche expérimentale se donne pour but de produire des résultats robustes sur ces questions, et notamment sur l'analyse de la potentielle discrimination sur le marché du travail. Des expériences de laboratoire avec des jeux simples permettent également de tester les hypothèses de plus ou moins grande aversion au risque, ou de préférence pour l'équité. Cependant, il existe encore de nombreux champs inexplorés par les économistes, comme l'explication de la construction de telles préférences, ou leurs conséquences en termes de comportements sur le marché du travail.

[…]

Conclusion

Les expériences offrent une méthodologie nouvelle et précieuse, largement utilisée dans presque tous les champs de l'économie. En économie du genre, l'approche expérimentale offre un moyen de répondre à des questions qui étaient auparavant considérées comme impossibles à traiter à cause du manque de données. Elle permet d'identifier les mécanismes par de nouvelles techniques dans des thèmes traditionnellement réservés aux économistes du travail.

Malgré des progrès récents, certains aspects importants de la différence de réussite entre les hommes et les femmes sur le marché du travail n'ont pas encore été traités de façon expérimentale. Il y a donc de nombreuses opportunités pour la recherche future dans de nombreuses directions sur des sujets tels que la discrimination, les conséquences des différences dans les préférences observées en laboratoire sur le marché du travail, et l'identification de l'origine de ces différences.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

TROISIEME CONCOURS

2ème épreuve d'admissibilité

ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

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

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

SUJET

Administrateur(trice) civil(e) au sein du service des affaires multilatérales et du développement de la Direction Générale du Trésor, vous devez préparer une note pour le Directeur du Trésor dans la perspective d'une réunion à la Banque de France sur l'avenir du franc CFA.

A partir de documents d'experts et en mobilisant vos propres connaissances, il vous est demandé de faire un bilan de l'impact du Franc CFA sur le développement des quinze pays africains de la Zone franc et d'identifier des évolutions possibles en tenant compte de la création récente de l'Eco pour les pays d'Afrique de l'ouest.

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

	Documents joints	Pages
1	La Zone Franc, Note d'information, *Banque de France*, septembre 2017, (extraits).	**1**
2	« Le franc CFA : impact sur les taux d'inflation et de croissance des pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sur la période 1999-2017 », Henri-Louis Vedie, *www.policycenter.ma*, novembre 2018, pages 11 à 24 (extraits).	**2 à 12**
3	« Quel avenir pour le franc CFA ? Redonner à l'Afrique francophone une souveraineté monétaire », Tido Adokou, Hamidou Anne, Vincent Duchaussoy, *L'Hétairie*, note n°15, 11 avril 2018, pages 6 à 13 (extrait).	**13 à 18**
4	« Le franc CFA, un frein à l'émergence des économies africaines ?», Kako Nubukpo, l'Economie politique, *www.cairn.info*, octobre-novembre-décembre 2015, pages 71 à 79 (extraits).	**19 à 23**
5	« L'éco, future monnaie d'Afrique de l'Ouest », Anne Cheyvialle, Figaro Economie, 26 juin 2019	**24**
6	« Huit pays africains abandonnent le franc CFA pour l'Eco », *www.bfmtv.com*, 30 juin 2019	**25**

Liste des sigles

FMI : Fonds monétaire international

PIB : Produit intérieur brut

La Zone Franc, Note d'information, *Banque de France*, septembre 2017 (extraits).

La Zone franc

La Zone franc constitue un espace monétaire, économique et culturel sans équivalent dans le monde, associant la France et quinze États d'Afrique subsaharienne dont quatorze sont regroupés dans deux unions monétaires. Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo sont membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad sont membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). L'Union des Comores est le quinzième membre africain de la Zone franc.

[...] Après l'accession à l'indépendance dans les années cinquante et soixante, la plupart des jeunes États africains ont choisi de rester dans un ensemble homogène, structuré par un système de change commun et un cadre institutionnel contribuant à la stabilité financière. [...]

Les principes fondateurs sur lesquels repose la Zone franc sont au nombre de trois et ont été rappelés dans les conventions de coopération monétaire de 1972 et 1973 [...].

- **La fixité des parités avec la monnaie ancre :** la parité des monnaies de la Zone avec l'euro est fixée comme suit :

  1 EUR = 655,957 francs CFA
  1 EUR = 491,96775 FC

- **La garantie de convertibilité illimitée par le Trésor français :** la convertibilité des monnaies émises par les trois instituts d'émission de la Zone franc est garantie sans limite par le Trésor français ; en contrepartie, les réserves de change sont centralisées.

  Cette centralisation apparaît à deux niveaux : d'une part, les États centralisent leurs réserves de change auprès de leur banque centrale ; d'autre part, les banques centrales sont tenues de déposer une fraction de leurs réserves de change auprès du Trésor français, sur un compte d'opérations ouvert au nom de chacune d'elles. Depuis 1975, ces avoirs bénéficient d'une garantie de change asymétrique vis-à-vis du droit de tirage spécial (DTS). L'État français compense ainsi les pertes de change quand l'euro se déprécie vis-à-vis du DTS.

- **La libre transférabilité :** les transferts sont, en principe, libres à l'intérieur de la Zone.

[...]

BANQUE DE FRANCE
EUROSYSTÈME

« Le franc CFA : impact sur les taux d'inflation et de croissance des pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sur la période 1999-2017 », Henri Louis Vedie, *www.policycenter.ma*, novembre 2018, pages 11 à 24 (extraits).

I – Rappel historique et théorique

A – Rappel historique

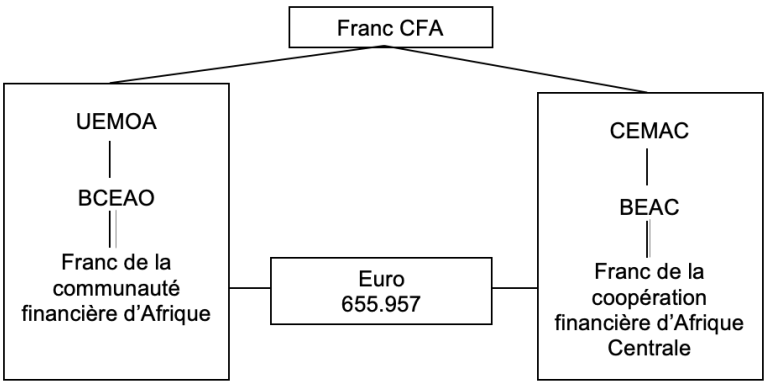
Le franc CFA est né en 1939, juste avant la Seconde Guerre mondiale, mais devra attendre le 26 décembre 1945, jour où la France ratifie les accords de Bretton woods, et procède à sa première déclaration de parité au Fonds Monétaire International (FMI), pour exister officiellement. CFA signifie alors « Franc des colonies d'Afrique », la caisse centrale de la France d'Outre-mer est alors chargée de son émission. Un franc CFA ou comorien vaut alors, partout et toujours, 2 centimes français. Soit encore un franc français s'échangeant contre 50 francs CFA ou comoriens. Enfin, les initiales CFA désignent alors la « Communauté Financière d'Afrique » de sept Etats de l'Ouest mais aussi la « Coopération Financière de l'Afrique Centrale » pour six autres Etats.

En 1958, le franc CFA devient « Franc de la Communauté Française d'Afrique » et, déjà, certains y voient la pérennisation d'un certain colonialisme les conduisant à l'abandonner, comme le Mali, en 1962, et le Madagascar, en 1973. Mais, les difficultés économiques qu'ils vont rencontrer dans les années qui suivent leur départ vont conduire le Mali à réintégrer le système CFA en 1984. En 1985, la Guinée Equatoriale le rejoint, suivi de la Guinée-Bissau en 1997.

Avec l'abandon, par la France, du franc pour l'euro, la libre convertibilité du franc CFA est abolie. Et depuis le 1er janvier 1999, le franc CFA est arrimé à l'euro, avec une parité fixe : un euro égal 655.957 franc CFA. Cette nouvelle parité intègre la seule dévaluation que le franc CFA ait connue, celle du 11 janvier 1994, dévaluation de 50 %, avec désormais un franc CFA = 0.01 francs.

Aujourd'hui, huit Etats d'Afrique de l'Ouest /Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo forment l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) est l'institut d'émission du franc de la communauté financière d'Afrique.

Six autres Etats d'Afrique Centrale /République Centrafricaine, Cameroun, République du Congo, Gabon, Guinée Equatoriale et Tchad forment la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). La Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) a en charge l'émission du franc de la coopération financière d'Afrique Centrale. Le schéma ci-après résume et précise ces différentes appellations, sachant qu'un franc de la communauté financière d'Afrique est égal à un euro divisé par 655.957, égal aussi à un franc de la coopération financière d'Afrique Centrale.



Ce rappel historique permet de constater :

- La possibilité de rentrer et de sortir facilement du système CFA : la Guinée et le Madagascar ont quitté le système CFA pour émettre des francs guinéens et des francs malgaches. Le Mali quitte le système en 1962 pour le réintégrer en 1984
- Le franc CFA ne concerne pas uniquement les pays francophones. La Guinée Equatoriale est de culture hispanisante (espagnole). La Guinée Bissau est de culture portugaise.
- D'autres pays africains utilisent une monnaie dénommée franc, sans qu'elle soit arrimée à l'euro, et sans faire donc partie du système CFA. C'est le cas du franc congolais, du franc djiboutien, arrimés au dollar américain, du franc guinéen dont le change est libre.
- Bien qu'ayant une même parité, le franc de la communauté financière d'Afrique et celui de la coopération financière d'Afrique Centrale ne sont pas interchangeables entre les pays membres de l'UEMOA et ceux de la CEMAC.

B – Rappel théorique

Jusqu'à son arrimage à l'euro, le franc CFA a bénéficié de la libre convertibilité, rendant possible l'échange du franc CFA entre toutes les monnaies, au cours d'un franc français égal à 50 francs CFA jusqu'en janvier 1994, puis d'un franc français égal à 100 francs CFA, suite à la dévaluation de 50 % du franc CFA en 1994. Depuis 1999, la libre convertibilité est abolie, le franc CFA n'étant plus arrimé au franc français, mais à l'euro. Rappelons, ici, les grands principes de la libre convertibilité, ses avantages et ses inconvénients (1), et ceux de la non-convertibilité qui caractérisent l'euro (2).

1 – Une libre convertibilité dans l'esprit des accords de Bretton-woods

Dans les pays membres de l'UEMOA et de la CEMAC, circulent des billets au nom et au graphisme différents, mais avec la même valeur par rapport au franc français. Imprimer du franc CFA revient alors à créer du franc français. La Banque de France va alors exercer un droit de réponse sur les politiques monétaires des pays africains concernés, mais aussi avoir l'obligation de leur fournir les devises nécessaires, en cas de besoin. Afin de faciliter l'ensemble des opérations, la Banque de France centralise les réserves de change de ces pays auprès du Trésor français, à partir d'un compte d'opération au nom de chacune des banques centrales. Ces comptes seront tantôt débiteurs, tantôt créditeurs, générant des mouvements d'intérêt.

Conséquence de cette situation, donnant souvent lieu à débat, les incidences de fluctuation du franc français sur la valeur du franc CFA. Et durant cette période, le franc français connaitra de nombreuses dévaluations dans le cadre autorisé des accords de Bretton-woods. Quand le franc français était dévalué, toutes les autres monnaies convertibles devenaient plus chères, rendant pour les pays CFA leurs produits plus onéreux et leurs dettes en dollars plus coûteuses. En revanche, les exportations de la zone franc devenaient plus compétitives. Ces exportations concernaient principalement des produits agricoles de base (café, coton, bananes, bois, etc…), dont la demande n'était guère élastique, peu sensible, donc, aux variations de prix, rendant l'avantage concurrentiel relativement modeste pour les pays africains. A l'inverse, la France, avec des produits industriels dont l'élasticité des prix était plus forte, en tire davantage intérêt. A partir de 1999, une ère nouvelle s'instaure pour le franc CFA, celle de son arrimage avec l'euro. Pour mieux en comprendre les conséquences, on rappellera les grandes lignes des fondements théoriques de l'Union Monétaire Européenne, selon Robert Mundell, Prix Nobel d'Economie (1999).

2 – Mundell et la théorie des zones monétaires optimales

Ardent partisan de la monnaie unique et de l'euro, dont il est considéré comme le parrain, Robert Mundell va développer une analyse coût-bénéfice de l'union monétaire qui s'applique dans bien des domaines dans les pays de la zone CFA d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale. Parmi les avantages, la réduction des divers coûts de transaction liée à l'existence de monnaies différentes et un gain en liquidité de la monnaie unique, suite à l'élargissement de son aire de transaction. Côté désavantage, celui de la suppression de taux de change entre les différents pays adhérents à l'union monétaire et à la monnaie unique, lesquels taux de change absorbaient souvent les chocs asymétriques rencontrés dans ces pays. En conséquence, Mundell précise certains critères auxquels doit répondre, ou tendre, l'union monétaire, dont l'absence de chocs asymétriques fréquents et de grande ampleur et la liberté de circulation des facteurs de production.

Mais parmi les contraintes de la monnaie unique, c'est la nécessité de limiter l'inflation à son niveau le plus modeste, 2 %. Aussi, en arrimant le franc CFA à l'euro, la première question que l'on se pose est celle des incidences de cet arrimage sur le taux d'inflation des pays CFA d'Afrique Centrale et d'Afrique de l'Ouest, comparé à celui des autres pays non CFA de la zone.

Enfin, autre question, en privilégiant directement, ou indirectement, des taux d'inflation bas, n'a-t-on pas sacrifié la croissance de ces pays ?

II –Une efficacité certaine avec une inflation contenue

Notre démarche est celle de l'analyse statistique, sur la période 1999-2017 du taux d'inflation et du taux de croissance des vingt-cinq pays membres de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest.

A – Un taux d'inflation moyen de 2.45 % pour les pays membres de l'UEMOA et de la CEMAC

On trouvera dans les tableaux (1) et (2) suivants, les taux d'inflation des pays membres de l'UEMOA (tableau 1) et de la CEMAC (tableau 2). Les données retenues sont celles de la Banque Mondiale. Outre le taux d'inflation moyen sur la période 1999-2017, on y trouvera également le taux d'inflation moyen, et par pays, entre 2009-2017, permettant de connaître les incidences de la crise financière sur leurs taux d'inflation respectifs.

1 – Les pays membres de l'UMEOA

Tableau (1) : Taux d'inflation des huit pays membres de l'UMOA sur la période 1999-2007

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Moyenne année
1999	0.3	-1.0	0.7	-2.0	-1.2	-2.8	0.8	0.0	-0.6
2000	4.1	-0.3	2.5	8.6	-0.6	2.9	0.7	1.8	2.4
2001	3.9	5.0	4.3	3.3	5.1	4.0	3.0	3.9	4.0
2002	2.4	2.1	3.0	3.3	5.0	2.6	2.2	3.0	3.0
2003	1.4	2.0	3.3	-3.5	-1.3	-1.6	0.0	-0.9	0.0
2004	0.8	-0.4	1.4	0.8	-3.1	0.2	0.5	0.4	0.0
2005	5.3	6.4	3.8	3.2	6.9	7.7	1.7	6.8	5.2
2006	3.7	2.3	2.4	1.9	1.5	0.0	2.1	2.2	2.0
2007	1.2	-0.2	1.9	4.6	1.4	0.0	5.8	0.9	1.9
2008	7.9	10.6	6.3	10.4	9.0	11.3	5.7	8.6	8.7
2009	2.1	2.6	1.0	1.6	2.4	0.5	-2.2	3.3	1.4
2010	2.3	-0.7	1.2	2.5	1.1	0.8	1.2	1.8	1.2
2011	2.7	2.7	4.9	5.0	2.8	2.9	3.4	3.5	3.4
2012	6.7	3.8	1.3	2.1	5.4	0.4	1.4	2.6	2.9
2013	0.9	0.5	2.5	1.2	-0.6	2.2	0.7	1.7	1.1
2014	-1.0	-0.2	0.4	-1.5	0.8	-0.9	-1.0	0.2	-2.8
2015	0.3	0.1	1.2	1.4	1.4	1.0	0.1	1.8	0.9
2016	-0.9	-0.2	0.7	1.7	-1.8	0.1	0.8	0.8	0.1
2017	2.2	1.5	0.9	ND	0.2	1.0	1.5	2.5	1.2
Moyenne 1999-2017	2.4	-1.9	2.3	2.4	1.8	1.8	1.6	2.3	1.9
Moyenne 2009-2017	1.7	1.1	1.5	1.7	1.3	0.8	0.6	5.0	1.3

==> Ne pas tenir compte de la ligne relative à l'année 2014

Source : Banque Mondiale

[...]

2 – Les pays membres de la CEMAC

Tableau (2) : Taux d'inflation des six pays membres de la CEMAC sur la période 1999-2017

	Cameroun	République trafricaine	Congo	Gabon	Guinée équatoriale	Tchad	
1999	1.8	3.2	4.1	-1.9	-0.3	-8.0	-0.8
2000	1.2	3.5	-0.9	0.5	4.8	3.8	2.1
2001	4.4	4.0	0.0	2.1	8.8	12.4	5.2
2002	2.8	3.0	4.3	0.0	7.6	5.2	3.8
2003	0.6	-3.3	-0.6	2.2	7.3	1.7	2.4
2004	0.2	3.6	2.4	0.4	4.2	5.3	2.6
2005	2.0	4.1	3.0	3.7	5.6	7.8	4.3
2006	5.1	4.4	6.5	-1.4	4.4	8.0	4.5
2007	0.9	5.1	2.6	5.3	2.8	-8.9	2.5
2008	5.3	9.0	7.3	5.2	6.5	10.3	7.9
2009	3.0	2.9	7.4	1.8	4.7	9.9	4.9
2010	1.2	3.5	0.4	1.4	7.8	-2.0	2.0
2011	2.9	5.0	0.7	1.2	4.0	-3.7	1.8
2012	2.9	3.8	6.1	2.6	3.6	14.1	5.5
2013	1.9	2.7	6.1	0.5	2.9	0.1	2.3
2014	1.9	2.5	0.0	4.6	4.3	1.7	2.5
2015	2.8	1.5	4.5	-0.3	1.6	3.6	2.2
2016	0.8	1.7	4.5	2.1	1.4	-1.1	1.7
2017	0.6	3.8	1.8	2.5	ND	0.2	1.7
Moyenne 1999-2017	2.1	3.7	2.9	1.7	4.6	3.1	**3.0**
Moyenne 2009-2017	2.0	3.0	3.5	1.8	3.8	2.5	**2.0**

[...]

B – Un taux d'inflation moyen de 18.6 % pour les onze pays non membres de l'UEMOA et de la CEMAC

Voir les tableaux 3 et 4.

1 – Les huit pays d'Afrique de l'Ouest non membres de l'UEMOA

Tableau (3) : Taux d'inflation des pays de l'Afrique de l'Ouest non membres de l'UEMOA

	Cap Vert	Gambie	Ghana	Guinée	Libéria	Mauritanie	Nigéria	Sierra Leone	Moyenne 1999-2017
1999	4.9	3.8	12.4	ND	ND	4.0	6.6	34.6	11.0
2000	-2.4	0.8	25.2	ND	ND	3.2	6.9	-0.8	5.4
2001	3.3	4.4	32.9	ND	14.1	4.7	18.8	2.1	14.1
2002	1.8	8.6	14.8	ND	10.3	3.8	12.5	3.2	7.8
2003	1.1	17.3	26.6	ND	7.8	5.1	14.0	7.6	12.2
2004	-1.2	14.2	15.6	ND	10.8	10.3	15.0	14.1	11.2
2005	0.4	4.8	15.1	31.6	7.3	12.5	17.0	12.0	14.3
2006	5.3	2.0	10.9	34.6	7.3	6.2	8.2	9.5	10.5
2007	4.4	5.3	10.7	22.8	11.3	7.2	5.3	11.6	9.8
2008	6.7	4.4	16.5	18.3	17.3	7.3	11.5	3.5	10.7
2009	0.9	4.5	19.2	4.8	7.4	8.2	15.5	9.2	7.4
2010	2.0	5.0	10.7	15.4	7.2	6.2	13.7	16.6	9.6
2011	4.4	4.7	8.7	21.3	8.4	5.6	10.8	6.7	8.8
2012	2.5	4.2	9.1	15.2	6.8	4.9	12.2	6.5	7.6
2013	1.5	5.7	11.6	11.8	7.5	4.1	8.4	5.5	7.0
2014	-0.2	5.9	15.4	9.7	9.2	3.5	8.0	4.6	7.0
2015	0.1	6.8	17.1	8.1	7.7	0.4	9.0	6.6	6.9
2016	-1.4	7.2	17.4	8.1	8.8	1.4	15.6	10.8	8.4
2017	3.8	8.3	12.3	8.5	12.8	2.9	16.4	17.2	12.9
Moyenne 1999-2017	2.0	6.2	15.9	16.1	9.5	5.0	11.6	9.5	**9.2**
Moyenne 2009-2017	1.5	5.8	13.6	11.4	8.4	4.1	11.7	9.3	**8.2**

Source : Banque Mondiale

[...]

2 – Les trois pays d'Afrique centrale non membres de la CEMAC

Tableau (4) : Taux d'inflation des trois pays d'Afrique centrale non membres de la CEMAC

	Angola	Congo RD	Sao Tome principe	Moyenne par année
1999	248.0	28.4	12.7	96.0
2000	324.0	51.3	12.2	129.0
2001	152.0	35.9	9.2	65.7
2002	108.0	3.1	10.1	40.4
2003	98.0	1.2	9.7	36.3
2004	43.0	0.4	13.2	18.8
2005	22.0	2.1	17.1	13.7
2006	13.0	1.3	23.6	12.6
2007	12.2	1.7	18.5	10.7
2008	12.0	1.7	31.9	15.2
2009	13.0	0.3	16.9	10.0
2010	14.0	0.7	13.3	9.3
2011	13.0	1.5	14.3	9.6
2012	10.0	0.9	10.6	7.1
2013	9.0	1.6	8.0	6.2
2014	7.0	3.7	6.9	5.8
2015	10.0	1.0	5.2	5.4
2016	32.4	18.2	5.4	18.5
2017	32.0	49.8	3.2	28.3
Moyenne 1999-2017	60.0	10.7	12.7	28.0
Moyenne 2009-2017	15.6	8.6	9.3	11.1

Source : Banque Mondiale

[...]

C – Taux de croissance moyen de 4.35 % pour les pays membres de l'UEMOA et de la CEMAC

1 – Les pays membres de l'UEMOA

Tableau (5) : Taux de croissance des huit pays membres de l'UEMOA sur la période 1999-2007

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Moyenne année
1999	5.3	7.4	1.6	1.0	5.7	-0.5	6.3	2.4	3.6
2000	5.8	1.8	-2.0	5.4	0.0	-1.4	3.0	-0.7	1.4
2001	5.3	6.6	0.1	2.1	15.3	7.1	4.5	-1.6	4.9
2002	4.6	4.3	-1.6	-0.9	3.1	2.9	0.6	-0.9	1.5
2003	3.4	7.8	-1.3	0.5	9.1	5.3	6.6	4.9	4.5
2004	4.4	4.4	1.2	2.7	1.5	0.1	5.8	2.1	2.7
2005	1.7	8.6	1.7	4.2	6.5	4.5	5.6	1.1	4.2
2006	3.9	6.2	1.5	2.3	4.3	5.8	2.4	4.0	8
2007	5.9	5.6	1.7	3.2	3.4	3.1	4.9	2.2	3.7
2008	4.8	8.0	2.5	3.2	4.7	9.5	3.0	2.2	4.8
2009	2.3	2.9	2.4	3.3	4.6	-0.7	2.4	3.5	2.5
2010	2.1	5.3	2.0	4.6	5.4	8.3	4.1	3.9	4.4
2011	2.9	6.6	-4.3	8.0	3.2	2.2	1.7	4.8	3.1
2012	4.8	6.4	10.7	-1.7	-0.8	11.8	4.4	4.8	5.0
2013	7.1	5.8	8.8	3.2	2.3	5.2	3.4	3.9	4.9
2014	6.3	4.3	8.7	0.9	7.0	7.1	4.0	5.8	5.5
2015	2.0	3.8	8.8	6.1	5.5	4.3	6.4	5.3	5.2
2016	3.9	5.9	8.3	6.2	5.8	4.9	6.7	5.3	5.8
2017	5.5	6.7	7.9	5.9	5.3	4.8	6.7	5.5	6.0
Moyenne 1999-2017	4.3	5.7	3.0	3.1	4.8	4.4	4.3	2.9	4.1
Moyenne 2009-2017	4.1	5.3	5.9	4.0	4.2	5.3	4.4	4.2	4.6

Source : Banque Mondiale

[...]

2 – Les pays membres de la CEMAC

Tableau (6) : Taux de croissance des pays de la CEMAC sur la période 1999-2017

	Cameroun	République centrafricaine	Congo	Gabon	Guinée équatoriale	Tchad	Moyenne année
1999	4.2	3.6	-2.3	-8.9	-25.0	0.0	-4.0
2000	3.5	2.4	7.5	-1.8	18.2	-0.8	4.8
2001	4.3	4.4	3.8	2.1	63.3	11.6	14.9
2002	4.2	3.6	4.5	-0.2	19.4	8.4	6.6
2003	4.5	-5.3	0.8	2.2	13.9	14.7	5.1
2004	6.7	5.9	3.4	0.7	37.9	33.6	14.7
2005	2.0	0.9	7.7	2.6	16.7	17.3	7.8
2006	3.4	4.7	6.2	-2.8	7.7	0.6	3.3
2007	4.9	4.6	-1.5	6.0	15.2	3.2	5.9
2008	3.4	2.0	5.5	-3.3	17.7	3.0	5.8
2009	2.1	1.7	8.7	0.1	1.3	4.2	3.0
2010	3.4	3.0	3.4	7.0	-8.9	13.5	3.5
2011	4.1	3.3	3.4	7.0	6.5	0.0	4.0
2012	4.5	4.1	3.8	5.2	8.3	8.8	5.7
2013	5.4	-3.6	3.4	5.6	-4.1	5.7	2.0
2014	5.8	1.0	6.7	4.3	0.4	6.9	4.1
2015	5.6	4.8	2.6	3.8	-9.0	2.7	1.7
2016	4.4	4.5	-2.8	2.0	8.5	-6.2	-0.1
2017	3.1	4.3	-4.5	ND	3.2	-2.9	0.6
Moyenne 1999-2017	4.1	2.6	3.1	1.9	9.1	6.5	4.6
Moyenne 2009-2017	4.2	2.5	2.7	3.3	0.7	3.6	2.8

Source : Banque Mondiale

[...]

D – Taux de croissance moyen de 5.1 % pour les pays non membres de l'UEMOA et/ou de la CEMAC

1 – Les pays d'Afrique de l'Ouest non membres de l'UEMOA

Tableau (7) : Taux de croissance des huit pays d'Afrique de l'Ouest non membres de l'UEMOA

	Cap Vert	Gambie	Ghana	Guinée	Libéria	Mauritanie	Nigéria	Sierra Leone	Moyenne année
1999	11.2	6.4	4.4	3.8	21.7	7.7	0.4	-1.9	6.7
2000	14.2	5.5	3.7	2.3	28.6	-0.4	5.3	6.6	8.2
2001	2.2	5.8	4.0	3.6	2.9	2.0	4.1	-6.3	2.2
2002	5.2	-3.2	4.5	5.1	3.7	0.6	3.7	26.4	5.7
2003	4.1	6.8	5.2	1.2	-30.1	5.9	10.3	9.3	1.5
2004	10.1	7.0	5.6	2.3	2.6	5.7	33.9	6.5	9.2
2005	6.9	-0.9	5.9	2.9	5.2	8.9	3.4	4.5	4.6
2006	7.9	1.1	6.4	1.1	8.0	18.8	8.1	4.2	6.9
2007	15.7	3.6	4.3	6.8	9.5	2.8	6.8	8.0	7.1
2008	6.6	5.7	4.1	4.1	7.1	1.6	6.2	5.3	5.7
2009	-1.2	6.4	4.8	-1.0	5.3	-1.0	6.9	3.1	2.1
2010	1.4	6.5	7.9	4.8	6.1	4.7	7.8	5.3	5.5
2011	3.9	-4.2	14.0	5.6	8.2	4.7	4.8	6.3	5.4
2012	1.0	5.6	9.2	5.9	7.9	5.7	4.2	15.1	6.8
2013	0.8	4.7	7.3	3.9	8.7	6.0	5.3	20.7	7.1
2014	0.6	0.9	3.9	3.7	0.7	5.5	6.3	4.5	3.2
2015	1.0	4.3	3.8	3.8	0.0	1.4	2.6	-20.5	-0.4
2016	3.8	2.2	3.7	10.4	-1.6	2.0	-7.6	6.0	3.1
2017	3.8	3.5	8.5	12.7	2.4	3.5	0.8	4.1	4.9
Moyenne 1999-2017	5.2	3.5	5.3	4.3	5.1	4.5	6.2	5.6	5.0
Moyenne 2009-2017	1.6	3.3	5.6	5.5	4.1	3.6	4.1	4.3	4.6

Source : Banque Mondiale

[...]

2 – Les pays d'Afrique Centrale non membres de la CEMAC

Tableau (8) : Taux de croissance des trois pays d'Afrique centrale non membres de la CEMAC sur la période 1999-2017

	Angola	Congo RD	Sao Tome principe	Moyenne par année
1999	2.2	-4.2	ND	-1.0
2000	3.0	-6.9	ND	-1.9
2001	4.2	-2.1	ND	1.0
2002	13.6	2.9	2.3	6.2
2003	4.5	5.5	6.5	5.5
2004	10.2	6.7	3.8	6.9
2005	20.9	6.1	7.0	11.3
2006	18.1	5.3	9.1	10.8
2007	23.1	6.2	3.2	10.8
2008	13.8	6.2	8.1	9.3
2009	2.4	2.8	2.4	2.5
2010	3.4	7.0	6.6	5.6
2011	3.8	6.8	4.3	4.9
2012	5.1	7.0	3.1	5.0
2013	6.8	8.4	4.8	6.6
2014	4.7	9.4	6.5	6.8
2015	3.0	6.9	3.8	4.5
2016	-0.8	2.3	4.1	0.8
2017	0.7	3.7	5.8	3.4
Moyenne 1999-2017	7.5	4.2	3.8	5.2
Moyenne 2009-2017	3.2	6.0	4.6	4.6

Source : Banque Mondiale

[...]

Le tableau (9), ci-après, fait la synthèse des résultats obtenus par ces vingt-cinq pays dans le domaine de l'inflation et de la croissance, sur la période 1999-2017.

Tableau (9) : Taux moyen d'inflation et de croissance des pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, membres et non membres de l'UEMOA et de la CEMAC

Pays		Taux d'inflation		Taux de croissance	
		1999-2017	2009-2017	1999-2017	2009-2017
Membres de l'UEMOA		1.90 %	1.30 %	4.10	4.60
Membres de la CEMAC		3.00 %	2.00 %	4.60	2.80
	Moyenne	2.45 %	1.65 %	4.35	3.70
Non membres de l'UEMOA		9.20 %	8.20 %	5.00	4.60
Non membres de la CEMAC		28.00 %	11.10 %	5.20	4.60
	Moyenne	18.60 %	9.60 %	5.10	4.60

III – Un système appelé à se réformer

L'analyse de l'inflation et de la croissance des vingt-cinq pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest, depuis l'arrimage du franc CFA à l'euro, montre que les pays ayant choisi cette monnaie ont fait le bon choix. Ce qui ne veut pas dire que le système ne doit pas évoluer, bien au contraire.

A – Des résultats économiques qui témoignent de l'efficacité du système

Avec un taux d'inflation moyen de 1.9 %, pour les pays membres de l'UEMOA, et de 3 % pour ceux de de la CEMAC, il n'y a pas débat, si on les compare aux 9.2 % des pays d'Afrique de l'Ouest non membres de l'UEMOA et aux 28 % des pays d'Afrique Centrale non membres de la CEMAC. Et ce d'autant plus que ces résultats remarquables n'ont pas empêché les pays membres de l'UEMOA de connaitre une croissance de 4.1 %, contre 4.6%, pour ceux de la CEMAC. Certes, ces taux de croissance sont inférieurs de 0.9 % à ceux des pays d'Afrique de l'Ouest non membres de l'UEMOA, et de 06 % à ceux des pays d'Afrique centrale non membres de la CEMAC. Mais, l'écart constaté est trop faible pour considérer que le système CFA a pénalisé la croissance des pays concernés.

Cette absence d'inflation, la solidité du franc CFA avec une parité fixe, est un atout pour ces pays, contrairement à ce que certains ont pu écrire. Ceci pour deux raisons principales : l'inflation pénalise toujours les plus pauvres et une monnaie forte, à parité fixe, est dans la plupart des cas préférable, à l'inverse, pour les pays dont la balance est déficitaire.

1 – l'inflation : une malédiction pour les plus pauvres

Parmi les quatorze pays CFA, huit ont un PIB par habitant inférieur à 1 000 dollars US, dont le Niger (412 dollars), la République centrafricaine (364 dollars US) et le Togo (570 dollars US). Certes, deux de ces pays ont un PIB par habitant très important, la Guinée équatoriale (14 000 dollars) et le Gabon (7 692 dollars). Mais pour ces derniers, malgré un PIB/habitant très élevé en Guinée équatoriale et élevé au Gabon, 50 % au moins de la population est en dessous du seuil de pauvreté. Dans ces pays, si l'absence d'inflation ne les rend pas plus riches, elle n'accentue pas leur pauvreté, pour autant, ce qui serait le cas avec le retour de l'inflation. Aussi, les taux d'inflation à deux chiffres observés dans les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale non CFA accentuent la pauvreté des pays, comme la Gambie (PIB par habitant de 499 dollars US), le Libéria (478 dollars US par habitant), la RD Congo (467 dollars US par habitant), etc…

2 – L'absence d'inflation : la garantie d'une monnaie forte et stable

Parmi les reproches faits au franc CFA, celui d'être surévalué et de pénaliser les pays pour ce qui est de leurs exportations. Ceci est vrai pour les pays exportateurs, dont la balance commerciale est excédentaire. Mais, c'est tout le contraire pour les pays dont la balance commerciale est déficitaire et plus structurellement déficitaire. Or, parmi les vingt-cinq pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest, quatre seulement ont une balance excédentaire : le Gabon, la Guinée équatoriale, le Nigéria et l'Angola. Pour les vingt-et-un autres, la balance est très souvent déficitaire, voire structurellement déficitaire. Aussi, pour ces pays, une monnaie forte c'est d'abord payer moins cher leurs importations, souvent indispensables à leur développement. C'est pourquoi, on peut considérer que pour les douze pays CFA n'ayant pas de balance excédentaire, un franc CFA fort et stable allégera leur balance commerciale. Et cela sans pénaliser le retour ou la pérennisation d'une croissance en marche.

Contrairement à l'analyse de l'ancien Ministre Togolais, Kako Nubukjo, pour qui la stabilité des prix rend plus attractive la pratique de l'importation aux dépends de la production locale, nous pensons que rien ne laisse penser que la dévaluation d'une monnaie permet de doper les exportations au point de compenser le surcoût qui en découle, pour des importations le plus souvent incompressibles en volume.

Par conséquent, l'arrimage du franc CFA à l'euro dans un système de change fixe a incontestablement été un succès et n'a pas été le ralentisseur de croissance, comme dénoncé par certains. S'il y a eu, parfois, ralentissement conjoncturel de croissance, il faut en chercher les causes ailleurs : insécurité, corruption, népotisme de certains, cours des matières premières, etc… Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faut rien changer, comme le rappelle Dominique Strauss Kahn dans une tribune : « Zone franc, pour une émancipation au bénéfice de tous ».

B – La Zone franc : un système en constante évolution

Le rappel historique de l'histoire du franc CFA montre que si l'acronyme CFA reste toujours le même, le système de la Zone franc n'a cessé d'évoluer depuis 1945 et doit, bien sûr, continuer de le faire.

Evolution dans son appellation : franc des colonies d'Afrique, puis franc de la communauté française d'Afrique, etc… Evolution dans le nombre de pays adhérents au système : certains partent définitivement, d'autres partent pour y revenir. Evolution dans son principe de convertibilité : hier celui d'une libre convertibilité, aujourd'hui convertibilité abolie. Evolution dans son ancrage et sa parité : ancrage avec le franc français hier, avec l'euro aujourd'hui.

L'évolution est au cœur de ce système. Mais, avant de voir quelles pourraient être, dans l'immédiat, ses nouvelles évolutions, encore faut-il rappeler certaines vérités, comme l'a fait Dominique Strauss Kahn.

1 – Les vérités de Dominique Strauss-Kahn

On insistera, ici, essentiellement sur celle qui va à l'encontre des critiques de certains experts africains, considérant que la France s'enrichit avec les réserves CFA déposées auprès de sa banque centrale, ainsi que sur les acquis des unions monétaires africaines.

Concernant la détention de réserves monétaires africaines par le trésor français, elles sont la contrepartie du risque financier assumé par la France, comme le sont les réserves euros, déposées auprès de la Banque centrale européenne. Dans le cas du franc CFA, la France, rappelle-t-il, assure seule le risque financier du système, sans rémunération quelconque. Et il est regrettable que l'opinion africaine n'accorde guère de crédit à cette couverture gratuite du risque lié au système. Et ce, d'autant plus que l'avantage tiré de la parité fixe CFA/euro ne profite bien sûr pas qu'à la France mais s'étend aux autres pays de la Zone euro.

S'agissant des acquis incontournables du système, cela concerne la maîtrise de l'inflation et l'arrimage à une grande monnaie internationale qui ne saurait être remise en cause.

2 – Quelles réformes ?

Celles-ci ne doivent bien sûr pas se réduire ou se limiter aux symboles comme celui d'abandonner l'appellation franc CFA, même si cela ferait taire certaines critiques, injustifiées, d'un retour à un quelconque néo-colonialisme avec l'arrimage du franc CFA à l'euro. Pourquoi alors ne pas le dénommer euro-CFA, qui sur le fonds, reconnaissons-le, ne changerait rien.

Beaucoup plus importante nous semble être la faiblesse de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale. Région de traditions d'échanges, l'Afrique de l'Ouest connait aujourd'hui encore un marché commun inachevé. Toute décision/action permettant son achèvement ira dans le bon sens. De même, en Afrique centrale, régions de forêts, aux échanges traditionnellement limités, le marché commun demeure essentiellement nominal, sous l'empire de la rente pétrolière. Toute action visant à en diminuer l'importance ne pourra être que profitable au système.

Enfin, pour moderniser la Zone franc et le système CFA, il faudra revoir la réattribution des sièges détenus par la France dans les conseils d'administration des banques centrales africaines, l'ouvrant davantage à des administrateurs issus d'autres pays européens, si l'ancrage du franc CFA demeure l'euro. Toujours si l'ancrage demeure l'euro, ce que nous souhaitons, on peut imaginer alors la tenue d'un sommet annuel Union européenne (Zone euro) / Afrique (Zone franc), montrant que l'ancrage CFA n'est pas seulement français, mais européen. Certains experts vont plus loin, proposant d'ancrer le franc à un panel de monnaies tenant compte des différents partenaires commerciaux. Pour nous, ce n'est pas l'urgence du temps présent. Et cela compliquerait un système que certains critiquent déjà pour son opacité.

———————————————————

A travers les critiques faites au franc CFA, on retrouve un débat ancien, celui qui oppose monétaristes et keynésiens, avec une seule question, celle de savoir qui sera le plus profitable pour dynamiser l'économie africaine, une inflation modérée ou une forte inflation ? La réponse à cette question ne saurait se résoudre au seul débat franc CFA, disparition du franc CFA. La seule certitude du système CFA, est son efficacité dans la lutte contre l'inflation. C'est un résultat essentiel à défaut d'être suffisant.

« Quel avenir pour le franc CFA ? Redonner à l'Afrique francophone une souveraineté monétaire », Tido Adokou, Hamidou Anne, Vincent Duchaussoy, *L'Hétairie*, note n°15, 11 avril 2018, pages 6 à 13 (extrait).

[...]

Deux Francs CFA ?

La crise qui a frappé la gouvernance de la zone euro à la suite de la crise financière de 2007 a mis en relief la difficulté de définir et de mettre en œuvre une politique monétaire commune à de nombreux États, aux économies nécessairement hétérogènes. Les Etats africains connaissent un problème similaire, et les économies nationales une hétérogénéité non moins importante : on trouvera sans peine bien plus de différences - et donc de possibles divergences - entre les économies ivoiriennes et nigériennes, centrafricaine et équato-guinéenne, qu'entre l'Allemagne et la Grèce.

La situation générale est, dans le cas de la zone franc, rendue plus complexe par l'existence de deux zones monétaires en une. Il existe, on l'a dit, deux francs CFA distincts, gérés par deux banques centrales distinctes, selon des modalités de gouvernance distinctes. Ils bénéficient certes de la même parité avec l'euro, mais ne sont pas convertibles directement entre eux et, depuis 1993, aucune des deux unions n'accepte les billets émis dans l'autre.

Pour soutenir le cap d'une souveraineté monétaire retrouvée et d'une politique monétaire au service du développement économique des États, des chemins différents s'offrent :

- 1/ une **disjonction plus prononcée des deux francs CFA** en vigueur en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale ;
- 2/ un **renforcement de la convergence entre les deux zones monétaires** afin de constituer une taille critique pour s'apporter un soutien mutuel en cas de choc. Elle suppose, en revanche, la définition d'un cadre politique probablement plus rigoureux.

La création de deux monnaies distinctes permettrait une meilleure identification des deux unions monétaires

La **création de deux monnaies distinctes** – que pourrait rendre plus visible le processus de changement de nom du franc CFA par nous proposé – permettrait une meilleure identification des deux unions monétaires précitées.

Il est de notoriété publique que le FMI considère comme surévalué le franc CFA de la CEMAC. De fait, nombre d'États membres de cette organisation connaissent une situation financière difficile[7] pour laquelle le Fonds monétaire international maintient des perspectives négatives[8]. En conséquence, la directrice

[7] "FMI : la CEMAC, loin d'être tirée de son bourbier économique", *La Tribune Afrique*, 20 décembre 2017. En ligne : https://bit.ly/2Dm7Fl2

[8] Cf. https://www.imf.org/fr/News/Articles/2017/12/18/pr17506-imf-executive-board-concludes-annual-discussions-on-cemac

générale du FMI menacerait la CEMAC d'instituer une réévaluation de la parité de son franc CFA en contrepartie de la négociation de nouveaux programmes d'aide à ses États, bien que la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) démente officiellement toute discussion de cet acabit avec les institutions internationales[9].

Il n'en reste pas moins qu'une disjonction plus marquée des deux francs CFA aiderait chaque zone monétaire à mener une politique monétaire plus souple, plus conforme aux caractéristiques économiques des États qui les composent.

Aujourd'hui, la zone franc est en réalité une zone monétaire unique, composée de deux unions régionales au sein desquelles seules quelques modalités de gouvernance des institutions financières diffèrent. Le passage à deux zones monétaires véritablement distinctes composées de six et huit États partageant deux monnaies distinctes avec des parités différentes, atténuerait quelque peu l'hétérogénéité propre aux unions monétaires.

La zone franc est en réalité une zone monétaire unique, composée de deux unions régionales au sein desquelles seules quelques modalités de gouvernance des institutions financières diffèrent

Elle sera toutefois difficile à obtenir, car les États d'Afrique centrale considéreront probablement qu'une telle mesure reviendrait à mettre en lumière la faiblesse relative de leurs institutions monétaires et de leur degré d'intégration, en comparaison de l'Afrique de l'Ouest. Il convient donc probablement d'accompagner cette mesure d'un plan d'aide spécifique de la zone CEMAC, afin d'assurer la crédibilité internationale de sa future monnaie. D'autant que les critiques émises à l'égard du franc CFA ne concernent pas uniquement la monnaie en tant que telle, mais aussi sa gestion à l'échelle des sous-régions.

À l'opposé, on pourrait imaginer que **les États africains membres de la zone franc décident de rompre progressivement la frontière invisible qui sépare les deux unions monétaires qui la composent**. Il est vrai que la zone CEMAC demeure économiquement plus fragile que la zone UMOA en raison de l'ultra dépendance de la majorité des États d'Afrique centrale au cours du pétrole.

De fait, les États membres de l'UMOA envisagent la création d'une monnaie unique à l'échelle de la CÉDÉAO[10] à l'horizon 2020. Mais sa réalisation effective semble très hypothétique dans la limite des échéances fixées. À moyen terme, une éventuelle monnaie commune, unité de compte utilisée principalement pour les paiements interbancaires en Afrique de l'Ouest, paraît davantage réalisable, même si l'échéance de 2020 semble vaine tant le projet manque à la fois d'un calendrier précis et de solutions concrètes.

[9] "Cemac : craignant une crise économique, le FMI intervient de plus belle", *Jeune Afrique*. En ligne : https://bit.ly/2E1SZXA

[10] Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Elle regroupe les principaux Etats anglophones comme francophones de la région : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

En considérant donc que ce projet n'a aucune chance réelle de voir le jour dans un avenir proche, le rapprochement des deux unions monétaires de la zone franc pourrait bénéficier aux deux entités. Celui-ci permettrait notamment une mise en commun des ressources par la constitution d'un *pool* de réserves qui autoriserait les deux banques centrales à se porter mutuellement assistance en cas de difficultés.

Cette configuration, pour voir le jour, devrait toutefois s'assortir d'engagements de réformes de gouvernance, de modèles économiques clairs et définis, afin que la gestion hasardeuse et les difficultés constantes de certains États membres ne puissent mettre en danger la zone monétaire dans son ensemble. Cela suppose donc un renforcement de l'intégration économique et politique à l'échelle de chacune des deux zones régionales comme à l'échelle de l'ensemble constitué par la somme de celles-ci.

Le rapprochement des deux unions monétaires permettrait une mise en commun des ressources qui autoriserait les deux banques centrales à se porter mutuellement assistance en cas de difficultés

Des institutions monétaires plus transparentes

L'intensification récente des critiques émises à l'égard du franc CFA présente un avantage non négligeable : elle a aidé l'émergence d'un débat dans les États africains concernés - et parfois en France - quant à la monnaie elle-même et aux déterminants de la politique monétaire. De façon quelque peu analogue à la situation européenne à l'occasion de la crise financière de 2007 et de la crise des dettes souveraines des États européens qui a suivi, les opinions publiques s'emparent peu à peu de la matière monétaire et s'intéressent à la politique monétaire des banques centrales.

Si l'émergence de ce débat a certes donné lieu à quelques outrances et continue de prêter le flanc à des thèses conspirationnistes, il n'est pas sain que la monnaie constitue un domaine qui échappe ainsi au débat public. D'autant qu'au-delà de quelques aspects symboliques, le cœur de la critique de la zone franc nourrie par nombre d'économistes africains porte en réalité sur la gouvernance de la BCEAO et de la BEAC [11].

