

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Administrateur

Concours externe 2015

MEILLEURES COPIES

Partie 1

Les informations contenues dans cette brochure
s'appliquent au concours ouvert en 2015.

ASSEMBLÉE NATIONALE
Service des Ressources humaines
233 boulevard Saint-Germain
75007 PARIS

<http://www2.assemblee-nationale.fr/informations-pratiques/concours-et-recrutement>



SOMMAIRE

	Page
Les épreuves écrites du concours	3
Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain	4
Composition portant sur la science politique et le droit constitutionnel.....	16
Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques.....	33
Épreuve de questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques.....	45

Le présent recueil est constitué des copies originales numérisées ayant obtenu la meilleure note décernée par le jury dans chaque épreuve ou, le cas échéant, chaque option.

LES ÉPREUVES ÉCRITES DU CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR

Le concours externe comporte des épreuves écrites d'admissibilité et une épreuve d'admission.

Lorsque les épreuves comportent plusieurs options, celles-ci sont choisies par le candidat lors de l'inscription et **ne peuvent plus être modifiées par la suite**.

I. – PHASE D'ADMISSIBILITÉ

L'admissibilité comporte obligatoirement quatre épreuves communes à tous les candidats et une épreuve à option.

1. Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain (*durée : 5 heures - coeff. : 4*).

2. Composition portant sur la science politique et le droit constitutionnel (*durée : 4 heures - coeff. : 4*).

3. Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques (*durée : 5 heures - coeff. : 4*).

4. Épreuve de questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques (*durée : 4 heures - coeff. : 4*).

5. Épreuve pratique portant au choix du candidat sur l'une des options suivantes (*durée : 4 heures - coeff. : 3*) :

- droit de l'Union européenne,
- droit social / droit du travail,
- droit civil / droit pénal,
- droit administratif.

Cette épreuve a pour objet d'apprécier les capacités d'analyse et de raisonnement des candidats à partir de situations ou problèmes concrets.

II. – PHASE D'ADMISSION

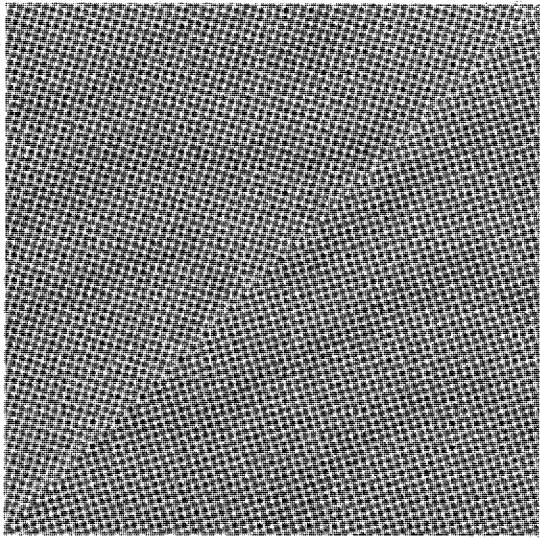
L'admission comprend l'épreuve écrite suivante :

1. Épreuve écrite de droit parlementaire (*durée : 3 heures - coeff. : 3*).

Concours : AdministrateurÉpreuve : Culture généraleCopie n° : 1 / 3

Selon la classification proposée par G. Esping-Andersen, les démocraties recouvrent trois modèles différents d'Etats-Providence, selon leur rapport à l'égalité : le modèle nordique recourt le plus sensiblement à la question des inégalités, en procédant à une importante redistribution des richesses produites au niveau national ; le modèle continental recourt également caractérisé par une importante redistribution, mais les inégalités statutaires restent plus marquées ; le modèle anglo-saxon, enfin, s'accommodait le plus facilement des inégalités, dans l'idée que la richesse produite finit par être profitable à toute la population. Toutefois, au cours des dernières années, la question des inégalités a été au cœur du débat public dans les pays anglo-saxons, comme en témoignent le succès médiatique de l'ouvrage de l'économiste Thomas Piketty, de Capital au XX^e siècle, en 2014 et l'importance de ce thème lors de la campagne électorale britannique en avril-mai 2015 - signe, peut-être, d'une moindre tolérance aux inégalités et ce quel que soit le modèle démocratique envisagé.

Les démocraties sont des régimes politiques construits sur l'égalité en droit de tous les citoyens. Il semble donc évident qu'elles ne peuvent exister en présence d'inégalités statutaires : l'évocation de la démocratie athénienne est aujourd'hui toujours marquée du rappel de l'exclusion des femmes, des esclaves et des métèques.



Mais l'égalité est, pour les démocraties, un idéal qui va bien au-delà de la seule affirmation de l'égalité des statuts juridiques. La source de la légitimité démocratique est en effet, pour reprendre les termes de Max Weber, une domination rationnelle-légale, dont l'une des caractéristiques est que le pouvoir est soumis

aux mêmes lois. Les sociétés démocratiques voient donc dans la notion d'égalité non la seule description du fonctionnement de leur régime politique, mais un idéal régulateur duquel il ne serait possible de s'écarter qu'au prix de la perte de ce qui est au fondement de l'organisation des relations sociales. Or la distinction entre égalité en droit et égalité en fait n'est plus si aisée à tracer dès lors que l'on accepte que la démocratie n'est pas seulement un régime politique mais une organisation sociale et, peut-être, une révolution anthropologique. Toutes les inégalités courent alors le risque d'être perçues comme illégitimes; non seulement les inégalités sociales, les discriminations subies par certaines minorités, mais toutes les différences seraient porteuses, en elles-mêmes, d'injustice. Les démocraties sont donc confrontées à ce paradoxe: continuer à proclamer l'idéal d'égalité qui les fonde, tout en faisant droit aux demandes de reconnaissance des communautés discriminées, au risque de perdre de vue cet idéal premier.