C'est notamment le sens des réserves, similaires à celles concernant la zone euro et la BCE, formulées par l'écrivain et économiste sénégalais Felwine Sarr, pour qui les banques centrales de la zone franc ne participent pas suffisamment au financement de l'économie et donc au développement des Etats africains. Or, les banques centrales de la zone franc ont été trop longtemps rétives à la critique de leur action. Que l'on songe ici, pour s'en convaincre, à la campagne de presse orchestrée par la BCEAO contre la reconduction de Kako Nubukpo - économiste, ancien de la BCEAO et très critique vis-à-vis du franc CFA – au sein de du gouvernement togolais à l'été 2015[12].

Il n'est pas sain que la monnaie constitue un domaine qui échappe ainsi au débat public ; or, les banques centrales de la zone franc ont été trop longtemps rétives à la critique de leur action

[11] Respectivement Banque des Etats d'Afrique de l'Ouest, sise à Dakar (Sénégal), et Banque des Etats de l'Afrique Centrale, située à Yaoundé (Cameroun) ; elles sont les banques centrales uniques et multinationales de l'UMOA et de la CEMAC.

[12] Cf. "L'acharnement de la BCEAO contre le Ministre Kako NUBUKPO", *Le Medium*, 12 mai 2015.
En ligne : http://lemedium.info/economie/lacharnement-de-la-bceao-contre-le-ministre-kako-nubukpo

L'acception moderne du rôle des banques centrales a fait émerger cette fonction d'éducation financière à laquelle leur statut d'autorité administrative indépendante, garante du service public de la monnaie, les prédispose. Il est indispensable que les réformes apportées à la zone franc s'accompagnent d'une **transparence accrue des opérations menées par la banque centrale**, qui doit également rendre des comptes aux opinions publiques de la façon dont elle assure la gestion des réserves des États et de la monnaie commune qui lui sont déléguées.

Cette préoccupation démocratique ne concerne bien évidemment pas seulement la zone franc, mais on voit mal comment celle-ci s'en affranchirait alors que l'opinion publique – et notamment la jeunesse, souvent durement frappée par le chômage – demande des comptes. Du reste, les banques centrales ont tout à gagner de l'ouverture du débat monétaire, tant celui-ci sera à même de défaire les représentations des plus fantaisistes de la monnaie et de la gestion du franc CFA elle-même.

En revanche, en désamorçant le fantasme d'une France omniprésente dans la gestion quotidienne de la monnaie des Africains, en redonnant à chacun la sienne place dans les termes de la coopération monétaire, elle expose les institutions financières – et par extension les chefs d'États qui leur confèrent leur rôle de gestion de la monnaie – à leur véritable responsabilité : les banques centrales sont comptables, devant l'opinion, de la politique monétaire qu'elles mènent ! Certes, celle-ci se voit contrainte par les mécanismes de la zone franc, et en particulier l'arrimage fixe à une monnaie tierce, l'euro. L'idée d'une monnaie à la fois intégrée aux circuits financiers internationaux et totalement libérée de la contrainte extérieure s'apparente toutefois à une illusion.

Vers un panier de monnaies ?

En matière de souveraineté monétaire, tout se résume en réalité à une question de choix. La notion de souveraineté s'entend, en matière monétaire comme dans tout autre domaine d'ailleurs, uniquement comme une valeur relative. En effet, la crédibilité d'une monnaie dépend de la confiance conférée tant par les populations qui l'utilisent comme moyen de paiement à l'intérieur de la zone d'émission que par les marchés internationaux de l'argent.

S'agissant du franc CFA, sa crédibilité extérieure s'assoit très largement sur son arrimage à l'euro ainsi que sur la garantie illimitée de convertibilité consentie par le Trésor français. Ce système limite fortement la souveraineté monétaire des États africains, en liant *de facto* la politique monétaire de leurs banques centrales à celle de la BCE**.**

Le système limite fortement la souveraineté monétaire des États africains, en liant de facto la politique monétaire de leurs banques centrales à celle de la BCE

La liaison que la zone franc induit entre la politique monétaire du franc CFA et la politique monétaire de la zone euro s'avère en effet une hérésie d'un point de vue économique, car les deux zones sont diamétralement différentes. Par ailleurs, une trop forte appréciation de l'euro sur les marchés des changes, notamment par rapport au dollar, peut dégrader les termes de l'échange et nuire à la compétitivité des exportations qui forment généralement une part importante des ressources des pays concernés.

C'est le sens de la théorie du triangle d'incompatibilité monétaire formulée par Robert Mundell et Marcus Flemming dans les années 1960. Celle-ci établit l'impossibilité pour une économie – entendue alors dans un sens national – de combiner les trois objectifs économiques suivants : la souveraineté monétaire, la libre circulation des capitaux et un régime de changes fixes. Or, la zone franc est un système de changes fixes qui garantit la libre circulation des capitaux.

Ces deux objectifs réalisés par le patronage d'un État tiers, la souveraineté monétaire des États membres s'en trouve par conséquent *de facto* limitée, validant ainsi la proposition de Mundell. Il convient toutefois de relativiser cette limitation de souveraineté, dans la mesure où toute insertion d'une économie dans les circuits économiques et financiers internationaux implique une interdépendance et la participation à des mécanismes de régulation supranationaux qui contraignent nécessairement la souveraineté.

Afin de doter la zone franc d'une politique monétaire plus souple, censée accompagner plus favorablement les États sur la voie de leur développement économique, certains économistes proposent notamment de substituer à l'euro un « panier » composé de différentes monnaies de référence internationale (euro, dollar, yen, éventuellement renminbi). La banque centrale se chargerait alors de garantir la fixité – ou plus probablement le maintien au sein de marges de fluctuation étroites - de la monnaie commune ou du futur franc CFA par rapport à ce panier de devises.

Afin de doter la zone franc d'une politique monétaire plus souple, il serait possible de substituer à l'euro un « panier » composé de différentes monnaies de référence internationale (euro, dollar, yen, éventuellement renminbi) *

Cela signifierait, techniquement, la fin de la fixité du taux de change. Au prix d'un regain de souveraineté ? Certainement, le degré d'autonomie de la politique monétaire dépendant de l'ampleur de la marge de fluctuation choisie, celle-ci pouvant subir des modifications sur décision des instances politiques des unions monétaires.

En revanche, une telle politique présente davantage de risques quant à la gestion des réserves – déjà assez faibles, notamment en Afrique centrale – avec lesquelles la banque centrale interviendra sur le marché des changes pour défendre la parité de sa monnaie. Le remplacement de l'euro par un panier de monnaies, s'il favoriserait sûrement une politique monétaire plus souveraine, ne signifie pas pour autant une moindre rigueur quant à la gestion des réserves des États membres, car celles-ci demeureront essentielles - bien que d'une toute autre manière - à la garantie de la parité monétaire.

L'adoption d'un panier de monnaies – dont il faudrait déterminer précisément la composition – assorti d'une parité fixe dans une marge de fluctuation représente à nos yeux la solution idéale pour sortir de l'immobilisme actuel autour du franc CFA. **Elle apparaît même indispensable et représente une innovation majeure qui redonnerait le pouvoir monétaire à la BCEAO et à la BEAC ; ces dernières pourraient, dans ce cas de figure, déterminer la valeur de la monnaie en fonction de la conjoncture économique, chose impossible dans le système monétaire actuel.**

* note du jury : le renminbi est le nom officiel de la monnaie chinoise.

Une autonomisation progressive

En revanche, le passage à une devise dont la valeur dépendrait d'un panier de monnaies pose la question de la pérennité de la garantie de la France, et donc du système monétaire et institutionnel de la zone franc en tant que tel. La garantie de fixité (qui n'aurait donc plus cours) et de convertibilité apportée par la France s'assoit sur l'ancrage à la monnaie utilisée par l'Hexagone, d'abord le franc puis l'euro depuis 2001.

La France pourrait-elle continuer d'offrir une garantie illimitée alors que le franc CFA (ou ses successeurs) reposerait sur des monnaies différentes de la sienne, dont elle ne maîtrise pas, par définition, la politique monétaire ? Probablement pas dans les mêmes conditions. **Le passage à un panier de devises offrirait en revanche l'occasion de mettre en œuvre une transition progressive** vers un système monétaire qui conserverait les unions économiques et monétaires intra-africaines aujourd'hui caractéristiques de la zone franc, tout en se détachant peu à peu du lien de dépendance à l'ancienne puissance coloniale. En effet, celle-ci apparaît aux yeux de nombre de nos contemporains – en France comme dans les États africains concernés – comme un anachronisme, près de soixante ans après les indépendances africaines.

La France pourrait-elle continuer d'offrir une garantie illimitée alors que le franc CFA reposerait sur des monnaies différentes de la sienne, dont elle ne maîtrise pas, par définition, la politique monétaire ?

Dans un tel *scenario*, la France continuerait ainsi d'apporter une garantie à la convertibilité du franc CFA dans les deux unions monétaires africaines. Celle-ci pourrait alors être dégressive, selon un calendrier à définir entre la France et ses partenaires africains, lequel calendrier aboutirait à la fin du dispositif dans un horizon de dix, vingt ou trente ans selon le rythme de transition choisi. Cette garantie ne serait alors plus illimitée, ce qui présenterait l'avantage de restreindre les sorties de capitaux en provenance des États africains de la zone franc, incitant ainsi à l'investissement sur place des capitaux détenus par les résidents. **Car c'est aussi l'une des faiblesses actuelles de la zone franc que de favoriser, par le biais de la garantie de convertibilité, les sorties de capitaux d'une partie des élites politiques et financières africaines.**

[…]

« Le franc CFA, un frein à l'émergence des économies africaines ?», Kako Nubukpo, l'Economie politique, avril 2015, *www.cairn.info*, octobre-novembre-décembre 2015, pages 71 à 79 (extraits).

Kako Nubukpo,
agrégé des facultés de sciences économiques, ancien ministre togolais de la Prospective et de l'Evaluation des politiques publiques, Global Leader Fellow de l'université d'Oxford (Royaume-Uni)

LE DÉBAT SUR L'OPPORTUNITÉ DU MAINTIEN DU FRANC DE LA Communauté financière africaine (CFA), créé le 26 décembre 1945 [1], a été relancé au mois de juillet 2015 suite au feuilleton relatif à l'éventuelle sortie de la Grèce de la zone euro, le fameux « Grexit ». La crise grecque a en effet rappelé brutalement qu'une économie faible qui a une monnaie forte s'expose à des ajustements très difficiles à soutenir. Plus généralement, ce débat s'inscrit aujourd'hui dans la réflexion sur le financement de l'émergence des économies africaines et ses prérequis en matière de degré de liquidité des économies.

Plusieurs angles d'attaque théoriques et empiriques permettent de discuter des avantages et des inconvénients du maintien du franc CFA. De même, plusieurs disciplines (histoire, sciences politiques, science économique, sociologie politique, etc.) se révèlent utiles pour aborder cette réalité multidisciplinaire que constitue le franc CFA.

Du point de vue strictement économique adopté ici, nous retiendrons quatre dimensions pour apprécier le rôle du franc CFA comme outil de développement économique ou, au contraire, élément d'inertie des économies africaines de la zone. Il s'agit des dimensions relatives à la part des échanges intracommunautaires (1), à la compétitivité-prix (2), au financement de l'économie (3) et, enfin, à l'objectif de croissance dans les missions des banques centrales de la zone (4).

1. La faiblesse des échanges intracommunautaires

Les échanges entre les économies de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) sont structurellement faibles, compris entre 10 % et 15 % du PIB régional selon les années [2]. Cette faiblesse du commerce intracommunautaire n'est guère étonnante : dans la mesure où les économies de l'UEMOA maintiennent une insertion primaire au sein du commerce international, elles sont plus substituables que complémentaires les unes vis-à-vis des autres. L'exemple typique est celui du coton, dont la fibre issue de l'égrenage est exportée à 97 % sans transformation. Or, six [3] des huit Etats qui forment l'UEMOA (voir encadré) exportent la fibre de coton. Il va sans dire qu'il y a peu d'intérêt pour le Mali à exporter sa fibre vers le Burkina Faso et vice versa, alors même que ces Etats sont à la recherche de devises pour financer leurs importations de biens et de services. De fait, l'extraversion réelle des économies de l'UEMOA rend quasiment sans intérêt le fait de partager la même monnaie, en l'occurrence le franc CFA.

[1] Sa dénomination originelle fut "franc des colonies françaises d'Afrique".
[2] A titre de comparaison, cette part est supérieure à 60% au sein de la zone euro.
[3] Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal et le Togo.

[...]

2. Une compétitivité-prix en berne

Du fait de l'arrimage du franc CFA à l'euro, monnaie forte s'il en est, les économies de l'UEMOA souffrent d'un problème de compétitivité-prix à l'export. Or une monnaie forte agit comme une taxe sur les exportations et une subvention sur les importations, rendant difficile l'obtention de l'équilibre de la balance commerciale. L'analyse de l'évolution du taux de change effectif réel (TCER) permet d'appuyer le constat précédent. De nombreuses études empiriques ont ainsi mis en évidence une surévaluation du franc CFA de l'ordre de 10 % [Kiema *et alii*, 2011 ; Couharde *et alii*, 2011].

En effet, le TCER de la zone s'est apprécié sur la période 1999-2014, d'où une perte de compétitivité pour les économies domestiques. L'étude du TCER est primordiale dans la mesure où il s'agit d'un indicateur de compétitivité globale. Ses déviations par rapport à sa tendance d'équilibre de long terme altèrent les signaux des marchés et induisent d'importants coûts d'ajustement. Qu'il soit positif ou négatif, un désalignement du TCER reflète une mauvaise politique de change et induit une mauvaise allocation des ressources productives, pouvant mener à une crise prolongée, susceptible de plomber les efforts de développement et les dynamiques de croissance.

3. Un sous-financement chronique

Les économies de la zone franc se caractérisent par un rationnement du crédit, dont les causes renvoient autant aux objectifs des deux principales banques centrales de la zone franc – la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour l'UEMOA et la Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC) pour la Cémac – qu'à l'extrême frilosité du système bancaire de la zone.

Pour ce qui concerne le premier point, il est aujourd'hui évident que le principal objectif de la BCEAO et de sa consœur la BEAC est la défense du taux de change entre le franc CFA et l'euro, bien plus que toute autre considération (stabilité des prix ou croissance économique), comme en témoigne la persistance du « programme monétaire ».

En effet, avant la libéralisation du système financier en 1989, l'encadrement du crédit bancaire dans l'UEMOA exigeait que la BCEAO attribue à chaque pays un volume prévisionnel de crédits à octroyer par son système bancaire au cours d'une année donnée. Cet exercice était effectué tous les mois de novembre lors d'une réunion appelée "programme monétaire", qui consacrait à juste titre une gestion par les quantités (volume de crédits alloués aux différents systèmes bancaires nationaux) dans un contexte où les prix (taux d'intérêt) n'avaient que peu de portée.

L'impératif de défense du taux de change du CFA exige l'encadrement strict d'un crédit bancaire potentiellement responsable de la sortie de devises

Or le « programme monétaire » perdure et continue d'attribuer un volume précis de liquidités à accorder par les systèmes bancaires nationaux à leurs économies. L'objectif est désormais d'éviter d'avoir à puiser dans les devises de la banque centrale pour financer des importations massives consécutives à une ouverture trop grande des vannes du crédit bancaire, ainsi que tout risque de

dévaluation du franc CFA. On se trouve donc dans un système où la gestion par les prix (taux d'intérêt) est théoriquement chargée de réguler le volume des liquidités bancaires, mais où, en réalité, l'ancien système d'encadrement du crédit perdure.

Quant au second point, la frilosité du système bancaire, il n'est, au final, que le corollaire du premier. La manifestation d'une répression monétaire alimente la répression financière dans la mesure où l'impératif de défense du taux de change du CFA exige l'encadrement strict d'un crédit bancaire potentiellement responsable de la sortie de devises dans un système économique essentiellement importateur de biens et de services.

En outre, une caractéristique majeure du système financier de la zone franc est la structure fortement oligopolistique du secteur bancaire, qui constitue un facteur de rigidité des taux d'intérêt débiteurs des banques [Diop, 1998]. Les banques de l'UEMOA n'ont pas réellement besoin de la BCEAO pour se refinancer dans la mesure où elles sont non seulement « sur-liquides », mais qu'elles adoptent aussi un comportement d'entente tacite ou avérée, avec comme objectif la maximisation du profit à court terme. Ceci les conduit à privilégier l'octroi de crédits aux entreprises d'Etat nouvellement privatisées ou en voie de l'être, à forte rentabilité escomptée, et à réduire la place dans leur portefeuille des activités de financement du long terme et/ou des petites et moyennes entreprises. Dans ce contexte, le nombre extrêmement faible de banques à capitaux sous-régionaux opérant dans l'UEMOA et la faillite des banques dites de « développement », emportées par une mauvaise gouvernance chronique, empêchent l'exercice d'un véritable partenariat pour le développement de la zone.

Le résultat final de ces deux constats – à savoir, d'une part, la prééminence de la défense du taux de change entre le franc CFA et l'euro sur les évolutions conjoncturelles internes et, d'autre part, le rationnement endogène du crédit bancaire – est la constitution de réserves de change excessives de la part des banques centrales de la zone franc auprès du Trésor français : pour la zone de l'UEMOA, les avoirs extérieurs nets s'élèvent au 31 décembre 2014 à 5 208 milliards de francs CFA (7,9 milliards d'euros) pour la BCEAO, soit un taux de couverture de l'émission monétaire de 84,3 %. Pour la zone de la Cémac, les avoirs extérieurs nets s'élèvent à la même période à 8 387 milliards de francs CFA (12,4 milliards d'euros) pour la BEAC, soit un taux de couverture de l'émission monétaire de 89,8 % [5], via le mécanisme dit « du compte d'opérations » [6].

[...]

4. L'absence d'objectif de croissance dans les missions de la BCEAO

La BCEAO a opté pour une cible d'inflation de 2 % comme principal objectif de la politique monétaire de l'UEMOA [7]. Un tel choix provient de l'arrimage du franc CFA à l'euro, car cette cible est celle retenue par la Banque centrale européenne (BCE). Or, dans un régime de taux de change fixes avec une libre circulation des capitaux, il est impossible pour la BCEAO d'avoir une politique monétaire durable-

[5] Voir en ligne, sur www.banque-france.fr, le rapport annuel de la zone franc pour 2014 paru en octobre 2015.

[6] L'accord signé avec la France en 1945, dans le cadre du fonctionnement du compte d'opérations avec le Trésor, prévoyait que l'Hexagone couvre l'émission monétaire des pays de la zone franc à hauteur de 20 %. Aujourd'hui, les pays africains la couvrent quasiment à 100 %. Cela signifie qu'ils n'ont plus besoin de l'« assureur » qu'est la France pour garantir la fixité entre le CFA et l'euro. Voir Nubukpo [2007].

[7] La BCEAO se veut ainsi plus vertueuse que la conférence des chefs d'Etat de l'UEMOA, laquelle a retenu une cible d'inflation de 3 % dans le cadre des critères de convergence macroéconomique.

blement différente de celle de la zone ancre, c'est-à-dire la zone euro, conformément aux enseignements du « triangle des incompatibilités de Mundell » [Mundell, 1961]. Ce rattachement institutionnel, hérité des accords de coopération entre la France et l'UMOA/UEMOA, contraint donc la BCEAO dans sa capacité de choix de son objectif de politique monétaire. En effet, dans un régime de changes fixes, l'inflation contribue, du fait de la perte de compétitivité qu'elle engendre, à la détérioration progressive des comptes extérieurs et à la surévaluation du taux de change, fragilisant ainsi la parité entre les monnaies.

L'adoption d'une cible d'inflation à 2 %

est exagérément restrictive pour des économies qui auraient besoin de 7 % de croissance du PIB pour réduire de moitié la pauvreté de leurs populations

De fait, la cible d'inflation de 2 % retenue par la BCEAO, identique à celle de la BCE, semble impérative au regard des contraintes qu'induit l'existence d'un taux de change fixe entre les deux zones. Cette cible peut ne pas être problématique si l'on retient le principe suivant lequel « ce qui est bon pour la zone euro est bon pour la zone CFA ». Cependant, sa pertinence pour la zone euro est déjà en butte aux critiques d'économistes d'obédience keynésienne [Aghion *et alii,* 2006], et elle est encore plus discutable pour la zone de l'UEMOA : les défis qui se posent à ces pays en développement sont autrement plus complexes et la contribution potentielle de la monnaie à la réalisation de la croissance économique devrait pouvoir susciter une large réflexion. L'adoption d'une telle cible d'inflation est en effet exagérément restrictive pour des économies qui auraient besoin de 7 % de croissance du PIB pour réduire de moitié la pauvreté de leurs populations à l'horizon 2030, selon les Objectifs du développement durable adoptés en septembre 2015 par les Nations unies.

Il est étonnant de constater que la BCEAO se préoccupe si peu de croissance et de développement économiques. La littérature empirique sur la question est pourtant prolixe. On peut par exemple rappeler que la poursuite simultanée de la stabilité des prix et d'une forte croissance économique a nourri le débat sur la courbe de Phillips, c'est-à-dire sur la nécessité d'effectuer un arbitrage entre inflation et chômage. Différentes études empiriques, menées notamment dans la zone de l'UEMOA [Combey et Nubukpo, 2010] et dans les économies en transition [Calvo et Coricelli, 1993 ; Ould-Ahmed, 1999], ont par ailleurs montré que les politiques monétaires restrictives avaient un impact macro-économique récessif [8] tandis que des modèles néostructuralistes [Van Wijnbergen, 1983a et 1983b] insistent sur les effets pervers liés à l'adoption de politiques monétaires restrictives dans les économies en développement.

Une gestion monétaire inadaptée

La politique monétaire de la BCEAO et, partant, la gestion du franc CFA souffrent incontestablement d'une inadaptation du rôle et des missions d'une banque centrale et de la monnaie au contexte d'économies en développement parmi les plus pauvres

[8] En particulier, Pépita Ould-Ahmed [1999] illustre ce constat à partir de l'analyse des deux vagues de politiques monétaires restrictives en Russie de 1993 à 1999.

du monde, faiblement monétarisées et bancarisées. Il serait souhaitable que la BCEAO fasse preuve de plus de pragmatisme, en s'inspirant par exemple de l'adoption de politiques monétaires dites "non conventionnelles" par les banques centrales des pays industrialisés, notamment dans le contexte de la crise de la dette post-subprime* et du risque de déflation mondiale [Carré, 2015].

Une analyse approfondie des déterminants d'une croissance économique forte devrait permettre à la BCEAO de justifier théoriquement et empiriquement une inflexion notable d'orientation de sa politique monétaire. A cet égard, Adama Combey et moi-même [2010] suggérons qu'il est possible d'obtenir un supplément de croissance économique par le biais d'une politique monétaire expansionniste, avec un taux optimal d'inflation de 8 %, bien loin de la cible actuelle de 2 % visée par la BCEAO.

A la lumière de l'histoire monétaire de la zone franc et de l'orientation actuelle des différentes banques centrales pour faire face à la crise des finances publiques dans les pays développés, les deux principales banques centrales de la zone franc (BCEAO et BEAC) devraient privilégier :

- le renforcement de la coordination entre la politique monétaire et les politiques budgétaires nationales *(le policy mix)* pour une croissance économique forte et durable des économies de la zone franc ;
- une maîtrise et une efficacité accrues des canaux de transmission de la politique monétaire ;
- un régime de change du franc CFA plus flexible.

Tirant notamment la leçon des expériences des pays émergents et compte tenu de la structure des économies de la zone franc, une certaine dose de flexibilité en matière de change s'avère indispensable pour une croissance économique forte et durable de ces économies. Le régime de change optimal pour la zone de l'UEMOA pourrait être un régime à flexibilité limitée avec une monnaie arrimée à un panier de devises à pondération diverse [Nubukpo et *alii*, 2015]. Les devises à intégrer dans ce panier de monnaies devraient tenir compte de l'orientation stratégique du commerce extérieur et des principaux partenaires des Etats de la zone franc. On pourrait dès lors penser à une composition comportant principalement l'euro et le dollar américain, mais aussi le yuan, la livre sterling et le yen. En outre, une telle évolution permettrait d'envisager plus favorablement à l'avenir la mise en place de nouveaux arrangements institutionnels, à l'instar de la monnaie unique de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao), avec le Nigeria, géant économique dont les réserves sont majoritairement détenues en livre sterling et dont la monnaie, le naira, a un régime de changes flexibles.

AUJOURD'HUI, LE FRANC CFA, VIA SON RATTACHEMENT À L'EURO, EST BEAUCOUP PLUS DÉTERMINÉ PAR LES ÉVÉNEMENTS AU SEIN DE LA ZONE EURO QUE PAR LA CONJONCTURE AU SEIN DE LA ZONE FRANC

Aujourd'hui, le franc CFA, via son rattachement à l'euro, est beaucoup plus déterminé par les événements au sein de la zone euro que par la conjoncture au sein de la zone franc. Il est temps que les dirigeants africains fassent preuve de responsabilité et ouvrent le débat sur la gestion monétaire. C'est un exercice démocratique indispensable : les gouverneurs de nos banques centrales doivent expliquer les fondements de leur politique monétaire, comme le font tous les gouverneurs de banques centrales.

Cependant, ce débat ne doit pas être posé en termes de panafricanisme ou de revendication identitaire, ce serait contre-productif. Tout n'est pas mauvais dans la situation actuelle : la centralisation des réserves de change, par exemple, est une forme de solidarité entre les Etats qu'il est important de préserver. Il ne faut pas penser non plus que la monnaie est l'alpha et l'oméga du processus de développement et de croissance de l'Afrique. Les questions liées à la gouvernance et à la démocratie, à la productivité et à la compétitivité sont bien sûr tout aussi importantes.

---

* Note du jury : subprime = prêt hypothécaire à risque.

Document n° 5

L'éco, future monnaie d'Afrique de l'Ouest, Anne Cheyvialle,
Figaro Economie, 26 juin 2019, www.*lefigaro.fr*

Les chefs d'État de la Cédéao se réunissent samedi pour accélérer le dessein d'union monétaire.
Les billets de francs CFA vont-ils disparaître au profit d'une nouvelle devise baptisée éco ? Le projet de monnaie unique au sein de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao), véritable serpent de mer dont l'idée remonte à trente ans, pourrait voir le jour à horizon 2020. C'est en tout cas la volonté affichée des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales de la zone, réunis la semaine dernière à Abidjan, qui ont adopté un rapport en précisant les modalités. Lequel sera soumis aux chefs d'États, samedi prochain, lors d'un sommet à Abuja, au Nigeria.
L'enjeu est de remplacer le franc CFA des huit pays de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et les devises de sept autres pays, dont le naira du Nigeria et le cedi du Ghana, par une seule monnaie dont le nom fait désormais consensus : l'éco. Un nom facile à prononcer aussi bien en français qu'en anglais. À noter que le franc CFA subsistera dans l'autre zone monétaire, d'Afrique centrale (la Cemac), qui a sa propre banque centrale et n'est pas concernée par ce projet.
Jean-Claude Brou, ministre des Finances de Côte d'Ivoire, pays moteur, a défendu un projet « qui n'est plus seulement une utopie de technocrates ». Celui qui est aussi président du comité interministériel s'est félicité de la nouvelle feuille de route rendue possible par le revirement du Nigeria, pays clé qui pèse à lui seul 60 % de la population et 70 % du PIB de la Cédéao. « Le Nigeria d'aujourd'hui n'est pas celui d'hier », a-t-il commenté. Une exigence forte nigériane était de briser le lien avec le Trésor français, le franc CFA étant arrimé à l'euro.
Calendrier trop serré
Selon le rapport, c'est le principe d'une parité flottante qui a été retenu. « Je suis un peu surpris du changement de position du Nigeria qui a un régime de change très complexe. Le président a régulièrement questionné la pertinence du projet », commente Ruben Nizard de l'assureur crédit Coface. Surtout, l'économiste, spécialiste de l'Afrique, doute de la faisabilité à une échéance très courte, de dix-huit mois, « alors que les critères de convergence définis par les quinze pays ne sont pas respectés ». Le taux d'inflation en moyenne annuelle doit être sous les 10 % avec un objectif à 5 %, le déficit public inférieur à 3 % du PIB et la dette ne pas dépasser le seuil de 70 % du PIB. Les pays doivent avoir des réserves qui couvrent trois mois d'importations et des conditions sont aussi fixées sur le financement du déficit, en limitant la capacité à puiser dans les banques centrales. Les pays vont avoir du mal à converger, souligne Arthur Minsat, chef de l'unité Afrique au centre de développement de l'OCDE. Les écarts sont importants entre une UEMOA, largement dans les clous de l'inflation mais affichant une faible croissance, et la zone anglophone qui a du mal à contenir l'inflation. Elle dépasse 10 % au Nigeria et au Ghana où la dépréciation du cedi ces derniers mois ajoute aux pressions inflationnistes.
Surtout, insistent les experts, beaucoup de questions restent en suspens, notamment sur le cadre monétaire et la future banque centrale fédérale. « Quid du franc CFA et du partenariat entre la France et la zone franc qui bénéficie d'une garantie de convertibilité illimitée, s'interroge Ruben Nizard. Quelle figure sur les billets, un choix forcément très politique ? ». Paris ne peut être contre un projet qui vise à une meilleure intégration économique et un plus grand potentiel de croissance, à condition qu'il ne génère pas de nouveaux risques.
« L'union monétaire a un réel intérêt pour le développement si elle s'accompagne de la mise en place de politique commune d'industrialisation », insiste Arthur Minsat. L'éco, s'il voit vraiment le jour, permettra d'éteindre la polémique récurrente sur le franc CFA, critiqué pour sa trop forte dépendance à la France.

"Huit pays africains abandonnent le franc CFA pour l'Eco", www.bfmtv.com, 30 juin 2019

15 pays d'Afrique de l'Ouest, dont huit utilisent le franc CFA, vont se doter d'une nouvelle monnaie unique. Sa création est attendue en 2020.

Les chefs d'Etats et de gouvernement de la Cédéao, réunis samedi à Abuja, ont adopté formellement le nom d'"Eco" pour le projet de monnaie unique en Afrique de l'Ouest dont ils souhaitent la création dès 2020.

"Eco a été adopté comme le nom de la monnaie unique de la Cédéao" (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest), est-il écrit dans la déclaration finale de cette rencontre entre représentant des 15 pays membres de l'organisation.

Ce nom avait déjà été évoqué à l'occasion d'une rencontre du comité interministériel des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales de la zone mi-juin à Abidjan (Côte d'Ivoire), tout comme la date de 2020 pour le début de l'implantation.

Pari risqué

Le communiqué final adopté samedi à Abuja "réaffirme l'approche graduée (pour l'adoption) de la monnaie unique en commençant par les pays qui atteignent les critères de convergence" - inflation, déficit budgétaire, etc, déjà évoqués lors de rencontres préparatoires.

Le principe d'un régime de change flexible et une politique monétaire centrée sur la maîtrise de l'inflation ont également été formellement adoptés.

Discutée depuis une trentaine d'année, cette monnaie unique entre les 15 pays qui forment la Cédéao - dont huit utilisent le franc CFA, arrimé à l'euro selon une parité fixe garantie par la France, ancien colonisateur de la région - est vue comme un pari risqué par nombre d'analystes, mais serait un symbole politique fort.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS EXTERNE

3ème épreuve d'admissibilité

QUESTION CONTEMPORAINE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

Agir selon l'opinion

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

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS INTERNE

3ème épreuve d'admissibilité

QUESTION CONTEMPORAINE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

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

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

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

SUJET

La démocratie a-t-elle besoin de corps intermédiaires ?

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

	Documents joints	**Pages**
1.	Constitution du 4 octobre 1958, article 11 (extrait).	1
2.	« De l'esprit des lois », Montesquieu, 1748, livre XI, chapitre VI (extrait).	1
3.	« Chaque élection reproduit un théâtre », entretien avec Jacques Rancière, *l'Obs hors-série n° 95*, mai-juin 2018 (extraits).	2
4.	« La démocratie directe est un leurre, nous avons besoin d'élites politiques », Jean-Louis Bourlanges, *Le Figaro*, 22 février 2019 (extrait).	2

Constitution du 4 octobre 1958, article 11 (extrait). **Document n° 1**

Article 11.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

[…]

« De l'esprit des lois », Montesquieu, 1748, livre XI, chapitre VI (extrait). **Document n° 2**

[…]

Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie.

[…]

« Chaque élection reproduit un théâtre », entretien avec Jacques Rancière, *l'Obs hors-série n° 95*, mai-juin 2018 (extraits). **Document n° 3**

[…]

Dans son principe comme dans son origine historique, la représentation est le contraire de la démocratie. La démocratie est fondée sur l'idée d'une compétence égale de tous. (…) La représentation, elle, est un principe oligarchique : ceux qui sont associés au pouvoir représentent non pas une population mais le statut ou la compétence qui fondent leur autorité sur cette population (…).

[…]

Le système représentatif a ainsi fait émerger son propre envers, la notion mythique d'un peuple qui n'est pas représenté par ces professionnels de la politique et aspirerait à se donner des représentants l'incarnant vraiment.

[…]

(…) il faut le tirage au sort, des mandats courts et toutes mesures destinées à empêcher que ceux à qui ont été déléguées des tâches communes ne deviennent une classe oligarchique. Mais il faut aussi, à la place des partis de candidats au pouvoir, des collectifs politiques qui soient des lieux autonomes de discussion, de proposition et d'action qui permettent à cette capacité égale de se développer sur tous les terrains depuis les questions les plus « locales » jusqu'au plus « générales ». (…)

[…]

« La démocratie directe est un leurre, nous avons besoin d'élites politiques », Jean-Louis Bourlanges, *Le Figaro*, 21 février 2019 (extrait). **Document n° 4**

[…]

(…) Je crois, pour ma part, qu'il n'y a pas de salut hors des rigueurs et des lenteurs du système représentatif, même si la société aspire aujourd'hui à abolir toutes les distances et tous les intermédiaires entre « moi et la décision qui s'applique à moi ».

La démocratie directe est un leurre. Il faut reconnaître le rôle irremplaçable joué dans les affaires publiques par les élites gouvernementales et parlementaires, tout en comprenant bien que l'élitisme dont il s'agit n'est pas celui de la naissance, de la fortune et du savoir hérité, mais celui du sérieux, de l'application, de l'expérience et de la constance. C'est la raison pour laquelle je suis, par exemple, hostile à la limitation dans le temps du nombre des mandats. Il ne faut pas priver le peuple du droit de choisir librement son député, ni le citoyen méritant de celui de se représenter, sous le seul prétexte qu'il pourrait être à nouveau le préféré des électeurs ! La démocratie n'exige pas d'éliminer les meilleurs.

[…]

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

TROISIEME CONCOURS

3ème épreuve d'admissibilité

QUESTION CONTEMPORAINE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

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

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

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

SUJET

L'Etat stratège au 21ème siècle

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

	Documents joints	**Pages**
1.	« Routes de la soie : « L'Occident incapable de trouver une stratégie cohérente, à la mesure du défi que jette la Chine » », *www.lemonde.fr*, 22 mars 2019.	1 et 2
2.	« PISA 2019 : combien de points obtient la France dans le dernier classement », Axelle Choffat, *www.linternaute.com*, 14 décembre 2018 (extraits).	3 à 5
3.	« A travers sa fondation, Bill Gates contourne l'Etat et s'achète du pouvoir », interview de Lionel Astruc par Benoît Collombat dans l'émission Secrets d'info, *www.franceinter.fr*, 16 mars 2019.	6

Liste des sigles :

PIB : Produit intérieur brut

Le Monde.fr

Vendredi 22 mars 2019
Le Monde.fr • 1226 mots

Routes de la soie : « L'Occident incapable de trouver une stratégie cohérente, à la mesure du défi que jette la Chine »

Les diplomates Minh Pham et Yves Carmona s'interrogent dans une tribune au « Monde » : comment faire face à la Chine en l'absence de lignes de front marquées, de politique ou de budget d'agression clairement définis et de cible visible sur laquelle tirer ?

Tribune. La visite du président chinois Xi Jinping en Italie et en France préfigure-t-elle le monde de demain ? Son pays est, en tout cas, le grand bénéficiaire du nouvel ordre économique mondial. En 2050, la Chine en sera numéro un, distançant l'Inde et les Etats-Unis.

Si la guerre n'a pas entre-temps fracassé ces projections en actionnant le « piège de Thucydide » : un conflit entre la puissance montante, la Chine, et la puissance établie, les Etats-Unis, comme dans l'Antiquité entre Athènes et Sparte. Cela fait déjà des décennies que, sans déclaration de guerre, la Chine et les Etats-Unis s'opposent sur trois fronts.

Le premier front est bien visible en mer de Chine du Sud où transite un tiers du trafic maritime mondial. La Chine y appuie ses prétentions sur une stratégie d'exclusion de zone : travaux massifs de remblai depuis 2014, conduisant à la création d'une série d'îlots à la place de hauts-fonds submersibles et leur équipement en pistes d'atterrissage, facilités portuaires et capacités militaires défensives et offensives.

Le différend au sujet des « formations maritimes » des îles Spratleys qui oppose de longue date la Chine, la Malaisie, Taïwan, l'Indonésie et le Vietnam constitue une démonstration de force et d'affirmation de sa souveraineté, au détriment des Etats-Unis et de leurs alliés et en dépit d'un arrêt de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye en 2016.

Plus de 1 000 milliards de dollars

Le second front, plus discret, concerne la maîtrise des hautes technologies, des semi-conducteurs à l'intelligence artificielle. Cette bataille s'était déroulée sans éclat jusqu'à l'affaire Huawei, la Chine cherchant à acquérir les nouvelles technologies par des investissements en capital-risque dans la Silicon Valley.

Le troisième front porte un nom officiel: les « nouvelles routes de la soie » (en anglais, *Belt and road initiative*, BRI), un programme de prêts lancé en 2012, dépassant 1 000 milliards de dollars pour l'infrastructure, financés par la Chine et mis en oeuvre principalement par des constructeurs chinois. Il permet aux pays manquant de capitaux de puiser dans un fonds pour s'équiper d'autoroutes, de chemins de fer, de ponts, de ports, d'oléoducs et de centrales électriques.

Ce réseau d'infrastructures et de marchés, dont la tête est la Chine, est censé bénéficier aux pays acheteurs aussi bien qu'aux vendeurs, à travers deux routes internationales : la route historique de la soie à travers l'Asie centrale et l'autre, maritime, qui mène de la Chine à l'Asie du Sud-Est et l'Asie du Sud, l'Afrique et l'Europe.

Sous la bannière du président Xi, la BRI s'appuie sur un cortège d'entreprises d'Etat qui investissent, prêtent et construisent en dehors des frontières chinoises comme la China Development Bank, l'EXIM Bank et la New Development Bank et le dernier-né (2012), la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, dont le siège est à Pékin.

Endettement non maîtrisé

En Asie en développement, où la demande en infrastructures jusqu'à 2030 est estimée à 1 700 milliards de dollars par an, la BRI mobilise de lourds financements : le chemin de fer Laos-Chine, équivalant à 35 % du PIB laotien; au Cambodge, un boom de la construction à hauteur de 80 % du PIB; en Birmanie, 1,3 milliard de dollars pour un port qui la reliera à la Chine et au couloir économique est-ouest de l'Association des pays du Sud-Est asiatique (Asean). Au Pakistan, la Chine a finalisé un prêt de deux milliards de dollars en 2018.

La liste est longue des pays bénéficiaires en Afrique, en Amérique latine et en Europe centrale et orientale, particulièrement dans les Balkans. Pour beaucoup d'entre eux, la Chine, moins regardante que les prêteurs traditionnels, constitue une source alternative de capitaux - omniprésente dans les projets et gardant le contrôle par des accords bilatéraux où elle est majoritaire. C'est là où le bât blesse. Aux yeux des Occidentaux, ces prêts conduisent les pays vulnérables, mal gouvernés, dans le piège d'un endettement non maîtrisé dont ils ne pourraient sortir qu'en remboursant en nature. De fait, nombreux sont déjà les exemples de pays débiteurs pris au piège de la dette (*debt trap*).

La réponse des Etats-Unis, de l'UE et des autres a simplement été trop peu, trop tard et trop inefficace.

Au Sri Lanka, le président Rajapaksa a obtenu de la Chine le financement de grands projets d'infrastructure, mais le gouvernement suivant, pour rembourser une dette de 1,1 milliard de dollars, a dû fournir à la Chine le port en eau profonde de Hambantota, à quelques centaines de milles de l'Inde, l'adversaire historique de la Chine. La Malaisie, face à une dette de 250 milliards de dollars, a renoncé à 20 milliards de dollars de projets soutenus par la Chine, un chemin de fer et deux oléoducs.

Enfin, en Europe, la Chine a conclu en 2016 un accord avec la Grèce lui confiant la gestion de deux des trois terminaux du Pirée pour 1,7 milliard de dollars. Demain, l'Italie lui permettrait de consolider une position de force en Méditerranée ?

A l'évidence, la BRI creuse une faille au sein de l'Union européenne (UE), qui a conduit en 2017 la Grèce à bloquer une déclaration de l'UE aux Nations unies critiquant la politique chinoise en matière de droits humains.

Commerce déséquilibré

Au-delà, c'est l'ordre économique international, déjà chancelant, qui pourrait être menacé. Un « club de Pékin » appuyé sur sa clientèle croissante pourrait venir faire concurrence au Club de Paris des prêteurs souverains, dont la Chine s'est précisément tenue à l'écart, et pousser le Fonds monétaire international (FMI) à se montrer plus accommodant envers sa puissance financière. Les pays débiteurs pourraient accorder à la Chine des garanties financières prioritaires par rapport aux créditeurs du Club de Paris en matière de remboursement de la dette.

S'agissant du commerce international, la BRI risque de favoriser les entreprises chinoises par rapport aux autres; le commerce est déjà fortement déséquilibré, ce qui a suscité l'application par le président Trump de sanctions unilatérales contre les produits chinois. Sur un mode moins brutal, le président Macron, à l'occasion de sa rencontre au sommet avec le président Xi Jinping en janvier 2018, avait déclaré : « [Les routes de la soie] *ne peuvent être les routes d'une nouvelle hégémonie qui viendrait mettre en état de vassalité les pays qu'elles traversent.* »

Sera-t-il aussi ferme cette fois ? On attend également avec intérêt le document stratégique annoncé par la Commission européenne. Jusqu'à présent, malgré les rodomontades de l'administration Trump, l'Occident dans sa globalité n'a pas été capable de trouver une stratégie cohérente, à la mesure du défi que jette la Chine. A part dénoncer l'initiative BRI comme piège de l'endettement en vantant les vertus de l'austérité et de la rigueur budgétaire, la réponse des Etats-Unis, de l'UE et des autres a simplement été trop peu, trop tard et trop inefficace.

Dans cette guerre non déclarée, le défi auquel ils sont confrontés est : comment faire face à la Chine et au sourire de M. Xi Jinping en l'absence de lignes de front marquées, de politique ou de budget d'agression clairement définis et de cible visible sur laquelle tirer. La tournée européenne du président chinois sera-t-elle l'occasion d'un aggiornamento ?

« PISA 2019 : combien de points obtient la France dans le dernier classement », Axelle Choffat, *www.linternaute.com*, 14 décembre 2018 (extraits). **Document n° 2**

Le prochain classement PISA, intitulé "Classement Pisa 2018", sera en fait publié en 2019. La matière principale testée sera cette fois la lecture. Plus d'un demi-million d'élèves devraient prendre part là encore à des tests de deux heures, avec **pour objectif concret de déterminer "ce que les élèves de 15 ans savent et ce qu'ils peuvent faire avec ce qu'ils savent".**

Les résultats du classement PISA 2016 ont été publiés le 6 décembre. **La France arrive 26e sur 70 pays et économies, d'un classement pour lequel elle avait terminé 25e en 2012**. Cette année, le domaine d'évaluation majeur portait sur les sciences, et plus de 500 000 élèves ont été testés dans le monde. Un échantillon qui se veut représentatif des quelque 29 millions de jeunes de 15 ans scolarisés au sein des 72 pays et économies participants. La France a obtenu 495 points, comme en 2012, dans cette discipline. Singapour est en tête du classement, la République dominicaine arrive dernière. La France détient le bonnet d'âne sur la question de l'inégalité des chances, une situation à nouveau déplorée par la ministre de l'Education elle-même, lors d'une conférence tenue le jour de l'annonce du verdict par l'OCDE, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

[…]

Classement PISA

Le programme PISA, plus souvent appelé "classement PISA", doit son acronyme à "Program for International Student Assessment", soit "Programme international pour le suivi des acquis des élèves". Cet ensemble d'études réalisées par l'OCDE, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, est conçu pour mesurer les performances des systèmes éducatifs au sein des pays, de manière standardisée et à grande échelle. L'enquête est publiée tous les trois ans après avoir été menée auprès de dizaines de milliers adolescents de 15 ans. Elle est réalisée dans les 34 pays membres de l'OCDE, mais aussi dans un grand nombre de pays partenaires. La première enquête PISA date de 2001.

Plus concrètement, PISA mesure les connaissances et compétences acquises de jeunes des quatre coins de la planète et la performance des systèmes éducatifs des pays tel que l'entend l'OCDE. Avec **pour slogan : "Ce que les élèves de 15 ans savent et ce qu'ils peuvent faire avec ce qu'ils savent".**

- **Voici le dernier classement en date, publié en 2016**, à partir des données recueillies en 2015. La France est arrivée à la 26e place sur 70 :

	Pays	Score en sciences	Score en compréhension de l'écrit	Score en mathématiques
1	Singapour	556	535	564
2	Japon	538	516	532
3	Estonie	534	519	520
4	Taipei chinois	532	497	542
5	Finlande	531	526	511
6	Macao (Chine)	529	509	544
7	Canada	528	527	516
8	Viet Nam	525	487	495
9	Hong-Kong (Chine)	523	527	548
10	P-S-J-G (Chine)	518	494	531
11	Corée	516	517	524
12	Nouvelle-Zélande	513	509	495
12 ex.	Slovénie	513	505	510
14	Australie	510	503	494
15	Royaume-Uni	509	498	492
15 ex.	Allemagne	509	509	506
15 ex.	Pays-Bas	509	503	512
18	Suisse	506	492	521
19	Irlande	503	521	504
20	Belgique	502	499	507
20 ex.	Danemark	502	500	511
22	Pologne	501	506	504
22 ex.	Portugal	501	498	492
24	Norvège	498	513	502
25	États-Unis	496	497	470
26	Autriche	495	485	497
26ex.	**France**	**495**	**499**	**493**
28	Suède	493	500	494
28 ex.	République tchèque	493	487	492
28 ex.	Espagne	493	496	486
31	Lettonie	490	488	482
32	Russie	487	495	494
33	Luxembourg	483	481	486
34	Italie	481	485	490
35	Hongrie	477	470	477
36	Lituanie	475	472	478
36 ex.	Croatie	475	487	464

	Pays	Score en sciences	Score en compréhension de l'écrit	Score en mathématiques
36 ex.	CABA (Argentine)	475	475	456
39	Islande	473	482	488
40	Israël	467	479	470
41	Malte	465	447	479
42	République slovaque	461	453	475
43	Grèce	455	467	454
44	Chili	447	459	423
45	Bulgarie	446	432	441
46	Émirats arabes unis	437	434	427
47	Uruguay	435	437	418
47 ex.	Roumanie	435	434	444
49	Chypre1	433	443	437
50	Moldavie	428	416	420
51	Albanie	427	405	413
52	Turquie	425	428	420
52 ex.	Trinité-et-Tobago	425	427	417
54	Thaïlande	421	409	415
55	Costa Rica	420	427	400
56	Qatar	418	402	402
57	Colombie	416	425	390
57 ex.	Mexique	416	423	408
59	Monténégro	411	427	418
59 ex.	Géorgie	411	401	404
61	Jordanie	409	408	380
62	Indonésie	403	397	386
63	Brésil	401	407	377
64	Pérou	397	398	387
65	Liban	386	347	396
65 ex.	Tunisie	386	361	367
67	ERYM	384	352	371
68	Kosovo	378	347	362
69	Algérie	376	350	360
70	République dominicaine	332	358	328

- *PISA 2015 fournit des résultats récoltés auprès de 540 000 élèves de 15 ans au sein de 72 pays de l'OCDE et pays partenaires non-membres de l'OCDE. Un panel qui est jugé représentatif des 29 millions d'élèves de cet âge scolarisés dans ces 72 pays et économies.*
- *Le classement ci-dessus est reproduit tel que le présente l'étude PISA. Il est basé sur les points acquis en sciences, le "domaine majeur" de l'étude (première colonne).*

[…]

« A travers sa fondation, Bill Gates contourne l'Etat et s'achète du pouvoir », interview de Lionel Astruc par Benoît Collombat dans l'émission Secrets d'info, *www.franceinter.fr*, 16 mars 2019. **Document n° 3**

Le journaliste a enquêté sur la fondation du patron de Microsoft et de sa femme. La fondation Bill et Melinda Gates, dont l'intention affichée est de lutter contre les inégalités, investirait dans des activités "peu éthiques" et "nourrirait les fléaux contre lesquels elle prétend lutter".

C'est l'un des hommes les plus riches du monde. Sa fortune est estimée à plus de 96,5 milliards de dollars. Fondateur de Microsoft, Bill Gates est aussi à la tête de la fondation Bill & Melinda Gates, une fondation philanthropique mondiale.

Dotée d'un budget annuel d'environ 4,7 milliards de dollars, cette fondation, qui existe depuis 2000, s'intéresse à tous les domaines : santé, agriculture, éducation, etc. "*Officiellement, son objectif est de lutter contre les inégalités*, explique Lionel Astruc. *En réalité, elle alimente davantage et consolide un système qui produit des inégalités.*" Le journaliste a enquêté et publie *L'art de la fausse générosité - La fondation Bill et Melinda Gates* (éditions Actes Sud).

"Collusion et de conflit d'intérêt"

Pour le journaliste, la fondation aurait une certaine vision du monde bien éloignée de ses bonnes intentions affichées. "*Bill Gates est obsédé par la technologie. Dans le domaine de l'agriculture, il est absolument persuadé que les OGM*[1] *vont sauver le monde. Mais là où cela pose problème, c'est qu'il cherche à imposer ses solutions.*" À travers sa fondation, Bill Gates orienterait les politiques de recherche et de développement. "*Sa fondation intervient directement dans le secteur privé,* poursuit Lionel Astruc. *Au Malawi par exemple, elle pousse les agro-distributeurs à utiliser des produits phytosanitaires fabriqués par Monsanto. Il y a une vrai forme de collusion et de conflit d'intérêt.*"

La fondation figure à la cinquième place des plus gros financements pour l'agriculture dans les pays en développement. "*La fondation a plus de budget que bien des États. Bill Gates maîtrise l'art de transformer cette pseudo-générosité en pouvoir pour alimenter un système qui le porte, lui, en haut de la pyramide.*"

Un trust opaque

Derrière la fondation, on retrouve un fond d'investissement, un *trust*, dont les seuls administrateurs sont Bill et Melinda Gates. Mais le fonctionnement de ce *trust* est opaque : il investirait dans des activités peu éthiques. "*Ce fond de dotation alimente les fléaux contre lesquels prétend lutter la fondation,* affirme Lionel Astruc. *Industrie de l'armement, malbouffe, OGM, industries d'extraction minière, pétrole... On est très loin de l'intérêt général.*"

Pour le journaliste, "*Bill Gates contourne l'État et s'achète du pouvoir. [...] Son objectif est de faire marcher un système économique dans lequel les multinationales sont reines. Il n'y a pas de duperie ou de malice; il y croit vraiment.*"

[1] Organisme Génétiquement Modifié

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS EXTERNE

4ème 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

La Ministre du travail souhaite approfondir la réflexion sur les conditions d'emploi et de protection sociale des travailleurs des plateformes numériques.

En tant que conseiller technique auprès de la Ministre, vous rédigerez une note de recommandations.

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

	Documents joints	**Pages**
1.	« Économie collaborative et protection sociale : mieux cibler les plateformes au cœur des enjeux », Olivia Montel, *Revue française des affaires sociales*, 2018/2 (extraits).	1 à 5
2.	« Travailleurs des plateformes numériques de services : quelles garanties sociales ? », Jean-Michel Servais, *Revue interventions économiques n° 60*, 2018 (extrait).	6 et 7
3.	« Le droit du travail à l'épreuve des plateformes numériques », Mathilde Julien et Emmanuelle Mazuyer, *Revue de droit du travail*, Dalloz, 2018 (extraits).	8 à 10
4.	Cour de cassation, chambre sociale, 28 novembre 2018, pourvoi n° 17-20079 (extraits).	11 et 12
5.	Projet de loi d'orientation des mobilités, article 20, *www.legifrance.fr* (extraits).	13 et 14
6.	« L'impact des plateformes collaboratives sur l'emploi et la protection sociale : quelques perspectives », Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat, *Revue française des affaires sociales*, 2018/2 (extraits).	15 à 18
7.	"Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi", Institut Montaigne, Rapport avril 2019 (extraits).	19 et 20

"Économie collaborative et protection sociale : mieux cibler les plateformes au cœur des enjeux" , Olivia Montel, *Revue française des affaires sociales*, 2018/2, (extraits).

Introduction

La croissance rapide des start-up Uber et Airbnb a été fortement médiatisée à travers les conflits récurrents qui les opposent tant à leurs collaborateurs qu'aux acteurs traditionnels qu'elles concurrencent. L'émergence de ce que l'on appelle communément l'« économie collaborative » est porteuse de dynamiques contradictoires, avec d'un côté des opportunités en termes de créations d'emplois, de flexibilité et de croissance, et de l'autre, des inquiétudes relatives aux droits sociaux et à la qualité de l'emploi. La question de la protection sociale des travailleurs collaboratifs est au cœur de la problématique de l'« ubérisation » de notre économie, faisant converger à la fois les réticences des travailleurs – qui craignent que les salariés soient progressivement remplacés par des indépendants précaires – et la colère des entreprises concurrencées – qui dénoncent un modèle productif contournant les obligations sociales et exerçant de ce fait une concurrence déloyale.

Plusieurs propositions pour améliorer la protection sociale des travailleurs des plateformes ont déjà été débattues dans l'espace public : faut-il créer un statut intermédiaire entre salariés et indépendants ? Un statut de l'actif ? Faut-il que les plateformes contribuent au financement de la protection sociale de leurs collaborateurs, au moins pour les risques mal couverts par le statut des indépendants - les accidents du travail et la complémentaire santé ? La loi Travail propose à ce sujet une avancée notable en affirmant le principe d'une responsabilité sociale des plateformes vis-à-vis des travailleurs indépendants, les obligeant notamment à s'impliquer dans le financement d'une assurance contre les accidents du travail et, le cas échéant, de dépenses de formation professionnelle.

[...]

Des enjeux de protection sociale relativement bien identifiés

Une couverture sociale qui existe mais demeure insuffisante

Comme l'a rappelé le rapport de l'IGAS (2016), l'image de travailleurs des plateformes sans aucune protection sociale n'est pas fidèle à la réalité. Les travailleurs des plateformes, s'ils ne sont pas par ailleurs salariés, sont tenus, au-delà d'un certain seuil, de s'affilier au régime social des indépendants (RSI).

Le problème n'est pas tant celui de l'affiliation à un régime de sécurité sociale que celui de la qualité de la couverture, du fonctionnement du RSI et de l'application de la législation. En effet, les indépendants bénéficient d'une couverture moindre pour certains risques, notamment la complémentaire santé, les accidents du travail et la perte totale ou partielle d'activité. Or, les travailleurs des plateformes sont particulièrement exposés à ce dernier risque, ainsi qu'au risque d'accident pour certains d'entre eux (les livreurs à vélo notamment). On peut par ailleurs supposer que, tout comme l'ensemble des micro-entrepreneurs, ils se trouvent dans des situations matérielles souvent fragi-

les si cette activité est leur source principale de revenus[3]. Le mode de fonctionnement des plateformes expose par ailleurs leurs travailleurs plus que d'autres actifs aux risques liés à la pluriactivité, à l'activité réduite, à la discontinuité des carrières et au non-respect des obligations réglementaires en matière de protection sociale. En outre, des dysfonctionnements récurrents du RSI ont été dénoncés par les travailleurs indépendants et par plusieurs rapports publics (Sénat, Cour des Comptes, 2012, 2017). Ces dysfonctionnements peuvent s'avérer particulièrement coûteux pour les travailleurs indépendants les plus précaires, dont font partie la plupart des travailleurs des plateformes exclusifs[4].

En ce qui concerne les travailleurs des plateformes pour lesquels il s'agit d'une activité d'appoint, et qui bénéficient d'une couverture sociale grâce à leur emploi principal, la question de l'acquittement des prélèvements sociaux reste posée. L'essor des plateformes est susceptible de provoquer un changement d'échelle à prendre en compte : ce qui demeurait marginal et pouvait donc être toléré ne peut plus forcément l'être dès lors que le comportement se généralise et engendre un manque à gagner important pour les finances publiques. Des formalités administratives trop lourdes peuvent toutefois décourager l'essor de ces nouvelles activités, ce qui incite à réfléchir à des compromis réglementaires.

Qui doit financer la protection sociale des travailleurs des plateformes ?

Le financement de la protection sociale des travailleurs des plateformes renvoie pour sa part au statut des travailleurs collaboratifs : s'ils sont indépendants, ils sont tenus, *a priori*, de financer leur protection sociale. Or, dans la mesure où leur activité dépend à des degrés plus ou moins élevés de la plateforme *via* laquelle ils ont accès à leurs clients, la participation de la plateforme au financement de la protection sociale fait débat. Bien que les travailleurs des plateformes soient indépendants et possèdent donc les désavantages de ce statut (ils assument les risques économiques et sociaux liés à leur activité), ils ne jouissent que de façon limitée de ses avantages (capital et revenus suffisants pour faire face aux variations d'activité, liberté et indépendance dans la gestion de leur activité) sans bénéficier de la protection des salariés. Le problème des faux indépendants ne se pose pas uniquement en termes de droit des travailleurs mais interroge aussi le droit de la concurrence. En ne payant pas la protection sociale de leurs collaborateurs, les plateformes jouissent, en effet, vis-à-vis des organisations productives traditionnelles, d'un avantage concurrentiel qui peut être considéré comme déloyal.

3. D'après les données INSEE, 51 % des micro-entrepreneurs (ex-autoentrepreneurs) dont l'activité était la principale source de revenus en 2013 ont déclaré en 2012 un chiffre d'affaires annuel inférieur à 10 000 euros. Sur les faibles revenus des autoentrepreneurs, voir également les travaux de Sarah Abdelnour, par exemple Abdelnour S. (2017).

4. Voir les témoignages du Collectif des livreurs autonomes de Paris (CLAP), par exemple l'intervention de Jérôme Pimot à l'IHEPS du jeudi 14 décembre 2017.

La question des « faux indépendants » préexiste à l'économie des plateformes et était déjà présente dans le débat public dans les années 1990 et 2000, avec le mouvement d'externalisation consécutif à l'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC) qui avait développé la sous-traitance (Antonmattei et Sciberras, 2008). Elle se pose toutefois avec une acuité particulière en ce qui concerne le modèle des plateformes qui peut être schématisé comme une organisation productive externalisant à l'extrême la production et le travail (Montel, 2017). En outre, l'économie des plateformes accentue certains problèmes de dépendance économique. Par le biais des systèmes de notation, les plateformes disposent d'un moyen de contrôle et d'évaluation du travail peu transparent fondé sur la subjectivité des usagers du service, qui échappe pour le moment à toute réglementation. En effet, les travailleurs des plateformes ne disposent d'aucun moyen de contestation formel et ne sont protégés ni par le droit du travail qui s'applique aux salariés ni par un contrat de prestataire de services. Les plateformes sont libres de déconnecter un travailleur, temporairement ou définitivement. Or, les systèmes de notation ne reflètent pas forcément la qualité des prestations. Ils peuvent fonctionner selon des processus d'imitation, avec le risque qu'un jugement subjectif ne devienne collectif, en particulier s'il intervient au début de la période de travail. Un autre risque est que la notation véhicule des préjugés et des comportements discriminatoires. Or, le préjudice potentiel pour le travailleur est d'autant plus important que le marché des plateformes est caractérisé par des rendements croissants, favorisant les monopoles et oligopoles naturels.

Le débat sur la création d'un troisième statut

Le débat sur les faux indépendants des plateformes a renouvelé celui sur la création d'un statut intermédiaire entre salariés et travailleurs indépendants.

La proposition de Seth Harris et Alan Krueger aux États-Unis

Aux États-Unis, dans un contexte où plusieurs plaintes ont abouti à la requalification de collaborateurs Uber en travailleurs salariés[5], ouvrant la voie à un processus de règlement du problème par la jurisprudence, les économistes Seth Harris et Alan Krueger (2015) ont proposé la création dans le droit du travail américain d'un statut intermédiaire. Ils mettent notamment en garde contre les coûts de l'incertitude juridique et contre les risques qu'une requalification des travailleurs de l'économie des plateformes en salariés ferait peser sur le modèle productif en termes de flexibilité et d'innovation. Le statut d'« *independant worker** » ne comprendrait qu'une partie des droits et protections accordés aux salariés.

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

* note du jury : travailleur indépendant.

Seraient inclus dans ce nouveau statut :

- le droit d'association[6] (entravé pour les indépendants aux États-Unis par les lois antitrust) ; cela permettrait aux travailleurs concernés de négocier leurs conditions de travail auprès des intermédiaires ;
- les droits fondamentaux du travailleur (discrimination, harcèlement, etc.) ;
- certains avantages concernant la protection sociale (une contribution des intermédiaires au financement de l'assurance maladie).

En revanche, les lois concernant le salaire minimum, les heures supplémentaires ou l'assurance chômage ne leur seraient pas appliquées en raison de leur liberté d'activité et de l'impossibilité de mesurer rigoureusement le temps de travail.

Selon Harris et Krueger, ce troisième statut serait profitable à la fois aux travailleurs indépendants et aux intermédiaires. Les intermédiaires pourraient se charger de négocier collectivement des contrats de protection sociale et d'assurance ainsi que des services financiers pour leurs travailleurs, ce qui en réduirait le prix (*pooling*). Les travailleurs seraient dans l'ensemble mieux protégés et pourraient négocier leurs conditions de travail face aux intermédiaires, un pouvoir qui leur fait aujourd'hui défaut. Une telle réforme mettrait fin à l'insécurité juridique actuelle, particulièrement défavorable aux intermédiaires, qui courent le risque que les relations avec leurs collaborateurs soient requalifiées en contrat de travail classique. L'idée serait de s'assurer que la diffusion des innovations liées à ces nouvelles formes de travail à l'intersection du salariat et du travail indépendant ne se fait pas au prix d'un recul de l'État social.

L'état du débat en France

En France, le risque de requalification existe aussi[7] et constitue une préoccupation majeure pour les plateformes. Concernant la création d'un troisième statut, les rapports sur l'économie des plateformes (Terrasse, 2016 ; IGAS, 2016) y sont plutôt hostiles. L'argument principal est que le droit du travail et le droit social actuels permettent déjà de répondre, pour l'essentiel, aux problèmes posés par l'économie des plateformes, et que la création d'un troisième statut s'inscrirait à rebours des évolutions réglementaires récentes, qui se sont plutôt dirigées dans le sens d'une harmonisation/convergence des régimes entre salariés et non-salariés et d'un rattachement des droits à la personne plutôt qu'à l'emploi et au statut (compte personnel d'activité – CPA). Au sein du débat public, est d'ailleurs avancée l'idée de pousser plus loin la logique de rattachement des droits sociaux à la personne et d'envisager un statut de l'actif

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. Des procédures ont par exemple été engagées par l'URSSAF d'Île-de-France en 2016.

englobant et dépassant les statuts de salarié et d'indépendant, avec des protections qui pourraient être croissantes selon le degré de dépendance[8].

[...]

Mieux définir la notion d'activité professionnelle

Une seconde interrogation porte sur le caractère professionnel exercé par la personne qui vend un bien ou un service sur une plateforme. Comme l'ont souligné successivement le rapport Terrasse (2016) et le rapport d'Amar et Viossat (IGAS, 2016), la notion d'activité professionnelle apparaît dans différentes branches du droit (droit fiscal, droit social, droit du travail, Code du commerce…) mais ne fait pas l'objet d'une définition légale unifiée. Or, les obligations fiscales et sociales en sont affectées.

Selon le rapport Terrasse (2016), si la définition d'un seuil de revenu pourrait clarifier simplement la frontière, ce n'est pas une solution économiquement pertinente dans la mesure où une transaction ponctuelle peut faire intervenir des montants élevés (vente d'une voiture ou de tout autre objet de valeur) tandis qu'une activité indépendante régulière peut procurer des recettes faibles (cas de la majorité des autoentrepreneurs). La fixation d'un seuil pourrait de surcroît entrer en contradiction avec un autre objectif des pouvoirs publics sous-jacent à la création du statut d'autoentrepreneur, qui est d'encourager la création d'activités indépendantes dans un cadre professionnel assorti de droits sociaux, même lorsque les revenus engendrés sont faibles. Le rapport Terrasse suggère par conséquent de s'en remettre à un ensemble d'indices permettant d'apprécier l'intention de l'offreur : fréquence et régularité de l'activité, recherche d'un but lucratif…

Le Projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2016 a clarifié les règles applicables aux activités de location de biens entre particuliers en retenant comme critères à la fois la régularité de la location et un seuil de recettes annuelles. Une disposition oblige également les plateformes à informer leurs utilisateurs des règles sociales et fiscales applicables.

Le rapport de l'IGAS (2016) recommande pour sa part la création d'un statut de micro-entrepreneur simplifié, qui permettrait aux travailleurs collaboratifs occasionnels d'acquitter les prélèvements sociaux sans pour autant adopter un statut de professionnel ni devoir accomplir des formalités administratives complexes. Il suffirait au particulier de se signaler auprès du régime social des indépendants (RSI) *via* son seul numéro de Sécurité sociale. Le plafond de revenus collaboratifs annuels pour bénéficier d'un tel statut est fixé par la commission IGAS à 1 500 euros. Les bénéficiaires de ce statut ne seraient pas contraints de s'affilier à un régime spécifique mais devraient, à l'instar des micro-entrepreneurs, s'acquitter d'un prélèvement libératoire.

[...]

8. Sur ce point, voir. Barthélémy J. (2015) et les travaux sur le sujet de France Stratégie (2016).

Document n° 2

"Travailleurs des plateformes numériques de services : quelles garanties sociales ?" Jean-Michel Servais, *Revue interventions économiques n° 60*, 2018, (extrait).

[...]

1.3.2 La "parasubordinazione"

Plusieurs pays ont établi de manière plus formelle une catégorie intermédiaire de "parasubordinati"* qui combine l'absence de subordination juridique et la prise en compte de la dépendance économique. Des pays comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie offrent à ces derniers des garanties spécifiques. Les critères et les droits octroyés diffèrent d'un pays -– et d'une loi -– à l'autre.

1.3.2.1 Les critères de la dépendance économique

La faiblesse du travailleur dans ses rapports avec le donneur d'ordre varie en fonction des caractéristiques du travail, entre autres du type d'activité, de la durée de la relation, de la présence ou non d'un personnel propre, de la liberté d'organisation, du pourcentage des ressources émanant du ou de clients déterminés.

La loi espagnole n° 20/2007 sur le statut du travail indépendant (autónomo) mentionnée ci-dessus consacre le chapitre 3 du titre 2 au travailleur qui est économiquement dépendant. Elle fixe les éléments qui déterminent cette qualité : la réalisation d'une activité économique ou professionnelle lucrative, à titre personnel, principal et direct pour un client, personne physique ou morale, dont il dépend économiquement pour percevoir au moins 75 pour cent de ses revenus. Elle impose plusieurs conditions : ne pas avoir de salarié, ne pas sous-traiter, ne pas exercer son activité "de manière indifférenciée" par rapport aux autres travailleurs occupés par le client, mais selon des critères organisationnels propres (tout en recevant des instructions techniques du client), disposer d'une infrastructure et de matériel propres, percevoir une contrepartie économique en fonction du résultat obtenu. En Allemagne, le pourcentage des revenus obtenus du client est de 50 % pour l'Arbeitnehmeränliche Person*. La législation italienne sur la "parasubordinazione" a fortement évolué, manifestant les hésitations et les difficultés de légiférer en faveur de ce groupe de travailleurs. Les "parasubordinati" ont des rapports de collaboration qui se concrétisent par une prestation de travail coordonnée et continue (collaborazione coordinata e continuative, "co-co-co"), principalement personnelle, mais sans rapport de subordination, à la condition que le collaborateur organise son activité de manière autonome.

1.3.2.2 Les droits accordés

La protection change également d'un pays à l'autre. La loi espagnole déjà citée (n° 20/2007) contient, pour les travailleurs économiquement dépendants, des règles particulières sur l'obligation de conclure le contrat par écrit, la fixation de la journée d'activité professionnelle, la santé au travail, l'extension et l'extinction du contrat, les accords d'intérêt professionnel, la compétence juridictionnelle, les procédures alternatives de solution des conflits.

* note du jury : travailleur économiquement dépendant.

En Allemagne, les dispositions qui les concernent portent sur la protection sociale, les conditions de travail (congés, sécurité et hygiène, harcèlement), les conflits. Soulignons-le, les dispositions sur les conventions collectives s'appliquent en principe aux Arbeitnehmeränliche Person. Les agents commerciaux, économiquement dépendants peuvent introduire une action devant les tribunaux du travail.

La loi italienne accorde aux "parasubordinati" certains avantages en matière de sécurité sociale (pensions, congés de maternité et parentaux, maladies et accidents professionnels, frais de maladie) et de soutien à leur revenu ainsi que des garanties dans la procédure judiciaire. Les trois grandes confédérations syndicales (Confederazione Generale Italiana del Lavoro-CGIL, Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori- CISL, Unione Italiana del Lavoro- UIL) possèdent des organisations spécifiques pour défendre leurs intérêts.

Pour résumer, plus que ceux de l'économie informelle dans les pays en développement, les travailleurs indépendants jouissent dans les États d'Europe et d'Amérique du Nord de certaines garanties, spécialement en matière de sécurité sociale. Toutes ces dispositions, aussi limitées soient-elles, peuvent normalement être mises en œuvre à l'égard des personnes non salariées travaillant par l'intermédiaire de plateformes numériques de fourniture de services. J'ai relevé cependant que la protection des conditions d'emploi des indépendants reste souvent ténue et que la mise en œuvre concrète des droits syndicaux laisse fortement à désirer.

[...]

Document n° 3

« Le droit du travail à l'épreuve des plateformes numériques », Mathilde Julien et Emmanuelle Mazuyer, *Revue du droit du travail*, Dalloz, 2018 (extraits).

(…)

A. - Les plateformes et la figure « contrat de travail »

La sophistication du système de *crowdworking*[1] explique les difficultés à démontrer qu'un opérateur de plateforme a la qualité d'employeur et que celui qui travaille par son intermédiaire est un salarié de cet opérateur. En effet, en apparence, ce n'est pas la plateforme qui donne du travail à faire, qui affecte à telle ou telle tâche, qui évalue et contrôle la prestation, qui en fixe le prix, qui sanctionne le travailleur ou rompt la relation contractuelle. Tout cela relève à première vue du client, du marché, de l'offre et de la demande. Quant aux travailleurs, ils sont de prime abord libres de se connecter et se déconnecter de l'application, d'accepter ou de refuser un travail. Pour appréhender le véritable rôle des plateformes proposant à des clients les services de contributeurs, pour découvrir la subordination dans laquelle ces derniers se trouvent à l'égard des plateformes pour lesquelles ils fournissent un travail et renommer le contrat qui les lie, il faut s'intéresser aux conditions concrètes d'exécution de la relation, au-delà des apparences. C'est d'ailleurs ce que requiert la Cour de cassation des juges du fond saisis d'une demande de requalification du contrat de prestations conclu, au nom de l'indisponibilité de la qualification « contrat de travail ». Peu importe la dénomination du contrat, ses clauses, les termes utilisés ou le montage imaginé. Il faut analyser la situation concrète, et ce par référence à la figure du « contrat de travail » qui permettra d'interpréter le rapport entre l'une et l'autre des parties et les actes de chacune. C'est là l'un des aspects du rôle normatif du contrat de travail. Sa figure originale peut-elle être sollicitée et la qualification retenue en la circonstance ?

(…)

La plateforme n'est pas qu'une application. Elle joue un rôle pivot entre le client et le travailleur. À l'égard de ce dernier, elle peut notamment utiliser des algorithmes prédictifs et de tarification qui lui permettent d'exercer un contrôle intense sur le travail fourni, tout en laissant, en apparence, une marge d'autonomie et de décision au travailleur (non-exclusivité, choix des horaires de travail, etc.). C'est en somme par la fluctuation tarifaire basée sur une prédiction du marché à venir que certaines plateformes donnent ordres et directives. Autrement dit, la tarification dynamique par algorithme, l'analyse prédictive et les messages d'alerte sur l'évolution des conditions de marché, la géolocalisation, le système de notation orientent et déterminent l'exécution de l'activité de chaque travailleur. Celle-ci est ensuite constamment surveillée et évaluée par le client, le pouvoir de la plateforme lui étant largement délégué. La prestation se déroule bien dans des conditions aménageant une subordination. On retrouve là des manifestations de pouvoir, sujétions centrales, au coeur de la relation, auxquelles s'ajoutent des sujétions périphériques. Elles viennent s'ajouter aux indices d'une subordination que l'on pourrait qualifier d'algorithmique, qui est, en elle-même, d'une

[1] Le crowdworking est une nouvelle forme de travail reposant sur la numérisation et la mutualisation des ressources. Il s'agit de faire appel à une multitude de personnes (crowd) pour réaliser une tâche. Le crowdworker offre ses compétences soit par un principe d'enchères, soit à tarif fixe. Il s'agit d'une forme d'économie digitale en pleine émergence, hors du droit du travail et des cotisations sociales. Le crowdworking est un dérivé des plateformes de volontariat associatif. Les travaux proposés sur les plateformes de crowdworking sont variés : de la relecture et correction d'articles ou de thèses, au baby-sitting, en passant par les petits travaux ménagers, de nombreuses activités peuvent être transformées en crowdwork. Le crowdworking s'insère entre le salariat et le travail indépendant, illustrant l'externalisation ouverte du travail, avec paiement à la tâche.

remarquable intensité. Par ailleurs, dans ce modèle, le travailleur doit se tenir à disposition ; il ne s'engage pas seulement à faire, à fournir un résultat. Le chauffeur Uber par exemple n'est pas maître de la prestation ; il n'est maître que de ce que la plateforme veut bien lui donner. Les plateformes utilisent en outre des mécanismes de sciences comportementales pour maintenir les travailleurs à disposition. La teneur de l'engagement du *crowdworker*[2], au-delà des obligations de faire qui en découlent, est en ce sens une mise à disposition. Il ne promet pas un ouvrage ; il met sa force de travail à la disposition de la plateforme. En somme, bien au-delà d'être un simple coordinateur de système, la plateforme exerce un pouvoir sur des travailleurs qui se mettent à sa disposition, sans être maîtres de leur prestation, le contrôle de celle-ci relevant de la plateforme elle-même. N'y a-t-il pas là les traits caractéristiques du contrat de travail ?

B. - Les droits reconnus par le Code du travail

La qualification de contrat de travail donne aux travailleurs la qualité de salarié et aux plateformes celle d'employeur. Elle rend applicables à leurs rapports les règles du Code du travail visant le contrat de travail. Dans un contexte contentieux, il conviendra pour le *crowdworker* de renverser la présomption de non-salariat que l'article L. 8221-6 I instaure s'agissant notamment des personnes physiques inscrites au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou, pour l'autoentrepreneur ou micro-entrepreneur, la présomption de la qualité de travailleur indépendant de l'article L. 8221-6-1. En effet, aux termes du paragraphe II du premier de ces textes, cette présomption légale peut être renversée s'il est établi que les travailleurs « fournissent directement ou par une personne interposée des prestations à un donneur d'ordre dans des conditions qui les placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de celui-ci » et la jurisprudence est en ce sens s'agissant de la présomption de l'article L. 8221-6-1.

(…)

L'article 60 de loi du 8 août 2016 a créé un titre IV intitulé « Travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique » logé dans la VIIe partie du Code du travail. Son objet est d'imposer à certaines plateformes des obligations au nom de leur « responsabilité sociale ». Son champ d'application est défini à l'article L. 7341-1 qui prévoit que les dispositions de ce titre IV sont applicables aux travailleurs indépendants. Si le texte ne concerne que ces travailleurs, peut-on l'interpréter comme une règle imposant la qualification d'indépendants aux travailleurs de plateformes ? À première vue, il ne s'agit pas ici d'une présomption de non-salariat ou d'un forçage de la qualification « travailleur indépendant » mais de la détermination du champ d'application du dispositif, lequel est réservé aux travailleurs indépendants. Son effet sera-t-il d'exclure toute requalification de leurs relations avec la plateforme en contrat de travail ? Le législateur aurait simplement étendu l'application de certaines règles, habituellement réservées aux travailleurs ayant la qualité de salariés, à ces indépendants sans toutefois les enfermer dans ce statut. Il s'agirait uniquement de leur rendre applicables des règles du Code du travail, dans la mesure où sont réunies certaines conditions dans le déroulement de l'activité, sans toucher à la qualification du contrat de prestation en vertu desquels les intéressés travaillent, et sans empêcher la preuve qu'un contrat de travail a, en réalité, été conclu. Cette technique de l'assimilation légale est connue et bénéficie déjà par exemple aux gérants non salariés des succursales de maisons d'alimentation de détail, à des locataires-gérants, à des franchisés. Ainsi, si la condition « que la plateforme détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe son prix » est remplie, celle-ci « a, à l'égard des travailleurs concernés, une responsabilité sociale », en clair : des obligations. Mais les droits ainsi octroyés aux travailleurs sont minimalistes : un droit d'accès à la formation professionnelle continue, un droit à la validation des acquis de l'expérience, le coût et les frais de ces actions de formation devant être supportés par la plateforme, un « substitut de droit de grève » mentionné à l'article L. 7342-5 comme le droit de mener des « mouvements de refus

[2] Personne travaillant en crowdworking (voir définition en page précédente).

concerté de fournir leurs services en vue de défendre leurs revendications professionnelles » qui ne peut, « sauf abus, ni engager leur responsabilité contractuelle, ni constituer un motif de rupture de leurs relations avec les plateformes, ni justifier de mesures les pénalisant dans l'exercice de leur activité », le droit de constituer une organisation syndicale, la prise en charge d'une assurance couvrant le risque d'accidents du travail. S'agit-il des « bases d'un droit professionnel », d'un « embryon de statut social », d'une « première étape dans l'élaboration d'un statut social des travailleurs des plateformes numériques » ? Quoi qu'il en soit, les dispositions de la loi Travail sont embryonnaires et n'endigueront pas le contentieux, voire même, le susciteront.

(…)

Document n° 4

Cour de cassation, chambre sociale, 28 novembre 2018, pourvoi n° 17-20079 (extraits).

(…)

LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE SOCIALE, a rendu l'arrêt suivant :

Donne acte à la CGT de son intervention volontaire ;

Sur le moyen unique :

Vu l'article L. 8221-6 II du code du travail ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que la société Take Eat Easy utilisait une plate-forme web et une application afin de mettre en relation des restaurateurs partenaires, des clients passant commande de repas par le truchement de la plate-forme et des livreurs à vélo exerçant leur activité sous un statut d'indépendant ; qu'à la suite de la diffusion d'offres de collaboration sur des sites internet spécialisés, M. Y... a postulé auprès de cette société et effectué les démarches nécessaires en vue de son inscription en qualité d'auto-entrepreneur ; qu'au terme d'un processus de recrutement, les parties ont conclu le 13 janvier 2016 un contrat de prestation de services ; que M. Y... a saisi la juridiction prud'homale le 27 avril 2016 d'une demande de requalification de son contrat en un contrat de travail ; que, par jugement du 30 août 2016, le tribunal de commerce a prononcé la liquidation judiciaire de la société Take Eat Easy et désigné en qualité de mandataire liquidateur Mme E... ;

Attendu que pour rejeter le contredit, dire que M. Y... n'était pas lié par un contrat de travail à la société Take Eat Easy et dire le conseil de prud'hommes incompétent pour connaître du litige, l'arrêt retient que les documents non contractuels remis à M. Y... présentent un système de bonus (le bonus "Time Bank" en fonction du temps d'attente au restaurant et le bonus "KM" lié au dépassement de la moyenne kilométrique des coursiers) et de pénalités ("strikes") distribuées en cas de manquement du coursier à ses obligations contractuelles, un "strike" en cas de désinscription tardive d'un "shift" (inférieur à 48 heures), de connexion partielle au "shift" (en-dessous de 80 % du "shift"), d'absence de réponse à son téléphone "wiko" ou "perso" pendant le "shift", d'incapacité de réparer une crevaison, de refus de faire une livraison et, uniquement dans la Foire aux Questions ("FAQ"), de circulation sans casque, deux "strikes" en cas de "No-show" (inscrit à un "shift" mais non connecté) et, uniquement dans la "FAQ", de connexion en dehors de la zone de livraison ou sans inscription sur le calendrier, trois "strikes" en cas d'insulte du "support" ou d'un client, de conservation des coordonnées de client, de tout autre comportement grave et, uniquement dans la "FAQ", de cumul de retards importants sur livraisons et de circulation avec un véhicule à moteur, que sur une période d'un mois, un "strike" ne porte à aucune conséquence, le cumul de deux "strikes" entraîne une perte de bonus, le cumul de trois "strikes" entraîne la convocation du coursier "pour discuter de la situation et de (sa) motivation à continuer à travailler comme coursier partenaire de Take Eat Easy" et le cumul de quatre "strikes" conduit à la désactivation du compte et la désinscription des "shifts" réservés, que ce système a été appliqué à M. Y..., que si, de prime abord, un tel système est évocateur du pouvoir de sanction que peut mobiliser un employeur, il ne suffit pas dans les faits à caractériser le lien de subordination allégué, alors que les pénalités considérées, qui ne sont prévues que pour des comportements objectivables du coursier constitutifs de manquements à ses obligations contractuelles, ne remettent nullement en cause la liberté de celui-ci de choisir ses

horaires de travail en s'inscrivant ou non sur un "shift" proposé par la plate-forme ou de choisir de ne pas travailler pendant une période dont la durée reste à sa seule discrétion, que cette liberté totale de travailler ou non, qui permettait à M. Y..., sans avoir à en justifier, de choisir chaque semaine ses jours de travail et leur nombre sans être soumis à une quelconque durée du travail ni à un quelconque forfait horaire ou journalier mais aussi par voie de conséquence de fixer seul ses périodes d'inactivité ou de congés et leur durée, est exclusive d'une relation salariale ;

Attendu cependant que l'existence d'une relation de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties ni de la dénomination qu'elles ont donnée à leur convention mais des conditions de fait dans lesquelles est exercée l'activité des travailleurs ; que le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ;

Qu'en statuant comme elle a fait, alors qu'elle constatait, d'une part, que l'application était dotée d'un système de géolocalisation permettant le suivi en temps réel par la société de la position du coursier et la comptabilisation du nombre total de kilomètres parcourus par celui-ci et, d'autre part, que la société Take Eat Easy disposait d'un pouvoir de sanction à l'égard du coursier, la cour d'appel, qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses constatations dont il résultait l'existence d'un pouvoir de direction et de contrôle de l'exécution de la prestation caractérisant un lien de subordination, a violé le texte susvisé ;

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 20 avril 2017, entre les parties, par la cour d'appel de Paris ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Paris, autrement composée ;

(…)

Condamne Mme E..., ès qualités, aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, la condamne à payer la somme de 3 000 euros à M. Y... et rejette les autres demandes ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, chambre sociale, et prononcé par le président en son audience publique du vingt-huit novembre deux mille dix-huit.

Document n° 5

Projet de loi d'orientation des mobilités, article 20, *www.legifrance.fr* (extraits).

Texte déposé au Sénat le 20 février 2019. Article supprimé par le Sénat le 2 avril 2019.

(…)

TITRE II
RÉUSSIR LA RÉVOLUTION DES NOUVELLES MOBILITÉS

(…)

Chapitre II
Encourager les innovations en matière de mobilité

(…)

Section 3
Réguler les nouvelles formes de mobilité et renforcer la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique

(…)

Article 20

Le chapitre II du titre IV du livre III de la septième partie du code du travail est ainsi modifié :

1° L'article L. 7342-1 est complété par quatorze alinéas ainsi rédigés :
« A ce titre, la plateforme peut établir une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de sa responsabilité sociale, définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation. Cette charte, qui rappelle les dispositions du présent chapitre, précise notamment :

« 1° Les conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs avec lesquels la plateforme est en relation, en particulier les règles selon lesquelles ils sont mis en relation avec ses utilisateurs. Ces règles garantissent le caractère non-exclusif de la relation entre les travailleurs et la plateforme et la liberté pour les travailleurs d'avoir recours à la plateforme ;

« 2° Les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de services ;

« 3° Les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels ;

« 4° Les mesures visant notamment :
« *a)* A améliorer les conditions de travail ;
« *b)* A prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les dommages causés à des tiers ;

« 5° Les modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité professionnelle ;

« 6° Les modalités selon lesquelles les travailleurs sont informés de tout changement relatif aux conditions d'exercice de leur activité professionnelle ;

« 7° La qualité de service attendue sur chaque plateforme et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur ainsi que les garanties dont ce dernier bénéficie dans ce cas ;

« 8° Les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme et dont les travailleurs peuvent bénéficier, notamment pour la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité, des risques d'inaptitude, ainsi que la constitution d'avantages sous forme de pensions de retraite, d'indemnités ou de primes de départ en retraite ou de fin de carrière.
« La charte est publiée sur le site internet de la plateforme et annexée aux contrats ou aux conditions générales d'utilisation qui la lient aux travailleurs.
« L'établissement de la charte et le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1° à 8° ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs.
« L'autorité administrative se prononce sur toute demande d'appréciation de la conformité du contenu de la charte au présent titre, formulée par la plateforme dans des conditions fixées par décret. » ;

2° Le second alinéa de l'article L. 7342-3 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
« Il bénéficie, à sa demande, des actions mentionnées au 3° de l'article L. 6313-1. La plateforme prend alors en charge les frais d'accompagnement et lui verse une indemnité dans des conditions définies par décret.
« Le compte personnel de formation du travailleur est alimenté par la plateforme, dans des conditions fixées par décret, lorsque le chiffre d'affaires qu'il réalise sur cette plateforme est supérieur à un seuil déterminé. Ce seuil peut varier en fonction du secteur d'activité du travailleur et est fixé par décret. » ;

3° L'article L. 7342-4 est remplacé par les dispositions suivantes :
« *Art. L. 7342-4.* - L'article L. 7342-2 n'est pas applicable lorsque le chiffre d'affaires réalisé sur la plateforme est inférieur à un seuil défini par décret. Pour le calcul de la cotisation afférente aux accidents du travail, seul est pris en compte le chiffre d'affaires réalisé par le travailleur sur la plateforme. »

Document n° 6

"L'impact des plateformes collaboratives sur l'emploi et la protection sociale : quelques perspectives", Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat, *Revue française des affaires sociales*, 2018/2 (extraits).

[...]

La croissance du travail de plateforme

Il ne fait pas de doute que les plateformes collaboratives et les formes de travail qui y sont associées continuent à se développer rapidement en France et ailleurs. L'*Online Labour Index*[1], conçu en 2016 par Otto Kässi et Vili Lehdonvirta, dans le cadre du iLabour Project du Oxford internet Institute, permet de visualiser la progression du travail freelance sur plateforme dans six grands pays de langue anglaise. Il indique une croissance de l'ordre de 40 % depuis le début de l'année 2017, en dépit d'un palier au troisième trimestre.

Source : Kässi, O. & Lehdonvirta, V. (2016) Online Labour Index : Measuring the Online Gig Economy for Policy and Research. Paper presented at Internet, Politics & Policy 2016, 22-23 September, Oxford, UK. http://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/Consulté le 2 novembre 2017.

Le succès des plateformes collaboratives et l'expansion du travail de plateforme s'expliquent par des facteurs technologiques (la diffusion des smartphones et du haut débit), sociétaux (concentration de la population dans de grandes conurbations, nouvelle génération Y des enfants du millénaire) et économiques (économies d'échelles considérables sur certains marchés, crise économique de 2008, abondance des financements) analysés notamment dans la dernière étude annuelle du Conseil d'État.

[...]

Une plateformisation encore limitée du travail dans un contexte de changements profonds de l'emploi

La croissance très significative du travail de plateforme et les changements profonds de l'emploi en France et dans le monde ne doivent pas conduire à tirer des conclusions erronées sur les causalités à l'œuvre ni sur les mesures de politique publique qu'il conviendrait de prendre.

[1] L'Online Labour Index (indice de la main-d'œuvre en ligne) est le premier indicateur économique à fournir une économie de l'offre en ligne équivalente aux statistiques classiques du marché du travail. Il mesure l'offre et la demande de main-d'œuvre indépendante en ligne dans différents pays et dans différentes professions en suivant en temps réel le nombre de projets et de tâches sur différentes plateformes. L'OLI est construit en suivant tous les projets / tâches publiés sur les cinq plus grandes plateformes de travail en ligne de langue anglaise, représentant au moins 70% du marché en trafic. Les projets sont ensuite classés par profession et par pays d'employeur.

Or, il est souvent difficile de résister face à l'avalanche de manchettes de journaux, d'articles de presse et de gourous du nouvel âge digital qui annoncent l'avènement d'une société de freelances, de « slashers [1]» ou de « moonlighters » (pluriactifs) et l'imputent à l'uber-économie.

Personne ne sait ce que sera la plateformisation des emplois, y compris dans cinq à dix ans. Il y a des raisons sérieuses de nuancer fortement les prédictions inquiétantes sur la disruption du salariat et des formes traditionnelles d'emplois, et il y a autant de raisons sérieuses de nuancer davantage encore la plateformisation du travail comme facteur principal des mutations de l'emploi et du travail, leur « fissuration » selon l'expression de David Weil en France et dans le monde. Plusieurs faits saillants méritent d'être rappelés à ce propos, fondés sur les plus récentes données publiées.

D'abord, la croissance du travail indépendant et des slashers dont parlent les gourous de l'indépendance est partout sauf dans les statistiques officielles. Selon le tout dernier rapport d'Eurofound, le nombre de travailleurs indépendants a diminué en Europe d'un demi-million depuis la crise financière de 2008 (ainsi que le nombre de contrats à durée déterminée). Il est vrai toutefois que le Royaume-Uni constitue une exception, de même que les Pays-Bas et la France, s'agissant des travailleurs indépendants non salariés (en lien sans doute avec la création d'un régime fiscalo-social simple et attractif d'autoentrepreneurs). Aux États-Unis, les chiffres les plus fantaisistes circulent sur la proportion de « freelances » dans l'économie, un concept attrape-tout qui agrège des catégories allant bien au-delà des travailleurs indépendants. Il faudra attendre la publication de l'exploitation par le Bureau of Labor Statistics du Current Population Survey de mai 2017 sur le « contingent and alternative employment », à une date qui n'est pas encore fixée, pour avoir une idée plus claire de la situation dans ce pays.

Ensuite, le volume de travail sur les plateformes demeure très modeste, de l'ordre de 0,5 % au maximum de la main-d'œuvre totale. Même une multiplication par trois ou quatre en cinq ans (correspondant à une croissance de l'ordre de 40 à 50 % par an comme le laisse entendre le Online Labour Index), ce qui serait une progression considérable, ne bouleverserait pas l'ensemble du marché du travail. [...]

La dépendance économique

La dépendance économique concerne principalement les travailleurs des plateformes de services organisés et de *jobbing* (« petits boulots »), du moins pour ceux qui en font leur activité principale, et est à l'origine de conflits sociaux croissants. Les livreurs à vélo et les chauffeurs VTC[2] sont les cas les plus médiatisés de ces nouveaux précaires électroniques. Ces trois dernières années, plusieurs conflits sociaux dans ces deux secteurs ont d'ailleurs défrayé la chronique en France et à l'étranger et ont nourri l'hostilité envers les plateformes superstars de l'économie à la demande, Uber et Deliveroo en tête. À chaque fois, les conditions de travail et de rémunération étaient au centre des revendications.

[1] note du jury : "Slashers" = actifs qui cumulent plusieurs activités
[2] note du jury : véhicule de tourisme avec chauffeur.

La situation ou le sentiment de dépendance sont, en effet, plus aigus dans le cas de plateformes fixant les conditions tarifaires. L'évolution unilatérale de la politique tarifaire ou le déréférencement peuvent alors conduire à une perte soudaine et substantielle de revenu des prestataires, comme l'ont vécu en 2015 les chauffeurs VTC utilisant Uber quand la plateforme a baissé ses prix et augmenté ses marges.

La politique tarifaire et les modalités de rémunération sont aujourd'hui la pierre d'achoppement entre des opérateurs de services qui les estiment être du ressort de leurs stratégies commerciales et des travailleurs collaboratifs qui en contestent les conditions d'imposition. La baisse du prix unitaire de la course, entamée par Uber dès 2015, s'est ainsi traduite par plusieurs mouvements, dont la plus forte mobilisation fin 2016 – incarnée par la constitution d'une intersyndicale (UNSA, CFDT, Capa-VTC, Actif-VTC, UDCF) – a conduit les pouvoirs publics à lancer une médiation sous l'égide de Jacques Rapoport en janvier-février 2017. Les coursiers de Deliveroo se sont, pour leur part, mobilisés à l'été 2017 contre l'évolution des conditions contractuelles décidées par la plateforme, consistant à substituer une rémunération à la tâche (par commande) à la rémunération horaire majorée de primes selon l'ancienneté proposée initialement.