Il importe donc de circonscrire le terme d'"inégalité", entre la simple affirmation d'une égalité juridique entre les sujets de droit et la perception de toute différence comme une injustice. Les démocraties sont-elles en mesure de reconnaître les différences culturelles et de répondre aux demandes de justice sociale sans remettre en

comme l'égalité de tous les citoyens devant la loi ?

Les régimes démocratiques sont construits sur la lutte contre les inégalités, tout en promouvant une conception modérée de l'égalité à laquelle il serait souhaitable de parvenir (I). S'il faut refuser de voir dans toute différence une inégalité à supprimer, les démocraties doivent désormais élargir le champ de la lutte contre les inégalités (II).

*

* *

L'idée d'une égalité juridique entre les citoyens est au fondement des démocraties, qui ont conçu l'égalité des chances comme le moyen de résorber les inégalités sociales.

Les démocraties sont nées de la lutte contre les inégalités statutaires des sociétés d'Ancien régime, mouvement qui s'est prolongé à la période contemporaine (A).

Le refus des sociétés d'ordres est, historiquement, au cœur de la naissance des régimes démocratiques modernes. L'abolition, le 4 août 1789, des "privilèges", c'est-à-dire des "lois privées" destinées à régir uniquement certaines catégories de personnes, souligne de manière emblématique le lien qui entretient la démocratie avec l'égalité. L'égalité des statuts est avant tout perçue comme une libération. La loi de Chapelier qui, en 1791, interdit les corporations, prolonge le mouvement : désormais, toute inégalité de statut est perçue comme illégitime. La naissance seule ne peut être à l'origine d'une différence légale comme l'avait noté Beaumarchais dans Le Mariage de Figaro : "vous vous êtes donné la peine de naître, et rien de plus !", parce ainsi Figaro à l'adresse du Comte Almaviva. L'inégalité n'est pas

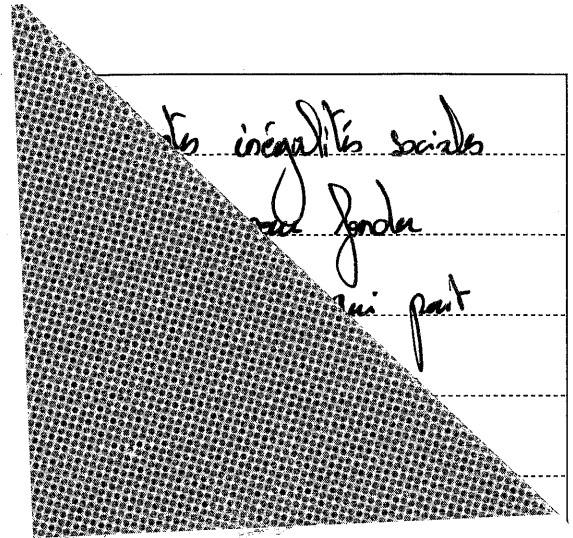
seulement une injustice, elle est une entrave à la liberté. La première revendication des révolutionnaires américains était, non pas l'indépendance à l'égard de la monarchie britannique, mais une égalité de statut. Contre les sociétés d'ordre d'Ancien régime naissent ainsi de nouvelles sociétés qui, malgré les profondes continuités analysées par A. de Tocqueville dans le cas de la France, se construisent sur le principe d'égalité. Pour E. Durkheim, les sociétés démocratiques sont fondées sur une solidarité organique, quand les sociétés d'Ancien régime étaient fondées sur une solidarité mécanique : le fondement du lien social n'est plus l'acceptation des obligations hiérarchiques, mais la conscience d'appartenir à une communauté d'égaux. Le sociologue allemand F. Tönnies opère une distinction similaire en opposant Communauté et Société (Gemeinschaft et Gesellschaft), soulignant le caractère radical qui implique la notion d'égalité entre les individus.

C'est pourquoi le mouvement d'égalisation des statuts s'est poursuivi tout au long des XIX^e et XX^e siècles. Les justifications qui avaient pu être apportées au suffrage censitaire ou à l'exclusion des femmes du droit de vote sont peu à peu passées illégitimes. La peur du désordre, de l'incapacité des dames les plus pauvres, avait conduit à plusieurs modalités de suffrage censitaire sous la Restauration et la monarchie de Juillet. Mais, dès la Deuxième République, le suffrage universel masculin est acquis - et portera au pouvoir Louis-Napoléon Bonaparte. Les résistances face au suffrage féminin furent plus longues, notamment parce que les républicains radicaux, au pouvoir au début du XX^e siècle, craignaient l'influence supposée de l'Eglise sur les femmes influencables. Mais l'idée d'égalité, toujours affirmée par la République, et appuyée par l'égalisation des

Concours : Administrateur

Épreuve : Culture générale

Copie n° : 2 / 3



conditions entre hommes et femmes sous l'effet de la révolution industrielle et du choc de la Première Guerre mondiale, a rendu inaudibles les réquis opposés au droit de vote des femmes, même s'il a fallu attendre 1944 pour que ce dernier leur soit accordé. Les dernières inégalités juridiques qui subsistaient ont été peu à peu supprimées dans les années 1950 et 1960 (autorisation du mari pour la signature d'un contrat de travail ou l'ouverture d'un compte en banque notamment).

Les communautés discriminées ou les populations vivant dans un régime de ségrégation dans des démocraties se sont également appuyées sur l'idée d'égalité pour fonder leurs revendications. Le mouvement des "droits civiques" aux États-Unis dans les années 1960, mené par Martin Luther King, avait pour principale revendication l'absence de différenciation selon la couleur de la peau. C'est parce qu'il s'appuyait sur l'idéal proclamé d'égalité que ses revendications ont pu être entendues.