La sensibilité au risque de dépendance économique reste néanmoins intimement liée à la nature de l'activité, voire aux situations individuelles des prestataires : lorsqu'il s'agit d'une activité à temps plein, les conséquences pour le prestataire sont bien plus critiques que dans les cas où les plateformes sont utilisées pour un complément d'activité. Les premiers secteurs concernés aujourd'hui sont donc naturellement les transports et la livraison, même si le nombre de travailleurs collaboratifs touchés reste somme toute modeste, Deliveroo comptant par exemple 7 500 cyclistes et Uber 15 000 à 20 000 chauffeurs seulement en France. La dépendance économique est peu évidente voire absente des plateformes de bricolage (Supermano, Stoothie, Needhelp) et *a fortiori* des boutiques en ligne pour petit artisanat comme Etsy ou de location/hébergement (AirBnb). L'impact des plateformes sur le degré de dépendance est d'ailleurs loin d'être univoque : un service d'intermédiation comme Hopwork contribue au contraire à desserrer le risque de dépendance lié à toute relation de sous-traitance en élargissant la clientèle potentielle de ses freelances hautement qualifiés (graphistes, ingénieurs…).

Pour caractériser la « dépendance », il faudrait en toute hypothèse déterminer un critère de chiffre d'affaires plancher ou un seuil de chiffre d'affaires réalisé auprès d'un donneur d'ordre unique sur une période de référence, comme dans le cas des *Autonomos* espagnols. Une réelle difficulté est, au demeurant, d'identifier avec certitude le donneur d'ordre ou l'employeur dans le cadre des relations triangulaires collaboratives : s'agit-il du client/consommateur ? Et si oui, lequel quand un prestataire a une succession de clients ? Ou bien s'agit-il de la plateforme, intermédiaire électronique ? Mais laquelle quand les travailleurs collaboratifs jonglent entre de multiples plateformes ?

La détermination concrète de la qualité de donneur d'ordre dépend en fait du modèle d'affaires et technologique opéré par la plateforme, comme le rappellent J. Prassl et M. Risak, sauf à déterminer par la loi le type de plateformes visées. Au-delà, ce genre de dispositif et de concept ne peut pas, par définition, traiter au fond les enjeux liés à la pluriactivité, aux travailleurs collaboratifs multiplateformes et à la volatilité des revenus et du temps de travail consacré aux plateformes d'un mois sur l'autre comme l'a remarquablement documenté l'étude de J.P. Morgan de 2015.

[...]

"Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi", Institut Montaigne, Rapport avril 2019 (extraits).

[...]

Adapter le droit du travail et sortir du débat sur le salariat

Depuis plusieurs années, plus encore depuis quelques mois, le débat sur les conditions de travail et de rémunération des travailleurs des plateformes tourne essentiellement sur la qualification de leurs relations avec les plateformes. La Cour de cassation et la Cour d'Appel de Paris ont récemment estimé qu'un ancien livreur de la plateforme Take Eat Easy et un ancien chauffeur Uber devaient être considérés comme des salariés. Cette solution a le mérite de la simplicité : elle règle d'un seul coup les problématiques de droit du travail et de protection sociale soulevées par ces nouvelles formes du travail. Elle présente malheureusement plusieurs défauts rédhibitoires. Tout d'abord, une grande majorité des travailleurs eux-mêmes ne souhaitent pas entrer dans une relation salariale, laquelle impliquerait un contrôle beaucoup plus strict des horaires, un processus d'embauche discrétionnaire (et non une simple « inscription » sur la plateforme), et sans doute une rémunération inférieure, davantage décoréllée du niveau d'activité. Sur un plan juridique, la requalification est une réponse disproportionnée et instable face à la nécessité d'encadrer certaines pratiques des plateformes qui ne relèvent pas à proprement parler d'une « subordination juridique ».

Enfin la requalification de tous les travailleurs entraîneraient la disparition de la plupart de ces plateformes, qui ne survivraient pas à un changement de modèle aussi radical. De façon beaucoup plus pragmatique, nous proposons d'amplifier le mouvement amorcé par le législateur français depuis 2016, et de bâtir de nouvelles protections adaptées aux réalités particulières du travail sur plateforme. Il ne s'agit pas de construire un « tiers-statut » entre l'indépendance et le salariat, mais d'accepter que les travailleurs de plateformes sont de véritables indépendants, qui ont néanmoins besoin de protections spécifiques pour éviter que les plateformes ne puissent tirer profit d'un rapport de force. Face à l'utilisation croissante des données dans l'organisation du travail par les plateformes, l'encadrement des formes « algorithmiques » de management, des nouveaux régimes de contrôle et de sanction, est une nécessité, pour laquelle différents outils peuvent être mobilisés : la loi, l'autorégulation, et un nouveau type de dialogue social avec les indépendants.

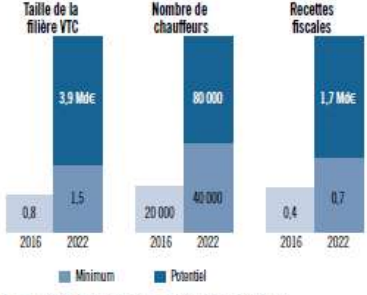
[...]

La première surprise des statistiques américaines vient de l'évaluation du travail indépendant. En effet, alors que les discours actuels nous auraient laissé penser à une explosion du travail indépendant, un phénomène inverse semble plutôt à l'œuvre. Le Bureau of Labor Statistics note ainsi une diminution du nombre des travailleurs indépendants au sens strict (qui ne sont pas constitués en société) : ils seraient passés de 7,5% à 6,9% de la population active entre 2000 et 2017, soit un taux historiquement bas. De façon claire, le travail indépendant n'est pas, aujourd'hui, l'avenir du travail américain.

D'autres statistiques attestent pourtant d'un développement des formes alternatives d'emploi tout court, phénomène dans lequel s'inscrivent en plein les plateformes qui intéressent ce rapport. Les travaux dans ce cas semblaient plus conformes à l'intuition des observateurs du marché du travail : dans un article très repris de 2016, les économistes américains Alan Krueger et Lawrence Katz avaient en effet estimé que la part du travail « contingent » - intérimaires, sous-traitants, indépendants isolés - s'était accrue très substantiellement entre 2005 et 2015, passant de 10,1 % à 15,8 % de l'emploi total. Mais très récemment, le duo d'économistes est revenu sur ces conclusions – limitant ainsi largement la hausse à 1 ou 2 % de l'emploi total américain : *« après avoir digéré les nouveaux indicateurs, Larry Katz et moi concluons désormais que la dernière décennie a connu une modeste augmentation de la main-d'œuvre rattachée à des emplois non traditionnels - probablement de l'ordre de un à deux points, au lieu des cinq points que nous avions initialement énoncés.* ».

[...]

Impact économique du développement du VTC en France



Source : Étude du BCG pour Uber, novembre 2016.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS INTERNE

4ème épreuve d'admissibilité

QUESTIONS SOCIALES
(durée : cinq heures – coefficient 4)

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

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité à relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :
- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et enjeux d'efficacité).

Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse pas vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

SUJET

La question de la pauvreté constitue un défi permanent pour toute démocratie.
En France, malgré une multitude de plans, de mesures plus ou moins larges et, même si des avancées incontestables ont été obtenues, ces politiques continuent à buter sur des obstacles persistants et à produire un certain nombre d'effets pervers.
Conseiller technique au cabinet du Premier ministre, vous rédigerez une note d'analyse et de propositions visant à rendre plus efficaces les politiques de lutte contre la pauvreté.

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

	Documents joints	**Pages**
1.	« Près du quart de la population européenne est toujours en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2016 », DREES, *Etudes et résultats*, octobre 2018, n° 1088 (extrait).	1
2.	« L'évolution de la pauvreté en France de 2008 à 2016. Mesures et perceptions », Jean-Luc Outin, membre de l'Onpes, économiste et chercheur associé au centre d'économie de la Sorbonne, octobre 2018, *Cahiers de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, n°2.	2 et 3
3.	« Ascenseur social en France : l'OCDE sonne l'alarme », Grégoire Normand, 15 juin 2018, *La Tribune* (extraits).	4 et 5
4.	« Le temps des passions tristes. Inégalités et populisme », François Dubet, *Le Seuil*, 2019, pages 7 à 12.	6 à 8
5.	« La protection sociale en France et en Europe en 2016 » Résultats des comptes de la protection sociale - édition 2018, DREES, Dossier de presse, 20 juin 2018 (extraits).	9 à 11
6.	« Aider pour intégrer », Pierre Laroque, président de la section honoraire au Conseil d'Etat. *Libération*, 4 janvier 1988.	12
7.	« En 2014, le soutien à l'Etat-Providence vacille » Régis Bigot, Emilie Daudey et Sandra Hoibian, note de synthèse n° 11, *Credoc*, septembre 2014 (extraits).	13 et 14
8.	« Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires », Joëlle Martinaux et Mathieu Klein, propositions du groupe de travail n° 6, *Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes*, mars 2018 (extraits).	15 et 16

Liste des sigles :

AAH :	Allocation adultes handicapés
API :	Allocation parent isolé
ASE :	Aide sociale à l'enfance
CCAS :	Centre communal d'action sociale
CDD :	Contrat à durée déterminée
CNLE :	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
CNRPA :	sociale Comité national des retraités et personnes âgées
CREDOC :	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DARES :	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGCS :	Direction Générale de la Cohésion Sociale
DREES :	Direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques
FSL :	Fonds de solidarité pour le logement
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
ONDAM :	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
ONPES :	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PDALPD :	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PIB :	Produit intérieur brut
RMI :	Revenu minimum d'insertion
RSA :	Revenu de solidarité active
SMIC :	Salaire minimum de croissance

« Près du quart de la population européenne est toujours en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2016 », DREES, *Etudes et résultats*, octobre 2018, n° 1088 (extrait). **Document n° 1**

[…]

En 2016, 118 millions de personnes sont en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'Union européenne (UE-28), soit 23,5 % de la population, selon un indicateur composite mesurant la pauvreté monétaire, la privation matérielle et l'exclusion, totale ou partielle, du marché du travail. Tous les ménages ne sont pas uniformément confrontés à la pauvreté. Les femmes, les jeunes et les personnes sans emploi ou en situation d'isolement sont généralement les plus concernés. La situation est très contrastée en Europe, où les écarts ont eu tendance à s'accentuer entre pays après la crise de 2008 et les politiques d'ajustement menées. Les pays du sud de l'Europe, les plus touchés, ont vu leur situation relative se dégrader, à l'inverse de la plupart des pays de l'Est. Quoiqu'en légère hausse depuis 2008, la pauvreté monétaire se situe en France à l'un des plus bas niveaux de l'UE-28 (14 % en 2016), grâce au système socio-fiscal. L'Union européenne à 27 (hors Croatie) a fixé un objectif de réduction de 20 millions du nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale entre 2008 et 2018. Pourtant, en 2016, on compte 1 million de personnes pauvres ou exclues de plus par rapport à 2008. Les hausses les plus prononcées concernent la pauvreté monétaire et la population vivant dans des ménages à très faible intensité de travail, tandis que la privation matérielle sévère recule.

[…]

« L'évolution de la pauvreté en France de 2008 à 2016. Mesures et perceptions », Jean-Luc Outin, membre de l'Onpes, économiste et chercheur associé au centre d'économie de la Sorbonne, octobre 2018, *Cahiers de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, n°2.

Document n° 2

Résumé

1. L'étude dresse les principales tendances de la pauvreté et de l'exclusion sociale depuis 2008, date de l'émergence de la crise économique. Cette date correspond également au début de la période examinée pour le suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Après une phase de hausse importante intervenue entre 2008 et 2011, les taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian et à 50 % baissent modérément au cours des deux années suivantes puis se stabilisent à des niveaux sensiblement plus élevés que ceux atteints avant la crise. S'élevant à près de 8,8 millions en 2016, le nombre de personnes ayant un niveau de vie inférieur au seuil de 60 % est supérieur de 800 000 à ce qu'il était avant la crise.

2. À cet égard, la prise en compte de l'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps (en 2008), neutralisant l'impact de l'évolution de la distribution des revenus à long terme, confirme globalement ce constat avec une tendance à la baisse de la pauvreté monétaire au seuil de 60 % en 2016.

3. En 2016, parmi la population pauvre sous le seuil de 60 % du niveau de vie médian, 57 % a un niveau de vie inférieur au seuil de 50 %, soit un revenu disponible par unité de consommation inférieur à 855 euros par mois. La part de cette population a augmenté de 1,4 point depuis 2008 avec une stabilisation à un niveau élevé depuis 2013.

4. Au-delà des taux de pauvreté concernant l'ensemble de la population vivant dans un logement ordinaire, des écarts très importants sont à souligner entre les groupes selon l'âge et les situations familiales ou professionnelles. Ils montrent que la pauvreté monétaire touche particulièrement les familles nombreuses et les familles monoparentales, les jeunes de moins de 18 ans, les chômeurs, les travailleurs indépendants et les salariés en emplois précaires.

5. Les transferts sociaux et fiscaux réduisent très sensiblement l'extension de la pauvreté monétaire. Pour l'année 2015, le taux de pauvreté monétaire à 60 % baisse de 8,1 points. Ils ont un impact particulièrement significatif sur la situation des personnes les plus touchées et les plus pauvres. Les aides au logement, les prestations familiales et les minima sociaux contribuent le plus à atténuer l'ampleur de la pauvreté et son intensité.

6. Toutefois la stabilisation globale de la pauvreté monétaire à un niveau élevé s'accompagne d'une cristallisation de la situation d'une partie croissante de la population pauvre. En 2015, les ménages en situation de pauvreté monétaire durable (trois années de suite) représentent 6,7 % de l'ensemble des ménages ordinaires, contre 5,1 % en 2009. La part des ménages durablement en situation de pauvreté monétaire s'est significativement accrue entre ces deux années, en particulier entre 2012 et 2015 où elle passe de 49 % à 52 % de la population pauvre (au seuil de 60 %). Autre indice de cette cristallisation, la nette augmentation de la part de personnes percevant le RSA depuis plus de trois ans (+ 11 points entre 2011 et 2015) qui témoigne de l'enfermement dans les minima sociaux d'insertion.

7. L'approche par les conditions de vie indique une tendance à la baisse de la pauvreté malgré la période de crise économique. Ce paradoxe s'explique en partie par l'amélioration générale du confort de base des logements des ménages ordinaires, l'indicateur de pauvreté en conditions de vie synthétisant quatre dimensions que sont les difficultés de logement, l'insuffisance des ressources, les restrictions de consommation et les retards de paiement. Cet indicateur de pauvreté en conditions de

vie permet de cerner une population en partie différente de celle saisie par les indicateurs monétaires. Il met en évidence des disparités analogues du point de vue des populations touchées mais qui sont souvent plus accentuées que celles observées par les niveaux de vie.

8. Les approches combinant dépenses pré-engagées (difficilement renégociables à court terme) et niveaux de vie arbitrables sont fructueuses pour éclairer les liens entre les niveaux de vie et les conditions de vie. L'importance des dépenses non arbitrables, en particulier celles liées au logement et à l'alimentation pour les bénéficiaires de minima sociaux, montre que le niveau de vie n'est pas appréhendé par les personnes en termes abstraits ou selon une norme statistique, mais bien en référence aux biens et services qu'il permet de se procurer, voire aux opportunités qu'il offre.

9. La pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie ne se recouvrent que partiellement : en 2016, 20,2 % des ménages ordinaires sont pauvres selon l'une ou l'autre de ces deux dimensions de la pauvreté. Leur analyse conjointe se traduit par une estimation fortement augmentée de la population exposée par rapport à une approche fondée seulement sur l'une ou l'autre de ces dimensions et met en évidence un phénomène de halo de la pauvreté. Ils ont un impact particulièrement significatif sur la situation des personnes les plus touchées et les plus pauvres. Les aides au logement, les prestations familiales et les minima sociaux contribuent le plus à atténuer l'ampleur de la pauvreté et son intensité.

10. Pour sa part, l'indicateur européen de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale recense, pour la France métropolitaine en 2016, près de 11,5 millions de personnes qui sont menacées par la pauvreté et/ou vivent dans le dénuement matériel et/ou vivent dans des ménages à très faible intensité de travail, ce qui représente environ 18 % de la population. 23 % de ces personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sont concernées par au moins deux dimensions.

11. L'approche de la pauvreté à travers les perceptions et les représentations des personnes, qu'elles soient ou non incluses dans l'une ou l'autre population recensée comme pauvre à travers des indicateurs de pauvreté monétaire ou en conditions de vie montre que ces dimensions ne se recouvrent pas entièrement. Les personnes qui se déclarent pauvres alors qu'elles disposent d'un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté à 60 % ont des caractéristiques indiquant, notamment, un moindre niveau de formation et l'occupation d'emplois peu qualifiés. Ces résultats rejoignent les analyses menées par l'Onpes à travers les budgets de référence et les phénomènes d'invisibilité sociale et méritent une attention particulière.

12. La France est loin de respecter sa contribution à l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par la stratégie « Europe 2020 ». Le nombre total de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon l'approche européenne a augmenté entre 2008 et 2016, passant de 11,1 millions à 11,5 millions de personnes. Si la part de personnes en situation de privation matérielle sévère ou vivant dans un ménage à très faible intensité de travail diminue, elle ne suffit pas à compenser l'augmentation sensible de la part de personnes exposées au risque de pauvreté monétaire.

« Ascenseur social en France : l'OCDE sonne l'alarme », Grégoire Normand, 15 juin 2018, *La Tribune* (extraits). **Document n° 3**

Il faut six générations pour que les enfants nés dans une famille au bas de l'échelle sociale atteignent le revenu moyen selon l'OCDE. Cette très faible mobilité entre les générations a un impact économique considérable selon l'institution internationale.

L'ascenseur social en France connaît quelques ratés. Selon un rapport de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) publié ce vendredi, les personnes qui se situent en bas de l'échelle des revenus ont peu de chances de gravir les échelons.

A l'inverse, celles qui se trouvent au sommet y restent. Pour l'ensemble des pays développés, *"nos résultats présentent des conclusions inquiétantes surtout pour le bas de l'échelle [...] Les inégalités de revenus, d'opportunités sont liées à la montée des populismes et du protectionnisme"* a expliqué Gabriela Ramos, directrice de cabinet à l'OCDE et sherpa de l'organisation auprès du G20. […]

Six générations pour atteindre le revenu moyen

Le principal enseignement pour la France est que la mobilité intergénérationnelle est clairement en panne. D'après les résultats diffusés par l'institution internationale, **il faut six générations pour que les descendants de familles modestes atteignent le revenu moyen.**

Pour parvenir à ce type de conclusion, les économistes ont comparé le statut des personnes avec celui de leurs parents en termes de revenus, de profession, de santé ou d'éducation. A titre d'exemple, 35% des hommes dont le père a de faibles revenus d'activités ont eux-mêmes de faibles revenus (la moyenne de l'OCDE se situe à 31%). Seulement 15% d'entre eux réussissent à atteindre le groupe des revenus d'activité les plus élevés. A l'inverse, 40% des personnes dont le père a des hauts revenus ont eux- mêmes des revenus élevés.

Du côté des catégories socioprofessionnelles, les résultats soulignent un véritable blocage également. *"Les enfants de cadres sont deux fois plus susceptibles de devenir cadres eux-mêmes que les enfants de travailleurs manuels"*.

Enfin, la reproduction sociale est également à l'œuvre dans le système éducatif.
"Plus de deux tiers (68%) des enfants dont les parents sont diplômés du supérieur obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur en France".
A l'inverse, seulement 17% des enfants issus de familles n'ayant pas fait d'études supérieures, accèdent à l'université.

Un système éducatif en cause

Pour tenter d'expliquer cette faible mobilité entre les générations, les experts pointent notamment les lacunes de l'enseignement.
"Le système éducatif français joue certainement un rôle pour expliquer le manque de mobilité sociale en bas de l'échelle. La mobilité en matière d'éducation est loin de celle observée dans les pays les plus performants (Corée, Canada, Japon) et demeure inférieure à la moyenne de l'OCDE."

L'OCDE est loin d'être le seul organisme à mettre en évidence les défaillances de l'école pour favoriser la mobilité des personnes. Dans la revue *Economie et statistique* publiée mercredi 13 juin, plusieurs chercheurs soulignent également les conséquences des mauvaises performances éducatives sur la mobilité sociale de la France au regard des autres pays développés.

"La mobilité sociale d'un système scolaire est étroitement liée à l'inégalité scolaire entre élèves et entre écoles. **Les pays comme la Belgique ou la France avec une forte inégalité scolaire sont aussi caractérisés par une faible mobilité sociale à l'école.**"

Selon Gabriela Ramos, *"les pays qui ont le plus investi en matière d'éducation ont permis plus de mobilité sociale"* mais les orientations budgétaires sont primordiales pour assurer un système plus efficient. Outre le système éducatif, d'autres paramètres sont pris en compte par l'organisme international.

"Malgré l'accès généralisé à l'éducation de la petite enfance et la gratuité du système d'éducation, les chances de réussite professionnelle des jeunes dépendent fortement du quartier dans lequel ils grandissent et du niveau de capital humain et social de leurs parents."

Une mobilité sociale limitée au cours de la vie

Outre la mobilité entre les générations, l'OCDE a également étudié la mobilité intra générationnelle, qui s'intéresse à l'évolution des revenus d'une personne au cours de sa vie. Et leur conclusion est préoccupante. Au niveau des revenus, l'immobilité est particulièrement visible lorsque les auteurs s'intéressent aux catégories de population. Les personnes du quintile inférieur de revenu (les 20% des personnes ayant les revenus les plus faibles) ont peu de chance de s'élever en termes de revenus. Selon les résultats de l'OCDE, 64% des personnes de ce groupe restent bloqués en bas de l'échelle. Cette situation aurait même empiré depuis les années 1990. Au sommet, l'immobilité est encore plus marquée. 67% des personnes faisant partie des revenus les plus élevés y restent sur une période de quatre ans.

Le chômage de longue durée pèse sur la mobilité

La faible mobilité des revenus au cours d'une vie est étroitement liée au chômage de longue durée selon les économistes. En France, ce phénomène concerne un nombre toujours plus important de personnes. Selon les dernières données de Pôle emploi, ils étaient 2,56 millions comptabilisés en chômeurs de longue durée (durée supérieure à un an) sur un total de 5,6 millions d'inscrits toutes catégories confondues.

Les contrats courts peuvent également freiner la mobilité des revenus. *"Les personnes sans emploi qui acceptent un emploi sont également moins susceptibles de gravir l'échelle des revenus, notamment parce qu'un certain nombre d'entre elles se retrouvent dans des contrats de courte durée."* Et le phénomène ne risque pas de s'améliorer. Selon de récents chiffres du ministère du Travail, les recrutements en contrat à durée déterminée (CDD) représentaient 87 % des intentions d'embauche fin 2015, en hausse de 12 points depuis le début des années 2000.

Par contre, les experts de l'organisation soulignent que la France réussit à mieux amortir les événements tels que l'arrivée d'un enfant ou un divorce. *"Le taux élevé de participation des femmes au marché du travail et leur inscription dans les structures d'accueil institutionnalisées jouent un rôle majeur dans l'atténuation de ces effets."*

Réduire les écarts scolaires

Pour parvenir à améliorer la mobilité sociale, Gabriela Ramos recommande *"de mettre la priorité sur ceux qui sont les plus faibles"*.

Ces efforts doivent passer par une réduction *"des écarts scolaires entre les enfants issus des milieux socio-économiques différents en apportant un soutien sur mesure aux écoles accueillant des enfants issus des milieux défavorisés ; poursuivre les efforts pour réduire le taux de décrochage scolaire au collège et au lycée"*.

L'OCDE préconise également de s'attaquer au chômage de longue durée et aux inégalités territoriales. [...]

« Le temps des passions tristes. Inégalités et populisme », François Dubet, *Le Seuil*, 2019, pages 7 à 12. **Document n° 4**

L'air du temps est aux passions tristes. Sous prétexte de se défaire de la bien-pensance et du politiquement correct, on peut accuser, dénoncer, haïr les puissants ou les faibles, les très riches ou les très pauvres, les chômeurs, les étrangers, les réfugiés, les intellectuels, les experts. De manière à peine plus nuancée, on se défie de la démocratie représentative, accusée d'être impuissante, corrompue, éloignée du peuple, soumise aux lobbies et tenue en laisse par l'Europe et la finance internationale.

Des colères et des accusations naguère tenues pour indignes ont désormais droit de cité. Elles envahissent Internet. Dans un grand nombre de pays, elles ont trouvé une expression politique avec les nationalismes et les populismes autoritaires. Et la vague monte encore, en Grande-Bretagne comme en Suède, en Allemagne comme en Grèce. La question sociale, qui offrait un cadre à nos représentations de la justice, semble se dissoudre dans les catégories de l'identité, du nationalisme et de la peur.

Cet essai vise à comprendre le rôle des inégalités sociales dans le déploiement de ces passions tristes. Mon hypothèse est la suivante : c'est moins l'ampleur des inégalités que *la transformation du régime des inégalités* qui explique les colères, les ressentiments et les indignations d'aujourd'hui. Alors que les inégalités paraissaient enchâssées dans la structure sociale, dans un système perçu comme injuste mais relativement stable et lisible, elles se diversifient et s'individualisent aujourd'hui. Avec le déclin des sociétés industrielles, elles se multiplient, changent de nature, transformant profondément l'expérience que nous en avons.

La structure des inégalités de classe se diffracte en une somme d'épreuves individuelles et de souffrances intimes qui nous remplissent de colère et nous indignent, sans avoir – pour le moment – d'autre expression politique que le populisme.

La perception des inégalités

Pour expliquer ces changements, les explications ne manquent pas. La plupart d'entre elles montrent comment les sociétés industrielles, nationales et démocratiques ont été bousculées par les transformations du capitalisme, par la mondialisation, par l'effondrement de l'Union soviétique, par la crise de 2008 et par le terrorisme. Les gouvernements sont impuissants face aux crises et aux menaces. Les travailleurs peu qualifiés sont soumis à la concurrence des pays émergents, devenus les usines du monde.

Pour la plupart des analystes, le néolibéralisme (d'ailleurs assez vaguement défini) apparaît comme la cause essentielle de ces transformations et de ces inquiétudes. Non seulement la vague néolibérale détruirait les institutions et les acteurs de la société industrielle, mais elle imposerait un nouvel individualisme, cassant les identités collectives et les solidarités, brisant la civilité et la maîtrise de soi. Bref, « c'est la crise » et « c'était mieux avant ».

L'attention accordée à la transformation des inégalités ne doit pas conduire à sous-estimer leur accroissement ou, plus exactement, l'épuisement de la longue tendance à leur réduction qui a marqué les décennies d'après-guerre. Partout, le centile le plus riche de la population s'est enrichi et a capté la plus grande part de la croissance. Alors qu'en 1970 les 1 % les plus riches recevaient 8 % des revenus aux États-Unis, 7 % en Grande-Bretagne et 9 % en France, en 2017, leur part est montée à

22 % aux États-Unis et à 13 % en Grande-Bretagne (en restant stable à 9 % en France)[1]. Les inégalités se creusent en faveur des très hauts revenus, ceux du capital et des très hauts salaires.

Elles se renforcent encore plus si l'on tient compte des patrimoines. Après une longue période de réduction de la part du patrimoine sur les salaires entre 1918 et 1980, les patrimoines ont pris leur revanche : en raison de la faible croissance, les intérêts du capital et le prix du foncier croissent désormais plus vite que les salaires[2]. Les très riches sont devenus si riches qu'ils font sécession, quand la grande majorité de la population a le sentiment de voir sa situation se dégrader.

Bien que l'on puisse tenir le chômage pour une inégalité intolérable, en France, les inégalités de revenus s'accroissent, mais sans « exploser ». Selon les données de l'Insee de 2014, l'indice de Gini (qui mesure l'amplitude des inégalités) passe de 0,34 en 1970 à 0,28 en 1999 et à 0,31 en 2011. Cependant, entre 2003 et 2007, les 10 % les plus pauvres ont gagné 2,3 % de la richesse supplémentaire, lorsque les 10 % les plus riches en ont gagné 42,2 %. Comme partout, la croissance des très hauts salaires explique ces écarts[3] et, plus encore, celle des inégalités de patrimoine, puisque les 10 % les plus riches possèdent 47 % du patrimoine, et le centile supérieur, 17 %. Toutefois, la pauvreté (définie à 60 % du revenu médian) a plutôt régressé. Entre 1970 et 2016, la population pauvre est passée de 17,3 à 13,6 %.

Depuis près de trente ans, environ 80 % des Français pensent que les inégalités s'accroissent, même dans les périodes où ce n'est pas le cas. Elles sont perçues comme se renforçant parce que nous sortons de la longue période où il semblait aller de soi que les inégalités sociales se réduiraient continûment, ne serait-ce que par l'élévation du niveau de vie. En définitive, beaucoup d'inégalités s'accroissent, tandis que quelques autres diminuent. Dès lors, il serait erroné d'établir une corrélation mécanique entre l'amplitude des inégalités et la façon dont les individus les perçoivent, les justifient ou s'en indignent.

Souffrir « en tant que »

Nous nous trouvons dans une situation paradoxale : l'accentuation plus ou moins forte des inégalités se conjugue avec l'épuisement d'un certain régime d'inégalités, celui des classes sociales formé dans les sociétés industrielles. Alors que les inégalités sociales paraissaient inscrites dans l'ordre stable des classes et de leurs conflits, les clivages et les inégalités ne cessent aujourd'hui de se multiplier, et chaque individu est comme traversé par plusieurs d'entre elles. Dans le vaste ensemble qui englobe tous ceux qui ne sont ni au sommet ni au bas de la hiérarchie sociale, les clivages ne se superposent plus de façon aussi nette, aussi tranchée que naguère, alors que la position dans le système des classes semblait agréger toutes les inégalités d'un coup.

Il ne s'agit pas là d'une vaste classe moyenne à laquelle disent pourtant appartenir la majorité des individus, mais d'un monde fractionné selon une multitude de critères et de dimensions. Il se constitue un univers social dans lequel nous sommes plus ou moins inégaux en fonction des divers biens économiques et culturels dont nous disposons et des diverses sphères auxquelles nous appartenons. Nous sommes inégaux « en tant que » : salarié plus ou moins bien payé, protégé ou précaire, diplômé ou pas, jeune ou âgé, femme ou homme, vivant dans une ville dynamique ou dans un territoire en difficulté, dans un quartier chic ou dans une banlieue populaire, seul ou en couple, d'origine étrangère ou pas, blanc ou pas, etc. Cette liste, infinie, n'est pas vraiment nouvelle.

---

[1] C. Garcia-Penalosa, « Les inégalités dans les modèles macro-économiques », *Revue de l'OFCE*, 2017/4, n°153, p. 105-131.
[2] T. Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, Paris, Le Seuil, 2013.
[3] O. Godechot, *Working Rich. Salaires, bonus, appropriation du profit dans l'industrie financière*, Paris, La Découverte, 2007.

En revanche, la multiplication des critères d'inégalité est relativement peu congruente ou « intégrée », dès que l'on s'éloigne des groupes qui accumulent tous les avantages ou tous les handicaps. Il y a beaucoup de monde entre les familles Groseille et les familles Le Quesnoy. D'ailleurs, notre vocabulaire social a de plus en plus de mal à nommer les ensembles sociaux pertinents. Aux classes sociales et aux strates qui dominaient le vocabulaire des sociologues s'ajoutent sans arrêt des notions mettant au jour de nouveaux critères d'inégalité et de nouveaux groupes : les classes créatives et les immobiles, les inclus et les exclus, les stables et les précaires, les gagnants et les perdants, les minoritaires stigmatisés et les majoritaires stigmatisants, etc.

Par surcroît, chacun de ces ensembles est lui-même traversé par une multitude de critères et de clivages, en fonction desquels on est plus ou moins égal (ou inégal) aux autres. Cette représentation et cette expérience des inégalités s'éloignent progressivement de celles qui dominaient la société industrielle, à une époque où la position de classe paraissait associée à un mode de vie, à un destin et à une conscience.

L'expérience des inégalités

La multiplication des inégalités, plus encore le fait que chacun est confronté à des inégalités multiples, transforme profondément l'expérience des inégalités. D'abord, les inégalités sont vécues comme une expérience singulière, comme une épreuve individuelle, comme une mise en cause de sa propre valeur, une manifestation de mépris et une humiliation. On glisse progressivement de l'inégalité des positions sociales au soupçon de l'inégalité des individus, qui se sentent d'autant plus responsables des inégalités qui les affectent qu'ils se perçoivent comme étant libres et égaux en droits, avec le devoir de l'affirmer.

Aussi n'est-il pas étonnant que le respect soit l'exigence morale la plus fortement revendiquée aujourd'hui – non pas le respect et l'honneur dus au rang, mais le respect dû à l'égalité. Comme Tocqueville en avait l'intuition, même quand elles se réduisent, les inégalités sont de plus en plus douloureusement vécues. La multiplication et l'individualisation des inégalités élargissent l'espace des comparaisons et accentuent la tendance à s'évaluer au plus près de soi. En effet, dans ce nouveau régime, les « petites » inégalités semblent bien plus pertinentes que les « grandes ».

Les grandes inégalités, opposant la plupart d'entre nous aux 1 % les plus riches, sont moins significatives et nous mettent moins en cause que les inégalités qui nous distinguent de ceux que nous croisons tous les jours. Surtout, les inégalités multipliées et individualisées ne s'inscrivent dans aucun « grand récit » susceptible de leur donner du sens, d'en désigner les causes et les responsables, d'esquisser des projets pour les combattre. Épreuves singulières et intimes, elles sont comme dissociées des cadres sociaux et politiques qui les expliquaient, procuraient des raisons de lutter ensemble, offraient des consolations et des perspectives.

La distance entre les épreuves individuelles et les enjeux collectifs ouvre l'espace au ressentiment, aux frustrations, parfois à la haine des autres, pour éviter de se mépriser soi-même. Elle engendre des indignations, mais, pour le moment, celles-ci ne se transforment pas en mouvements sociaux, en programmes politiques, ni en lectures raisonnées de la vie sociale. L'expérience des inégalités alimente les partis et les mouvements que, faute de mieux, on qualifie de « populistes ». Ceux-ci s'efforcent de surmonter la dispersion des inégalités en opposant le peuple aux élites, les Français aux étrangers, et instaurent une économie morale dans laquelle le rejet des autres et l'indignation restituent au citoyen malheureux sa valeur et sa dignité.

« La protection sociale en France et en Europe en 2016 » Résultats des comptes de la protection sociale - édition 2018, DREES, Dossier de presse, 20 juin 2018 (extraits). **Document n° 5**

Les dépenses de protection sociale

« Les dépenses de protection sociale s'élèvent à 759,1 milliards d'euros en France 2016

Les prestations de protection sociale représentent 94,1 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale, soit 714,5 milliards d'euros en 2016. Les autres dépenses sont constituées de frais de gestion, de frais financiers, etc. Les prestations de protection sociale progressent de 1,8 % en 2016, contre +1,7 % en 2015.

La dynamique des prestations de protection sociale a ralenti depuis 2010

Si les prestations de protection sociale ont progressé à un rythme soutenu entre 2000 et 2010 (+4,3 % par an en moyenne), leur croissance est nettement plus modérée depuis : elles augmentent de 2,8 % par an entre 2010 et 2014, puis de moins de 2 % par an en 2015 et 2016. Les mesures de maîtrise des dépenses, en particulier la montée en charge des réformes des retraites et le respect de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) depuis 2010, ont contribué au ralentissement de la croissance des prestations de protection sociale.

La France et les pays du nord de l'Europe consacrent plus de 30 % du PIB à la protection sociale

Les prestations de protection sociale, tous risques confondus, atteignent 27,5 % du PIB dans l'UE-28. L'importance des systèmes de protection sociale varie fortement entre les pays de l'UE-15 d'une part, où les prestations représentent en moyenne 28,3 % du PIB, et les 13 autres États membres d'autre part, où la moyenne atteint 18,0 % du PIB. En France, en 2016, les prestations de protection sociale représentent 32,1 % du PIB.

La santé et la vieillesse-survie représentent de loin les principaux postes de dépenses, en France comme en Europe

La répartition des dépenses de prestations sociales entre les six grands risques sociaux reflète les caractéristiques sociodémographiques des pays et les priorités retenues par les États membres de l'Union européenne.
Les dépenses au titre du risque **vieillesse-survie**, qui comprennent principalement le versement des pensions de retraite, constituent la part la plus importante du total des prestations dans la quasi-totalité des pays européens (46 % au sein de l'UE-28). Le vieillissement démographique contribue en effet largement à la croissance des dépenses du risque vieillesse-survie, avant comme après la crise. En consacrant 46 % du total des prestations à ce risque, la France se situe dans la moyenne européenne.
Le risque **santé** est le deuxième poste de dépenses de prestations. Il représente en moyenne 37 % du total des prestations de l'UE-28 et 35 % du total des prestations en France.
En France comme en Europe, les autres risques sociaux représentent des parts nettement moindres de la dépense. Ainsi, en France en 2016, le risque **famille** constitue 8 % des prestations sociales, le risque **emploi** 6 % et les risques **logement** et **pauvreté-exclusion sociale** représentent chacun 3 % des prestations sociales.

[…]

En 2016, la France consacre entre 40,5 et 57,0 milliards d'euros à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En 2016, la France consacre entre 1,8 % et 2,6 % du PIB à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cet effort augmente depuis dix ans de 3,0 % par an en moyenne, sous l'effet notamment du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en œuvre depuis 2013.

La dépense de minima sociaux augmente fortement de 2006 à 2016 (+3,8 % par an en moyenne)

Les minima sociaux[1], premier levier de la lutte contre la pauvreté, constituent un filet de sécurité pour les plus démunis, pour un montant de 26,6 milliards d'euros en 2016. La dépense totale de minima sociaux a augmenté continûment entre 2006 et 2016 (+3,8 % par an en moyenne). Près des trois quarts de cette dépense est effectuée au titre du revenu de solidarité active (RSA) socle et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Les revalorisations exceptionnelles ont accru la croissance des minima sociaux

Depuis sa création en 2009, les montants servis au titre du RSA socle augmentent fortement (+6,1 % en moyenne annuelle entre 2009 et 2016). Les prestations versées au titre de l'AAH ont aussi progressé rapidement de 2006 à 2016 (+5,6 % par an en moyenne). Ces évolutions s'expliquent à la fois par des revalorisations exceptionnelles (+10 % en 5 ans dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale à partir de 2013 pour le RSA ; +25 % entre 2007 et 2012 pour l'AAH) et par la croissance des bénéficiaires (le nombre d'allocataires cumulés du RSA socle, du RMI et de l'API augmente de 31 % entre 2009 et 2015, celui des bénéficiaires de l'AAH de 36 % de 2006 à 2016).

Les autres prestations sociales de lutte contre la pauvreté représentent 11,9 milliards d'euros

D'autres prestations sociales, telles que la prime d'activité, les prestations liées à l'hébergement des personnes en difficulté, les prestations des centres communaux d'action sociale, etc., ont vocation à lutter contre la pauvreté. Elles représentent 11,9 milliards d'euros en 2016. La prime d'activité, qui se substitue en 2016 au volet activité du RSA et à la prime pour l'emploi, constitue le principal poste de dépenses avec 4,1 milliards d'euros.

La fiscalité, un autre moyen pour l'État d'aider les ménages en difficulté

En 2016, 49 % des foyers fiscaux ne sont pas imposés sur le revenu, contre 40 % en 2007. En outre, les exonérations et dégrèvements à destination des ménages modestes représentent 2,0 milliards d'euros en 2016.

Prestations familiales et allocations logement : une part substantielle du revenu des ménages modestes

Les prestations familiales et les allocations logement représentent respectivement 11 % et 14 % du revenu disponible des ménages pauvres (contre 13 % pour les minima sociaux) et participent ainsi activement à l'amélioration de leur niveau de vie. Parmi les prestations familiales, ce sont les allocations familiales qui contribuent le plus à la lutte contre la pauvreté (2,9 milliards d'euros versés aux ménages pauvres). En outre, 55 % des prestations logement bénéficient à des ménages pauvres, soit 10,0 milliards d'euros en 2016.

[…]

[1] Cabannes P-Y., Richet-Mastain L. (dir.). (2017, juillet). *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.

La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe

Les personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale le sont du fait de la **pauvreté monétaire**, de **privations matérielles sévères**, ou parce qu'elles vivent dans des ménages à **faible intensité** de travail. Ces trois composantes renvoient à différentes dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La pauvreté monétaire mesure les inégalités de revenus. La privation matérielle sévère reflète des conditions de vie contraintes par l'absence de plusieurs biens ou consommations essentiels. La faible intensité de travail correspond à une situation d'exclusion du marché du travail.

Objectif de l'Union européenne : réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale entre 2008 et 2018

En 2008, 116 millions de personnes étaient confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. **Dans le cadre de cet objectif général, la France ambitionnait une baisse de 1,9 million**, l'Italie de 2,2 millions et l'Espagne de 1,4 à 1,5 million. Certains pays ont toutefois choisi de définir leur objectif d'inclusion sociale en utilisant d'autres indicateurs, comme l'Allemagne qui visait une diminution des effectifs de chômeurs de longue durée de 320 000 personnes. Le Royaume-Uni ne s'est pas fixé d'objectif chiffré.

Le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale a globalement augmenté de 0,8 million dans les pays de l'UE-27 entre 2008 et 2016

À l'échelle des 27 pays de l'UE (UE hors Croatie, celle-ci n'ayant adhéré à l'UE qu'en 2013), les plus fortes hausses du nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ont eu lieu dans les années qui ont suivi la crise, de 2009 à 2012. La baisse s'est amorcée en 2013 et s'est poursuivie les trois années suivantes avec, en 2015, la plus forte diminution observée depuis la crise.

Le taux de pauvreté et d'exclusion sociale en France est l'un des plus faibles de l'UE-27

Seuls 5 autres pays sur les 27 ont un taux de pauvreté et d'exclusion sociale inférieur au taux français. En France, de 2008 à 2016, le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 313 000. Toutefois, **en part de la population, ce taux a légèrement diminué sur cette période, de 18,5 % à 18,2%.**
Dans l'UE-27, le taux moyen de pauvreté et d'exclusion sociale est passé de 23,7 % à 23,4 % entre 2008 et 2016. Le taux de risque de pauvreté monétaire et la part des personnes vivant dans des ménages à faible intensité de travail sont en hausse entre 2008 et 2016 (respectivement +0,7 et +1,3 point), tandis que la privation matérielle sévère diminue (-1,0 point). Cette diminution du taux de privation matérielle sévère est particulièrement marquée dans les pays ayant intégré l'UE entre 2004 et 2007.

Dans les nouveaux États membres, le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale diminue de 6 millions entre 2008 et 2016

La hausse de la pauvreté et de l'exclusion sociale concerne surtout les pays de l'UE-15. Ces pays comptent 6,8 millions de personnes en plus dans cette situation entre 2008 et 2016, dont près de 90 % sont **concentrés dans trois pays : l'Italie, la Grèce et l'Espagne**.
À l'inverse, dans les États membres ayant intégré l'UE entre 2004 et 2007, le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale diminue d'un cinquième. La Pologne et la Roumanie représentent à elles seules plus des trois quarts de cette baisse.

« Aider pour intégrer », Pierre Laroque, président de la section honoraire au Conseil d'Etat. *Libération*, 4 janvier 1988. **Document n° 6**

La nécessité d'accroître l'effort en faveur des plus défavorisés ne fait de doutes pour presque personne, en tout cas pas pour moi. Mais il n'est pas sûr que l'instauration d'un « revenu minimum » soit le meilleur moyen d'y parvenir. Bien au contraire : ce mécanisme comporte de graves inconvénients, à la fois dans ses modalités et dans son principe, qui doivent lui faire préférer une amélioration des procédures déjà existantes en matière d'aide aux plus pauvres.

Deux problèmes techniques rendent son application malaisée. Selon ses partisans, le revenu minimum consiste en général à porter le revenu des personnes pauvres à un niveau jugé nécessaire et fixé d'avance grâce à une prestation « complétive ». Tout repose donc sur la détermination du revenu réel des personnes qu'on souhaite aider. Dans l'état actuel des connaissances statistiques, cette détermination est pratiquement impossible. Quelque 40% des ménages sont exonérés de l'impôt sur le revenu. Pour combler cette lacune, il faudra mettre en place un système d'appréhension des revenus lourd, bureaucratique et bientôt inquisitorial.

Il faudra aussi résoudre des difficultés de mesure très complexes : comment mettre sur le même plan celui qui vit sur une petite ferme qui lui appartient et qui lui permet de se nourrir gratuitement, et celui qui dispose du même revenu monétaire et survit beaucoup plus durement dans une chambre de bonne à Paris ?

Il faudra ensuite fixer le niveau de revenu minimum qu'on souhaite instaurer. Plusieurs instances internationales se sont prononcées pour un montant équivalent à la moitié du revenu national moyen par tête. En France, ce critère revient à assurer un revenu minimum voisin du Smic. Le coût financier d'une telle mesure serait énorme. Peut-on alourdir les comptes sociaux déjà mal en point d'une telle charge financière ? Que diront par ailleurs ceux qui reçoivent le Smic en échange d'un travail long et pénible quand ils verront leur voisin inoccupé toucher la même somme ? Sans même parler de la « désincitation » au travail produite par le système, il n'est pas meilleur moyen de garantir l'impopularité massive du revenu minimum. On peut en fixer le montant à un niveau plus bas. Beaucoup parlent d'une somme d'environ 2000 francs par mois : c'est le niveau auquel est aujourd'hui fixé le revenu qu'une collectivité locale peut garantir à ses administrés les plus défavorisés et pour lequel elle obtient une aide de l'Etat.

Autrement dit, le revenu minimum existe déjà dans beaucoup de régions. Mais il n'est pas uniforme ni officialisé par des mesures nationales. Dès lors pourquoi ne pas franchir le pas et généraliser le système actuel ? C'est là qu'on arrive à l'argument de principe. Qu'on le veuille ou non, l'instauration d'un revenu minimum national et uniforme revient à désigner officiellement une catégorie de Français nécessiteux et assistés. Au lieu d'une continuité psychologique entre très pauvres, pauvres et moins pauvres, on élève une barrière administrative entre ceux qui font partie de la société et ceux qui sont au dehors. Mesure de solidarité apparente, le revenu minimum se changera vite en système de ségrégation. Bref, il y aura d'un côté ceux qui payent sans recevoir et de l'autre ceux qui reçoivent sans payer, une France aux crochets d'une autre. Rien de tel pour couper un pays en deux.

Le revenu minimum a enfin pour défaut d'appliquer le même traitement à des gens essentiellement différents. Les très pauvres le sont en raison de situations très diverses : parfois c'est l'âge qui explique leurs difficultés, parfois la maladie, le chômage… ou la paresse. A revenu monétaire égal, les ruraux et les citadins sont dans deux mondes séparés.

Si bien qu'un système décentralisé, personnalisé, adapté aux situations particulières serait de loin supérieur à une mesure à la fois simpliste et souvent dangereuse. Les communes et les départements aident déjà les plus pauvres, généralement en échange d'un effort plus ou moins grand d'insertion. Les travailleurs sociaux sont les mieux à même d'évaluer sur le terrain la réalité des besoins. Il faut aider les intéressés, les encourager et favoriser leur intégration dans la société et non leur appliquer une règle abstraite et aveugle.

« En 2014, le soutien à l'Etat-Providence vacille » Régis Bigot, Emilie Daudey et Sandra Hoibian, note de synthèse n° 11, *Credoc*, septembre 2014 (extraits). **Document n° 7**

[…]

L'idée que les plus pauvres seraient responsables de leur situation progresse.

Alors que la pauvreté s'est accrue en France année après année depuis 2008 (le taux de pauvreté monétaire a atteint 14,3% de la population en 2011, son niveau le plus haut depuis 1996), **la solidarité envers les plus démunis n'apparaît plus véritablement comme une idée fédératrice de la société française.** Cette évolution de l'opinion a de quoi surprendre, car habituellement, en période de crise, les Français se montrent plutôt compatissants[4]. L'année qui a suivi le déclenchement de la crise économique, la solidarité avait progressé mais l'opinion s'est ensuite très vite retournée, et depuis 2009, les opinions se sont franchement « durcies ». Plusieurs indicateurs en attestent. […]

Tout d'abord, malgré une préoccupation croissante pour le chômage et la croissance réelle du chômage depuis le début de la crise (de 6,8% au premier trimestre 2008 à 9,9% au quatrième trimestre 2013), l'idée selon laquelle s'ils le voulaient vraiment, la plupart des chômeurs pourraient trouver un emploi progresse : elle est maintenant nettement majoritaire, avec 64% d'opinions favorables (+4 points par rapport à 2013).
Ensuite, la part d'individus considérant que faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes leur enlève tout sens des responsabilités (vs. leur permet de vivre) n'a jamais été aussi élevée.
Enfin, 37% des personnes interrogées considèrent que les personnes qui vivent dans la pauvreté n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir. Elles n'étaient que 25% à défendre ce point de vue au lendemain de la crise économique.

Les politiques sociales mises en causes

Le corollaire de cette moindre empathie est **la remise en cause du bienfondé** ou tout du moins de l'**efficacité** de la mise en œuvre des politiques sociales. Les craintes de **déresponsabilisation** des différentes mesures d'aide aux plus démunis n'ont jamais été aussi fortes qu'aujourd'hui. Ainsi, certaines idées se sont propagées très vite dans la société ces dernières années avec une accélération en 2014 : le sentiment que les pouvoirs publics font trop ou ce qu'ils doivent pour les démunis et la crainte que le RSA incite les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail sont devenus pour la première fois majoritaires (elles recueillent respectivement 54% et 53% de suffrages), progressant respectivement de +11 points et +7 points entre 2008 et 2014. Dans le même registre, l'idée qu'il est plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire a progressé de +9 points, atteignant 76% de la population en 2014.

[…]

Enfin, après être restée relativement stable entre 1982 et 2009**, l'opinion s'est entièrement retournée entre 2008 et 2014 au sujet des aides à apporter aux familles modestes**. La proportion de Français

[4] Régis BIGOT et Émilie DAUDEY, La sensibilité de l'opinion publique à l'évolution de la pauvreté, Document de travail, Série études et recherche, DREES, n° 126, juin 2013, http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/serieetud126.pdf ; Et l'on peut rajouter que, par rapport à de nombreux pays d'Europe, les Français témoignent d'une plus grande solidarité à l'égard des plus démunis. Cf. une étude récente du CREDOC pour l'ONPES : « Les Français sont parmi les plus solidaires en Europe », Penser l'assistance, rapport thématique de l'ONPES, mai 2013, p. 58-65, http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/RapportONPESPenserlassistance-mai2013.pdf

qui pensent que « les aides aux familles qui ont des enfants est suffisante » est en très forte croissance depuis le début de la crise, passant de 31% à 63% (+32 points).

[…]

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour comprendre le **scepticisme croissant** des Français quant à l'utilité du maintien du modèle social dans sa forme actuelle[5]. Les Français pensent que les caisses de l'État sont vides et que les aides sociales ne peuvent plus être aussi généreuses que par le passé. La **crise de défiance** dans le politique et la déception par rapport au manque d'efficacité des politiques sociales et de lutte contre le chômage sous-tendent aussi l'idée que c'est d'abord aux individus eux-mêmes de se prendre en main.

Par ailleurs, ce n'est peut-être pas le fait d'aider les plus fragiles qui est remis en cause mais plutôt les risques de **désincitations** que cela pourrait engendrer. La DREES[6] remarque, par exemple, que depuis 2008, les Français sont plus nombreux à penser que les allocations familiales et chômage doivent bénéficier aux seuls cotisants et non à tous. L'enquête « Conditions de vie et aspirations » du CREDOC révèle qu'une part importante de Français (78%) pensent qu'il faut privilégier les aides en nature plutôt que les aides monétaires.

Il importe aussi de prendre en compte la **situation financière des classes moyennes, qui s'est dégradée** continûment depuis une vingtaine d'année avec l'augmentation des « dépenses contraintes », et notamment l'explosion des charges liées au logement (envolée des prix d'achat des logements, augmentation des loyers plus rapides que l'augmentation des revenus des locataires, augmentation des dépenses d'énergie de chauffage du logement, etc.)[7]. Les classes moyennes sont aujourd'hui confrontées à des difficultés qu'elles pensaient réservées aux plus modestes.

Ces difficultés financières croissantes des strates intermédiaires de la population rendent de plus en plus difficilement acceptables la relative inefficacité du système socio-fiscal français, dans lequel les classes moyennes supérieures contribuent proportionnellement davantage que les plus aisés et dans lequel **les classes moyennes inférieures sont relativement « oubliées »** par rapport au soutien dont bénéficient leurs homologues dans d'autres pays[8].

L'attitude à adopter envers « les riches » divise la population

L'idée que les plus aisés doivent donner aux plus modestes perd du terrain depuis deux ans. En effet, près de trois quarts (71%) des Français souhaitaient une plus grande **redistribution** des richesses en 2012. Ce taux n'atteint plus que 55% en 2014 (-16 points). Les réponses à cette question sont volatiles d'une année sur l'autre et semblent **liées à l'actualité politique**. Effectivement, le sentiment que les riches sont déjà suffisamment taxés n'est certainement pas sans lien avec l'arrivée de la gauche à la tête de l'État en 2012 : les mesures prises par le gouvernement socialiste (augmentation des impôts) ont pu amener à renforcer l'idée que la redistribution des riches vers les plus modestes est déjà assez ou trop élevée en France. D'ailleurs, depuis début 2012, une part minoritaire mais croissante de sondés pense que les inégalités ont tendance à se réduire : ils n'étaient que 12% en 2013, ils sont aujourd'hui 17% (+5 points). […]

---

[5] Sandra Hoibian, « Le modèle social à l'épreuve de la crise ? Baromètre de la cohésion sociale 2014, enquête pour la DGCS », publication à venir

[6] DREES, « Inquiets de la montée des inégalités, les Français restent attachés à leur système de protection sociale », Baromètre d'opinion DREES 2013, février 2014, http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/barometre_drees_synthese2013.pdf

[7] Régis Bigot, Fins de mois difficiles pour les classes moyennes, Edition de l'Aube, 2010

[8] Régis Bigot, Émilie Daudey, Jörg Muller, Guillaume Osier, « En France, les classes moyennes inférieures bénéficient moins de la redistribution que dans d'autres pays », *Consommation et modes de vie*, n°264, novembre 2013, http://www.credoc.fr/pdf/4p/264.pdf

« Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires », Joëlle Martinaux et Mathieu Klein, propositions du groupe de travail n° 6, *Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes*, mars 2018 (extraits).

Document n° 8

Contribution du Secours Catholique (21 fév. 2018) : *Faire de la participation des personnes concernées un levier d'une meilleure gouvernance à tous les niveaux territoriaux*

La participation des usagers, et en particulier celle des personnes en situation de précarité, est un principe aujourd'hui reconnu dont la pratique progresse modestement.

Certes il existe quelques instances nationales comme le CNLE ou le CNRPA et des instances locales pour lesquelles le principe de la participation est inscrit dans la loi comme les équipes pluridisciplinaires RSA départementales, les comités d'usagers dans des CCAS ou les collèges d'usagers prévus dans la gestion du FSL. La DGCS a diffusé un kit de la participation, un certain nombre d'associations s'appuient sur la participation dans leurs actions, et la vivent dans leurs instances. On observe bien que de plus en plus d'administrations développent la consultation des usagers pour mieux comprendre les questions de non recours, tester des courriers ou des procédures en ligne (comme la mise en place du simulateur des droits.). Les temps de concertation nationale, les conférences de consensus, tels que les Etats généraux de l'alimentation ou de la mobilité, la concertation en cours sur la pauvreté des enfants et des jeunes inscrivent dans leur organisation une place pour la participation et l'expression des personnes en précarité, même s'il faut bien reconnaître que les conditions de préparation et d'accompagnement des personnes ne sont souvent pas les meilleures. Au Secours catholique, nous sommes chaque semaine conviés par des administrations, des agences de l'Etat et même par des entreprises privées pour contribuer à des temps d'analyses sur les pratiques administratives, tester de nouveaux dispositifs et faire des propositions sur la place du numérique, le non recours.

Mais dans les faits, cette pratique reste trop marginale et surtout n'est pas déclinée dans les territoires. Les consultations des usagers par les administrations ne vont pas toujours assez loin et les avis des personnes sont superficiellement pris en compte : les contraintes administratives restent premières, au lieu d'être mises au service des besoins et des droits des personnes. De plus en plus de départements squeezent les équipes pluridisciplinaires RSA, prévues conformément au Guide de recommandations : "**Participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif**". Trop peu sont organisées pour permettre une réelle participation de représentants d'allocataires. Il faudrait aussi évaluer avec eux l'effectivité de la participation de demandeurs d'emploi au sein des Comités de liaison de Pôle Emploi. Seules une douzaine de villes ont instauré des comités d'usagers dans leurs CCAS et nous attendons avec intérêt comment va être appliqué le récent décret précisant les modalités d'élaboration et de mise en œuvre du PDALPD (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), prévoyant notamment à l'article 1 que le comité responsable du plan comprend au moins un représentant des personnes concernées par le besoin vital de logement ou d'hébergement décent, et parfois de solliciter pour cela le Comité FSL rattaché au Plan.

En fait sur les territoires, les acteurs publics n'ont que peu développé la pratique de la participation, les élus et responsables administratifs y sont en général très peu sensibilisés, et pas formés. Quand il y a des concertations locales, les associations sont bien souvent oubliées et les personnes concernées encore plus.

Pourtant quand elles existent ces démarches donnent de bons résultats. Dans les Hauts de Seine et le Vaucluse, les préfets ont invité des personnes en précarité au Comité de Pilotage (à contribuer à l'élaboration) des schémas de domiciliation. L'exemple de l'expérimentation Territoires 0 chômeur de Longue durée montre bien que quand on associe tous les acteurs concernés, y compris les personnes concernées, en l'occurrence des personnes au chômage, on fait bouger des lignes, on crée de l'innovation et du dynamisme et on permet aux personnes de se projeter dans l'avenir et d'avancer. Là où elles sont consultées les personnes apportent de vraies propositions d'amélioration des courriers, des modes d'accueil et d'accompagnement, des fonctionnements des dispositifs. Au sein du Secours catholique nous constatons que lorsque des groupes de personnes réfléchissent à leurs difficultés, se mobilisent, elles créent des nouvelles relations avec les institutions locales, contribuent à faire bouger des lignes, à changer des pratiques, à améliorer l'accès aux droits ou à obtenir des services locaux mieux adaptés aux besoins des personnes.

Au-delà il s'agit aussi bien sûr de favoriser le changement de regard à l'égard des personnes en situation de pauvreté. L'impulsion doit particulièrement venir des responsables politiques (et associatifs, prêchant l'exemple grâce à leur propre gouvernance) et se diffuser dans la société, entraînant des changements de pratiques à tous les échelons, de la part des citoyens et des professionnels du travail social.

[…]

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

TROISIEME CONCOURS

4ème 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

Vous êtes chargé(e) de mission auprès du Préfet de la région Hauts-de-France. Dans le cadre de la préparation d'une convention avec le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) sur la lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement, vous préparez une note incluant notamment :

- **un argumentaire sur les motifs de lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement ;**
- **le contenu de la convention ;**
- **les modalités pratiques de mise en œuvre et de suivi.**

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

	Documents joints	**Pages**
1.	Rapport public annuel 2019, Cour des comptes, Tome 1 – La lutte contre le travail détaché, www.ccomptes.fr, pages 62 à 66 (extrait).	1 à 4
2.	« Le travail non déclaré », Conseil d'orientation pour l'emploi, synthèse, France Stratégie, février 2019 (extrait).	5 à 10
3.	« Les sanctions liées au travail illégal », www.travail-emploi.gouv.fr, 21 janvier 2019 (extraits).	11 à 15
4.	« Décret « liste noire », un nouvel outil de lutte contre le travail illégal », www.petitesaffiches.fr, 26 octobre 2015 (extrait).	16
5.	« Lutte contre le travail illégal », obligations, www.cibtp-grandest.fr, téléchargé le 24 juin 2019.	17 et 18

Liste des sigles

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDD.....	Contrat de travail à durée déterminée
CDI	Contrat de travail à durée indéterminée
CICE.....	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CLEISS.....	Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CNIL.....	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNIS.....	Conseil national de l'information statistique
COG	Convention d'objectifs et de gestion de la caisse nationale du réseau des Urssaf
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGT.....	Direction générale du travail
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNLF.....	Délégation nationale de lutte contre la fraude
DPAE.....	Déclaration préalable à l'embauche
DSN.....	Déclaration sociale nominative
HCFIPS	Haut conseil du financement de la protection sociale
MSA	Mutuelle sociale agricole
SIPSI.....	Téléservice de déclaration de travailleurs étrangers détachés sur le territoire français à titre temporaire
SIRDAR	Système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers
SMIC	Salaire minimum de croissance
URSSAF.....	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Document n° 1

Rapport public annuel 2019, Cour des comptes, Tome 1 - La lutte contre le travail détaché, www.ccomptes.fr, pages 62 à 66 (extrait).

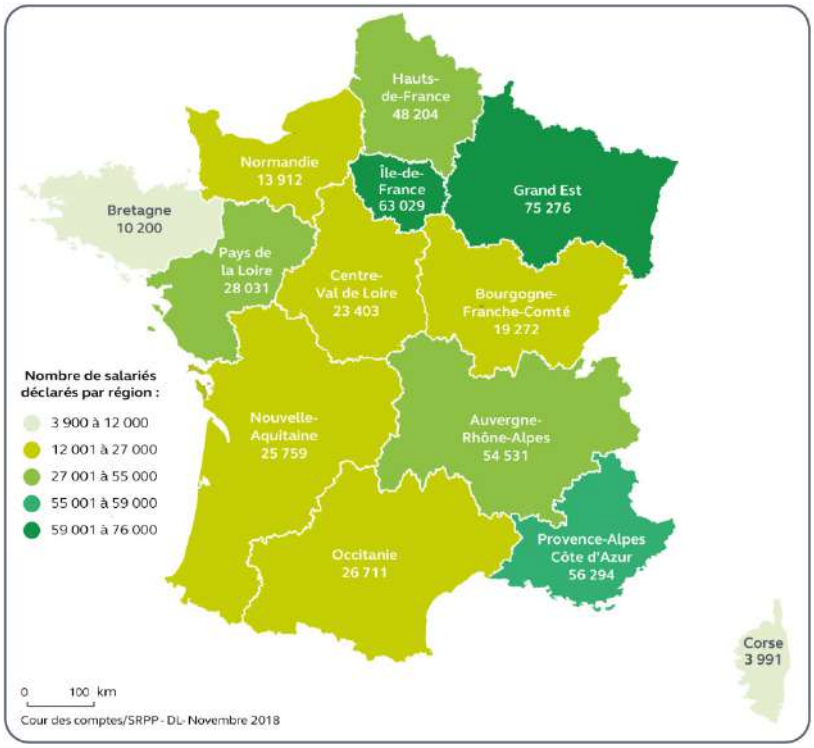
[...]

4 - Des emplois concentrés dans certains secteurs, des salariés de nationalités parfois inattendues

Sur cette base, la DGT estime que le recours au travail détaché équivaut à 2 % de l'emploi salarié total[20] (contre 0,8 % pour la Commission européenne, avec les données dont elle dispose).

En termes géographiques, les deux tiers des salariés détachés le sont dans cinq régions : quatre régions frontalières (Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France) et l'Île-de-France.

Carte n° 1 : nombre de travailleurs détachés déclarés par région d'accueil (sur les dix premiers mois de 2017)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

20 Ce ratio constitue une approximation, supérieure au ratio réel. On rapporte ici en effet le nombre de salariés détachés au nombre total de salariés, sans prendre en compte le volume d'heures effectivement travaillées dans l'année. Les déclarations effectuées par les entreprises sur les durées de détachement ne sont, à ce stade, pas suffisamment stabilisées pour affiner cette statistique.

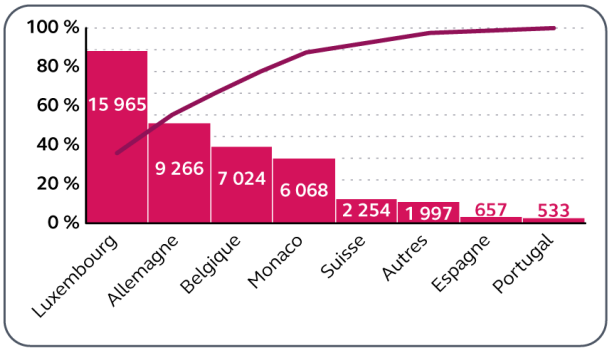
En examinant les déclarations de salariés détachés effectuées par les 209 000 entreprises ayant télé-déclaré, des écarts importants apparaissent entre la nationalité de ces entreprises et celle, parfois inattendue, des 516 000 salariés qu'elles détachent.

Sept pays concentrent près des trois quarts (73 %) des entreprises déclarant des salariés détachés : il s'agit de l'Allemagne, suivie de l'Espagne, du Portugal, de la Belgique, de l'Italie, de la Pologne et du Luxembourg. Les pays membres de l'Union européenne avant son élargissement aux pays de l'Est sont donc largement dominants du point de vue de la provenance des entreprises effectuant en France des prestations de service internationales : plus de 40 % de ces entreprises sont établies en Allemagne, en Belgique, en Italie ou au Luxembourg ; 22 % le sont en Espagne ou au Portugal. Seules 8 % sont installées en Pologne.

La situation apparaît sous un jour différent lorsque l'on examine la nationalité des salariés détachés. Les ressortissants portugais, puis polonais, allemands, roumains, français, belges, espagnols et italiens sont les plus souvent détachés en France. Ces huit nationalités concentrent près de 70 % du flux de la main-d'œuvre détachée en France. Les ressortissants issus de pays d'Afrique apparaissent juste après et sont plus de 20 000 à être détachés en France par des entreprises européennes. Dans certains cas, le détachement de travailleurs procède de montages complexes faisant intervenir plusieurs pays.

Le cas des salariés de nationalité française détachés par des entreprises d'autres États membres pour travailler en France mérite une attention particulière. Selon les données détaillées examinées lors de l'enquête, cette situation concerne 43 750 personnes (8,5 % des travailleurs détachés). 21 % d'entre eux sont employés par des sociétés allemandes et 55 % par des entreprises luxembourgeoises, monégasques ou suisses.

Graphique n° 1 : principaux pays détachant en France des salariés de nationalité française (2017)



La courbe représente le cumul en % des salariés français détachés (ex. : le Luxembourg représente 36% du total).

L'histogramme indique le nombre de salariés détachés par pays.

Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par la DGT

Enfin, en termes de secteurs d'activité, l'intérim arrive au premier rang (144 000 salariés détachés) et connaît une évolution très dynamique sur trois ans. Viennent ensuite l'industrie (101 000 salariés détachés), avec une croissance également soutenue, le BTP (68 500 salariés détachés), dont le nombre de salariés détachés diminue depuis 2015, et les prestations intra-groupe (48 000 salariés détachés), qui sont en très nette augmentation.

En reclassant les salariés détachés au titre de l'intérim dans le secteur d'activité où ils exercent leur mission, le travail détaché est très concentré dans certains domaines d'activité, où il joue un rôle significatif. Il équivaut ainsi à 21,9 % du total de l'emploi dans l'agriculture, 5,7 % dans le BTP et 2,2 % dans l'industrie[21].

21 Ces ratios, calculés par la DGT et la DG Trésor à la demande de la Cour, rapportent les salariés détachés déclarés, sans tenir compte de la durée réelle de leur mission, à l'ensemble des emplois nationaux (salariés et indépendants) dans les secteurs concernés. S'ils ne mesurent pas la part réelle du travail détaché dans l'emploi, ils permettent d'identifier les secteurs qui recourent proportionnellement le plus au travail détaché.

C - Trois formes de fraude qui peuvent se cumuler

Il existe de multiples formes de fraude au détachement de travailleurs, sans que les données disponibles ne permettent à ce jour d'en évaluer le niveau exact. Trois grandes catégories de fraude, qui peuvent se cumuler, ont été identifiées : l'omission des formalités déclaratives et notamment de la déclaration préalable de détachement ; le non-respect des règles attachées au « noyau dur » de droits garantis aux travailleurs détachés ; et, enfin, la fraude complexe, en particulier la fraude à l'établissement.

1 - L'omission des formalités obligatoires

L'omission des formalités obligatoires, et en particulier l'absence de déclaration préalable au détachement, est relevée de façon récurrente par l'inspection du travail. Celle-ci a ainsi prononcé sur ce motif plus de 1 000 sanctions administratives en 2017, pour environ 11 500 interventions ayant concerné le travail détaché. Entre janvier et août 2017, les trois quarts des amendes ont concerné le BTP ; 35 % ont été notifiées au donneur d'ordre, le reste l'ayant été à l'entreprise employant le salarié détaché. Les amendes prononcées se sont élevées à 5,9 M€ en 2017, dont plus de la moitié avait été recouvrée à la fin de l'année 2017.

Si la détection des entreprises concernées n'est pas aisée, en revanche, une fois l'entreprise repérée, la caractérisation de ces fraudes est simple. L'augmentation très soutenue du nombre de déclarations intervenue depuis l'alourdissement des sanctions laisse penser que cette forme de fraude était encore plus répandue dans le passé. Elle nuit à la qualité du recensement des travailleurs détachés, qui est indispensable pour pouvoir cibler efficacement les contrôles. De plus, les entreprises qui ne déclarent pas les salariés préalablement à leur détachement cherchent, peut-être, à masquer d'autres irrégularités.

2 - Le non-respect du « noyau dur » du droit du travail national applicable aux salariés détachés

La deuxième catégorie de fraude a trait aux entreprises ne respectant pas le « noyau dur » du droit français applicable aux salariés détachés (salaire minimum, durée de travail, repos et congés, conditions de travail et d'hébergement en particulier). Malgré des interventions programmées des services de contrôle les fins de semaine, la caractérisation de ces faits est difficile du fait de problèmes linguistiques, de la présence de la hiérarchie du salarié, de l'existence parfois de doubles registres pour les décomptes horaires ou encore de la pratique du paiement en numéraire dans certains secteurs. Ce type de fraude représente une infraction pénale sur cinq parmi celles relevées par l'inspection du travail en matière de détachement de travailleurs en 2016 et 2017.

Cette fraude concerne tout particulièrement les durées de travail et les repos hebdomadaires. De fait, face à l'écart de salaire que représente pour les travailleurs détachés le paiement d'une rémunération équivalente au Smic, certains de ces travailleurs sont prêts à accepter des horaires de travail particulièrement amples, d'autant qu'ils n'ont pas toujours connaissance du droit qui leur est applicable. En comparaison, la fréquence des fraudes liées au non-paiement d'une rémunération au moins équivalente au Smic est moindre, en tout cas dans le secteur du BTP, même s'il est difficile de s'assurer du versement effectif de la rémunération déclarée en cas de paiement en liquide.

Deux exemples de prévention des fraudes en matière de rémunération

La Belgique a récemment interdit le paiement des rémunérations en liquide. Ceci permet de demander, lors des contrôles, les fiches de paye avec la preuve du paiement des salaires auprès d'une banque.

L'Allemagne a introduit en 2015 un salaire minimum national de 8,5 € bruts par heure. Cette mesure résulte notamment d'une saisine des autorités européennes par la Belgique pour distorsion de concurrence liée à l'absence de salaire minimum appliqué aux salariés détachés en Allemagne dans la filière porcine. L'Allemagne était devenue, en 2010, le premier producteur européen de porcs et avait recours à plus de 75 % de main-d'œuvre détachée dans ses abattoirs, selon le syndicat concerné.

Enfin, des cas très préoccupants de conditions indignes de travail et d'hébergement sont régulièrement relevés, en particulier, mais pas seulement, dans le secteur de l'agriculture. Certaines situations peuvent être qualifiées de traite des êtres humains et entraîner des conséquences extrêmement graves : décès de salariés, maladies dues au manque d'hygiène, malnutrition, privation de la liberté d'aller et venir sur le temps de congés et de repos, etc.

De manière générale, ce type de fraude se concentre sur les métiers très peu qualifiés de l'agriculture, du BTP, du transport et de l'industrie. Il concerne essentiellement des ressortissants venant de pays à bas coûts de main-d'œuvre, parfois extérieurs à l'Union européenne et disposant ou non des titres de travail permettant d'y exercer une profession (environ 10 % des infractions relevées par l'inspection du travail en matière de détachement en 2016 et 2017 concernent l'emploi d'étrangers sans titre et viennent s'ajouter aux infractions pour non-respect du « noyau dur »).

La détection de ces fraudes, difficiles à mettre en évidence, relève à la fois de la protection des salariés concernés et de la lutte contre la concurrence déloyale que provoquent les conditions de rémunération et les durées de travail pratiquées.

3 - La fraude complexe, et en particulier la fraude à l'établissement

Cette forme de fraude est multiple : il peut s'agir de travail dissimulé, de prêt illicite de main-d'œuvre ou de marchandage. Elle correspond à de la dissimulation intentionnelle d'une activité ou d'un emploi salarié. Le régime du détachement est utilisé alors que le salarié aurait dû être juridiquement employé en France et l'entreprise y être immatriculée, le salarié ou l'entreprise ayant une activité stable, habituelle et continue sur le territoire national.

[...]

[...]

Conclusions et recommandations du Conseil

Dans le cadre du présent rapport, le Conseil s'est avant tout attaché à mieux comprendre la réalité du travail non déclaré tel qu'il s'exerce aujourd'hui en France et à mieux saisir les multiples déterminants qui sont à son origine.

Au terme de son programme d'auditions tout particulièrement riche, **le Conseil considère qu'il est nécessaire de renouveler notre vision et notre approche du travail non déclaré** : derrière une terminologie unique se rencontrent en effet une très grande diversité de formes de travail non déclaré (allant du simple « travail à côté » aux formes les plus complexes de fraude transnationale) et une profonde variété des ressorts qui sont les siens (qui apparaît quand on examine les profils, les parcours et les motivations des entreprises et des personnes concernées).

L'importance d'un diagnostic précis est ici fondamentale car c'est sur cette base que doivent se construire et s'adapter les politiques publiques: dans la mesure où il s'agit d'un phénomène très hétérogène et évolutif dont l'impact peut *a fortiori* parfois être massif, les politiques publiques destinées à lutter contre le travail non déclaré ne peuvent être univoques et toute politique publique doit, dès le stade de sa conception, intégrer son impact potentiel sur la déclaration ou la non déclaration.

Ces dernières années, la politique de lutte contre le travail non déclaré s'est caractérisée par une double priorité : renforcer les contrôles et les sanctions et se focaliser sur certaines fraudes émergentes susceptibles d'être particulièrement massives et déstabilisantes (détachement par exemple) ou d'être de portée fortement symbolique et sur certains secteurs. Cette orientation est légitime. Mais l'approche doit être réexaminée ou à tout le moins élargie :

- la répression doit s'accompagner d'un effort accru de prévention et d'incitation
- la politique doit porter sur toutes les formes de travail non déclaré.

Il n'appartenait pas au Conseil, dans le cadre du présent rapport, de procéder à un audit des politiques publiques menées actuellement en France pour prévenir, réduire et sanctionner le travail non déclaré.

Les travaux du Conseil lui ont toutefois permis, au travers d'une analyse plus approfondie des formes et des ressorts du phénomène et au vu de l'examen de certaines bonnes pratiques étrangères, d'identifier les leviers de politiques publiques les plus pertinents pour combattre ce phénomène et favoriser la déclaration.

C'est sur cette base que le Conseil a choisi de formuler un certain nombre de recommandations qui s'articulent autour d'une triple exigence :

- **mieux connaître ;**
- **mieux prévenir la non déclaration et mieux inciter à la déclaration ;**
- **et mieux contrôler.**

Le Conseil estime non seulement que d'importantes marges de progrès existent, mais qu'elles doivent être mobilisées rapidement.

Mieux connaître

La réalité du travail non déclaré demeure mal connue dans notre pays. Le Conseil considère que cette carence est tout particulièrement regrettable. C'est vrai d'abord de son importance. Or le calibrage et le pilotage d'une politique de lutte contre le travail non déclaré est naturellement fonction de l'ampleur du phénomène. C'est vrai aussi de ses formes et de leurs évolutions. Une appréciation de l'ampleur agrégée du phénomène est bien sûr nécessaire. Mais elle n'est pas suffisante. Et cela vaut aussi bien sur le cadre des remontées statistiques que sur les travaux académiques (en premier lieu en économie et en sociologie) qui sont encore trop peu nombreux dans notre pays. **Il est ainsi indispensable d'avoir une vision plus précise des différentes formes de travail non déclaré, de leur importance respective, de leur répartition entre secteurs, de leur localisation, des types d'entreprises et de personnes concernées**… Une meilleure connaissance doit porter sur l'évolution du phénomène et aussi viser au repérage des nouvelles formes de fraude. Elle devrait aussi s'attacher à mieux documenter les conséquences pour les finances publiques (ce qui est déjà en partie le cas), mais aussi sur les personnes concernées en terme de parcours professionnel notamment.

Le récent rapport du CNIS a proposé un certain nombre de recommandations pour améliorer la connaissance du phénomène. Le Conseil les partage pleinement. Certaines commencent à être mises en œuvre. Le Conseil considère que cette mise en œuvre doit être fortement accélérée. Pour le Conseil, plusieurs recommandations sont essentielles :

- **Améliorer la connaissance statistique du phénomène dans toutes ses dimensions** :
  - **lancer une enquête quantitative de grande ampleur** pour mieux connaître les différentes dimensions et explications du travail non déclaré et mobiliser l'expertise des partenaires sociaux pour enrichir les questionnaires d'enquête[1]. Les très rares enquêtes actuellement disponibles en France se fondent en effet sur des échantillons trop restreints pour permettre de tirer des enseignements précis (en termes par exemple de répartition sectorielle ou géographique ou de profils des personnes notamment de leurs niveaux de revenus) ;
  - ne pas regarder seulement la non déclaration totale, mais aussi **la non déclaration partielle** ;
  - **continuer à mettre en œuvre des plans de contrôle aléatoires** : les plans de contrôle aléatoires ont été des outils efficaces pour mieux connaitre le travail illégal, cet outil doit être encore développé (en l'élargissant à de nouveaux secteurs considérés comme à risque au-delà des secteurs traditionnellement considérés comme les plus concernés) et fiabilisé (en sécurisant les informations anonymisées remontant de ces contrôles sur les entreprises et les personnes en vue d'une exploitation ultérieure)

- **Renforcer les travaux de recherche sur le travail non déclaré**.
  - **Deux observatoires ont été annoncés :**
    - **Un observatoire national prévu par la COG ACOSS-Etat 2018-2022** dont l'objectif est de recenser, partager et évaluer les différentes typologies de fraudes sociales (actuellement hébergé par le Hcfips) ;

[1] Recommandation 18 du rapport du Cnis sur la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques.

- *Un observatoire de la fraude fiscale et sociale* (annoncé par le gouvernement en septembre 2018) qui aurait pour mission de disposer de données, notamment en termes de manque à gagner, régulières et fiables sur le champ de la fraude aux prélèvements obligatoires.

Le Conseil insiste sur l'importance de mettre en place rapidement ces Observatoires. Ils ont vocation à être moteurs dans l'amélioration de la connaissance du phénomène (grande enquête, méthodes d'évaluation) avec l'appui notamment des administrations statistiques. Il est important que les partenaires sociaux puissent être associés aux travaux de ces observatoires.

Mal connu, le travail non déclaré est aussi encore insuffisamment anticipé ou pris en compte par les différentes politiques publiques.

Le Conseil observe ainsi que des politiques aux effets structurants sur le marché du travail n'ont en effet pas été analysées au vu de leurs effets sur le travail non déclaré, tant au moment de leur conception (*ex ante*) que de leur évaluation (*ex post*). C'est le cas par exemple du CICE, des évolutions du régime social et fiscal des heures supplémentaires, de l'activité réduite, de la régulation des contrats atypiques, de la prime d'activité, de la politique de soutien aux emplois à domicile…. Le Conseil, tout en étant conscient des difficultés méthodologiques sérieuses pour évaluer l'impact d'une politique sur le travail non déclaré *ex ante* ou *ex post*, considère que cette dimension doit désormais être intégrée dans la conception de toute nouvelle politique publique (ou de toute évolution substantielle d'une politique existante).

- **Systématiser l'analyse de l'impact éventuel** sur l'augmentation ou la diminution du recours au travail non déclaré de toute évolution d'une politique publique pouvant avoir un impact en la matière : l'étude d'impact devrait ainsi inclure systématiquement un audit sur le risque de fraude.

- S'assurer que **toute évaluation *ex post* d'une politique publique inclut bien un volet consacré à ses effets sur la déclaration du travail.**

Mieux prévenir et mieux inciter

Le Conseil observe que les politiques de prévention (et notamment les campagnes d'information et de sensibilisation) peinent souvent à produire des résultats probants. Cela tient souvent à leur approche qui n'est pas nécessairement toujours la plus appropriée : les campagnes menées sont généralement des campagnes « négatives » qui insistent sur les risques de la non déclaration et des campagnes « collectives » qui soulignent les impacts négatifs de la non déclaration à des niveaux très agrégés (bien souvent celui du pays tout entier). Or l'expérience suggère que ce sont plutôt les campagnes plus « positives » (qui insistent sur les avantages concrets inhérents à la déclaration, en particulier en termes de droits sociaux) et plus « différenciées » (centrées sur les conséquences directes propres à un secteur ou à une personne) qui donnent de meilleurs résultats.

Le Conseil regrette à cet égard que la « *campagne de communication « grand public » sur les enjeux partagés de la lutte contre le travail illégal* » prévue par le Plan national de lutte contre le travail illégal 2016 – 2018 n'ait jamais été lancée.

- **Repenser la politique de communication** (axée aujourd'hui sur le manque à gagner global pour les régimes sociaux et l'aspect répressif) **pour privilégier une communication interministérielle et interinstitutionnelle plus ciblée par publics, et par secteurs**

Aux côtés des campagnes mettant l'accent sur les responsabilités déclaratives des employeurs, développer des campagnes sur les avantages du travail déclaré (lien entre cotisations et acquisition de droits, mais aussi plus largement « à quoi servent nos impôts ») par exemple en **mettant en place un simulateur individuel permettant à chacun de mesurer les effets de la non ou de la sous-déclaration sur la constitution de ses droits sociaux** (au sens large : retraite, accidents du travail, congés payés, droits à formation, assurance chômage…) ; ce simulateur devrait permettre à la fois de prendre en compte des éléments de rémunérations, de manière suffisamment détaillée et de déterminer pour chaque élément versé au salarié s'il est ou pas assujetti aux cotisations et contributions sociales et à l'impôt sur le revenu.

- **Conduire une démarche assumée de « Name and shame » [1] en complétant régulièrement la "liste noire" des entreprises condamnées pour recours à du travail dissimulé** : depuis la loi du 10 juillet 2014, le juge pénal peut prononcer une peine complémentaire aux sanctions existantes en inscrivant les entreprises condamnées pour travail illégal sur une « liste noire » accessible sur le site internet du ministère du travail pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans. Celle du 8 août 2016 a exclu de la commande publique les entreprises y figurant. A ce jour, seuls quelques cas de peines ont été prononcés et ils n'ont pas encore été rendus publics sur le site du ministère du travail. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel vise à systématiser cette inscription en cas d'infractions de travail dissimulé commises en bande organisée ou dont les victimes seraient des personnes mineures ou en situation de particulière vulnérabilité. **Ces différentes dispositions doivent être effectives.**

Le Conseil observe également le rôle important des démarches partenariales. Les travaux de la Plateforme européenne ont ainsi permis de souligner que l'implication des acteurs sectoriels et en premier chef des partenaires sociaux est primordiale dans la modification des comportements. Or le Conseil observe que les conventions partenariales sectorielles n'investissent encore que trop peu le champ des campagnes de prévention. Ces démarches partenariales méritent d'être renouvelées, approfondies et étendues à de nouveaux secteurs.

- **Développer la politique de conventions tripartites[2]** (Etat, partenaires sociaux) de prévention du travail dissimulé (exemple de la convention dans le secteur de l'emploi à domicile en 2016) dans des secteurs qui apparaissent désormais plus concernés (médico-social, textile, transports, mais aussi par exemple le secteur des énergies renouvelables…). Les interlocuteurs sociaux devraient être associés à ces dispositifs dès l'amont, pour participer aux travaux de diagnostic.

Le Conseil attire également l'attention sur **l'importance des politiques incitatives**. Les leviers sont ici de deux ordres.

L'incitation peut d'abord être financière. Il existe de nombreux dispositifs, le plus emblématique étant sans doute les aides à l'emploi d'un salarié à domicile. Or, en la matière, ces aides ont été modifiées à de nombreuses reprises depuis 2011, entraînant une instabilité du dispositif nuisant à sa lisibilité et à son caractère incitatif. On observe en effet une corrélation entre l'évolution des heures déclarées des employeurs de salariés à domicile et l'évolution des incitations financières y afférentes. La diminution du nombre de salariés déclarés via le CESU depuis 2010 se traduirait également pour une part par une hausse de l'emploi non déclaré dans le secteur.

[1] note du jury : "Name and shame" = "Nommer et couvrir de honte"
[2] note du jury : les partenaires sociaux comprennent les employeurs et les salariés.

L'incitation réside aussi dans la simplification des procédures liées à la déclaration. La France a de ce point de vue engagé depuis de nombreuses années des démarches innovantes au travers notamment du développement de différents titres simplifiés : le chèque emploi service universel (CESU), le Titre emploi simplifié agricole (TESA), le Titre emploi simplifié entreprise (TESE), le Chèque emploi associatif (CEA). Pour autant, le développement de ces titres simplifiés demeure inégal et justifierait un examen d'ensemble des freins pouvant entraver leur développement.

- **Veiller à la stabilité dans le temps des politiques d'incitation financière : des évolutions erratiques des paramétrage de politiques publiques tantôt plus incitatives, tantôt plus resserrées peuvent avoir des effets défavorables sur la déclaration.**

- **Renforcer les politiques de simplification** ce qui suppose au préalable un effort de clarification et de pédagogie :
    - **Recalibrer les titres simplifiés de déclaration** en lien avec la mise en place de la déclaration sociale nominative. Il pourrait ainsi être envisagé de créer une base de données unique DGT / Acoss / MSA pour faciliter le développement des titres simplifiés (avec actualisation des conventions collectives), dans le respect de la compétence des partenaires sociaux à l'origine des dispositions conventionnelles en cause ;
    - Plus généralement, **faciliter toutes les procédures déclaratives** (DPAE, …).

Mieux contrôler

Le Conseil considère que l'efficacité d'une politique de contrôle repose à la fois sur la pertinence du ciblage et sur le caractère dissuasif des sanctions. De fait, c'est bien l'orientation retenue en France depuis une quinzaine d'années au travers des différents plans nationaux de lutte contre le travail illégal qui se sont succédés. **Le Conseil estime toutefois qu'il est sans doute nécessaire de réexaminer notre politique de contrôle à l'occasion du prochain Plan national de lutte contre le travail illégal au travers de ce double prisme.** Toute réflexion sur l'orientation de ces politiques doit évidemment également s'accompagner d'une interrogation sur les moyens humains et financiers nécessaires pour les mettre en œuvre.

S'agissant du ciblage, au vu des pratiques des différents pays européens, plusieurs moyens apparaissent de nature à mieux détecter les situations de travail non déclaré. L'amélioration des partages de données entre administrations et organismes en charge du contrôle en fait partie, tout comme la mobilisation de nouveaux outils de datamining.

- **Améliorer le partage de données entre les administrations pour mieux cibler les situations à risque tout en respectant la protection des données personnelles.** La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude permet certes un renforcement des échanges possibles d'informations entre administrations à des fins de lutte contre la fraude et de nouvelles obligations déclaratives à la charge des plateformes collaboratives. Il pourrait être envisagé d'aller plus loin :

- **en prévoyant des alertes croisées systématiques**[2] entre les organismes en charge du contrôle (et en premier lieu les organismes de protection sociale et l'administration fiscale) en cas de détection d'une fraude avérée et sérieuse ;
- **en mettant en place un système de gestion intégré des détachements** sur le modèle du système Limosa mis en place en Belgique[3]
- **en renforçant la coopération entre institutions de sécurité sociale des différents pays européens** (pour s'échanger l'information et avoir des retours plus rapides, notamment sur les détachements).

➢ **Mobiliser les nouveaux outils de datamining[4] pour améliorer le ciblage des contrôles : ACOSS, CCMSA et DGFIP en lien avec la DNLF se sont engagés dans cette démarche, elle doit être accélérée**

➢ **Expérimenter en France une « politique de régularisation » sur le modèle de l'expérience récente espagnole** (envoi massif de courriers proposant une régularisation sans sanction ciblés sur les entreprises avec une forte probabilité de fraude au vu du datamining) **et sans porter préjudice aux droits des salariés.**

La seconde exigence de la politique de contrôle réside dans l'effectivité des sanctions. Une politique de contrôle ne peut être efficace que si elle est perçue comme réellement dissuasive, ce qui implique concrètement une réelle effectivité des sanctions. Là encore, beaucoup a été fait depuis une quinzaine d'années. Le Conseil s'associe très largement aux priorités mises en œuvre dans ces plans successifs (développement des sanctions administratives, renforcement de la coordination des organismes en charge du contrôle, accent mis sur les fraudes internationales, implication croissante des donneurs d'ordre…), mais considère **qu'il est désormais primordial de s'assurer de l'effectivité des sanctions : le taux de recouvrement des redressements notifiés est encore bien trop faible pour être dissuasif et le nombre de sanctions pénales diminue d'année en année.**

➢ **Veiller à l'effectivité des sanctions pour renforcer l'effet dissuasif :**

- **Améliorer le recouvrement :** actuellement le taux de recouvrement effectif des redressements prononcés pour travail dissimulé est faible (de l'ordre de 10 à 15 %). Cela pose à l'évidence la question du caractère véritablement dissuasif du contrôle. La Convention d'objectifs et de gestion entre l'Acoss et l'Etat fait d'une amélioration du recouvrement une priorité.
- **Réinterroger la réponse pénale :** le développement des sanctions administratives ne peut conduire à la marginalisation de la réponse pénale ou à sa concentration sur les seules affaires les plus massives. Or on observe depuis 10 ans une diminution tendancielle du nombre de condamnations de personnes physiques et morales en infraction principale pour travail illégal. Il importe que les organismes de contrôle soient mieux informés des suites judiciaires données aux contrôles et que soient renforcés les liens entre les services judiciaires et les organismes de contrôle.

Les propositions énoncées ont émergé au fil du programme d'auditions du Conseil ; certaines ont d'ailleurs d'ores et déjà été inscrites dans des programmes, plans d'actions, ou conventions d'objectifs des différentes administrations.

[…]

[2] Ayant vocation à être communiquées à tous corps habilités en matière de lutte contre le travail illégal.
[3] Dans sa COG 2018-2022, l'ACOSS prévoit l'instauration « d'une plateforme gérant les détachements et la pluriactivité à l'image du système belge LIMOSA ». Il s'agirait « d'un dispositif de partage et de croisement de l'information entre différentes sources existantes (SIPSI, SIRDAR, DSN) et différents partenaires (DGT, CLEISS, ACOSS) ».
[4] Note du jury : "Datamining" = exploration des données.

Sont interdits par la loi :

- le travail dissimulé : absence de déclarations obligatoires, de remises de bulletin de paie, dissimulation d'heures de travail… ;
- le prêt lucratif et la fourniture lucrative de main-d'œuvre en dehors du cadre légal qui les délimite strictement ;
- le marchandage
- la fraude aux revenus de remplacement
- le cumul irrégulier d'emplois
- l'emploi irrégulier de travailleurs étrangers et le trafic de main-d'œuvre étrangère.

Il s'agit de situations délictuelles passibles de lourdes sanctions : sanctions pénales, exclusion des aides publiques…

A SAVOIR

Même non déclaré ou en situation illicite d'emploi lorsqu'il est étranger, le salarié possède des droits dont il peut réclamer l'application en s'adressant, selon le cas, à l'inspection du travail, au conseil des prud'hommes ou - en ce qui concerne sa situation au regard de la sécurité sociale - à la caisse primaire d'assurance maladie ou à l'URSSAF ou à la MSA.

Le travail dissimulé

Constitue ce délit, la dissimulation intentionnelle :

- d'une activité exercée à titre indépendant, dans un but lucratif et en violation des obligations commerciales, fiscales ou sociales (non immatriculation au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers, absence de déclaration auprès de l'URSSAF, de la MSA et/ou auprès de l'administration fiscale, etc. ; cette situation peut notamment résulter de la non-déclaration d'une partie de son chiffre d'affaires ou de ses revenus ou de la continuation d'activité après avoir été radié par les organismes de protection sociale en application de l'article L. 613-4 du code de la sécurité sociale) ;
- de tout ou partie d'un emploi salarié (absence de déclaration préalable à l'embauche, absence de bulletin de paie ou mention sur le bulletin de paie d'un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement effectué, sauf si cette mention résulte de l'application d'une convention ou d'un accord d'annualisation du temps de travail).
  Constituent également ce délit, les faux statuts : faux travailleurs indépendants, faux stagiaires, bénévoles, faux gérant mandataire…

Est également réputé travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié le fait pour l'employeur de se soustraire intentionnellement aux déclarations relatives aux salaires ou aux cotisations sociales assises sur ceux-ci auprès des organismes de recouvrement des contributions et cotisations sociales ou de l'administration fiscale en vertu des dispositions légales.

Peuvent être sanctionnés : l'auteur du délit (qui a dissimulé son activité professionnelle ou celle de ses salariés), ceux qui en ont profité en connaissance de cause ou ont aidé à sa réalisation (personne faisant de la publicité, complice…).

Le salarié ne peut pas être poursuivi pour travail dissimulé. Toutefois, lorsqu'il apparaît, au cours d'un contrôle accompli dans l'entreprise par l'un des agents habilités à lutter contre le travail illégal, que le salarié a, de manière intentionnelle, accepté de travailler sans que les formalités requises aient été accomplies (remise d'un bulletin de paie, déclaration préalable à l'embauche) par son ou ses employeurs pour obtenir indûment des allocations de chômage ou des prestations sociales, cette information est portée à la connaissance des organismes de protection sociale (organismes de Sécurité sociale et d'assurance chômage). Ces organismes peuvent alors prendre, à l'encontre du salarié concerné, les sanctions prévues par leur propre réglementation (suppression du revenu de remplacement, sanctions pénales pour fraude aux prestations…).