Au terme d'une lutte plus âpre, le régime d'apartheid en Afrique du Sud a également cédé à la force des revendications du parti mené par Nelson Mandela en 1991 : il semblait alors inconcevable qu'un régime organisant juridiquement la distinction de plusieurs catégories de citoyens soit considéré comme démocratique.

Toute difficile
lutter, mais les dés
inégalitaires (II)

L'idéal d'égalité proclamé par les démocraties demeure cependant un principe d'égalité des chances, qui peut s'accommoder d'importantes inégalités sociales (B).

L'idéal démocratique n'est pas l'égalité des conditions. L'article premier de la

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 proclame ainsi que "les hommes naissent libres et égaux en droit" et que "les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune". C'est admettre que les distinctions sociales demeurent, quoique désormais régies par un principe démocratique et non l'appel à une transcendance. L'égalité proclamée est en fait surtout une égalité des chances, telle qu'elle a été théorisée tout au long des XIX^e et XX^e siècles, notamment face à la critique communiste revendiquant une égalité des conditions. Au XXI^e siècle, cette notion demeure encore au fondement du pacte républicain - elle a ainsi été réaffirmée par loi de 2004 sur l'avenir de l'école. L'idéal de la République est symbolisé par l'organisation de concours pour l'entrée dans la fonction publique, qui représentent la traduction concrète de ce principe : chacun a les mêmes chances et doit se distinguer selon son mérite. Les inégalités résultantes sont dès lors acceptées, pourvu que la procédure de sélection soit juste et transparente. Les inégalités de départ sont ainsi prises en compte, par exemple au travers de la règle du "tiers temps" qui permet aux personnes souffrant de certains handicaps de disposer d'une période de temps supplémentaire.

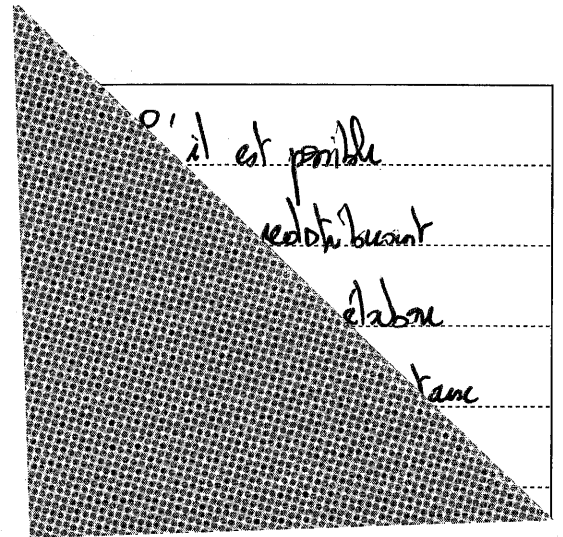
Certains philosophes libéraux ont pu justifier d'importantes inégalités sociales au nom de la prééminence du concept de liberté sur celui d'égalité pour fonder la démocratie. Tocqueville aurait le premier mis en évidence la tension qui peut exister entre les deux idéaux qui sont au cœur de la démocratie. Mais ce sont des philosophes américains de la seconde moitié du XIX^e siècle qui ont accentué cette opposition. Pour F. Hayek, l'égalité doit être comprise strictement comme une égalité juridique et l'Etat ne doit pas se préoccuper d'intervenir dans la réduction des inégalités sociales : les inégalités sont, pour le philosophe, principalement dues à l'institution de la famille, qu'aucun régime libéral ne peut se proposer de supprimer. Or toute intervention de l'Etat dans la réduction des inégalités sociales comporterait une perte fatale par laquelle les citoyens s'habitueraient à abandonner une part de leur liberté au profit d'une égalité des conditions. Pour les philosophes libéraux, comme R. Nozick, un régime libéral ne peut définir ce qu'est la justice ou le bien commun vu par les citoyens en présence d'une société pluraliste. L'Etat devrait donc se contenter d'établir l'égalité sur la ligne de départ, les inégalités finales étant justifiées si elles sont le résultat d'un libre accord des vœux des individus.

Le principe d'égalité est au cœur des justifications de la démocratie, même pour les penseurs qui, comme Hayek et Nozick, acceptent des inégalités importantes. Mais son extension à toute différence injuste de nuire à l'idéal démocratique d'une vie en commun.

Toute différence ne constitue pas une inégalité contre laquelle il faudrait lutter, mais les démocrates doivent désormais interroger la persistance de pratiques inégalitaires. (II)

L'égalité est au cœur d'un processus visant d'égalisation des individus, ce qui peut susciter la crainte d'une uniformisation ou d'une absence de hiérarchisation entre les principes démocratiques. (A)

La critique développée par Montesquieu, puis par Tocqueville, de l'égalité, a été reprise en ce début de XXI^e siècle par des philosophes et sociologues qui soulignent le risque d'un refus de toute différence au nom de l'égalité. Ainsi Dominique Schnapper, dans son ouvrage De l'esprit démocratique des lois (2014) s'interroge sur l'appel à la notion d'égalité qui semble bénéficier d'une légitimité incontestable. Lorsqu'une communauté demande à bénéficier de droits au nom de l'égalité, sa demande semble inductiblement vouée à être reconnue. Le droit au mariage pour les personnes homosexuelles serait un exemple de la force de ce principe, sur lequel on ne s'autorisait plus de réflexion. L'appel exclusif à la notion d'égalité risquerait également de ne laisser comme seule entité légitime que l'individu, détaché de toutes les obligations hiérarchiques vécues comme des injustices. C'est la thèse que développe notamment Olivier Roy en 2006 dans Une folle solitude. Analysant le "fantasme de l'homme auto-constructeur", l'auteur note que l'idée d'égalité, poussée à l'extrême, ne permet pas de penser l'inscription de l'individu dans une ordre, fût-il démocratique, car les hiérarchies nécessaires à la transmission

Concours : AdministrateurÉpreuve : Culture généraleCopie n° : 3 / 3

de cet ordre, ces "institutions invisibles sans lesquelles la société ne fonctionne pas" et que sont "la confiance, l'autorité et la légitimité" sont vécues comme des marques d'inégalité à proscrire, selon la formule de P. Rosanvallon.

D'où la difficulté qui ont les sociétés à mettre en œuvre les mesures dites de discrimination positive destinées à résorber les inégalités persistantes entre groupes sociaux. Les Etats-Unis, pionniers en la matière sous la forme des dispositifs d'affirmative action, ont ainsi rapidement abandonné l'instauration de quotas sur la seule "race" et la plupart des dispositifs ont été abandonnés, même si l'appartenance communautaire peut constituer un critère par exemple pour l'accès à l'université. Il semble en effet difficile pour la démocratie de concilier l'égalité de tous avec l'instauration d'inégalités destinées à supprimer les inégalités sociales antérieures... Certains dispositifs peuvent néanmoins fonctionner, notamment lorsqu'ils sont justifiés par une approche déficiente du mérite. Ainsi, l'instauration des conventions sociales par avec certains lycées situés dans des zones d'éducation prioritaire en 2001 a été jugée conforme au respect du principe d'égalité par le Conseil constitutionnel.

à l'information pour

Une inégalité d'accès a bien été instituée, mais la sélection repose également sur des critères objectifs qui rendent le dispositif acceptable. Enfin, les mesures qui instaurent une inégalité en droit entre les citoyens peuvent être justifiées lorsqu'il s'agit de lutter contre l'image négative de certaines catégories de

la population. Ainsi, la loi du 10 juillet 1987 qui impose aux entreprises de plus de 25 salariés d'embaucher au moins 6% de travailleurs handicapés, permet l'accès à l'emploi d'une catégorie de la population pour laquelle les obstacles sont nombreux et ont largement été acceptés par la population.

La lutte contre les inégalités doit prendre désormais la forme d'une interrogation sur nos pratiques plutôt que sur l'idéal, dès lors qu'il est admis que la démocratie ne peut fonctionner au-delà d'un certain niveau d'inégalité (A).

Rousseau était pessimiste quant à la possibilité d'une démocratie, car, pour lui, un tel régime n'était possible qu'au sein d'un territoire petit, où les inégalités sociales seraient faibles et où le goût du luxe serait peu répandu. La lutte contre les inégalités semble d'autant plus importante dans les démocraties représentatives que, comme dans tout régime, des tendances oligarchiques risquent de créer en faveur des plus puissants et des dans les plus défavorisés. Le thème développé par les penseurs italiens néo-machiavéliques Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca et Roberto Michels semble inviter les démocrates

à se méfier des trop grands écarts sociaux en leur sein. S'il est possible d'éviter la loi d'airain de l'oligarchie, ce ne peut être qu'en redistribuant les richesses au sein de la population. Ainsi, pour John Rawls, qui élabore une théorie de la justice fondée sur le respect des droits et libertés fondamentaux et la situation la plus favorable possible accordée aux personnes les plus défavorisées, la démocratie idéale serait "une démocratie de propriétaires" où les inégalités sociales ne seraient pas trop élevées. Les économistes se sont ainsi intéressés aux effets de l'inégalité sociale et leurs résultats ont mis en évidence que de trop fortes inégalités sociales nuisent à la formation de 40% des personnes les moins favorisées (étude de l'OCDE de décembre 2014) ce qui nuit certes à la croissance, mais également à la démocratie.

Il importe donc d'interroger la persistance des inégalités dans nos démocraties et de se méfier de l'émergence de nouvelles formes d'inégalités qui nuisent à l'idéal démocratique. Le sociologue François Dubet, dans son ouvrage La Crise de l'égalité : repenser les solidarités (2014) invite ainsi les citoyens à s'interroger sur leurs pratiques inégalitaires et identifie une perte d'influence de l'idée de solidarité : Nous voulons l'égalité scolaire, mais la meilleure école pour nos enfants. Il conviendrait dès lors de réfléchir non sur le seul de la réduction des inégalités, trop abstrait, mais sur celui de la solidarité entre citoyens. Enfin, il importe de ne pas laisser apparaître de nouvelles formes d'inégalités, comme les inégalités face aux risques environnementaux qui, ainsi que le note l'économiste Eloi Laurent, touchent également la population, ou les inégalités d'accès

à l'information pour une société qui se veut de plus en plus "correcte".

✱
✱ ✱

Si les démocraties se sont contentées d'un idéal régulateur d'égalité, ce dernier présente désormais certaines limites lorsqu'il est réduit à la seule égalité des chances, qui accepte l'existence d'importantes inégalités. Il ne s'agit donc pas d'identifier toutes les différences comme illégitimes, mais de penser quels sont les domaines dans lesquels ce principe, bien qu'affirmé, ne produit pas d'effets. Les démocraties ont, heureusement, renoncé à l'utopie d'une égalisation totale des individus. Elles ne peuvent néanmoins adopter la position inverse et accepter toutes les inégalités - à l'exclusion des inégalités en droit - au risque de n'être plus constituées que d'individus, et non de citoyens.

Concours : Administrateur - A.N.

Épreuve : Droit constitutionnel

Copie n° : 1 / 5

La vie politique peut-elle être transparente ?