Le bénéficiaire des prestations indues s'expose également à la pénalité financière prévue à l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.

La dissimulation d'emploi salarié par le recours à de faux travailleurs indépendants peut également être établie dans les conditions précisées par l'article L. 8221-6 du code du travail.

[…]

Les sanctions

Des sanctions pénales (*extrait*)

	Travail dissimulé
Personnes physiques	Emprisonnement de 3 ans et amende de 45 000 € En cas d'emploi dissimulé d'un mineur soumis à l'obligation scolaire, les peines encourues sont de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. Lorsque les faits sont commis à l'égard de plusieurs personnes ou d'une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, les peines sont de 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Le fait de méconnaître les interdictions définies aux 1 et 3 de l'article en commettant les faits en bande organisée est puni de dix ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende. Et, le cas échéant, les peines complémentaires mentionnées à l'article L. 8224-3 du code du travail
Personnes morales	Amende de 225 000 € Et, le cas échéant, les peines mentionnées aux 1° à 5°, 8° et 9° de l'article 131-39 du code pénal (2)

(2) Le prononcé de la peine complémentaire de fermeture provisoire d'établissement mentionnée au 4° de l'article 131-39 du code pénal n'entraîne ni rupture, ni suspension du contrat de travail, ni aucun préjudice pécuniaire à l'encontre des salariés de l'établissement concerné.

Constat des infractions constitutives de travail illégal

Les infractions aux interdictions du travail illégal sont recherchées par les agents figurant à l'article L. 8271-1-2 du code du travail : agents de contrôle de l'inspection du travail, officiers et agents de police judiciaire, agents des impôts et des douanes, agents agréés à cet effet et assermentés des organismes de sécurité sociale (dans les conditions fixées par l'arrêté du 5 mai 2014 cité en référence) et des caisses de mutualité sociale agricole, agents de Pôle emploi chargés de la prévention des fraudes, agréés et assermentés à cet effet.… Ils interviennent dans les conditions précisées, notamment, par les articles L. 8271-2 à L. 8271-6-2 du code du travail.

Des sanctions administratives : le refus et le remboursement des aides publiques

Lorsque l'autorité compétente a connaissance d'un procès-verbal relevant une des infractions constitutives de travail illégal, elle peut, eu égard à la gravité des faits constatés, à la nature des aides sollicitées et à l'avantage qu'elles procurent à l'employeur, refuser d'accorder, pendant une durée maximale de 5 ans, certaines des aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture à la personne ayant fait l'objet de cette verbalisation. L'autorité compétente est l'autorité gestionnaire des aides publiques ; sa décision intervient dans les conditions fixées par les articles D. 8272-3 et D. 8272-4 du code du travail.

Cette décision de refus n'exclut pas, par ailleurs, l'engagement de poursuites judiciaires pouvant conduire au prononcé de sanctions pénales.

L'autorité administrative peut également demander, eu égard aux critères mentionnés ci-dessus, le remboursement de tout ou partie des mêmes aides publiques octroyées au cours des douze mois précédant l'établissement du procès-verbal de constatation de l'infraction. Cette décision est mise en œuvre dans les conditions précisées par les articles D. 8272-5 et D. 8272-6. Le fait de ne pas respecter cette décision administrative est puni d'un emprisonnement de deux mois et d'une amende de 3 750 €.

L'autorité compétente peut ainsi refuser d'accorder les aides publiques, ou demander leur remboursement, correspondant aux dispositifs prévus au titre :

- des contrats d'apprentissage
- des contrats uniques d'insertion
- de la prime à la création d'emploi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion et à Saint-Pierre-et-Miquelon,
- des contrats de professionnalisation.
- des aides des collectivités territoriales et de leurs groupements prévues aux articles L. 1511-1 à L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales (aides mises en œuvre par la Région) ;
- des aides et subventions de soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant et enregistré.

Si l'entreprise ou son responsable de droit ou de fait ont été verbalisés dans les 12 mois précédant la demande d'aide, l'autorité compétente peut décider de refuser l'aide sollicitée. Elle informe alors l'entreprise, par lettre recommandée avec avis de réception ou par tout autre moyen permettant de faire la preuve de sa réception par le destinataire, de son intention en lui précisant qu'elle peut présenter ses observations écrites dans un délai de 15 jours.

Des sanctions administratives : la fermeture administrative et l'exclusion de certains contrats administratifs

Lorsque l'autorité administrative a connaissance d'un procès-verbal relevant une infraction prévue aux 1° à 4° de l'article L. 8211-1 du code du travail (travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'œuvre, emploi d'étranger sans titre de travail) ou d'un rapport établi par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail (inspecteurs et contrôleurs du travail, officiers et agents de police judiciaire, etc.) constatant un manquement prévu aux mêmes 1° à 4°, elle peut, si la proportion de salariés concernés le justifie, eu égard à la répétition ou à la gravité des faits constatés, ordonner par décision motivée la fermeture de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction, à titre temporaire et pour une durée ne pouvant excéder 3 mois.

Elle en avise sans délai le procureur de la République. Cette décision de fermeture temporaire de l'établissement n'entraîne ni rupture, ni suspension du contrat de travail, ni aucun préjudice pécuniaire à l'encontre des salariés de l'établissement ; elle est mise en œuvre dans les conditions précisées par les articles L. 8272-2 et R. 8272-7 à R. 8272-9 du code du travail

De même, lorsqu'elle a connaissance d'un procès-verbal relevant une des infractions de travail illégal mentionnées ci-dessus, l'autorité administrative peut ordonner, par décision motivée prise à l'encontre de la personne ayant commis l'infraction, l'exclusion des contrats administratifs mentionnés aux articles L. 551-1 et L. 551-5 du code de justice administrative, pour une durée ne pouvant excéder 6 mois. Elle en avise sans délai le procureur de la République. Cette décision est mise en œuvre dans les conditions précisées par les articles L. 8272-4 et R. 8272-10 et R. 8272-11 du code du travail.

Le fait de ne pas respecter les décisions administratives mentionnées ci-dessus est puni d'un emprisonnement de deux mois et d'une amende de 3 750 €.

L'annulation de certaines mesures de réduction ou d'exonération de cotisations en cas de travail dissimulé

Le bénéfice de toute mesure de réduction ou d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale ou de contributions dues aux organismes de sécurité sociale ou de cotisations ou contributions prise en compte pour le calcul de réduction générale des cotisations patronales est supprimé en cas de constat des infractions mentionnées au 1° à 4° de l'article L. 8221-1 du code du travail (travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'œuvre, emploi d'étranger sans titre de travail).

Lorsque l'infraction est constatée par procès-verbal, dans les conditions précisées par les articles L. 8271-1 à L. 8271-19 du code du travail, l'organisme de recouvrement (en règle générale, l'Urssaf dont relève l'employeur) procède, dans la limite de la prescription applicable en matière de travail dissimulé (c'est-à-dire 5 ans), à l'annulation des réductions ou exonérations des cotisations ou contributions mentionnées ci-dessus.

- Cette annulation est mise en œuvre dans les conditions fixées par l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale.
  Dans des conditions et limites qui seront précisées par décret, l'annulation des réductions et exonérations de cotisations de sécurité sociale ou de contributions ne sera toutefois que partielle.
- Les réductions ou exonérations des cotisations ou contributions dont le donneur d'ordre a bénéficié au titre des rémunérations versées à ses salariés peuvent également faire l'objet d'une mesure d'annulation, dans les conditions fixées par l'article L. 133-4-5 du code de la Sécurité sociale.

[…]

Les droits du salarié

Travail dissimulé

Lors de la rupture de la relation de travail, le salarié dont l'employeur a dissimulé l'emploi a droit à une indemnité forfaitaire égale à 6 mois de salaire (art. L. 8223-1 du code du travail) ; cette indemnité forfaitaire est due quel que soit le mode de rupture de la relation de travail (licenciement, démission, rupture du CDD arrivé à son terme…).

- Les dispositions de l'article L. 8223-1 du code du travail ne font pas obstacle au cumul de l'indemnité forfaitaire qu'elles prévoient avec les indemnités de toute nature auxquelles le salarié a droit en cas de rupture de la relation de travail : indemnité pour violation de l'ordre des licenciements, indemnité pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, indemnité compensatrice de préavis, indemnité de congés payés, indemnité pour non-respect de la procédure de licenciement, indemnité de requalification d'un CDD en CDI, etc.
- Dans un arrêt rendu le 6 février 2013, auquel on se reportera, la Cour de cassation a considéré qu'au regard de la nature de sanction civile de l'indemnité forfaitaire mentionnée ci-dessus, le cumul de cette indemnité forfaitaire était également possible avec l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement.
- Les organisations syndicales représentatives peuvent exercer en justice toutes les actions résultant de l'application des dispositions du code du travail relatives à la lutte contre le travail dissimulé, en faveur d'un salarié, sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé. Il suffit que celui-ci ait été informé par tout moyen conférant date certaine et ne s'y soit pas opposé dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de l'information. L'intéressé peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat et y mettre un terme à tout moment. Les règles applicables sont fixées par l'article D. 8223-4 du code du travail.

[…]

Textes de référence

- Articles L. 8211-1 et R. 8211-1 à R. 8211-8 (dispositions générales), L. 8221-1 à L. 8224-6 et R. 8221-1 à R. 8224-1 (travail dissimulé), L. 8231-1 à L. 8234-3 et D. 8232-1 à R. 8234-1 (marchandage), L. 8241-1 à L. 8243-3 et R. 8241-1 à R. 8242-2 (prêt illicite de main d'œuvre), L. 8251-1 à L. 8256-8 et R. 8252-1 à R. 8256-1 (emploi d'étrangers non autorisés à travailler), L. 8271-1 à L. 8272-5 et D. 8271-1 à R. 8272-11 (contrôle et sanctions), du code du travail
- Articles L. 114-15 (transmission des constats de travail dissimulé aux organismes de protection sociale), L. 242-1-1 (réintégration dans l'assiette des cotisations), L. 133-4-2 (annulation ou réduction des exonérations de cotisations), L. 133-4-5 et R. 133-8-1 (situation du donneur d'ordre) du Code de la Sécurité sociale
- Article L. 626-1 (contribution pour frais de réacheminement) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- Articles 131-27, 131-38 et 131-39 (sanctions pénales) du Code pénal
- Arrêté du 5 mai 2014 (JO du 23 mai)
- Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 (JO du 6)
- Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 (JO du 23)
- Décret relatif à la diffusion sur le site internet du ministère du travail du nom des entreprises condamnées pour travail illégal. Ce décret s'inscrit pleinement dans la priorité du Gouvernement de lutte contre le travail illégal.

"Décret « liste noire » : un nouvel outil de lutte contre le travail illégal", www.petitesaffiches.fr, 26 octobre 2015 (extrait). **Document n° 4**

[…]

Le juge pénal pourra désormais prononcer une peine complémentaire aux sanctions existantes en inscrivant les entreprises condamnées pour travail illégal sur une « liste noire » accessible sur le site internet du ministère du travail pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans. L'objectif est d'assurer une transparence sur les pratiques frauduleuses des entreprises, à destination de leurs clients potentiels. C'est la première fois en France qu'un juge pourra prononcer une peine complémentaire d'affichage d'une décision de condamnation en matière de travail illégal sur un site internet, accessible à tous. Cette peine, qui influe sur l'image et l'attractivité d'une entreprise, devrait être extrêmement dissuasive.

Pour garantir les droits des personnes, seules les décisions ayant un caractère définitif seront publiées sur le site internet et interdiction est faite aux moteurs de recherche d'indexer les informations présentes sur le site. La CNIL a rendu un avis favorable sur ce décret.

Le décret « liste noire » complète ainsi l'arsenal dont s'est doté le Gouvernement pour lutter contre des pratiques qui minent en profondeur notre modèle social et qui ne peuvent être acceptées. Les lois du 10 juillet 2014 et du 6 août 2015 ont en effet renforcé les outils pour lutter contre le travail illégal : obligation nouvelle de vigilance des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre en matière de paiement des rémunérations, d'hébergement collectif et de respect de la législation du travail, mise en place d'une carte d'identification professionnelle pour tous les salariés du bâtiment, fermeture administrative temporaire d'établissement en cas de travail illégal rendue autonome de la décision pénale.

Parallèlement, la nouvelle organisation de l'inspection du travail permet désormais d'effectuer des contrôles plus nombreux, plus ciblés et donc plus efficaces. La politique de contrôle très volontariste que le Gouvernement a initiée sur ce sujet sera poursuivie. Le travail illégal est et demeurera une priorité absolue du gouvernement pour la période 2016-2018, dans la droite ligne du Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

Obligations de déclaration et de désignation

- **Article L.1262-2-1 code du travail.**

L'employeur de salariés détachés doit les déclarer préalablement à l'Inspection du travail et, désigner un représentant de l'entreprise en France qui sera chargé d'assurer la liaison avec les agents de contrôle, notamment l'inspection du travail, pendant toute la durée de la prestation.

- **Article L.1262-4-1 du code du travail**

- I. Le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage qui contracte avec un prestataire de services qui détache des salariés, dans les conditions mentionnées aux articles L. 1262-1 et L. 1262-2, vérifie auprès de ce dernier, avant le début du détachement, qu'il s'est acquitté des obligations déclaratives mentionnées aux I et II de l'article L.1262-2-1 du code du travail.

A défaut de s'être fait remettre par son cocontractant une copie de la déclaration mentionnée au I de l'article L. 1262-2-1, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre adresse, dans les quarante-huit heures suivant le début du détachement, une déclaration à l'inspection du travail du lieu où débute la prestation. Un décret détermine les informations que comporte cette déclaration.

Les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre est tenu de transmettre, par voie dématérialisée, la déclaration mentionnée au deuxième alinéa du présent I sont fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

- II. Le maître d'ouvrage vérifie avant le début du détachement que chacun des sous-traitants directs ou indirects de ses cocontractants, qu'il accepte en application de l' article 3 de la loi n°75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, et que chacune des entreprises exerçant une activité de travail temporaire avec laquelle un de ces sous-traitants ou un de ces cocontractants a contracté qui détachent des salariés dans les conditions mentionnées aux articles L. 1262-1 et L. 262-2 se sont acquittés de l'obligation mentionnée au I de l'article L.1262-2-1.

- A noter que le registre unique du personnel de l'entreprise qui accueille des salariés détachés doit comporter les déclarations de détachement faites auprès de la DIRECCTE par l'employeur qui détache du personnel (article L.1221-15-1 du code du travail).
- Le défaut d'obligation déclarative (pour l'employeur) et le défaut de vérification (pour le donneur d'ordre) sont sanctionnés par une amende administrative d'au plus 2.000 euros par salarié détaché et d'au plus 4.000 euros en cas de réitération dans un délai d'un an à compter du jour de la notification de la première amende. Le montant total de l'amende ne peut être supérieur à 500.000 (article L.1264-3 du code du travail).

Obligations de vigilance du donneur d’ordre ou maître d’ouvrage

- **Article L.8281-1 du code du travail : vigilance en matière de respect de la législation du travail applicable aux salariés détachés.**

Le maître d’ouvrage ou le donneur d’ordre est garant du respect de la législation française en droit social par les sous-traitants. Dès qu’il a connaissance d’une infraction commise par le sous-traitant, il doit enjoindre, sous peine de sanction, le sous-traitant de cesser la situation et procéder à sa régularisation. En l'absence de réponse écrite du sous-traitant dans un délai, fixé par décret en Conseil d’Etat, le donneur d'ordre ou le maitre d’ouvrage informe l’agent de contrôle. Tout manquement à ses obligations d'injonction et d'information est passible d'une sanction qui sera fixée par décret.

- **Article L.4231-1 du code du travail : vigilance en matière d’hébergement indigne**

Tout maître d'ouvrage ou tout donneur d'ordre, informé par écrit, par un agent de contrôle mentionné à l'article L. 8271-1-2 du présent code, du fait que des salariés de son cocontractant ou d'une entreprise sous-traitante directe ou indirecte sont soumis à des conditions d'hébergement collectif incompatibles avec la dignité humaine, mentionnées à l'article 225-14 du code pénal, lui enjoint aussitôt, par écrit, de faire cesser sans délai cette situation.

A défaut de régularisation de la situation signalée, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre est tenu de prendre à sa charge l'hébergement collectif des salariés, dans des conditions respectant les normes prises en application de l'article L. 4111-6 du présent code ou, le cas échéant, de l'article L. 716-1 du code rural et de la pêche maritime.

Le présent article ne s'applique pas au particulier qui contracte avec une entreprise pour son usage personnel, celui de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, de son concubin ou de ses ascendants ou descendants.

- **Article L.3245-2 du code du travail : vigilance en matière de salaire minimum légal ou conventionnel**

En cas de défaut de paiement des salaires ou de paiement des salaires inférieurs au salaire minimum légal ou conventionnel, le donneur d’ordre ou le maître d’ouvrage, informé par écrit par un inspecteur du travail, doit enjoindre son sous-traitant, par écrit, pour faire cesser cette situation. En l’absence de réponse écrite du sous-traitant dans un délai, fixé par décret, le maitre d’ouvrage ou le donneur d’ordre informe l’agent de contrôle.

Pour tout manquement à ces obligations d’injonction et d’information, le maître d’ouvrage ou le donneur d’ordre est tenu solidairement avec l’employeur du salarié au paiement des rémunérations, indemnités et charges dues dans des conditions fixées par décret en Conseil d’Etat.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS EXTERNE

5ème épreuve d'admissibilité

FINANCES PUBLIQUES
(durée : trois heures – coefficient 3)

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter.

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et à analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou de plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et à commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

SUJET

Question n° 1 : Comment assurer la transparence des finances publiques ? *(notée sur 8 points)*
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 1 et 2)

Question n° 2 : L'autonomie financière des collectivités locales *(notée sur 6 points)*
(en vous appuyant notamment sur le document n°3)

Question n° 3 : La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est-elle efficace ? *(notée sur 6 points)*
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 4 à 6)

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

	Documents joints	**Pages**
1.	Article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, *www.legifrance.fr*	**1**
2.	Article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *www.legifrance.fr* (extrait).	**1**
3.	Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités locales. Communication de Messieurs Christophe Jerretie et Charles de Courson, députés, *www2.assemblee-nationale.fr*, pages 22, 23 et 29, 9 mai 2018 (extraits).	**2 et 3**
4.	« Le budget de l'Etat, quels résultats ? », Forum de la performance, *www.performance-publique.budget.gouv.fr*, mise à jour du 11 avril 2018 (extrait).	**4**
5.	Rapport annuel de performances 2018, mission « Défense », programme 178 « Préparation et emploi des forces », *www.performance-publique.budget.gouv.fr*, (extrait).	**5**
6.	Circulaire du 18 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics relative à la préparation des volets « performance » des projets annuels de performance (PAP) du PLF 2020 et élaboration des documents de politique transversale (DPT), *www.performance-publique.budget.gouv.fr* (extrait).	**5**

Article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, *www.legifrance.fr* **Document n° 1**

L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *www.legifrance.fr* (extrait). **Document n° 2**

La Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés. Cette expérimentation est ouverte, trois ans après la promulgation de la présente loi, pour une durée de cinq ans.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se porter candidats à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Le ministre chargé des collectivités territoriales et celui chargé des comptes publics se prononcent sur les candidatures sur avis du premier président de la Cour des comptes.

[…]

Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités locales. Communication de Messieurs Christophe Jerretie et Charles de Courson, députés, www2.assemblee-nationale.fr, pages 22, 23 et 29, 9 mai 2018 (extraits). **Document n° 3**

Une capacité minimale des élus des collectivités territoriales à déterminer, que ce soit à la hausse ou à la baisse, l'évolution de leurs ressources fiscales, est un impératif démocratique.

[…]

Au cours des quinze dernières années, cet impératif démocratique a été, dans les faits, largement mis à mal par les évolutions de la fiscalité locale qui sont intervenues. Les élus locaux que nous avons entendus partagent tous le même sentiment, parfaitement fondé au regard desdites évolutions, que leur capacité à disposer de ressources dont ils seraient en situation, même minimale, de maîtriser l'évolution, s'est effondrée.

Et pourtant, le droit constitutionnel de l'autonomie financière leur donne tort, car **le ratio d'autonomie financière de toutes les catégories de collectivités, loin de s'effondrer ou de stagner, a très sensiblement progressé.** Entre 2003 et 2015, ce ratio a progressé régulièrement, passant de 60,8% à 68,6% pour le bloc communal, de 58,6% à 70,9% pour les départements et de 41,7% à 62,5% pour les régions.

EVOLUTION DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ENTRE 2003 ET 2015

Ratio constaté	Communes et EPCI	Départements	Régions
2003	60,8%	58,6%	41,7%
2007	62%	66%	53,2%
2011	64,9%	67,4%	54,3%
2015	68,6%	70,9%	62,5%

Sources :

- *Observatoire des finances locales – Rapports « Les finances des collectivités locales », années 2005, 2009, 2013 et 2017*
- *Annexe au projet de loi de finances pour 2018, Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*

[…]

RATIO D'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2015

		Montants perçus en 2015 (en milliards d'euros) (dégrévements et exonérations déduits)			
	Impôt	**Bloc communal**	**Départements**	**Régions**	**Total**
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens *strict* : assiette territorialisée + taux fixé par leurs assemblées délibérantes	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	16,96	13,75		30,71
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	0,84			0,84
	Contribution foncière des entreprises (CFE)	7,07			7,07
	Taxe d'habitation (TH)	16,67			16,67
	Taxe de séjour	0,30	0,00		0,30
	Taxe d'aménagement	0,00	0,40		0,40
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,80			0,80
	Taxe sur la consommation finale d'électricité	1,50	0,70		2,20
	Taxes sur les certificats d'immatriculation			2,10	2,10
Sous-total (1) : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens strict		***44,13***	***14,85***	***2,10***	***61,08***
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens intermédiaire : assiette territorialisée + taux effectif fixé par leurs assemblées délibérantes au taux plafond	Part modulable de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)	0,10	6,40	5,20	11,70
	Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (*NB : tous les départements étant au taux plafond sauf 4*)	2,40	8,80	0,00	11,20
Sous-total (2) : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens intermédiaire		*2,50*	*15,20*	*5,20*	*22,90*
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens *large* : assiette territorialisée + taux fixé nationalement	Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	0,60	0,30	0,70	1,60
	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3,49	5,19	3,19	11,87
Sous-total (3) : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens large		*4,09*	*5,49*	*3,89*	*13,47*
Total ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale = (1)+(2)+(3)		**50,73**	**35,53**	**11,19**	**97,45**
Autres ressources fiscales (fiscalité transférée, dont part non modulable de la TICPE)		14,15	9,73	3,80	27,67
Concours de l'Etat (y compris compensations des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux)		25,19	13,03	6,59	44,81
Autres ressources (ventes biens et services, subventions, autres)		17,42	7,33	1,36	26,11
Total ressources de fonctionnement ne relevant pas de l'autonomie fiscale = (4)		**56,76**	**30,09**	**11,75**	**98,59**
Total ressources de fonctionnement des CT = (1)+(2)+(3)+(4)		**107,48**	**65,62**	**22,94**	**196,04**
Taux d'autonomie fiscale au sens *strict*		41,1%	22,6%	9,2%	31,2%
Taux d'autonomie fiscale au sens *intermédiaire*		43,4%	45,8%	31,8%	42,8%
Taux d'autonomie fiscale au sens *large*		47,2%	54,1%	48,8%	49,7%
Taux d'autonomie financière 2015 (source rapport OFGPL 2017)		68,6%	70,9%	62,5%	68,5%
Ratio minimal d'autonomie financière fixé par la LO (niveau 2003)		60,8%	58,6%	41,7%	

Avec la LOLF, les ministres et les gestionnaires sont passés d'une culture de moyens à une culture de résultats. Les ministères ont dorénavant plus de liberté dans la gestion de leurs moyens mais ils s'engagent, en contrepartie, sur des objectifs et des résultats.

Dans le projet de loi de finances, chaque programme est accompagné d'un projet annuel de performances (PAP) qui présente notamment les politiques menées, leurs coûts, les objectifs poursuivis, les résultats attendus pour les années à venir, mesurés par des indicateurs précis et chiffrés.

Lors de la **loi de règlement des comptes**, les **rapports annuels de performances (RAP)**, présentés selon la même structure que les PAP, rendent compte de l'exécution des engagements pris. Ainsi, le Parlement et les citoyens peuvent apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques en comparant les résultats attendus et les résultats atteints. Les **RAP sont donc un élément-clé** de la construction du budget de l'année suivante : les résultats mesurés permettent de s'interroger et de réorienter l'action à venir, **afin d'améliorer l'efficacité de la dépense et de l'action publiques**.

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation initiale et continue	Insertion professionnelle des jeunes diplômés
Pour l'usager : la qualité de service	Handicap et dépendance	Accroître l'effectivité et la qualité des décisions prises au sein des maisons départementales des personnes handicapées	Délai moyen de traitement des dossiers relatifs aux enfants
Pour le contribuable : l'efficience de la gestion	Infrastructures et services de transport	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transport	Ecart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les opérations de mise en service Coût kilométrique de construction des opérations routières

Rapport annuel de performances 2018, mission « Défense », programme 178 « Préparation et emploi des forces », *www.performance-publique.budget.gouv.fr*, (extrait). **Document n° 5**

OBJECTIF N° 5

Assurer la préparation des forces dans les délais impartis pour permettre la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc

INDICATEUR 5.1

Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP 2019	2018 Réalisation	2019 Cible PAP 2018
Jours d'activités par homme Terre « JPO » (anciennement « JPAO »)	jours	72	81	81	81	81	entre 70 et 80
Heures de vol par pilote hélicoptère Terre	heures	154	168	173	173	154	180
Heures de vol par pilote de chasse Air	heures	163	164	170	159	161	173
Heures de vol par pilote de transport Air	heures	220	219	280	216	201	302
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Air	heures	164	164	194	178	166	194
Jours de mer par bâtiment Marine	jours	92 (107)	90 (102)	99 (108)	99 (106)	94 (101)	100 (110)
Heures de vol par pilote de chasse Marine	heures	230 (263)	172 (185)	180 (220)	171 (209)	148 (146)	180 (220)
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Marine	heures	224	204	220	195	199	220
Heures de vol par pilote de patrouille maritime Marine	heures	348	344	340	308	324	350

Circulaire du 18 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics relative à la préparation des volets « performance » des projets annuels de performance (PAP) du PLF 2020 et élaboration des documents de politique transversale (DPT), *www.performance-publique.budget.gouv.fr* (extrait). **Document n° 6**

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, **le dispositif de performance vise à déterminer pour chaque programme** « *des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Dans la **continuité des travaux d'Action publique 2022** relatifs à la gestion budgétaire et comptable, **ce dispositif doit être renforcé** afin d'accompagner **le développement de l'accessibilité de la donnée** sur les moyens et les résultats des politiques publiques financées par l'Etat, **et de contribuer à la qualité du débat public**. Les trois axes suivants devront retenir votre attention pour l'exercice 2020 :

- une meilleure prise en compte de la **dimension pluriannuelle** du budget en déclinant sur la durée de programmation (3 ans) les principaux indicateurs ;

- la **mise en avant des priorités du gouvernement et l'articulation avec les plans de transformation ministériels** (PTM) ;

- la **revue des indicateurs** pour s'assurer de leur pertinence, tant de fond que méthodologique, au regard de l'ambition du dispositif de performance.

[…]

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS INTERNE

5ème épreuve d'admissibilité

FINANCES PUBLIQUES
(durée : trois heures – coefficient 3)

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter.

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et à analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou de plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et à commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

SUJET

Question n° 1 : Les impôts communs européens *(notée sur 6 points)*
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 1 et 2)

Question n° 2 : Le prix de l'eau *(notée sur 8 points)*
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 3, 4 et 5)

Question n° 3 : La comptabilité générale de l'État est-elle utile ? *(notée sur 6 points)*
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 6 et 7)

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

	Documents joints	**Pages**
1.	« Une transition progressive vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique pour la politique fiscale de l'UE – questions et réponses », Commission européenne, fiche d'information, 15 janvier 2019, *http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-224_fr.htm* (extrait).	1
2.	« La Commission sollicite des avis pour déterminer comment taxer de manière équitable et efficace l'économie numérique », Commission européenne, communiqué de presse, 26 octobre 2017, *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4204_fr.htm* (extrait).	1
3.	Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées (extraits).	2
4.	Rapport public annuel 2015, Cour des comptes, tome 1 page 83 (extrait).	3
5.	« La régie eau de Paris – enquête régionale sur l'alimentation en eau potable de la métropole du grand Paris », observations définitives délibérées le 6 juillet 2017, Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, page 30 (extrait).	3
6	« La comptabilité générale de l'Etat, dix ans après – Une nouvelle étape à engager», rapport public thématique, Cour des comptes, février 2016, page 37 (extrait).	4
7	« La comptabilité générale de l'Etat, dix ans après – Une nouvelle étape à engager», rapport public thématique, Cour des comptes, février 2016, page 128 (extrait).	4

« Une transition progressive vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique pour la politique fiscale de l'UE – questions et réponses », Commission européenne, fiche d'information, 15 janvier 2019, *http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-224_fr.htm* (extrait).

Document n° 1

[…]

La Commission demande à présent au Parlement européen, aux États membres et à toutes les parties prenantes de participer de manière constructive au débat sur le vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la politique fiscale de l'UE, et de définir en temps utile une approche pragmatique pour sa mise en œuvre. Les dirigeants de l'UE sont invités en particulier à approuver la feuille de route présentée aujourd'hui et à prendre des décisions en temps voulu concernant le recours aux dispositions juridiques pertinentes figurant dans les traités.

« La Commission sollicite des avis pour déterminer comment taxer de manière équitable et efficace l'économie numérique », Commission européenne, communiqué de presse, 26 octobre 2017, *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4204_fr.htm* (extrait).

Document n° 2

La Commission européenne a lancé aujourd'hui une consultation publique pour déterminer de quelle manière l'Union peut assurer une taxation de l'économie numérique qui soit équitable et propice à la croissance. La taxation de l'économie numérique est devenue une question cruciale sur le plan politique et économique.

[…]

Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées (extraits). **Document n° 3**

[…]

Article 1

Toute facture d'eau aux abonnés comprend trois rubriques distinctes ainsi dénommées :

- distribution de l'eau ;

- collecte et traitement des eaux usées ;

- organismes publics.

[…]

Article 2

Les rubriques Distribution de l'eau et Collecte et traitement des eaux usées comportent :

Pour les factures non forfaitaires, deux sous-rubriques :

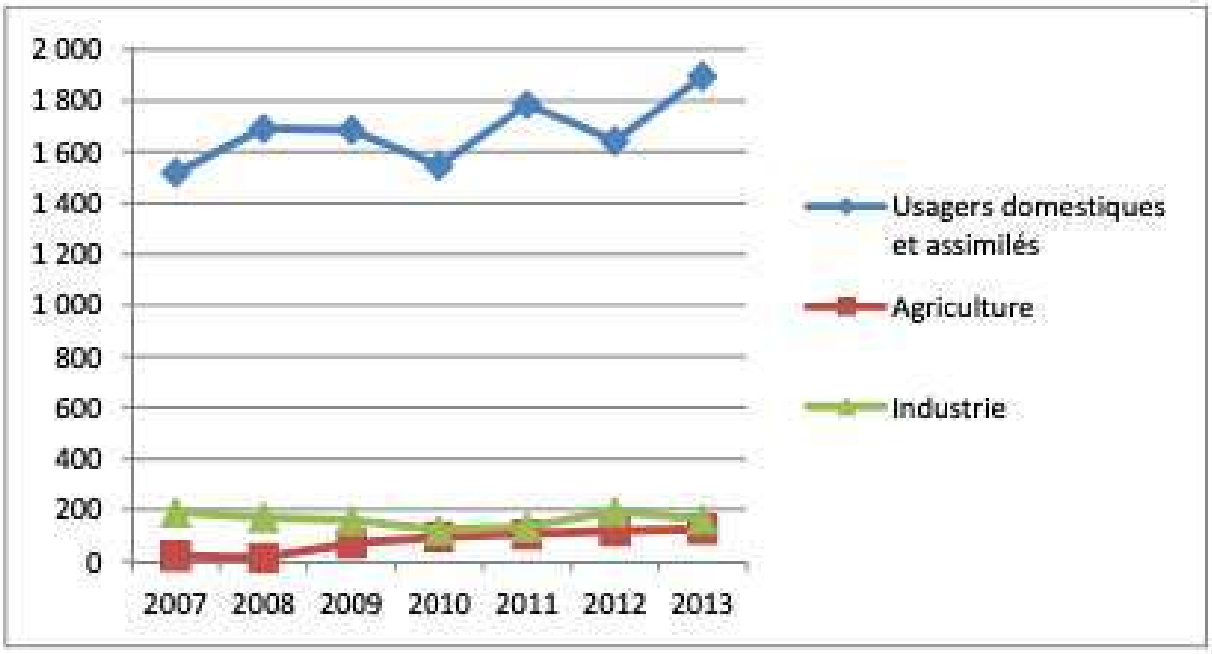
- l'abonnement, correspondant à la partie fixe de la facturation ; si les dispositions choisies par la collectivité pour sa tarification prévoient une distinction des frais de location et/ou d'entretien du compteur et du branchement, ceux-ci doivent faire l'objet de plusieurs lignes à part, la facture devant faire apparaître un montant totalisé de l'ensemble de ces éléments ;

- la consommation, correspondant à la partie variable de la facturation en fonction du volume consommé par l'abonné.

[…]

Rapport public annuel 2015, Cour des comptes, tome 1 page 83 (extrait). **Document n° 4**

Graphique n° 1 : évolution du montant des redevances perçues par les agences de l'eau (en M€)



Source : Cour des comptes

« La régie eau de Paris – enquête régionale sur l'alimentation en eau potable de la métropole du grand Paris », observations définitives délibérées le 6 juillet 2017, Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, page 30 (extrait). **Document n° 5**

[…]

Tableau n° 13 : Évolution des recettes et dépenses d'exploitation hors taxes et redevances

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Recettes	224,99	217,25	215,00	220,79	225,41	220,68	- 1,9 %
Dépenses	142,39	148,00	165,70	172,64	180,49	184,43	29,5 %
Solde	82,60	69,25	49,30	48,15	44,93	36,25	- 56,1 %

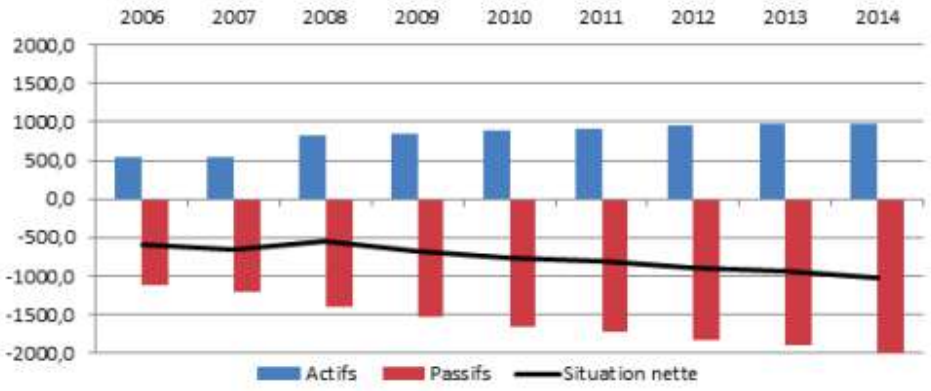
Source : CRC à partir des comptes administratifs

[…]

Nota bene : *la mairie de Paris a repris en régie l'exploitation du service public de l'eau le 1er janvier 2010.*

« La comptabilité générale de l'Etat, dix ans après – Une nouvelle étape à engager», rapport public thématique, Cour des comptes, février 2016, page 37 (extrait). **Document n° 6**

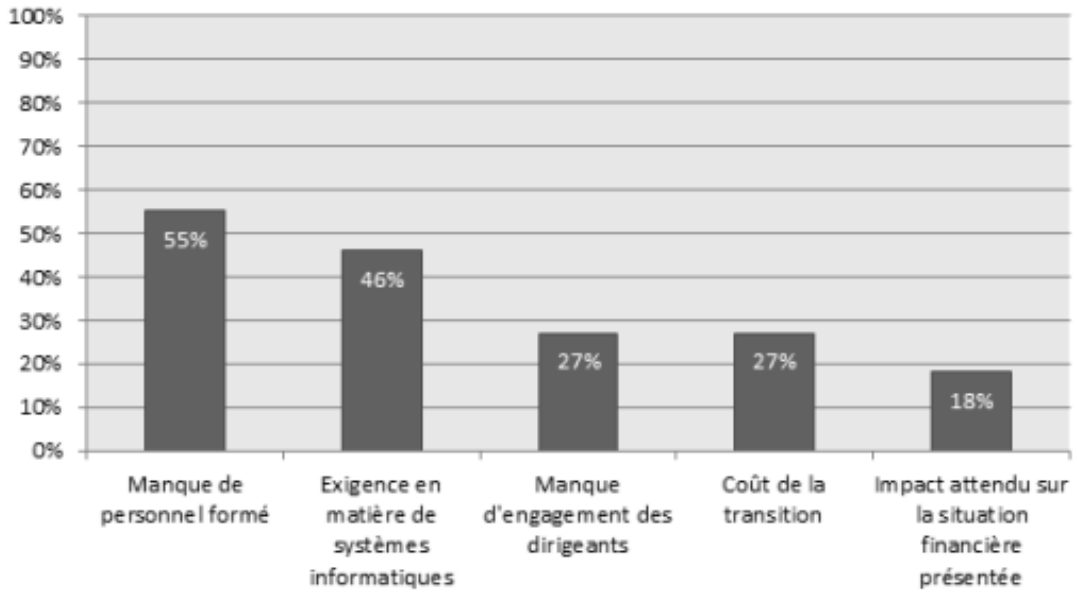
Graphique n° 2 : actifs, passifs et situation nette de l'État entre 2006 et 2014 (Md€, en fin d'exercice)



Source : Cour des comptes à partir du compte général de l'État 2006 – 2014

« La comptabilité générale de l'Etat, dix ans après – Une nouvelle étape à engager», rapport public thématique, Cour des comptes, février 2016, page 128 (extrait). **Document n° 7**

Graphique n° 12 : défis du passage à la comptabilité en droits constatés (part des sondés ayant cité cet élément)



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

TROISIEME CONCOURS

5ème épreuve d'admissibilité

FINANCES PUBLIQUES
(durée : trois heures – coefficient 3)

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter.

L'épreuve de finances publiques doit être abordée de façon pluridisciplinaire. Si les finances publiques sont fondées sur des règles de droit dont la maîtrise est indispensable à leur compréhension, elles soulèvent également des enjeux politiques, économiques et administratifs que les candidats doivent être en mesure de mettre en évidence. Cette approche recouvre une dimension pratique : les candidats doivent ainsi témoigner de leur capacité à comprendre et à analyser des documents budgétaires et financiers simples.

Le candidat doit connaître les principaux ordres de grandeur relatifs aux finances publiques et prendre en compte l'interaction des finances publiques avec l'économie et les principaux instruments de politique économique. Le candidat peut faire référence à des comparaisons internationales (notamment Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) ou à des exemples historiques pour étayer son propos.

Outre l'exposé des connaissances, la formulation d'un diagnostic clair et synthétique et, le cas échéant, de quelques orientations argumentées de politiques publiques sera valorisée.

Chacune des trois à cinq questions posées peut être accompagnée d'un ou de plusieurs textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et à commenter. Un même document peut servir de support à plusieurs questions. Le dossier documentaire pour l'ensemble des questions ne peut excéder cinq pages au total.

SUJET

Question n° 1 : L'encadrement de la dépense publique locale *(notée sur 7 points).*
(en vous appuyant notamment sur le document n° 1)

Question n° 2 : Quel budget pour l'Union européenne après 2020 ? *(notée sur 7 points).*
(en vous appuyant notamment sur les documents n° 2 et 3)

Question n° 3 : Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale *(notée sur 6 points).*

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

	Documents joints	Pages
1.	Rapport sur les finances publiques locales, Cour des comptes, septembre 2018, *www.ccomptes.fr*, pages 40, 47, 51, 58, 61, 66, 75 et 76 (extraits).	1
2.	Article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), *www.eur-lex.europa.eu* (extraits).	2
3.	Relations financières avec l'Union européenne, annexe au projet de loi de finances pour 2019, *www.performance-publique.budget.gouv.fr*, pages 9, 10 et 17 (extraits).	3 et 4

Liste des sigles

CE : Crédits d'engagement

CFP : Cadre financier pluriannuel

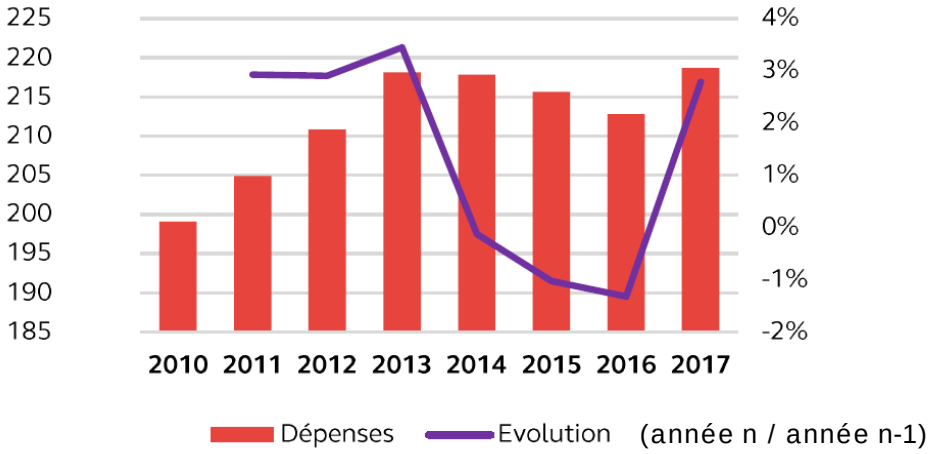
CP : Crédits de paiement

RNB : Revenu national brut

UE : Union européenne

Rapport sur les finances publiques locales, Cour des comptes, septembre 2018, www.ccomptes.fr, pages 40, 47, 51, 58, 61, 66, 75 et 76 (extraits) **Document n° 1**

Dépenses annuelles des collectivités (2010-2017), Md€



Charges réelles de fonctionnement annuelles et dépenses réelles d'investissement annuelles (2013-2017), Md€

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2016
Bloc communal consolidé * (1)						
Charges réelles de fonctionnement	97,55	99,88	101,82	102,05	104,02	1,9%
Dépenses réelles d'investissement	42,42	37,67	33,72	33,54	36,96	10,2%
Départements consolidé * (2)						
Charges réelles de fonctionnement	55,90	57,43	58,28	58,35	58,23 (59,99)**	-0,2% (+2,8%)**
Dépenses réelles d'investissement	10,82	10,50	9,64	9,16	9,02	-1,5%
Régions consolidé * (3)						
Charges réelles de fonctionnement	17,21	17,47	17,94	17,80	19,74 (17,93)**	10,9% (0,7%)**
Dépenses réelles d'investissement	8,65	8,93	9,13	8,64	9,46	9,5%
Total (1) + (2) + (3)						
Charges réelles de fonctionnement	170,66	174,78	178,04	178,20	181,99	
Dépenses réelles d'investissement	61,89	57,10	52,49	51,34	55,44	

* budgets principaux et budgets annexes (consolidés par neutralisation des flux existants entre eux)
** données retraitées de l'impact des transferts de compétences en matière de transports interurbains et scolaires

Article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), www.eur-lex.europa.eu (extraits). **Document n° 2**

1. Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres.

   Il est établi pour une période d'au moins cinq années.

   Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel.

   […]

3. […] Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

   […]

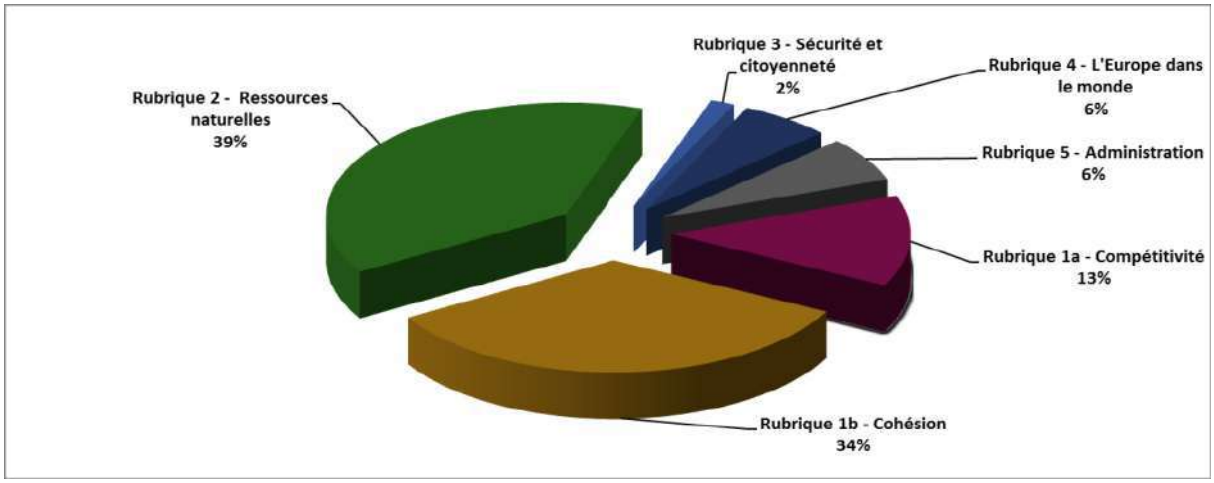
Relations financières avec l'Union européenne, annexe au projet de loi de finances pour 2019, www.performance-publique.budget.gouv.fr, pages 9, 10 et 17 (extraits). **Document n° 3**

Le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 […] (en euros constants 2011) est le suivant :

M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
Rubrique 1 : Croissance intelligente et inclusive								
Sous-rubrique 1a : Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16 560	17 666	18 467	19 925	21 239	23 082	25 191	142 130
Sous-rubrique 1b : Cohésion économique, sociale et territoriale	47 413	49 147	50 837	52 417	54 032	55 670	57 275	366 791
Rubrique 2 : Croissance durable : ressources naturelles	59 303	59 599	59 909	60 191	60 267	60 344	60 421	**420 034**
dont paiements directs et dépenses de marché	*44 130*	*44 368*	*44 628*	*44 863*	*44 889*	*44 916*	*44 941*	*312 735*
Rubrique 3 : Sécurité et citoyenneté	2 179	2 246	2 378	2 514	2 656	2 801	2 951	**17 725**
Rubrique 4 : L'Europe dans le monde	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	**66 262**
Rubrique 5 : Administration	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	**69 584**
dont dépenses administratives des institutions	*7 056*	*7 351*	*7 679*	*8 007*	*8 360*	*8 700*	*9 071*	*56 224*
Rubriques 6 : Compensations	29	-	-	-	-	-	-	**29**
Total crédits d'engagement	**142 539**	**146 483**	**150 217**	**154 397**	**158 365**	**162 952**	**167 602**	**1 082 555**
En % du RNB de l'UE	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
Total crédits de paiement	**135 866**	**141 901**	**144 685**	**142 771**	**149 074**	**153 362**	**156 295**	**1 023 954**
En % du RNB de l'UE	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB de l'UE	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

[…]

Structure du CFP 2014-2020 (…) en crédits d'engagements



[…]

La proposition de la Commission relative au CFP 2021-2027

Les grandes priorités du prochain cadre financier

Le 2 mai 2018, la Commission a présenté une communication relative à un « budget pour l'avenir de l'Union » (COM (2018) 321 « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend »), accompagnée d'une proposition de règlement relatif au cadre financier pluriannuel 2021-2027 et d'un projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission sur la coopération budgétaire et la bonne gestion financière.