Dès la Révolution française, Saint-Just et Robespierre eurent le projet d'édifier l'assemblée réunissant les députés en une structure intégralement ouverte, d'une taille importante au demeurant, afin que le peuple puisse assister et observer l'intégralité des faits et gestes de leurs représentants. Ainsi l'enigme de la transparence de la vie politique est-elle déjà présente sous la Révolution, digne héritière des Lumières qui portaient eux-mêmes le projet de transparence démocratique, voulant rompre avec l'obscurantisme et le secret sous l'Ancien Régime.

La transparence de la vie politique apparaît en effet au fondement de tout régime démocratique.

la vie politique, au niveau national comme local voire supra-national (institutions européennes), s'entend comme l'organisation des représentants - désignés par le peuple - à la prise de décision des règles

régnant la vie des hommes en société. La transparence revêt diverses formes puisqu'elle désigne, au sens général, la bonne information des citoyens de la prise de décisions politiques, et suppose ainsi non seulement la transparence de règles dans le fonctionnement des institutions et l'accès des hommes politiques au pouvoir, mais également la clarté et la lisibilité de l'action publique, en particulier de normes (d'ou l'adage, "nul n'est censé ignorer la loi").

La transparence de la vie politique dépend non seulement de la transparence du fonctionnement des institutions et de la reddition des comptes - effective - des gouvernants aux citoyens ou à leurs représentants, mais se voit encadrée par des acteurs multiples qui concourent à rendre cette

enquêtes plus efficaces : juridictions, médias
 autorités administratives indépendantes. Le citoyen
 lui-même est désormais invité à contrôler la
 transparence de la vie démocratique dans son
 Etat grâce à divers moyens, que ce soit par
 le recours à diverses autorités administratives
 indépendantes qui garantissent la publicité des
 normes (la Commission d'accès aux documents
 administratifs instituée par une loi du 17 juillet
 1978) ou le contrôle de l'administration (la
 Commission nationale de l'informatique et des
 libertés instituée par la loi du 6 janvier 1978),
 ou par l'émergence des nouvelles technologies
 de l'information.

Toutefois, si de récentes "affaires" ont
 rendu nécessaire de consolider les règles relatives
 à la transparence de la vie politique (notamment
 "l'affaire Cahuzac", qui a favorisé
 l'adoption des lois organiques du 12 octobre
 2013 relatives à la création de la Haute Autorité
 de Transparence de la Vie Publique), cette exigence
 de transparence se heurte à plusieurs limites.
 Certains domaines, dans un régime démocratique,

ne sauraient en effet être sujets à une transparence totale (secretin secret, par exemple). En outre, une transparence excessive de la vie politique n'apparaît ni souhaitable ni faisable, en égal notamment aux dérives dont elle peut porter ainsi qu'à la séparation des pouvoirs et à la stabilité politique.

Dès lors, comment concilier la transparence de la vie politique avec le respect de la séparation des pouvoirs et sans nuire à la stabilité politique ?

Si la transparence de la vie politique est le fondement de tout régime démocratique, elle doit se concilier avec le nécessaire respect de la séparation des pouvoirs et de la stabilité politique (I).
Les règles de transparence de la vie politique se sont progressivement renforcées, assurant désormais un meilleur contrôle de celle-ci, même si elle reste à parfaire dans certains domaines (II).

*

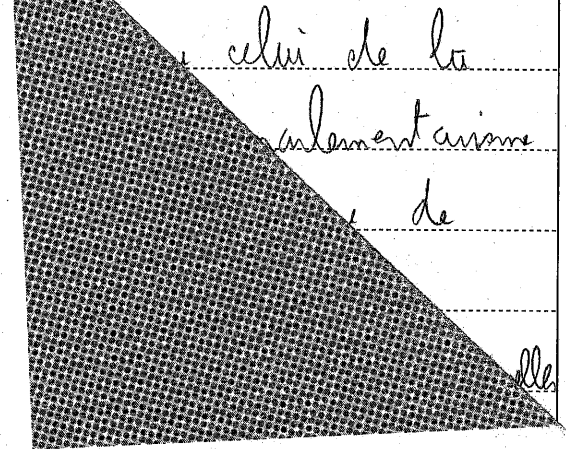
*

*

Concours : Administrateur - A.N

Épreuve : Droit constitutionnel

Copie n° : 2 / 5



La transparence de la vie politique est indispensable au fonctionnement de tout régime démocratique (A).

Des règles claires et transparentes doivent régir le fonctionnement des institutions. La séparation des pouvoirs doit être clairement établie par des règles transparentes de fonctionnement des institutions. Les régimes autoritaires sont en effet marqués par leur préférence pour des règles institutionnelles et obscures. Pour Napoléon I^{er}, une constitution doit : être " courte et claire ". A contrario, une constitution relativement longue peut gêner le fonctionnement des institutions et être complétée par l'inscription des droits dont bénéficient les citoyens. Les régimes autoritaires privilégient ainsi l'obscurité dans les textes constitutionnels ainsi que dans le fonctionnement

pas été à l'heure

même des institutions,
la Constitution de l'an VIII
instituant un pouvoir
législatif réuni en trois
organes - Tribunaux, Corps
législatif, Sénat - au prix
d'un affaiblissement de celui-ci

face à un exécutif tout-puissant. Plus récemment,
la Constitution chinoise de 1982 possède également à
une répartition des pouvoirs extrêmement complexe.
L'assemblée populaire, disposant en théorie du
pouvoir constituant et du pouvoir législatif,
et par ailleurs au suffrage indirect, ne sert
en pratique d'ancien pouvoir, eux-mêmes confiés
à un exécutif protéiforme. De manière générale,
la transparence de la vie politique n'est pas
l'apanage des régimes autoritaires qui cultivent
le secret, d'autant moins des régimes
totalitaires, qui cultivent le mensonge. Pour les
démocraties, l'importance de la clarté du
fonctionnement des institutions n'en est pas
moins cruciale. Pourtant, René Capitant écrivait en
1967 que la Constitution de la II^e République
était « le texte constitutionnel le plus mal

était dans notre histoire, pire encore que celui de la III^e République". En effet, d'un parlementarisme dualiste (orléaniste) institué à l'origine de la III^e République, avec un inévitant frottement, les faiblesses dans l'écriture des lois constitutionnelles de 1875 ont été comblées par la pratique (contournant certes le texte) dans un sens totalement opposé à l'esprit du constituant, d'où l'importance de la transparence dans le fonctionnement de l'institution.

Par ailleurs, la transparence de la vie démocratique doit s'exprimer à travers de règles claires d'accession et de maintien au pouvoir et une reddition des comptes effective et transparente devant plusieurs pouvoirs.

Des règles claires d'accession et de maintien au pouvoir doivent être établies. Outre les modalités de vote tenant au mode de scrutin, la transparence doit s'effectuer au niveau de compte des candidats. En France, la loi de 1988 impose une déclaration de patrimoine au début et à la fin du mandat de chaque parlementaire, devant publier celle-ci afin de prouver qu'il n'a

pas été à l'origine d'un financement indu pendant la
 durée de son mandat. Une loi de 1995 fixe
 par ailleurs des plafonds de financement pour les
 candidats, ne permettant excéder ₣ 500 €
 par personne physique et ne pouvant être financé
 par des personnes morales excepté par un
 parti politique. En outre, la Commission Nationale
 de Contrôle de Campagnes et de Financement
 de la vie politique (CNCCEP), AAI instituée en 2002,
 est chargée d'analyser le compte des
 candidats. Elle peut invalider des comptes de
 campagne pour irrégularités, comme elle le fit
 en 2013 concernant le compte de campagne de
 N. Sarkozy, dont le recours devant le Conseil
 Constitutionnel fut rejeté. De plus, rompant avec
 la souveraineté parlementaire de III^e et IV^e
 République, les règlements de séance, régissant
 l'organisation de celle-ci, sont contrôlés par
 le Conseil Constitutionnel et non plus par le
 Parlement lui-même. Le juge administratif
 contrôle même les marchés publics passés par
 l'Assemblée Nationale dans un but de travaux
 publics (CE, 1999, Président de l'Assemblée Nationale).
 Ainsi la transparence de la vie politique doit-elle

Concours :

Épreuve :

Copie n° : 3 / 5

t assurée par
immunité
ne plus

être effective devant plusieurs pouvoirs. La reddition de compte doit être effective devant les juges, y compris devant les juridictions dites "politiques" comme la Cour de Justice de la République jugeant les actes délictueux ou criminels de ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Elle peut l'être aussi devant le Parlement - concernant l'exécutif - (art. 24 C.), ou encore devant les médias.

Le droit de message du Président de la République peut y concourir, notamment pour les Etats-Unis lors des discours de l'Etat de l'Union ou le discours sur le budget.

Toutefois, la transparence de la vie politique doit concilier avec le respect de la séparation des pouvoirs et de la stabilité institutionnelle (B).

L'enquête
de

la transparence - encadre - de
la vie démocratique peut servir
à la réparation des pouvoirs
et au caractère démocratique
d'un régime. La transparence
ne saurait s'appliquer dans
tout le domaine. Le soutien

est toujours universel et sert, dispose l'article 4 C.
Le même, le vote des représentants est, certainement
à certaines démocraties comme la britannique,
sert (art. 27 C.). Le sert est ainsi garant
de la démocratie, le vote à l'isoles se pratiquant
depuis 1914, mais aussi de la réparation des
pouvoirs et de l'intérêt général car il limite,
dans une certaine mesure, la discipline partisane
des députés. En outre, les nombreuses AAI
participent à consolider la transparence de la
vie politique, notamment la HATVP à laquelle
doivent être envoyés les déclarations d'intérêt et
de patrimoine des ministres notamment,
ont un pouvoir réglementaire limité et subordonné
au pouvoir réglementaire général (11, 1986) et
ne peuvent émettre de sanctions punitives de
droits et libertés (11, 1989; 11, 2009).

La réparation des préjudices est également assurée par des dispositifs tels que la levée de l'immunité parlementaire, qui ne peut être effectuée que par le Bureau de l'Assemblée concernée.

Par ailleurs, la transparence de la vie démocratique ne peut nuire à la stabilité politique. Face aux défis de III° et IV°

Républiques, les commissions permanentes et d'enquête ont vu leurs pouvoirs rationalisés, même s'ils ont été renforcés en 2008. De même, les conditions de jugement en CJR sont restreintes par un double filtre. Aux Etats-Unis, le procédé de recall permettant de destituer un haut fonctionnaire est également strictement encadré.

*

L'enigme de transparence de la vie politique se faisant de plus en plus aigüe, les règles encadrant la transparence ont été renforcées, associant divers acteurs à son contrôle.

*

10 197

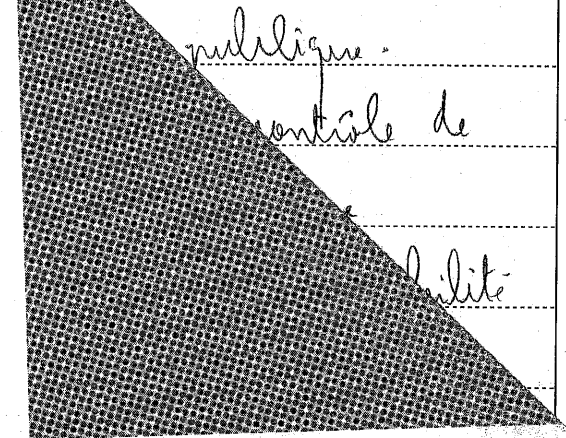
L'enigme de plus en plus forte des sociétés démocratiques concernant la transparence de la vie politique a entraîné un renforcement des règles et du contrôle de celle-ci (A).