Dans la proposition de règlement établissant un cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, la Commission propose un montant global de **1 279 M€** de crédits d'engagements (CE) en euros courants, soit **une augmentation de + 20 %** par rapport au cadre précédent à périmètre comparable, dans un contexte où, par ailleurs, l'Union doit faire face au départ du troisième plus gros contributeur net au budget de l'Union, le Royaume-Uni.

Proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027 – en M€ courants – à périmètre courant

Rubriques 2021-2027	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
1. Marché unique, innovation et économie numérique	25 421	25 890	26 722	26 604	27 000	27 703	28 030	187 370
2. Cohésion et Valeurs	54 593	58 636	61 897	63 741	65 645	69 362	68 537	442 411
Dont : cohésion économique, sociale et territoriale	48 388	49 890	51 505	53 168	54 880	56 647	58 521	372 999
3. Ressources naturelles et environnement	53 403	53 667	53 974	54 165	54 363	54 570	54 778	378 920
Dont : dépenses relatives au marché et paiements directs	40 300	40 527	40 791	40 931	41 072	41 214	41 357	286 192
4. Gestion des migrations et des frontières	3 264	4 567	4 873	5 233	5 421	5 678	5 866	34 902
5. Sécurité et Défense	3 347	3 495	3 514	3 695	4 040	4 386	5 039	27 516
6. Le voisinage et le monde	15 669	16 054	16 563	17 219	18 047	19 096	20 355	123 003
7. Administration publique européenne	11 024	11 385	11 819	12 235	12 532	12 949	13 343	85 287
Dont : dépenses administratives des institutions	8 625	8 877	9 197	9 496	9 663	9 951	10 219	66 028
Total des CE	**166 721**	**173 694**	**179 362**	**182 892**	**187 048**	**193 744**	**195 948**	**1 279 409**
% du RNB	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
Total des CP	**159 359**	**163 969**	**182 579**	**181 307**	**184 282**	**186 700**	**187 647**	**1 245 843**
% du RNB	1,07%	1,07%	1,15%	1,11%	1,09%	1,07%	1,04%	1,08%
Marge disponible	0,22%	0,22%	0,14%	0,18%	0,20%	0,22%	0,25%	0,21%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%
Hors plafonds du CFP								0,00 €
Réserves pour aide d'urgence	637	649	662	676	689	703	717	4 733
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	212	216	221	225	230	234	239	1 577
Fonds de solidarité de l'Union Européenne (FSUE)	637	649	662	676	689	703	717	4 733
Instrument de flexibilité	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Mécanisme européen de stabilisation des investissements	0	0	0	0	0	0	0	0
Facilité européenne pour la paix	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
Total hors plafonds du CFP	**3 347**	**3 646**	**3 949**	**4 253**	**4 557**	**4 812**	**4 868**	**29 432**
Total CFP + Hors plafonds du CFP	**170 068**	**177 340**	**183 311**	**187 145**	**191 605**	**198 556**	**200 816**	**1 308 841**
% du RNB	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

Source : Commission Européenne

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2019

CONCOURS EXTERNE SPECIAL

Spécialité : sciences de la matière et de l'ingénieur

Epreuve d'admissibilité

(durée : cinq heures – coefficient 6)

Une épreuve de rédaction d'une note d'analyse et de propositions
à partir d'un dossier de 25 pages maximum.

SUJET

Vous êtes chargé(e) de mission au sein du secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de région Centre-Val de Loire.

Le préfet de région recevra demain le président de la chambre d'agriculture du département de X qui conteste le classement d'un grand nombre de communes de son département en zones vulnérables aux nitrates dans l'arrêté que le préfet de région vient de prendre, il y a trois semaines, au titre de sa compétence de préfet du bassin Loire-Bretagne. Les élus locaux du département de X font état depuis quelques jours des premiers signes d'une vaste mobilisation de la profession agricole dans tout le département.

Lors de ce rendez-vous, demandé en urgence pour rester dans le délai de recours contre l'arrêté incriminé, le président de la chambre et ses collaborateurs vont exposer les griefs consignés dans la lettre qu'ils ont adressée au préfet du bassin Loire-Bretagne, il y a quelques jours, et dont la teneur était déjà contenue dans l'avis rendu par la même chambre d'agriculture en septembre 2018 pendant la phase de consultation préalable à la prise de l'arrêté incriminé (cf. document n° 1 du dossier joint).

Dans la perspective de cette rencontre, il vous est demandé, à partir des documents que vous avez pu rassembler aujourd'hui (c'est-à-dire les pièces du dossier ci-après) et de vos connaissances, de préparer une note d'enjeux à l'attention du préfet et de lui faire des propositions opérationnelles susceptibles, en particulier, d'apaiser localement la situation. Vous soulignerez dans vos propositions les points qui pourront constituer des éléments de langage pour le préfet.

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

	Documents joints	**Pages**
1.	Avis de la Chambre d'agriculture du département X, zones vulnérables, 20 septembre 2018.	1 à 3
2.	Site internet du SIGES Aquitaine, *www.brgm.fr/sigesaqi.brgm.fr*, juin 2019 (extrait).	4
3.	Rapport final et synthèse de la consultation DREAL Centre-Val de Loire, Délégation de bassin, Bassin Loire-Bretagne, mai 2019 (extrait).	4
4.	Rapport intermédiaire sur le classement potentiel « zone vulnérable » : carte générale des communes potentiellement classées en zone vulnérable dans le département de X (issu du document de consultation préalable à la prise de l'arrêté de classement), DREAL de bassin Loire-Bretagne, mai 2018 (extrait).	5
5.	Mesures de nitrates en mg/l entre le 20 janvier 2014 et le 18 novembre 2015 à Douquet et entre le 9 janvier 2013 et le 2 décembre 2015 à la source de R.	6
6.	Article R211-76 du code de l'environnement, *www.legifrance.fr*	7
7.	Arrêté du 5 mars 2015 précisant les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation et les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables définies aux articles R. 211-75, R. 211-76 et R. 211-77 du code de l'environnement, *www.legifrance.fr*	8 et 9
8.	« Nitrates : nouvelles contraintes pour le monde agricole », Maître Yann Borrel (Green Law Avocat), *www.green-law-avocat.fr*, 13 mars 2015.	10 et 11
9.	« Extension des zones dites "vulnérables" au regard de la directive "Nitrates" », question écrite n° 12986 de M. Pierre Jarlier (Cantal – UDI-UC), *www.senat.fr*, 4 septembre 2014.	12 et 13
10.	Trois articles de presse : 1. « L'Europe condamne la France pour ses eaux polluées aux nitrates », Martine Valo, *www.lemonde.fr*, 13 juin 2013. 2. « Directive nitrates : la Commission européenne dispense la France de payer des pénalités », *www.lemonde.fr*, 9 décembre 2016. 3. Dépêche de l'Agence France Presse (AFP), 16 septembre 2014.	14 à 16
11.	« Bulletin zone vulnérable » de la Chambre d'agriculture du département de F., novembre 2018.	17 et 18
12.	« Diagnostic hydrogéologique relatif à la contamination en nitrates des eaux de captage de G. », extraits d'un rapport du BRGM sur une situation similaire à celle du département de X, 2018.	19 à 25

Le cas exposé ici ainsi que certains documents sont partiellement fictifs, mais les éléments agrégés pour les concevoir sont issus de situations réelles.

Liste des sigles :

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

FRSEA : Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles

INRA : Institut national de la recherche agronomique

MESO : Masses d'eau souterraines

MESU : Masses d'eau superficielles

NGF : Nivellement général de la France (unité altimétrique, exemple : 150 m NGF = 150 m au-dessus du niveau de la mer)

SIGES : Système d'information pour la gestion des eaux souterraines

UG : Unité de gestion

Définition :

Piézomètre : Instrument servant à mesurer la compressibilité des liquides. Ici, il est utilisé pour mesurer la hauteur d'une nappe d'eau souterraine.

Avis de la Chambre d'agriculture du département de X, zones vulnérables, 20 septembre 2018. **Document n° 1**

1°) <u>Une remarque générale relative au percentile 90</u>

Nous constatons qu'utiliser cette méthode sur des séries d'analyses inférieures à 10 données amène systématiquement à retenir le maximum observé sur la série, ce qui signifie que le percentile 90 est égal à la valeur maximale, correspondant, dans la majorité des cas, à des événements extrêmes, non représentatifs de situations normales.

2°) <u>Le potentiel classement au regard des eaux superficielles</u>

Numéro de station	Localisation	Communes	Régions	Nombre de valeurs	En mg/l		
					Percentile 90 2014-15	Valeur maximale 2014-2015	Moyenne 2014-2015
03046700	Le S...	Douquet	Centre	**4**	**26**	26	15,27

Sur la station 03046700 à Douquet, 3 des 4 valeurs qui ont été mesurées sont inférieures à 18 mg/l sur la période allant du 1er octobre 2014 au 30 septembre 2015 (14 mg/l le 21/01/2015, 14 mg/l le 18/03/2015 et 7, 10 mg/l le 20/05/2015).

Sur 10 mesures entre le 30/09/2015 et le 12/12/2016, 9 mesures sont inférieures ou égales à 18 mg/l (source SIE LOIRE BRETAGNE). La moyenne sur ces 10 analyses est de 10,37 mg/l.

Les autres stations autour de la station de Douquet présentent toutes des résultats inférieurs au seuil de classement de 18mg/l.

Au regard des résultats de la 6ème campagne de surveillance nitrates 2014-2015, nous souhaitons que l'administration augmente le nombre d'analyses sur la station de Douquet (plus de 10 analyses) et diffère l'analyse du classement de ce secteur, en la reportant à la prochaine révision du zonage des zones vulnérables. Notre objectif n'est pas de gagner du temps mais de partir sur un zonage dont la légitimité est incontestable. Il s'agit d'un élément essentiel pour avoir une action crédible et efficace auprès des agriculteurs.

3°) <u>Le potentiel classement au regard des eaux souterraines</u>

<u>Masse d'eau souterraine (MESO) FRGG202</u> : Calcaires, grès et sables du Turonien – Coniacien – Santonien libre BV

Nous contestons les conclusions de la carte établie par les services de l'État et extraite d'un rapport intermédiaire diffusé durant la consultation. [*cf : document n° 4 du présent dossier*]

En effet une seule station de mesures (sur 3) est potentiellement classante au regard des résultats de la 6ème campagne de surveillance nitrates 2014-2015. <u>Cette station correspond à la source de R.</u>

Numéro des stations	Communes	Régions	Nombre de valeurs	En mg/l		
				Percentile 90 2014-15	Valeur maximale 2014-2015	Moyenne 2014-2015
071 35RF508/Source	R.	Centre	14	**49,3**	51,7	47,73

Alors que les deux autres stations présentent des résultats inférieurs au seuil de classement de la révision 2018 des zones vulnérables.

D'une part nous avons de sérieux doutes quant à ce qui est réellement mesuré à la station de R.
S'agit-il bien d'un captage de la masse d'eau souterraine ? Ou bien d'un mélange d'eaux émanant partiellement des ruissellements de surface ?

D'autre part, il y a certes d'autres points de captage classants pour cette masse d'eau, mais ils sont tous situés dans le département voisin (département de Y). Or le BRGM, dans un avis technique récent (ci-dessous) sur l'éventuel classement de la masse d'eau souterraine FRGG202 (ancienne FRGG017) en zone vulnérable aux nitrates, indique clairement la possibilité de diviser cette masse d'eau en deux secteurs centrés autour du cours d'eau le T.

Pour toutes ces raisons, nous estimons que l'ensemble des communes ou parties de communes qui sont potentiellement classables via cette unique station de captage de R. ne doivent pas être classés dans l'arrêté zones vulnérables nitrates que le préfet de bassin doit prendre prochainement.

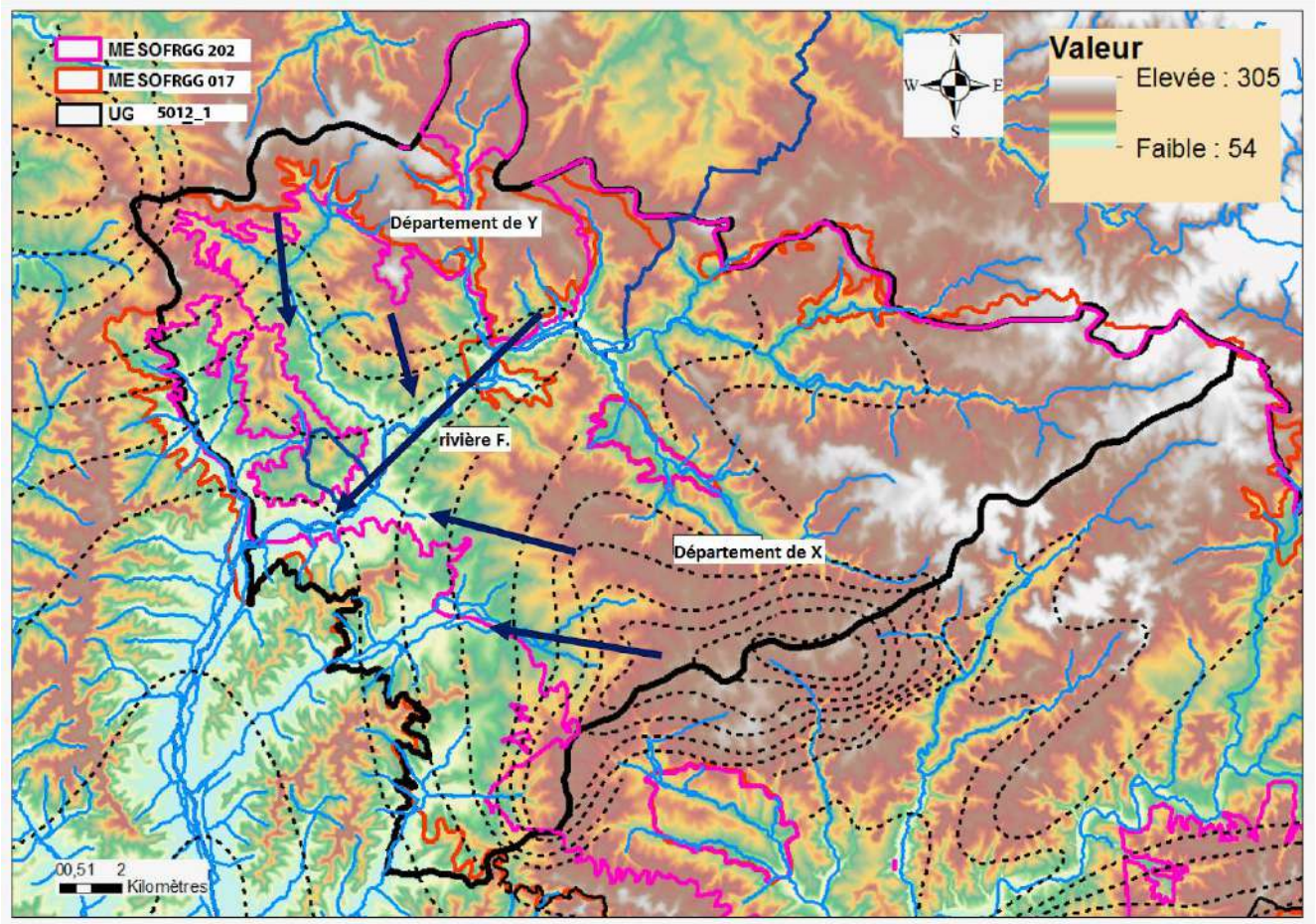
Avis du BGRM, janvier 2018 (extrait).

« Des concentrations en nitrates supérieures à la limite de qualité des eaux destinées à la consommation humaine ont été quantifiées dans deux ouvrages situés dans le département de X qui captent la MESO FRGG202 (ex-FRGG017). La DREAL a interrogé le BRGM sur la pertinence (ou non) de classer la totalité de la MESO FRGG202 en zone vulnérable aux nitrates.

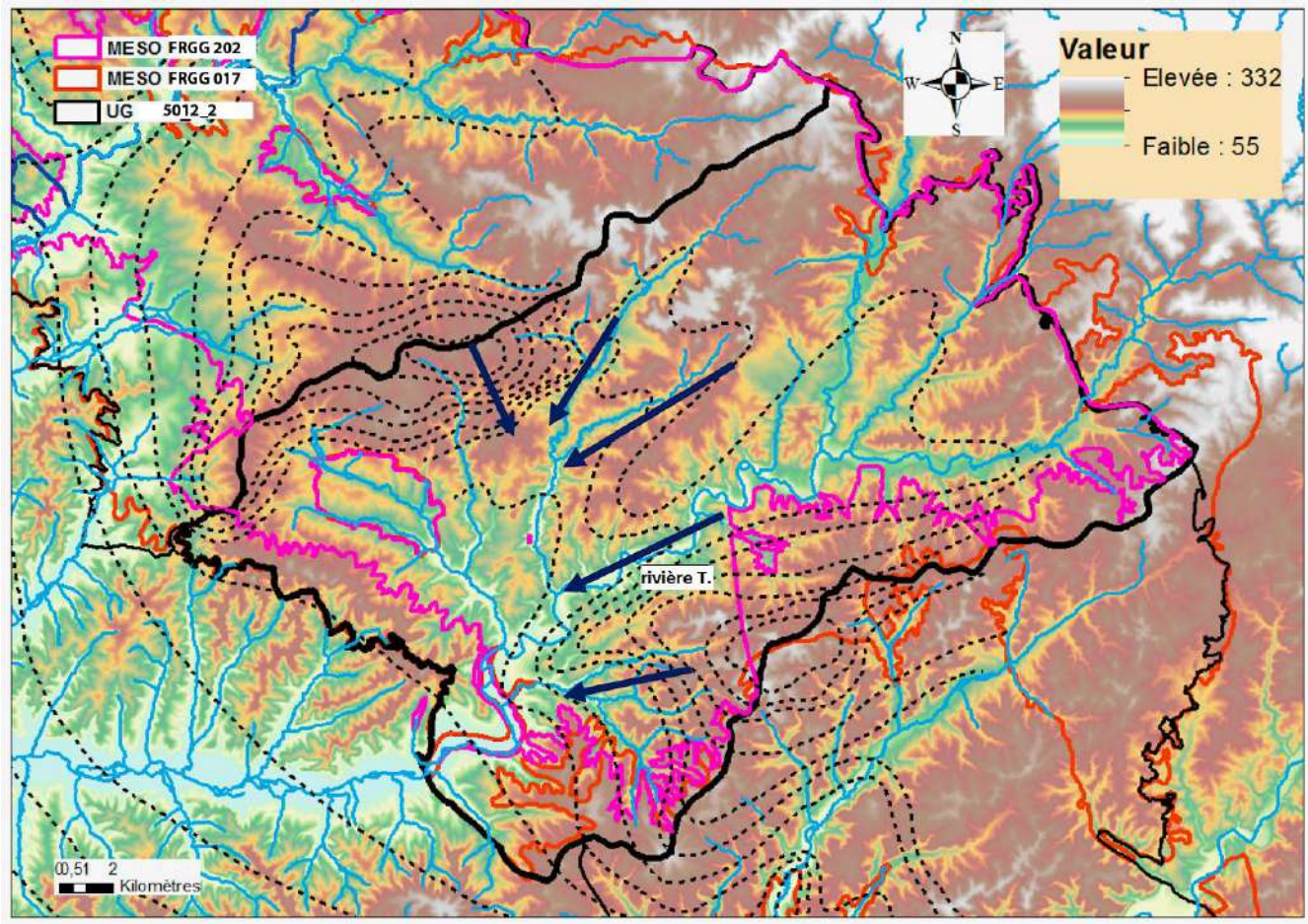
Le BRGM a repris les éléments disponibles sur les analyses disponibles en nitrates pour les ouvrages captant la MESO FRGG202, les isopièzes disponibles sur l'aquifère qui ont conduit au découpage de la MESO FRGG017 en 3 unités de gestion.

Le BRGM conclut que la MESO FRGG202 peut être divisée en plusieurs secteurs suivant la piézométrie. Ces secteurs sont séparés par une crête piézométrique et deux cours d'eau (drainage de la nappe), ils sont à rapprocher des anciennes UG définies : UG 5012_1 et UG 5012_2. Au sud, l'UG 5012_2 est drainée vers la rivière T. Au nord l'UG 5012_1 est drainée vers la rivière F. Au sein de l'UG 5012_1, les données sur les nitrates montrent que la nappe en rive droite (du côté du département Y) apparaît de qualité dégradée (concentrations supérieures à 50 mg/l) alors que la nappe en rive gauche (du côté du département X) a une qualité meilleure (concentrations inférieures à 30 mg/l). Dans ce type de nappe libre drainée par un cours d'eau et dans une configuration où les écoulements sont naturels et donc non influencés, le cours d'eau correspond à une limite où la nappe se vidange (il ne peut donc avoir d'échanges de part et d'autre du cours d'eau). »

UG 5012_1



UG 5012_2



Site internet du SIGES Aquitaine, *www.brgm.fr/sigesaqi.brgm.fr*, juin 2019 (extrait). **Document n° 2**

[…]
Principe de découpage des masses d'eau souterraine (MESO) en Unités de Gestion

La Directive-Cadre européenne sur l'Eau (DCE) a défini un **référentiel commun** pour l'évaluation et la surveillance de l'état des ressources en eau. Ce référentiel est basé sur la notion de **masses d'eau superficielles** (MESU) ou **souterraines** (MESO). Il inclut un ensemble de définitions à utiliser pour délimiter et caractériser ces masses d'eau, pour évaluer leur état, pour les surveiller et pour présenter les résultats.

Pour atteindre ses objectifs, la DCE exige des états membres de se doter de moyens nécessaires au **maintien** ou à la **restauration** du **bon état des eaux superficielles et souterraines d'ici 2015**.

[…] Il a été jugé **prioritaire** de répondre à cette exigence par une **approche multicritères** visant à identifier au sein de chaque MESO des **unités cartographiques élémentaires** présentant des fonctionnements homogènes : **les Unités de Gestion**.

Chaque **masse d'eau** est ainsi sectorisée et peut être **caractérisée localement, et non systématiquement dans son ensemble**. Les **Unités de Gestion** disposent à terme de leur(s) **propre(s) point(s) de contrôle**. En cas de pollution avérée sur une ou plusieurs unités de gestion, **la masse d'eau n'est plus déclassée dans son ensemble** ; seule(s) l'(les)unité(s) concernée(s) est(sont) déclassée(s).
Un **travail cartographique** est ensuite réalisé avec mise en place d'un Système d'Information Géographique (SIG) qui a pour **finalité** de :

- caractériser la vulnérabilité à la pollution des différents milieux, vulnérabilité dite totale qui s'obtient par croisement de deux vulnérabilités calculées séparément et établies à l'échelle régionale : la vulnérabilité intrinsèque du milieu et la vulnérabilité liée au mode d'occupation du sol ;
- hiérarchiser les plans d'action : où faut-il intervenir en premier lieu et comment ?
- sensibiliser et communiquer.

[…]

Rapport final et synthèse de la consultation DREAL Centre-Val de Loire, Délégation de bassin, Bassin Loire-Bretagne, mai 2019 (extrait). **Document n° 3**

[…]
- FRGG017
La chambre d'agriculture du département de X, sur la base d'un rapport émis par le BGRM, a demandé la compartimentation de la FRGG017 et l'exclusion du classement d'une partie de cette masse d'eau située dans le département de X. Après analyse et échange avec le BGRM, les données disponibles ont été jugées insuffisantes pour justifier une compartimentation hydrogéologique de la FRGG017. En effet, le document transmis se base sur des unités de gestion qui ont été définies en 2009 avec un ensemble de critères dépassant les données hydrogéologiques, et vouées à être utilisées dans des documents de gestion. Les limites des unités de gestion ne se superposent pas à la FRGG017 existant dans le référentiel actuel des masses d'eau ni à la FRGG202 qui la remplacera dans le prochain référentiel. L'unité de gestion s'écarte même légèrement de la future FRGG202, ce qui contribue à fragiliser sa pertinence pour scinder la masse d'eau.

La proposition de compartimentation s'appuie par ailleurs sur les lignes piézométriques qui donnent un sens préférentiel d'écoulement de l'eau. Or, bien qu'il existe un sens préférentiel d'écoulement dans cette masse d'eau suivant des lignes piézométriques, la compartimentation n'a pas été jugée possible, après échange avec le BGRM, en raison de la nature karstique de la roche qui n'exclut pas la communication entre différentes parties de la roche. Des études supplémentaires seraient nécessaires pour établir une compartimentation tenant compte de l'ensemble des caractéristiques de cette masse d'eau, et pas seulement des lignes de crête.

Il a donc été décidé de ne pas compartimenter la FRGG017 avec les données transmises, mais de se baser uniquement sur les données du prochain référentiel des masses d'eau souterraines pour la compartimentation.
[…]

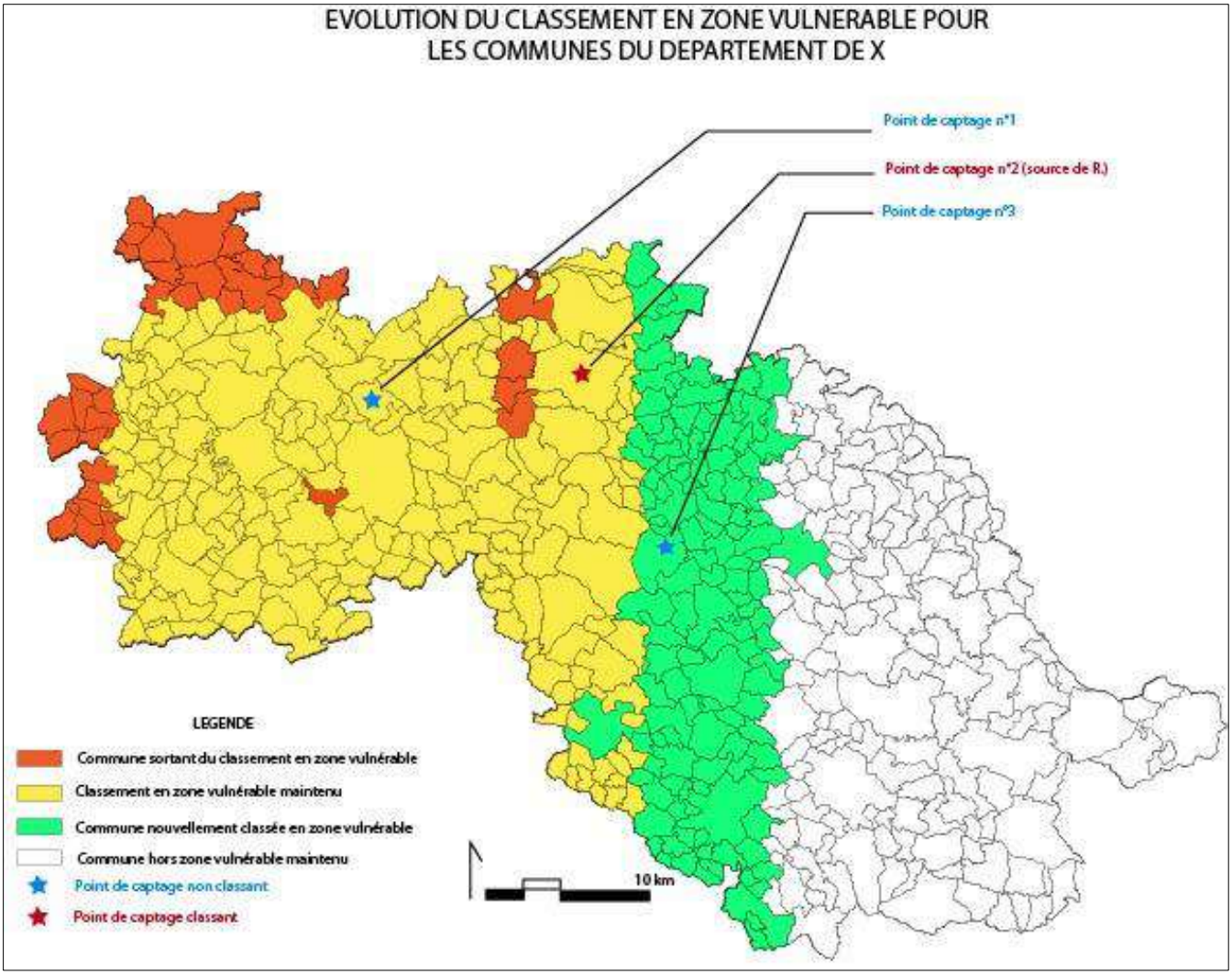
Rapport intermédiaire sur le classement potentiel « zone vulnérable » : carte générale des communes potentiellement classées en zone vulnérable dans le département de X (issu du document de consultation préalable à la prise de l'arrêté de classement), DREAL de bassin Loire-Bretagne, mai 2018 (extrait).

Document n° 4

[…]

Par application de l'arrêté du 5 mars 2015, sont retenues dans le classement en zone vulnérable, les communes intersectant les masses d'eau souterraines compartimentées (dans leur totalité, avec cependant exclusion des communes touchées à moins de 5% de leur surface) et les communes intersectant les masses d'eau superficielles classantes (avec un découpage infra-communal de celles-ci). Il est également fait application du principe de continuité territoriale. Pour la révision en cours, elle s'est limitée aux communes totalement enclavées dans une zone classée. L'application de cette méthode conduit à la carte générale de classement ci-dessous.

Dans le département de X, cela conduit à une extension de classement, concernant les zones indiquées ci-dessous en vert qui sont au-dessus de la MESO FRGG202. Des zones sont par ailleurs déclassées (indiquées en orange). Attention, pour les communes classées partiellement du fait d'un découpage infra-communal, la précision cadastrale n'est pas encore visible à ce stade, il s'agit d'une approximation au bassin versant classé en eau superficielle.



Mesures de nitrates en mg/l entre : **Document n° 5**
- le 20 janvier 2014 et le 18 novembre 2015 à Douquet,
- le 9 janvier 2013 et le 2 décembre 2015 à la source de R.

Nitrates en mg / l entre le 20/01/2014 et le 18/11/2015 [Station 03046700 à Douquet, données Naïades (EauFrance)

Date	Résultat en mg(NO3)/L
20/01/2014	17,0
18/03/2014	15,0
13/05/2014	11,0
22/07/2014	4,6
16/09/2014	1,2
18/11/2014	26,0
21/01/2015	14,0
18/03/2015	14,0
20/05/2015	7,1
18/11/2015	0.4

Date	Résultat en mg(NO3)/L
28/01/2016	20,0
22/02/2016	17,0
24/03/2016	11,0
18/04/2016	9,4
26/05/2016	14,0
30/05/2016	0.9
20/06/2016	12,0
30/06/2016	< 0,25
28/07/2016	1,7
17/11/2016	< 0,25
12/12/2016	18,0

Nitrates en mg / l entre le 09/01/2013 et le 02/12/2015 [Station 071 35RF508/Source de R., données Ades (EauFrance)

Date	Résultat en mg(NO3)/L
02/12/2015	45,7
04/11/2015	45,4
28/10/2015	47,4
27/10/2015	45
03/09/2015	49,3
26/08/2015	51,7
22/07/2015	47,7
29/06/2015	48,2
16/06/2015	45
05/05/2015	47
08/04/2015	49,3
12/03/2015	47,1
26/02/2015	46,8
28/01/2015	48
03/12/2014	47,1
05/11/2014	47,8
29/10/2014	48,3
28/10/2014	45
10/09/2014	49,4
20/08/2014	48,1
09/07/2014	50,1
25/06/2014	45
02/06/2014	48,5
26/05/2014	48

Code de l'environnement : Article R211-76

- Partie réglementaire
  - Livre II : Milieux physiques
    - Titre Ier : Eau et milieux aquatiques et marins
      - Chapitre Ier : Régime général et gestion de la ressource
        - Section 3 : Zones soumises à des contraintes environnementales
          - Sous-section 3 : Zones vulnérables aux pollutions par les nitrates
            - Paragraphe 1 : Désignation et délimitation des zones vulnérables

---

Article R211-76

- Modifié par DÉCRET n°2015-126 du 5 février 2015 - art. 1

I. – Sont considérées comme atteintes par la pollution par les nitrates :

1° Les eaux souterraines et les eaux douces superficielles, notamment celles servant ou destinées aux captages d'eau pour la consommation humaine, dont la teneur en nitrate est supérieure à 50 milligrammes par litre ;

2° Les eaux des estuaires, les eaux côtières et marines et les eaux douces superficielles qui subissent une eutrophisation à laquelle l'enrichissement de l'eau en composés azotés provenant de sources agricoles contribue.

II. – Sont considérées comme susceptibles d'être polluées par les nitrates :

1° Les eaux souterraines et les eaux douces superficielles, notamment celles servant ou destinées aux captages d'eau pour la consommation humaine, dont la teneur en nitrate est comprise entre 40 et 50 milligrammes par litre et ne montre pas de tendance à la baisse ;

2° Les eaux des estuaires, les eaux côtières et marines et les eaux douces superficielles susceptibles de subir, si les mesures prévues aux articles R. 211-80 à R. 211-84 ne sont pas prises, une eutrophisation à laquelle l'enrichissement de l'eau en composés azotés provenant de sources agricoles contribue.

III. – L'identification des eaux définies aux I et II est fondée sur un programme de surveillance mis en œuvre sur l'ensemble du territoire et renouvelé tous les quatre ans au moins.

Ce programme est constitué d'une campagne annuelle de mesure de la teneur en nitrates des masses d'eau et de la collecte de toute donnée contribuant à l'identification des eaux définies aux I et II. A cette fin, il utilise l'analyse des caractéristiques du bassin ou groupement de bassins réalisée en application du 1° du II de l'article L. 212-1 et le programme de surveillance de l'état des eaux établi en application des articles L. 212-2-2 et R. 212-22 ainsi que l'évaluation initiale de l'état écologique des eaux marines et le programme de surveillance du plan d'action pour le milieu marin réalisés sur le fondement des articles L. 219-9, R. 219-5 et R. 219-8.

IV. – Un arrêté du ministre chargé de l'écologie précise les conditions d'application du présent article. Il fixe notamment les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptible de provoquer une eutrophisation. Il indique également les modalités d'élaboration et de mise en œuvre du programme de surveillance et peut préciser les données utilisables.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Arrêté du 5 mars 2015 précisant les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation et les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables définies aux articles R. 211-75, R. 211-76 et R. 211-77 du code de l'environnement

NOR : *DEVL1429002A*

Publics concernés : *services de l'Etat, agences de l'eau, organismes consulaires, associations de protection de la nature et de l'environnement, profession agricole.*

Objet : *désignation et délimitation des zones vulnérables en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.*

Entrée en vigueur : *le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.*

Notice : *l'arrêté précise les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation pour l'identification des eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être en application de l'article R. 211-76 du code de l'environnement ; ainsi que les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables en application de l'article R. 211-77 du même code.*

Références : *le présent arrêté peut être consulté sur le site Légifrance (http://www.legifrance.gouv.fr).*

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Vu la directive n° 91/676/CEE du Conseil des Communautés européennes du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles R. 211-75 à R. 211-77 ;

Vu le décret n° 2015-126 du 5 février 2015 relatif à la désignation et à la délimitation des zones vulnérables en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ;

Vu l'avis de la mission interministérielle de l'eau en date du 2 décembre 2014,

Arrête :

Art. 1er. – La teneur en nitrates retenue pour définir les eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être est déterminée par le percentile 90 des teneurs en nitrates mesurées lors de la dernière campagne annuelle du programme de surveillance.

La règle du percentile 90 consiste à prendre en compte la valeur en deçà de laquelle se situent 90 % des mesures réalisées au cours de la campagne annuelle du programme de surveillance. Lorsque dix mesures ou moins ont été réalisées au total lors de la campagne, la teneur en nitrates retenue pour définir les eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être est la valeur maximale mesurée parmi toutes les mesures réalisées au cours de la campagne.

Art. 2. – L'existence d'une tendance à la baisse de la teneur en nitrates, mentionnée au 1° du II de l'article R. 211-76 du code de l'environnement, est établie par le constat d'une diminution de cette teneur entre les années des deux dernières campagnes du programme de surveillance au moins. Si aucune tendance à la baisse ne peut être démontrée, l'eau est considérée comme susceptible d'être polluée par les nitrates.

Art. 3. – Les masses d'eau superficielles dont la teneur en nitrates dépasse 18 mg/l en percentile 90 sont considérées comme subissant ou susceptibles de subir une eutrophisation des eaux douces superficielles ; elles contribuent aussi à l'eutrophisation ou à la menace d'eutrophisation des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines. Les communes en intersection avec les bassins versants qui alimentent ces masses d'eaux sont désignées en tant que zone vulnérable.

Art. 4. – Les zones vulnérables sont désignées en fonction des masses d'eau pour les eaux souterraines.

Dès lors que la teneur en nitrates d'un point d'une masse d'eau souterraine répond aux critères mentionnés au 1° du I et au 1° du II de l'article R. 211-76 du code de l'environnement, la totalité de la masse d'eau souterraine est considérée comme atteinte par la pollution par les nitrates ou susceptible de l'être et l'ensemble des communes dont une partie du territoire est sus-jacent à la masse d'eau sont désignées comme zone vulnérable.

Toutefois si un fonctionnement hydrogéologique différencié au sein de la masse d'eau peut justifier une compartimentation de la masse d'eau, seules les communes dont une partie du territoire est sus-jacent au compartiment de la masse d'eau atteint par la pollution par les nitrates ou susceptible de l'être sont désignées comme zone vulnérable.

Art. 5. – Lorsqu'en application du IV de l'article R. 211-77 du code de l'environnement, il est procédé à une délimitation infracommunale des zones vulnérables pour les eaux superficielles en fonction des limites des bassins versants, l'ensemble du bassin versant qui alimente une masse d'eau superficielle atteinte par la pollution par les nitrates ou susceptible de l'être est inclus dans la zone vulnérable.

La délimitation infracommunale s'appuie sur un référentiel hydrographique des bassins versants alimentant les eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être. Elle est effectuée en fonction des limites cadastrales ou des éléments topographiques pertinents.

Art. 6. – Le directeur de l'eau et de la biodiversité est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 5 mars 2015.

SÉGOLÈNE ROYAL

« Nitrates : nouvelles contraintes pour le monde agricole », Document n° 8
Maître Yann Borrel (Green Law Avocat), *www.green-law-avocat.fr*,
13 mars 2015.

L'arrêté du 5 mars 2015 précisant les critères d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux ainsi que les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables a été publié au Journal officiel du 11 mars 2015 (jorf n° 0059, page 4414, texte n° 12).

Cet arrêté fait suite à la modification par le décret n° 2015-126 du 5 février 2015 des articles R. 211-75 à R. 211-77 du code de l'environnement, afin d'assurer une meilleure transposition de la directive « nitrates » (Dir. n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles). Les articles R. 211-75 à R. 211-77 définissent les nouvelles modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables. Sont désormais désignées comme « zones vulnérables », toutes les zones qui alimentent les eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être et qui contribuent à la pollution ou à la menace de pollution (cf. C. env., art R. 211-77, I). La définition des eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou qui sont susceptibles de l'être a été donnée à l'article R. 211-76 du code de l'environnement. En particulier, sont considérées comme atteintes par la pollution par les nitrates, les eaux souterraines et les eaux douces superficielles, notamment celles servant ou destinées aux captages d'eau pour la consommation humaine, dont la teneur en nitrate est supérieure à 50 milligrammes par litre (cf. C. env., art R. 211-76, 1° du I). Par ailleurs, sont désormais considérées comme susceptibles d'être polluées par les nitrates, « les eaux souterraines et les eaux douces superficielles, notamment celles servant ou destinées aux captages d'eau pour la consommation humaine, dont la teneur en nitrate est comprise entre 40 et 50 milligrammes par litre et ne montre pas de tendance à la baisse » (cf. C. env., art R. 211-76, 1° du II). L'article R. 211-76 du code de l'environnement renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'écologie, le soin de fixer les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux.

C'est l'objet de l'arrêté du 5 mars 2015. On retiendra tout particulièrement le fait que la teneur en nitrates retenue pour définir les eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être est déterminée par le percentile 90 des teneurs en nitrates mesurées lors de la dernière campagne annuelle du programme de surveillance (cf. art. 1er, al. 1er). Cette règle consiste à prendre en compte la valeur en deçà de laquelle se situent 90 % des mesures réalisées au cours de la campagne annuelle du programme de surveillance (cf. art. 1er al. 2).

La prescription de cette méthode, qui peut apparaître comme un durcissement des critères de classification (N. Armbruster, Droit de l'environnement, n° 221 mars 2014, p. 106 et s.) s'explique sans doute par la volonté du Ministère de l'Ecologie de transposer au mieux la directive « cadre » sur l'eau (directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau), ainsi qu'il ressort de la circulaire du 22 décembre 2011 relative au réexamen de la liste des zones vulnérables au titre de la directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dite directive « nitrates ». Initialement, l'utilisation de cette méthode avait fait l'objet d'une simple recommandation dans la circulaire du 22 décembre 2011. Préalablement à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 15 mars 2015, la méthode du percentile 90 a été mise en œuvre par les Préfets coordonnateurs de bassin pour délimiter les zones vulnérables. Dans un jugement relatif à la contestation de l'arrêté préfectoral de délimitation des zones vulnérables en Région Centre, le Tribunal administratif d'Orléans a

admis le bien-fondé de son utilisation en jugeant qu'« une telle méthode, qui n'est pas contraire aux dispositions de l'article R. 211-76 du Code de l'environnement, permet de mieux apprécier le phénomène de pollution des eaux douces superficielles et souterraines au nitrate, qui est plus marqué à certaines périodes de l'année » (*TA Orléans, 31 décembre 2013, req. n° 1300565, Droit de l'environnement, n° 221 mars 2014, p. 106 et s.*).

Par ailleurs, soucieux d'assurer au mieux la transposition de la directive « nitrates », les rédacteurs de l'arrêté du 5 mars 2015 ont prescrit que les masses d'eau superficielles dont la teneur en nitrates dépasse 18 mg/l en percentile 90 sont considérées comme « subissant ou susceptibles de subir une eutrophisation des eaux douces superficielles » au sens de l'article R. 211-76 du code de l'environnement, de sorte que « les communes en intersection avec les bassins versants qui alimentent ces masses d'eaux sont désignées en tant que zone vulnérable » (cf. art. 3 de l'arrêté du 15 mars 2015).

Dans la même optique, les zones vulnérables sont désignées en fonction des masses d'eau pour les eaux souterraines. Dès lors que la teneur en nitrates d'un point d'une masse d'eau souterraine répond aux critères mentionnés au 1° du I et au 1° du II de l'article R. 211-76 du code de l'environnement, la totalité de la masse d'eau souterraine est considérée, en principe, comme atteinte par la pollution par les nitrates ou susceptible de l'être et l'ensemble des communes dont une partie du territoire est sus-jacent à la masse d'eau sont désignées comme zone vulnérable (cf. art. 3 de l'arrêté du 15 mars 2015).

Cette nouvelle définition des zones vulnérables devrait vraisemblablement susciter la désapprobation des agriculteurs, dès lors qu'elle aura pour effet d'étendre les périmètres d'application des programmes d'actions en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates. Il est certain que la parution de l'arrêté constitue un énième épisode de la saga du contentieux « nitrates » : on sait que le gouvernement peine à donner pleine application à la directive « Nitrates », tant l'équilibre entre les exigences de l'Union européenne, les objectifs écologiques et l'intérêt légitime des agriculteurs sont difficiles à concilier … cela ne devrait pas infirmer l'idée que le programme d'action et les zonages y afférant pataugent dans le contentieux.

« Extension des zones dites "vulnérables" au regard de la directive "Nitrates" », question écrite n° 12986 de M. Pierre Jarlier (Cantal – UDI-UC), ***www.senat.fr*** **Document n° 9**

Question écrite n° 12986 de M. Pierre Jarlier (Cantal - UDI-UC) publiée dans le JO Sénat du 04/09/2014 - page 2013.

M. Pierre Jarlier attire l'attention de Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sur l'application de la nouvelle carte des zones dites « vulnérables » aux nitrates, imposée par la Commission européenne (directive européenne 91/676/CE) sous peine de sanctions financières.
Pour donner des gages à l'Europe, la France vient d'inscrire 3 888 communes supplémentaires en zones vulnérables portant leur nombre à 23 128 au total. Pour le monde agricole, cette extension concerne 63 000 exploitations dont plus de la moitié à orientation d'élevage ou de polyculture. Dans le Massif central - région connue et reconnue à juste titre comme le « château d'eau » de la France - près de 4 000 exploitations agricoles seraient touchées par cette mesure, dont 600 implantées dans le Cantal et réparties sur 18 communes. Dans ce département de montagne, l'incompréhension est totale. Ce classement en zone vulnérable a des conséquences financières importantes pour les agriculteurs puisqu'ils devront augmenter le délai de stockage des effluents en investissant dans des bâtiments supplémentaires et respecter un cahier des charges beaucoup plus strict.
Si certaines pratiques agricoles isolées peuvent être dénoncées, cette extension généralisée pénalise l'ensemble des exploitations d'une commune, qu'elles soient ou non à l'origine de ce problème environnemental.
Le critère d'eutrophisation littorale et continentale est d'ailleurs discutable car il ne permet pas d'évaluer précisément d'où vient la difficulté concernée, ni la contribution de chaque territoire. La réponse du Gouvernement français à la condamnation par la justice européenne, en juin 2013, ne saurait être uniquement quantitative et pénalisante pour l'ensemble des agriculteurs.
Il lui demande s'il est possible de prévoir un nouvel examen de ce dossier sensible, afin de mieux prendre en compte la réalité du terrain dans ce classement, d'en exclure les communes du Cantal et de privilégier les mesures coercitives pour sanctionner les pratiques agricoles non conformes à la réglementation.
Transmise au Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Réponse du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt publiée dans le JO Sénat du 16/10/2014 - page 2343.

La lutte contre la pollution diffuse par les nitrates est un enjeu important qui s'inscrit dans un contexte de double contentieux communautaire. La France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le 13 juin 2013 sur l'insuffisance de délimitation de ses zones vulnérables. Le deuxième contentieux, pour lequel la France a également été assignée devant la CJUE, porte sur l'insuffisance des programmes d'actions qui s'appliquent à ces zones.