Les règles encadrant la transparence de la vie politique ont été renforcées. Depuis les années 1970 et 1980, l'émergence d'AAI a visé en partie à renforcer le contrôle sur la vie politique, particulièrement sur la transparence de l'administration. Des AAI telles que la CADA et surtout la CNIL répondent à des préoccupations de transparence des citoyens, faisant suite pour cette dernière aux révélations du "Monde" en 1974 sur le programme SAFARI, visant à ficher un certain nombre de citoyens auprès du ministère de l'Intérieur. Les lois de 1978 et de 1979 ont été renforcées par l'institution de la HATVP en 1973, dirigée par J-L. Nadal. La législation sur le lobbying est ainsi en plein essor en France, même si elle n'est pas autant structurée qu'à Bruxelles, l'UE faisant face au travail de 4 000 lobbys, ni comme aux Etats-Unis, réglementés depuis 1946, et dont le chiffre d'activité atteint en moyenne 2 milliards de

Concours :

Épreuve :

Copie n° : 4 / 5



dollars par an à Washington. À cet égard, il faut souligner que si le droit pénal français est particulièrement répressif au sein de l'OCDE concernant les sanctions découlant d'une prise illégale d'intérêt (art. 423-12 et -13 du Code pénal), le conflit d'intérêt n'a trouvé une définition légale que dans la récente loi organique du 12 octobre 2013.

Le contrôle de la transparence a également été renforcé par divers autres. Le renforcement des pouvoirs du Parlement, faisant suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, notamment des commissions d'enquête et des commissions permanentes, participe d'un meilleur contrôle de la transparence de l'action de l'exécutif.

En particulier, le contrôle de la gestion de l'État public, suite à l'adoption de la loi

Le statut de
ma

relative aux lois de finances
en 2001, permet de juger
des résultats de l'action
résultante de la vie politique
française. Le compte de
l'Elisée sont par ailleurs
contrôlés par la Cour des

Comptes depuis 2008, le budget étant estimé à
100 M€. De même, l'avis du la Cour des
Comptes au Parlement (art. 47-2C.) et la
publication des Rapports Annuels de Préparation
(RAP) dans le cadre du vote des lois de
réglement permet d'apprécier l'efficacité de la vie
politique et la transparence des moyens et
des objectifs qu'elle se donne.

La transparence de la vie politique est possible
grâce à l'association de plusieurs acteurs, mais
reste certainement à parfaire (B).

Plusieurs acteurs concourent désormais au contrôle de
la transparence de la vie politique. Les pouvoirs de
juger se sont particulièrement développés en
la matière. Ils permettent notamment au citoyen

une meilleure lisibilité de l'action publique.

C'est le cas particulièrement pour le contrôle de la qualité des lois, qui doivent poursuivre le objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité du droit (11, 1999), le principe de clarté (11, 2005), le juge constitutionnel censurant désormais les lois ^{très} complexes (11, 2005).

Le Parlement participe également à cette transparence mais aussi les médias. Enfin, le citoyen peut, notamment à travers les NTIC, exercer un contrôle sur la vie politique nationale. La plupart des institutions et des hommes politiques communiquent à travers ce réseau désormais et informent le citoyen de leur action. Les travaux de l'Assemblée Nationale sont retransmis en direct par télévision et internet.

Toutefois, si la vie politique peut être transparente, certains aspects restent à parfaire. Concernant la gestion des deniers publics, le Com de Discipline Budgétaire et Financière, instituée en 1948, a un pouvoir de sanction trop restreint face à des ministres ou élus locaux, en tant qu'ordonnateurs principaux ou secondaires, qui ne peuvent être passibles de sanction.

Le statut de l'Etat local reste par ailleurs à de nombreux égards imparfait. De même, la transparence de la vie politique européenne n'est que rarement comprise par les citoyens.

Noté d'une organisation relativement complexe dans laquelle trois organes principaux émanent directement ou indirectement de représentants nationaux (Conseil de l'UE, Conseil européen, Parlement européen), l'UE est souvent prise comme une organisation opaque. Malgré les commissions de divers organes, un contrôle budgétaire renforcé par l'institution de la Cour des Comptes européennes dès 1975 et un régime d'incompatibilités strict pour les parlementaires, les règles relatives à la transparence de la vie européenne devraient être sinon renforcées du moins mieux explicitées.

*

Si la transparence de la vie politique est indispensable à tout régime démocratique, elle se heurte à certaines limites comme la séparation des pouvoirs et le respect de la stabilité institutionnelle et politique.

NOTE : /20

Concours :

Épreuve :

Copie n° : 5 / 5

Des "stanineux" (P. Dérouté) à l'affaire des légions
d'honneur (J. Grégoire) en passant par l'affaire du canal de
Panama en 1898, la transparence de la vie politique
est une énigme contemporaine. Elle semble exiger
un compromis entre réparation des pouvoirs et respect de
la stabilité politique, même si elle gagnait à
être plus nette et mieux contrôlée à l'échelon
local ou européen.

Concours : Administrateur 2015

Épreuve : Note de synthèse

Copie n° : 1 / 3

40149

Assemblée nationale

Commission des Lois

Paris, 21 mai 2015

Note à l'attention de XXXX

Objet : situation et pistes de réformes quant aux garanties applicables aux enquêtes et contrôles mis en œuvre par les autorités administratives indépendantes.