S'agissant du contentieux relatif aux zones vulnérables, la révision du classement des zones vulnérables de 2012 répondait en partie aux insuffisances constatées dans l'arrêt de la CJUE du 13 juin 2013. Toutefois, certaines règles utilisées pour cette délimitation sont toujours contestées par la Commission européenne, et pourraient mener très rapidement à une condamnation en manquement sur manquement avec sanctions financières, si cette affaire devait à nouveau être portée devant la CJUE.

Une nouvelle révision des zones vulnérables, visant à répondre à ces critiques, est donc nécessaire. Un projet de révision, construit au niveau national à partir de données fournies par les bassins, a ainsi été soumis à la Commission à l'été 2014.

Il propose :

- le classement des communes concernées par les masses d'eau ayant des points de surveillance en dépassement des seuils de concentration usuels, avec des classements partiels des masses d'eau souterraines s'ils sont justifiés par les caractéristiques hydrogéologiques de la masse d'eau ;

- l'utilisation d'un seuil unique de concentration en nitrates des eaux superficielles au-delà duquel la masse d'eau est proposée au classement, afin de tenir compte à la fois de l'eutrophisation littorale et marine et de l'eutrophisation continentale.

La valeur du seuil a été retenue en cohérence avec les valeurs utilisées par les bassins pour la prise en compte de l'eutrophisation littorale et marine pour le classement de 2012. Il est proposé d'appliquer ces règles sur l'ensemble du territoire national qui n'était pas classé en zone vulnérable. Le projet de révision ainsi soumis à la Commission vise à clore le contentieux, et donc à éviter de lourdes sanctions financières (amende d'environ 20 M€ et astreintes mensuelles estimées à 3,5 M€).

Le Gouvernement est conscient du fort impact sur le secteur agricole, et en particulier pour l'élevage, de cette proposition de révision des zones vulnérables. C'est pourquoi, il a également porté au niveau européen la nécessité d'accompagner les exploitations concernées (information, formation, accompagnement à la mise en œuvre des bonnes pratiques de gestion de l'azote fixées par les programmes d'actions nitrate...).

Pour la mise aux normes des capacités de stockage des effluents de leurs exploitations, les éleveurs, qui ont déjà fait beaucoup d'efforts, bénéficieront des aides maximales possibles au regard des règles communautaires. En accord avec les régions, le fonds européen agricole pour le développement rural pourra être mobilisé en complément des crédits publics (État, collectivités, agences de l'eau), dans le cadre des programmes de développement rural régionaux.

Les délais de mise en œuvre des mesures seront discutés avec la Commission. La procédure de révision du classement se déroule dans un calendrier resserré, pour aboutir d'ici la fin de l'année 2014. Elle ne peut souffrir d'aucun retard, sous peine d'une relance de la procédure contentieuse.

Toutefois, le Gouvernement a demandé que la consultation, sous l'égide des préfets de bassin soit menée de la manière la plus ouverte possible. Des modifications du zonage pourront ainsi être retenues, à condition qu'elles soient scientifiquement étayées et donc pleinement justifiables auprès de la Commission européenne.

Dans le même temps, une expertise scientifique va être lancée afin d'établir une synthèse des connaissances disponibles sur les phénomènes d'eutrophisation des eaux (description du phénomène, causes...). [...]

Trois articles de presse. **Document n° 10**

1. **« L'Europe condamne la France pour ses eaux polluées aux nitrates », Martine Valo, *www.lemonde.fr*, 13 juin 2013.**

L'Union européenne sanctionne l'incapacité de la France de se mettre en conformité avec une directive de 1991. Paris pourrait devoir payer une amende de plusieurs dizaines de millions d'euros.

La France, empêtrée dans les problèmes de pollution agricole qui contamine ses cours d'eau, vient d'être condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Cette dernière a rendu, jeudi 13 juin, un arrêt qui constate les *"manquements"* chroniques de Paris. Cette décision est un prélude à une possible amende de plusieurs dizaines de millions d'euros, voire à des astreintes journalières qui alourdiraient considérablement le montant réclamé.
Il s'agit de la vieille affaire des nitrates et de l'incapacité de Paris de se mettre en conformité avec une directive européenne de 1991. Ce contentieux porte précisément sur la sous-estimation des *"zones vulnérables"* qu'il faudrait impérativement protéger, autrement dit sur le manque d'autorité de l'Etat pour faire respecter les bassins versants dont les teneurs en nitrate dépassent déjà les 50 milligrammes par litre. La CJUE prépare en outre un deuxième rappel à l'ordre, qui devrait dénoncer d'ici à fin 2013 la frilosité des programmes pour redresser la situation dans ces mêmes zones.

L'excès d'azote minéral et organique – essentiellement d'origine agricole – entraîne, une fois transformé en nitrates, l'eutrophisation des rivières et nourrit le phénomène des proliférations d'algues vertes. Le problème est plus large cette fois : les zones vulnérables concernent 55 % des surfaces agricoles selon l'état des lieux révisé fin 2012. La liste actuelle englobe 19 000 communes. Les porte-parole de l'agriculture intensive se sont récriés contre ce classement soi-disant excessif, et la FNSEA a déposé plusieurs recours devant les tribunaux. A Bruxelles, c'est la cartographie précédente, celle – peu réaliste – de 2007, qui est dénoncée comme insuffisante.

"FAIBLESSE DE LONGUE DATE"

La ministre de l'écologie Delphine Batho estime que l'arrêt de la CJUE *"sanctionne une faiblesse de longue date"*, autrement dit le manque d'empressement de ses prédécesseurs car une délimitation plus réaliste des zones vulnérables aurait dû être faite fin 2011. *"J'ai l'intention de rencontrer rapidement la Commission européenne pour présenter notre programme d'action*, annonce-t-elle. *Il va falloir davantage que de la bonne volonté pour convaincre Bruxelles et éviter une lourde condamnation pour manquement sur manquement."* Cette procédure-là est redoutable puisqu'elle risque d'entraîner des amendes par jour d'astreinte.
Ainsi en 2007, la Commission européenne avait déjà décidé de saisir la CJUE et de suggérer une astreinte de 130 000 euros par jour pour… infractions de la France vis-à-vis de la même directive nitrates de 1991. Il était alors reproché à cette dernière ses taux démesurés de nitrates dans l'eau potable en Bretagne. Le gouvernement de l'époque s'en était sorti en plaidant beaucoup et en fermant prestement les points de captage les plus pollués. Résultat : les Bretons boivent une eau réglementaire qu'il faut aller chercher loin, tandis que leurs rivières continuent d'être chargées de pollution diffuse. Et les fonctionnaires européens ont fini par se lasser de cette inefficacité persistante.

Après moult avertissements sur ses zones vulnérables incomplètes et sur la faiblesse des actions menées pour y faire diminuer les taux de nitrates, la Commission européenne a de nouveau traduit la France devant la CJUE en février 2012. Si elle ne constate pas de progrès de la qualité de l'eau dans les prochains mois, elle sera en droit de saisir à nouveau les magistrats. L'unique suspense dans cette affaire réside dans la sévérité du montant des pénalités.

2. **« Directive nitrates : la Commission européenne dispense la France de payer des pénalités »*, www.lemonde.fr,* 9 décembre 2016.**

Le ministère de l'agriculture a annoncé la fin d'un contentieux de plus de deux ans entre la France et l'Europe au sujet de l'application d'une directive sur les nitrates.

Le ministère de l'agriculture a annoncé vendredi 9 décembre la fin d'un contentieux de plus de deux ans entre la France et l'Europe au sujet d'une directive sur les nitrates, ces dérivés des engrais azotés qui polluent l'eau.
Dans un communiqué, le ministre Stéphane Le Foll se félicite ainsi de *« la décision formelle de la Commission européenne (…) de mettre un terme au contentieux engagé à l'encontre de la France sur l'application de la directive nitrates »*, et salue *« la reconquête de la qualité des eaux dans notre pays »*.
« Les autorités françaises ont entrepris des efforts considérables pour s'aligner [sur les] *règles de l'Union »*, a confirmé un porte-parole de la Commission européenne, pour qui *« les mesures annoncées permettront d'améliorer la qualité des eaux en France »*, menant l'institution à *« classer l'infraction correspondante »*.
L'essentiel du problème des nitrates résulte de l'excès d'azote issu des fertilisants, qui ruisselle des terres agricoles vers les rivières. La réglementation française est jugée bien trop laxiste, notamment sur les dates et les durées d'épandage de lisier et autres fertilisants azotés.

Condamnations et menaces de pénalités

La directive européenne sur les nitrates, en cours depuis 1991, avait donc valu à la France plusieurs condamnations et menaces de pénalités. La Cour de justice européenne a ainsi condamné deux fois Paris pour un manquement à ses obligations concernant la pollution par les nitrates.
La France avait pourtant engagé en 2011 puis en 2013 une vaste réforme de son dispositif réglementaire pour tenir compte des critiques de la Commission. Mais, après moult avertissements, celle-ci a fini par saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Dans son arrêt, le dernier concernant cette affaire, le 4 septembre 2014, la CJUE enjoignait à la France de revoir son programme national d'action, notamment sur *« la nature des actions correctives pour revenir à un bon état des eaux »*. Faute de s'y conformer, la France risquait le paiement à Bruxelles de millions d'euros d'astreintes financières.
« La commission nous avait également reproché la façon avec laquelle on délimitait les zones vulnérables aux nitrates », ces régions sérieusement polluées par les effluents agricoles, a fait savoir le ministère. En effet, une transposition française de cette directive nitrates, entrée en vigueur à l'été 2014, avait fait basculer près de 4 000 communes et 63 000 exploitations agricoles dans l'illégalité, au grand dam de nombreux exploitants parfois contraints à des investissements coûteux pour limiter la pollution des eaux et la prolifération d'algues vertes.

« Enormément d'explications »

« Ce qui a permis de retrouver la confiance – et d'éviter toute pénalité financière –, c'est énormément de discussions, énormément d'explications », selon le ministère, qui dit qu'il y a *« des points sur lesquels on a dû durcir un peu les règles. Sur d'autres points, on a pu aussi préserver ou assouplir certaines règles. »* A l'appui de ces démonstrations, des éléments techniques fournis à la Commission, ont été établis par l'institut technique de l'élevage, ou par l'Inra.
La Commission européenne *« attend désormais l'adoption formelle et complète des actes régissant la nouvelle désignation des zones vulnérables aux nitrates, qui constitue le deuxième volet de ce dossier nitrates, pour mettre un terme à l'ensemble du contentieux »*, conclut son porte-parole. Huit Etats membres de l'Union européenne sont toujours en contentieux au titre de l'application de la directive nitrates, selon le ministère.

3. Dépêche de l'Agence France Presse (AFP), 16 septembre 2014.

Orléans, 16 sept 2014 (AFP) - Environ 600 agriculteurs (800 selon les organisateurs) venus de l'ensemble du bassin Loire-Bretagne (36 départements sur huit régions) ont manifesté mardi à Orléans contre l'extension des zones vulnérables aux nitrates, a constaté l'Afp sur place.
Le cortège, coordonné par la Frsea Centre et les Jeunes agriculteurs, a défilé au moment même où le préfet coordonnateur recevait les présidents des Chambres d'agriculture pour leur présenter la nouvelle carte, qui classe 1.100 nouvelles communes en zone vulnérable, en plus des 4.600 déjà inscrites sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne.
Les manifestants, escortés par une trentaine de tracteurs, ont déversé des pommes de terre et des oignons dans les rues, au son du klaxon et des trompes, avant la réception d'une délégation en préfecture. « La réglementation ne cesse de changer, on n'arrive même plus à appliquer les nouvelles normes. Les contraintes sont telles que les autres pays nous taillent des croupières. Stop à la surenchère ! Ce qu'on veut, c'est qu'on nous laisse produire ! », a martelé le président de la Frsea Centre Eric Thirouin.
L'extension des zones vulnérables, annoncée fin juillet par le ministère de l'Ecologie, découle de l'abaissement des seuils de teneur en nitrates des eaux souterraines, de 50 à 40 mg par litre. Les manifestants protestaient également contre les nouveaux zonages prévus par le futur Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin Loire-Bretagne qui sera signé le mois prochain.

AGRICULTURES & TERRITOIRES
CHAMBRE D'AGRICULTURE

Bulletin zone vulnérable

Novembre 2018

Viticulteurs Horticulteurs Céréaliers ...

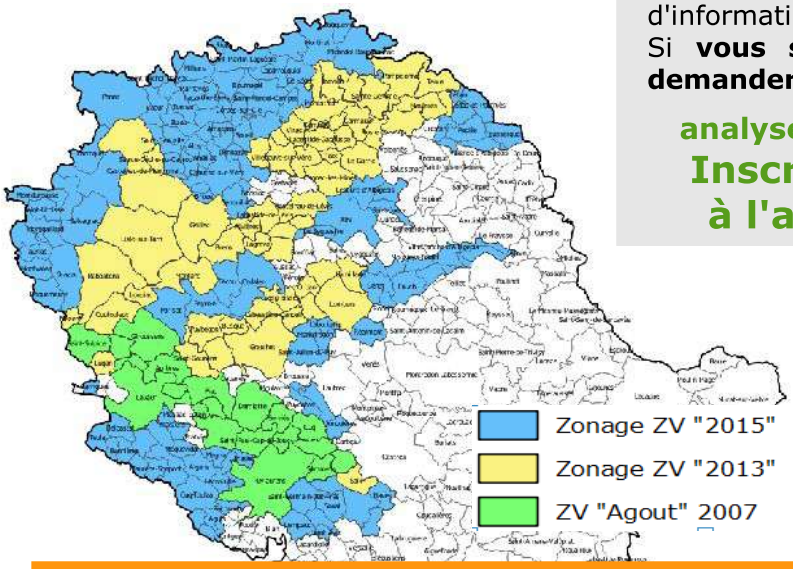
Arboriculteurs Maraîchers Éleveurs

Quelle zone vulnérable pour quelles obligations ?

Les mesures concernent les engrais **azotés**, organiques ou minéraux (le phosphore, la potasse … ne sont pas concernés). Tout agriculteur ayant au moins 1 ha de cultures annuelles, prairies, vignes, vergers, maraîchage … sur la zone vulnérable doit suivre le programme d'action.

Les obligations	ZV 2007 ZV 2015	ZV 2013	
Sur les parcelles de la zone vulnérable	• Faire un Plan prévisionnel de fumure et enregistrer ses apports • Mesurer le reliquat d'azote • Fractionner les apports • Réajuster la dose en cours de campagne avec des méthodes de pilotage • Respecter des périodes d'interdiction d'épandage et les distances d'épandage à proximité des cours d'eau • Ne pas épandre sur sol gelé, inondé, enneigé, en pente • Gérer l'interculture	Sortie de la ZV Pas d'obligation Faire un bilan azoté reste conseillé pour optimiser la marge des cultures.	Un nouveau zonage est en discussion à ce jour. On s'oriente vers une prise d'effet au 1er septembre : les exploitations et parcelles concernées cet hiver par les obligations de la zone vulnérable sont donc les mêmes qu'en 2018.
Stockage des effluents d'élevage	• Obligation de stocker les effluents d'élevage, y compris les jus de silo … sans fuite dans le milieu • Capacité de stockage suffisante pour respecter les périodes d'interdiction.	Obligation de stocker les effluents d'élevage, y compris les jus de silo … sans fuite dans le milieu	

Zone vulnérable (ZV)



La Chambre d'agriculture vous accompagne …

Réunions d'information, formations, bulletins d'information … Les envois suivants se feront par mail. Si **vous souhaitez un envoi papier, il faut le demander**.

analyses de reliquats, plan de fumure …

Inscrivez-vous dès aujourd'hui à l'aide du bon de commande

Évolution du zonage et du programme d'action

Le nouveau zonage n'est pas connu …
Une information sera faite en 2018 quand l'information sera disponible : à suivre !

Retrouvez sur notre site internet nos fiches et nos conseils :

Zoom sur des outils de pilotage

Ajuster son plan de fumure avec le reliquat d'azote

Pour

- les grandes cultures
- les éleveurs
- les maraîchers
- Les viticulteurs
- les horticulteurs
- les arboriculteurs
- en bio ou conventionnel

Mesurer les reliquats d'azote sortie hiver permet d'ajuster les apports d'azote de printemps.

Une mesure de reliquat d'azote est exigée en zone vulnérable sur une des trois principales cultures de la zone (en grandes cultures, maraîchage, arboriculture …).

L'analyse doit se faire au plus près du stade épi 1 cm sur céréales, en sortie d'hiver en arboriculture, maraîchage … et au plus près du semis sur cultures d'été.
En vigne et sur les prairies de moins de 6 mois, l'analyse peut être remplacée par le taux de matière organique (cf. ci-dessous).

Analyse de sol – taux de matière organique - taux d'argile

Mesure du taux de matière organique

- en vigne
- sur les prairies

Mesure du taux d'argile

- grandes cultures

Analyse de sol

- toutes parcelles sans analyse depuis 5 ans

Mesurer le taux de matière organique permet de répondre à l'obligation de la zone vulnérable sur vigne ou prairie de moins de 6 mois. Cette information seule est intéressante mais insuffisante techniquement. Quitte à faire une analyse de sol, nous recommandons de compléter avec à minima une analyse physico-chimique.

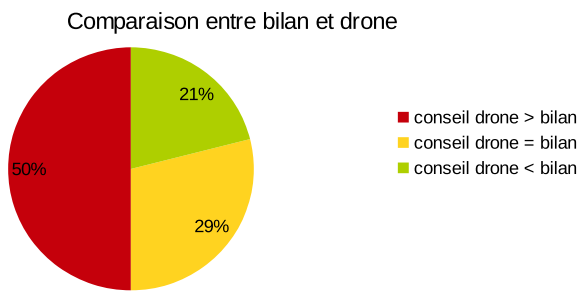
L'évolution à venir du programme d'action régional zone vulnérable permettra de définir les parcelles pouvant bénéficier de la zone "argile" là où il n'y a pas de carte actuellement. **Une analyse indiquant un taux d'argile supérieur à 25 %** sur les îlots concernés est prévue comme une solution. Pour la ZV 2015, la question va notamment concerner les parcelles en céréales en 2019 qui seront en cultures d'été en 2020.

Quitte à faire une analyse de sol, nous recommandons de compléter l'analyse granulométrique par une analyse physico-chimique.

Piloter sa fertilisation azotée à l'aide d'un drone

- sur colza
- sur céréales

Le bilan azoté calcule une dose d'azote à apporter pour un objectif moyen, une année moyenne. Le contexte météo spécifique de l'année combiné à la qualité d'implantation et l'effet de paramètres extérieurs peut modifier le développement de la culture par rapport à une année moyenne et faire évoluer à la hausse ou à la baisse les besoins. Les outils de pilotage permettent d'évaluer la biomasse et l'indice de nutrition azotée des céréales en cours de végétation, ce que ne sait pas faire l'œil.



En 2017, le bilan azoté était bien calé sur 29 % des parcelles suivies, il sous-estimait la dose sur 50 % des parcelles et permettaient des économies sur 21 % des parcelles.

L'enjeu est donc bien d'augmenter la marges des cultures, soit en augmentant le rendement, soit en réduisant les charges en s'adaptant au besoin des plantes.

« Diagnostic hydrogéologique relatif à la contamination en nitrates des eaux de captage de G. »
Extraits d'un rapport du BRGM sur une situation similaire à celle du département de X, 2018.

Document n° 12

Rapport d'expertise – Synthèse - 2018
Diagnostic hydrogéologique relatif à la contamination en nitrates des eaux de captage de G. (département de Z)

Contexte :

Date de la formulation de la demande d'expertise au BRGM : mars 2018
Demandeur : DREAL
Question posée : Identifier la (les) ressource(s) en eau susceptible(s) de participer au débit de la source de G. et évaluer parmi elles, celles qui concernent les aquifères sensu stricto molassiques.
Donner, sur la base des données et documents existants, un avis sur l'origine possible des teneurs en nitrates dans le captage.
Situation du sujet : Commune de Bus… (département de Z)
Date d'occurrence ou de constat : octobre 2018
Nature de l'intervention du BRGM : Analyse de documents
Dossier examiné : Rapports d'études communiqués
Diagnostic du BRGM :
L'expertise hydrogéologique menée par le BRGM sur le point de suivi de la source de G. basée sur l'analyse critique des documents remis dans le cadre de la présente mission fait ressortir que les éléments à disposition et les imprécisions identifiées dans les différents documents consultés engendrent des doutes et incertitudes quant aux interprétations proposées, notamment vis-à-vis de l'identification précise du (ou des) niveau(x) aquifère(s) capté(s) par la source de G. En fonction des incertitudes identifiées, plusieurs cas de figure peuvent être considérés. Ainsi, les écoulements de la source peuvent être issus, d'un ou plusieurs niveau(x) aquifère(s) molassique(s), de circulations superficielles au sein des colluvions en relation avec les formations alluviales, de plusieurs compartiments aquifères combinés (molassiques et superficiels), voire de circulations de sub-surface.
En conséquence, la zone d'alimentation de la source peut être sensiblement différente de celle proposée actuellement (étendue aux zones d'affleurement des différents niveaux aquifères qui seraient captés ou réduite au bassin versant topographique de la source).
La compréhension des fortes teneurs en nitrates mesurées dans les eaux du captage est étroitement liée à la connaissance précise de la (ou des) ressource(s) captée(s) et donc de la zone d'alimentation du captage et des pressions qui y sont exercées ou qui y ont été exercées, ce qui n'est actuellement pas le cas. Les teneurs en nitrates, en moyenne de l'ordre de 60 mg/L observées aujourd'hui peuvent apparaître, en premier examen, surprenantes au regard de l'actuelle occupation du sol sur la zone d'alimentation, essentiellement concernée par de l'habitat individuel. Sachant qu'aucune molécule spécifique des eaux usées n'a été quantifiée lors des 6 campagnes d'analyses réalisées depuis 2016, une origine urbaine semble peu probable pour expliquer les teneurs en nitrates mesurées aujourd'hui à la source ; toutefois elle ne peut pour autant pas être exclue. Ainsi, l'origine des nitrates pourrait être liée à une activité agricole passée induisant un transfert régulier de stock de nitrates contenu dans le sol et la zone non saturée vers la nappe captée au niveau de la source de G.

Recommandations du BRGM :

La compréhension de l'évolution des teneurs en nitrates mesurées au captage de G. nécessite une meilleure connaissance du fonctionnement hydrogéologique du secteur, l'eau étant le vecteur du contaminant. Pour cela la mise en œuvre de différentes actions sont fortement recommandées :

- une reconnaissance géologique et hydrogéologique de l'ensemble des formations géologiques susceptibles de participer aux écoulements de la source de G.
- la mise en place d'un système de mesures des débits en continu du captage de G. couplé à la mesure au moins mensuelle des teneurs en nitrates dans les eaux du captage.

- une campagne de mesures hydrochimiques et isotopiques d'une sélection de points d'eau couplée à une campagne piézométrique.
- une évaluation des stocks de nitrates présents dans les terrains de la zone non saturée sur la zone d'alimentation du captage de G., dans ses limites actuelles.

1. Contexte et objet de l'appui

La DREAL a sollicité le BRGM, dans le cadre de la ligne « Appui à la Police de l'Eau 2018 » (AP18MPL002), pour émettre un avis d'expertise d'une part, sur la ressource captée par le point de suivi HRF002GTED de la commune de Bus..., notamment sur son appartenance à la masse d'eau FRH076 (Molasse) et d'autre part, sur l'origine possible des teneurs en nitrates mesurées dans les eaux du captage.
Cet avis d'expertise intervient dans un cadre de mise en œuvre de la directive Nitrates pour la masse d'eau souterraine FRH076 des molasses du bassin du département de Z. Cette dernière a été classée dans sa totalité en zone vulnérable à la pollution par les nitrates d'origine agricole en raison de teneurs élevées en nitrates (teneurs moyennes de l'ordre de 60 mg/l sur la période 2004 – 2016) mesurées au point de suivi BSS002GTED sur la commune de Bus... Les territoires classés en zones vulnérables aux nitrates d'origine agricole initialement définis par la directive du 12 décembre 1991 ont été modifiés en 2012 puis complétés en 2015. En effet, depuis 2012 et en réponse au contentieux européen, les critères de désignation de ces zones ont été revus en droit français. Les règles utilisées pour cette nouvelle délimitation des zones vulnérables pour les eaux souterraines sont définies dans l'article 4 de l'arrêté du 05 mars 2015 indiquant que « les zones vulnérables sont désignées en fonction des masses d'eau pour les eaux souterraines. Dès lors que la teneur en nitrates d'un point d'une masse d'eau souterraine répond aux critères mentionnés au 1° du I et au 1° du II de l'article R. 211-76 du code de l'environnement, la totalité de la masse d'eau souterraine est considérée comme atteinte par la pollution par les nitrates ou susceptible de l'être et l'ensemble des communes dont une partie du territoire est sus-jacent à la masse d'eau sont désignées comme zone vulnérable. Toutefois si un fonctionnement hydrogéologique différencié au sein de la masse d'eau peut justifier une compartimentation de la masse d'eau, seules les communes dont une partie du territoire est sus-jacent au compartiment de la masse d'eau atteint par la pollution par les nitrates ou susceptible de l'être sont désignées comme zone vulnérable ».
En ce sens, et compte tenu de l'hétérogénéité géologique de certaines masses d'eau souterraine à l'échelle du bassin du département de Z, la délégation de bassin de la DREAL a demandé en 2018 au BRGM d'évaluer, avec les connaissances disponibles, la possibilité de compartimenter les masses d'eau de formations molassiques FRH043, FRH044 et FRH076 par la justification d'un fonctionnement hydrogéologique différencié au sein de ces masses d'eau sur les départements T, R et F.
Cette sollicitation de la DREAL a été faite en 2018 dans le cadre de sa ligne d'Appui aux administrations. Ainsi, le BRGM a fourni en juin 2018 un rapport d'expertise qui conclut à « En l'état actuel des connaissances, la prise en compte des différences de lithologies ou de vulnérabilité intrinsèque aux pollutions au sein de ces formations n'a pas permis de rendre compte des différences de concentrations en nitrates observées sur les points de suivis et d'identifier des fonctionnements hydrogéologiques différenciés ».
Toutefois, faisant suite aux inquiétudes formulées quant aux conséquences de la re-délimitation des zones vulnérables dans le département de Z, le Préfet coordonnateur de bassin stipule dans un courrier adressé au Président de la Chambre d'agriculture de Z « commander au BRGM une étude complémentaire plus ciblée, plus précise, pour explorer toute possibilité de contingenter la nappe dans le respect des règles techniques qui s'imposent. L'objectif est d'aboutir en six mois et de reconsidérer alors la pertinence du classement en s'appuyant sur des éléments non attaquables afin de confirmer ou infirmer le classement des 34 communes suivantes (…) ».

[…]

Comme stipulé précédemment, l'objet de la présente mission consiste à apporter un avis d'expertise sur la base des documents fournis et des données disponibles [...] sur le point de suivi BSS002GTED de la commune de Bus... dans l'optique de :

- identifier la (les) ressource(s) en eau susceptible(s) de participer au débit de la source de Bus...
- déterminer les incertitudes / certitudes sur la participation de chacune de ces ressources.
- évaluer parmi elles, celles qui concernent les aquifères sensu stricto molassiques (FRH076),
- Donner, sur la base des données et documents existants, un avis sur l'origine possible des teneurs en nitrates dans le captage de Bus.... Identifier les incertitudes et certitudes quant à leur origine.
- Donner un avis technique sur la méthode employée dans les documents remis pour la délimitation de la zone d'alimentation du captage (avec certitudes et incertitudes liées),
- Donner, si utile, les recommandations et actions à entreprendre au minimum pour répondre à la présente demande de la DREAL.

Cette mission d'expertise est basée sur l'analyse de documents existants (décrits dans le second chapitre), complétée par une rencontre réalisée le 28 avril 2018 sur le terrain avec les principaux acteurs. Le présent rapport rend compte des résultats de cette expertise.

[…]

3. Discussion sur les résultats des études réalisées

3.1. LOCALISATION DU CAPTAGE

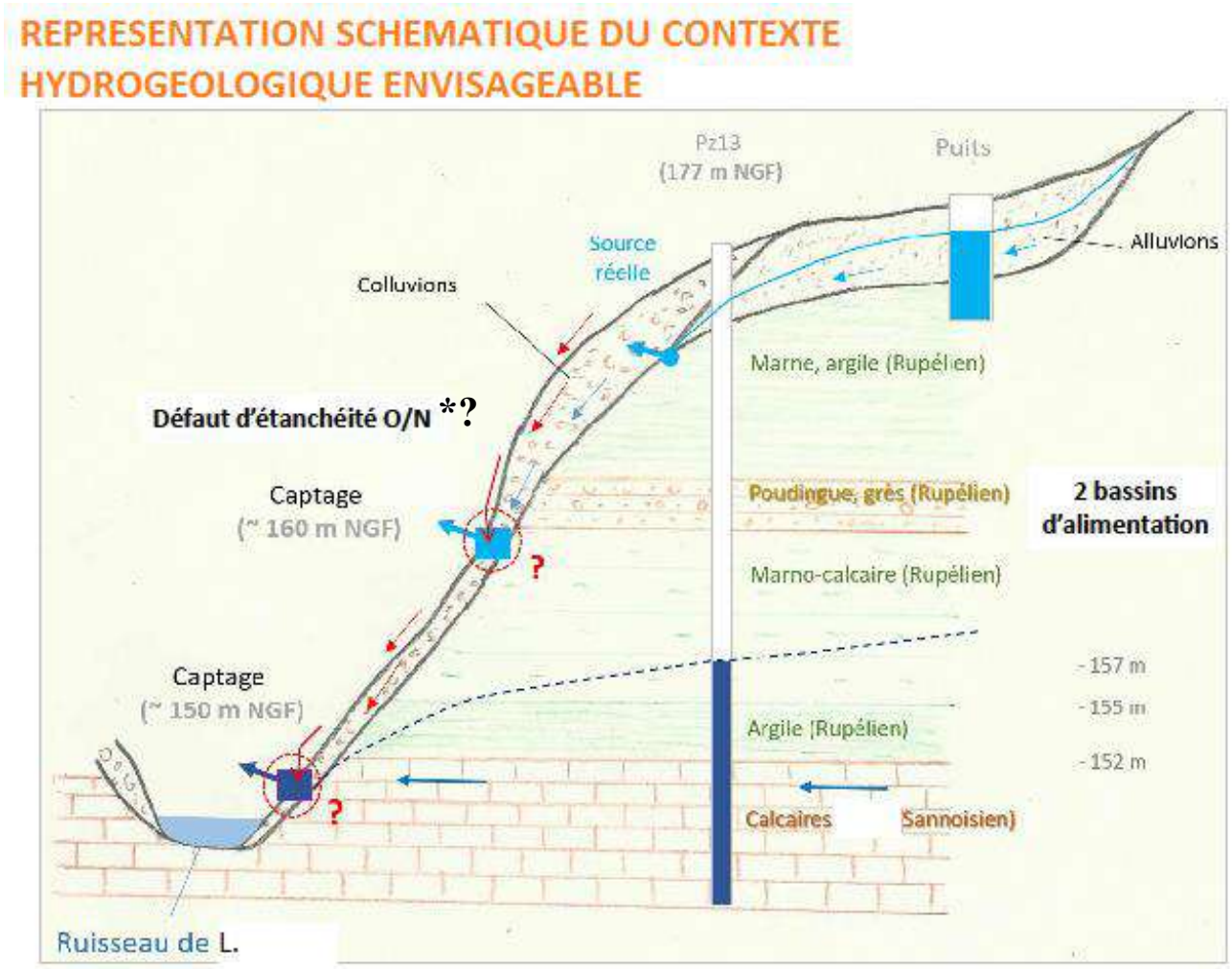
La source de G. (BSS002GTED) intégrée au suivi qualitatif de la masse d'eau FRH076 des molasses du bassin de Z est située sur la commune de Bus... Cet ancien captage d'eau potable sourd à mi-pente d'un talweg boisé relativement abrupt en rive gauche du ruisseau L. Les coordonnées indiquées dans les différents rapports consultés sont concordantes avec celles mentionnées dans la BSS (XL93 = 616 397 m et YL93 = 6 298 317 m).

[…]

A noter par ailleurs que la visite de terrain réalisée le 28 avril 2018 a permis d'identifier deux ouvrages situés à des cotes topographiques différentes (de l'ordre d'une dizaine de mètres). Ces ouvrages n'ayant pas été ouverts et diagnostiqués à l'occasion de la visite de terrain et en l'absence d'informations mentionnées dans les documents disponibles, la question se pose de l'existence d'une ou de deux venues d'eau. En effet, il pourrait s'agir d'une unique venue d'eau captée dans l'ouvrage du haut (le second ouvrage situé plus bas ayant uniquement un rôle de collecteur ou de brise charge), ou de deux venues d'eau captées dans chacun des ouvrages (sachant que l'ouvrage n°1 se déverse dans celui du bas par l'intermédiaire d'un tuyau semi-rigide non enterré). Cette seconde hypothèse sous-entend l'existence potentielle de niveaux aquifères sensiblement différents. (cf. schéma ci-après).

L'absence de donnée fiable et consolidée, et les imprécisions identifiées dans les différents documents disponibles engendrent de fait des doutes et incertitudes quant aux interprétations proposées, notamment vis-à-vis de la caractérisation des conditions d'émergences de la (des) source(s) de G. En effet les informations concernant le rôle réel des deux ouvrages observés, leurs cotes altitudinales, et leurs conditions d'émergences conditionnent l'origine de la (les) ressource(s) capté(es) et le fonctionnement de l'(des) aquifère(s) associé(s).

Schéma



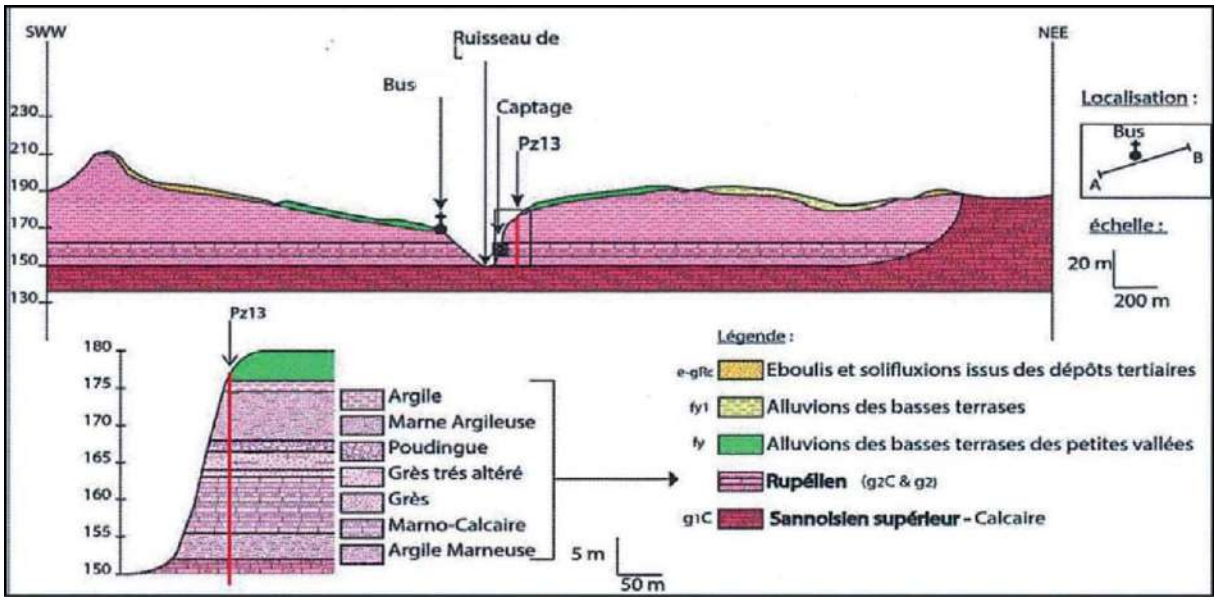
*** Oui/Non**

[…]

Dans l'objectif de préciser le contexte géologique de la source de G, des investigations de terrain par sondage (Pz13) et par tomographie électrique ont été réalisées lors de la phase 2 du rapport AXXXX/B. Les formations géologiques reconnues à l'amont de la source sont identifiées de la façon suivante (Figure ci-après) :

- 0 à 1 m (177 à 176 m NGF) de limons graveleux
- 1 à 3 m (176 à 174 m NGF) d'argiles et graves argileuses (Alluvions)
- 3 à 8,5 m (174 à 168.5 m NGF) de marnes à passages graveleux
- 8,5 à 14 m (168.5 à 163 m NGF) de poudingue puis de grès plus ou moins altérés
- 14 à 24,5 m (163 à 152.5 m NGF) d'alternances marno-calcaires puis d'argile marneuse
- 24,5 à 30,5 m (152.5 à 146,5 m NGF) de calcaires à passages marneux identifiés du Sannoisien (Calcaires de Z) dans la coupe de la Figure.

Figure – *Coupe géologique SW-NE du secteur de Bus... établie par AL Group au 1/20 000 (Extrait Rapport AXXXX/B)*



3.3. CONTEXTE HYDROGEOLOGIQUE

3.3.1 Ressource captée

Le contexte géologique et hydrogéologique décrit dans le rapport de phase 3 (AXXXX/C) indique que « la source émerge en fond de vallon, à une altitude d'environ 150 m NGF, d'un niveau marnocalcaires du Rupélien (noté g2c), au contact d'un niveau argileux du même âge ». Il est également indiqué que « ces marno-calcaires sont recouverts d'une succession d'alluvions, de marnes, de poudingues, de grès et de marno-calcaires » (représentant 14 m d'épaisseur de recouvrement). Ces niveaux marno-calcaires (d'environ 7 mètres d'épaisseur), ont été reconnus en sondage entre les cotes 163 et 155,5 m NGF.

Le rapport A4 (portant sur le fonctionnement hydrogéologique des points de suivi de la masse d'eau FRH076) mentionne que « la source émerge, à mi-pente, à une altitude d'environ 161 m NGF, d'un niveau grèseux du Rupélien au contact d'un niveau marno-calcaire ». Il est indiqué que « ces grès sont surmontés par environ 8 m de marnes, d'argiles et de limons ». Ce niveau gréseux plus ou moins altéré a été reconnu en sondage entre les cotes 166,5 et 163 m NGF.

Si ces informations, de toute évidence contradictoires, indiquent que la source émerge d'un niveau appartenant à la série molassique, elles induisent de fait de grandes incertitudes quant à la compréhension de la réalité du fonctionnement hydrogéologique de la source de G., notamment en ce qui concerne la (les) ressource(s) captée(s).

Par ailleurs, aucune information n'est indiquée dans les différents rapports consultés au sujet d'arrivées d'eau observées en cours de foration. Seule l'annexe du rapport de phase 2 (AXXXX/B), récapitulant sous forme de fiches les différentes investigations réalisées, mentionne la mesure d'un niveau d'eau. Ce niveau s'établissait le 20 avril 2015 à 19,7 m de profondeur, soit à la cote 157,3 m NGF en fin de foration. Il est indiqué par ailleurs que « la nappe semble être en charge ».

L'absence d'information sur l'observation ou non de venues d'eau lors de la foration du sondage, et en particulier au niveau des bancs gréseux et marno-calcaires identifiés comme étant aquifères, est préjudiciable à l'interprétation. En effet, en tenant compte des incertitudes identifiées sur l'altitude d'émergence de la source (161, 150 m NGF ?), et sachant que 4 jours avant la mesure du niveau piézométrique dans le sondage (le 16/04/2015), le plus fort débit a été mesuré à la source (2,5 l/s), plusieurs cas de figure apparaissent.

Les principaux sont les suivants (voir schéma page 22) :

1) **La source émerge à une cote d'environ 150 m NGF, en considérant qu'aucune venue d'eau n'est apparue dans les 24 m de formations molassiques semi-perméables du Rupélien traversées en forage.** Dans ces conditions, les écoulements de la source seraient issus des calcaires de Z du Sannoisien rencontré à partir de 152,5 m NGF dans le sondage, avec de toute évidence la présence d'une nappe captive. Le bassin d'alimentation de la source serait alors à rapprocher des zones d'affleurement des calcaires de Z, situées à plusieurs kilomètres à l'est du captage. L'aquifère capté appartiendrait aux formations molassiques, mais le bassin d'alimentation serait dans ce cas sensiblement différent de celui proposé dans les rapports.

2) **La source émerge à une cote d'environ 150 m NGF, en considérant que des arrivées d'eau auraient dû être observées lors de la foration du sondage entre 157 et 155,5 m NGF (niveaux marno-calcaires du Rupélien), mais n'ont pas été relevées dans les rapports fournis.** Dans ces conditions, les écoulements de la source seraient issus d'un niveau aquifère marno-calcaire du Rupélien (entre 157 et 155,5 m NGF), et potentiellement des calcaires de Z du Sannoisien rencontrés à partir de 152,5 m NGF et dont la nappe est probablement en charge sous 3 m d'argile. Le bassin d'alimentation de la source serait alors à rapprocher des zones d'affleurement des formations marno-calcaires du Rupélien, voire des calcaires de Z, situées à plusieurs kilomètres à l'est du captage. L'aquifère capté appartiendrait aux formations molassiques, mais le bassin d'alimentation serait dans ce cas sensiblement différent de celui actuellement proposé.

3) **La source émerge à une cote d'environ 160 m NGF, en considérant 1) aucune venue d'eau n'est apparue dans les 14 m de formations molassiques semi-perméables du Rupélien (marnes et argiles) traversées en foration ou 2) des arrivées d'eau auraient dû être observées en foration lors de la traversée des poudingues et grès entre 168,5 et 163 m NGF, mais n'ont pas été relevées dans les rapports fournis.** Le niveau piézométrique dans le sondage ayant été relevé environ 3 m en dessous du niveau de la source, il est difficilement envisageable dans les 2 cas de figure que les écoulements de la source puissent provenir des formations molassiques. Dans ces conditions, les arrivées d'eau de la source pourraient alors provenir de circulations d'eau plus ou moins superficielles au sein des dépôts de pente en relation avec la nappe alluviale contenue dans les terrasses alluviales du plateau. L'aquifère capté n'appartiendrait pas aux formations molassiques (stricto sensu), et le bassin d'alimentation serait vraisemblablement réduit au bassin versant topographique de la source.

4**) La source émerge à une cote d'environ 160 m NGF, en considérant d'une part, que des arrivées d'eau auraient dû être observées en foration lors de la traversée des poudingues et grès entre 168,5 et 163 m NGF mais n'ont pas été relevées dans les rapports fournis et d'autre part, que le niveau piézométrique mesuré dans le sondage se situe au-dessus de 168,5 m NGF (et non à 157,3 m NGF comme indiqué dans les rapports fournis).** Dans ces conditions, les arrivées d'eau de la source pourraient alors provenir des niveaux gréseux des formations molassiques du Rupélien avec une zone d'alimentation de la source à rapprocher des zones d'affleurement de ces formations.

[...]

6) **Le captage de la (des) source(s) est vieillissant ou mal réalisé. L'étanchéité du (des) ouvrages n'est pas assurée vis-à-vis des circulations d'eaux sub-superficielles, voire de ruissellement.** Dans ces conditions, quel que soit le cas de figure précédemment stipulé, l'impact de ces circulations à transfert rapide est susceptible d'altérer sensiblement la qualité des eaux, l'état de l'ouvrage ne pouvant permettre la représentativité d'un quelconque suivi.

Les éléments apportés dans les rapports, et les imprécisions qui y sont relevées ne permettent pas, dans l'état des connaissances actuelles, d'identifier précisément la ressource captée par la source de Bus… En fonction des incertitudes identifiées, plusieurs cas de figure peuvent être considérés. Ainsi, les écoulements de la source peuvent être issus, d'un ou plusieurs niveau(x) aquifère(s) molassique(s) (calcaires de Z, niveaux marnocalcaires, gréseux), de circulations superficielles au sein des colluvions en relation avec les formations alluviales, de plusieurs compartiments aquifères combinés (molassiques et superficiels), voire de circulations de sub-surface.

Dans tous les cas, le bassin d'alimentation de la source est étroitement lié à la connaissance précise de la (des) ressource(s) captée(s). Il peut être sensiblement différent de celui proposé actuellement, du moins ses limites actuelles sont incertaines.

3.3.2 Suivi in situ réalisé au niveau du captage

Lors de la seconde phase de l'étude sur la définition d'une stratégie de surveillance de certaines masses d'eau de type molasses (rapport AXXXX/B), des mesures de débit ponctuelles et continues ont été réalisées de mars à septembre 2015 sur la source de G., variant de 0,7 à 9 m^3/h. Sur cette période, le débit moyen relevé est de 3,9 m^3/h. Une courbe de tarage a été initiée à partir de 5 mesures ponctuelles de débit (de mai à septembre) afin de pouvoir retranscrire les enregistrements automatiques de hauteurs d'eau en débit. Cette courbe est utilisable pour cette période de temps, correspondant globalement à des débits décroissants (de 4,7 à 0,7 m^3/h), mais doit être nécessairement complétée par des mesures de débit en période de hautes eaux ou suite à des précipitations importantes.
Les données de débit obtenues en 2015 montrent des variations relativement fortes, évoluant d'un facteur 13 entre les plus bas et les plus hauts débits mesurés. Le rapport AXXXX/B mentionne que « le débit de la source varie en fonction du cycle hydrologique mais également lors d'événements pluvieux importants. Inversement, le tarissement de la source est observé à l'étiage ».

Ce fonctionnement de la source caractérisé par un débit moyen relativement faible mais présentant d'importantes variations, du tarissement à l'étiage à des augmentations notables de débit lors d'événements pluvieux, retranscrit un aquifère transmissif et peu capacitif comme cela est indiqué dans le rapport AXXXX/B. Ce type de fonctionnement peut être associé à des aquifères superficiels dont la recharge est directement influencée par les conditions climatiques.

Le rapport de phase 3 (AXXXX/A) ne fait plus mention de variations de débit en périodes pluvieuses en indiquant même que ces dernières « sont limitées par un transfert d'eau pouvant être long depuis la surface à travers les formations peu perméables (marnes) à perméables (grès, poudingues, calcaires) ». Cette interprétation est reprise dans le rapport A4 (portant sur le fonctionnement hydrogéologique des points de suivi de la masse d'eau FRH0076) et complétée par « l'indication d'une épaisseur de recouvrement réduite avec l'existence potentielle de secteurs plus altérés voir fracturés en amont de la source ». Ces interprétations contradictoires dénotent probablement de l'incertitude à laquelle elles sont soumises.

Le nombre trop restreint de données disponibles de débit et les informations rapportées dans les différents rapports, parfois contradictoires, ne permettent pas d'appréhender avec certitude le fonctionnement de l'aquifère concerné, en particulier vis-à-vis de sa réactivité aux événements climatiques. Comme mentionné précédemment, au vu des éléments à disposition, la participation de plusieurs compartiments aquifères (à savoir les alluvions recouvrant le plateau en amont de la source, les dépôts superficiels type colluvions présents sur les pentes du talweg et les niveaux aquifères intercalés dans les formations molassiques) contribuant aux écoulements de la source ne peut être exclue.