Les dernières années ont été marquées par le renforcement et la multiplication des autorités administratives indépendantes en matière de régulation économique et de protection des droits fondamentaux. Or, ce mode d'organisation, conçu pour assurer une certaine souplesse à l'action administrative, est l'objet depuis les années 2000 de préoccupations quant au respect par ces entités des droits fondamentaux tels qu'ils résultent du droit interne et du droit européen de l'Union européenne comme conventionnel.

1

Des questions souvent complexes se posent donc sur le degré de mise en compte par les enquêtes et les contrôles menés par les autorités administratives de principes procéduraux qui, souvent, n'auraient pas vocation à s'appliquer à ces procédures administratives.

Cette note présentera donc :

- l'état du droit (I)
- les imperfections de cette application des garanties procédurales (II)
- des pistes de réforme tendant à un aspect plus net et plus uniforme de ces garanties (III).

I) Les garanties applicables aux enquêtes et aux contrôles effectués par les autorités administratives indépendantes se sont vues renforcées à mesure que les prérogatives de celles-ci grandissaient

1 - la justification de meilleures garanties : des AAI puissantes

La situation et le rôle des autorités administratives indépendantes ont nécessité un renforcement dans l'encadrement de leurs pouvoirs d'enquête et de contrôle. De nouvelles garanties se sont imposées face aux importants pouvoirs de sanction des autorités de régulation notamment économiques (ainsi l'Autorité de la concurrence peut prononcer des peines allant jusqu'à 10% du chiffre d'affaires mondial - document no 307) pour

protéger les entreprises. Ceci est d'autant plus important que ces autorités se voient donner par la loi au 1^{er} janvier 2011 des moyens d'action de plus en plus importants. Ainsi, encore récemment, les enquêteurs de différentes autorités ont obtenu la possibilité de dissimuler leur identité et leur qualité jusqu'au tout dernier moment (la notification des procès). C'est le cas pour les agents de la Commission Nationale Informatique et Libertés suite au décret n°2011-2023 du 29 décembre 2011 modifiant le décret n°2005-1309 (document n°6) ou encore ceux de l'Autorité de la concurrence qui peuvent intervenir dans certaines situations sous des noms d'emprunt (art. L 450-3-2 du Code de Commerce issu de la loi du 17 mai 2014) (document n°4).

- le second élément a été la prise en compte des difficultés des entreprises à faire valoir des droits qui sont plus naturellement attachés aux personnes physiques comme le respect de la vie privée ou du domicile. Or, les entreprises (et de manière générale les personnes morales) sont concernées au premier chef par les fonctions de régulation économique qu'exercent les autorités administratives indépendantes (document n°30).

Aussi, les garanties se sont-elles vues renforcées dans l'organisation de ces autorités administratives indépendantes (2), mais aussi et surtout dans le déroulement des procédures (3).

2 L'organisation des autorités administratives indépendantes garantit mieux l'indépendance de ses membres

• On retrouve ici l'influence de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme sur le tribunal "indépendant et impartial" avec cette spécificité que pour le droit français, les autorités administratives indépendantes ne sont pas des tribunaux.

L'obligation est donc venue du pouvoir réglementaire voire même de règlements intérieurs qui prévoient notamment l'incompatibilité des fonctions d'enquêteur et/ou de rapporteur avec des activités exercées les trois années précédentes dans l'entité contrôlée (c'est ce que prévoit l'article R. 621-33 du Code des marchés financiers s'agissant de l'AMF) voire même ^{avec} tout intérêt même "indirect" comme le prévoit le règlement intérieur de la CNIL (article 53 - document n°3) et le juge sanctionne ^{également} les rapports "anonymes" qui laissent en doute quant à l'impartialité de leurs auteurs (Cass. 29 janvier 2013) ^{document n°18}

• Toutefois, le principe connaît certaines limites justifiées par la distinction que fait le juge français entre AAI et juridictions. Ainsi, le juge administratif estime - encore que la participation du rapporteur au délibéré dans la mesure où celui-ci n'a aucun pouvoir propre au particulier n'est pas contraire aux règles du procès équitable (CE, 31 mai, 2004, Société Etna France) ^{document n°21}

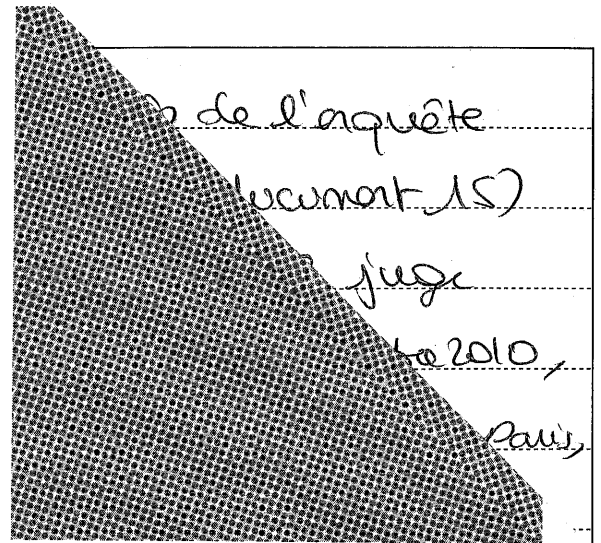
- document n°21

Concours : Administrateur 2015

Épreuve : Note de synthèse

Copie n° : 2 / 3

40149



3. L'extension et le renforcement des garanties dans le déroulement de la procédure constitue l'évolution la plus notable de ces dernières années

• Le juge ^{qui} était traditionnellement réticent ces dernières années d'une part à assimiler la procédure administrative à une procédure juridictionnelle et, d'autre part, à contrôler la phase d'enquête a dû évoluer tant sous l'influence du droit européen que de sa propre initiative. Cela a permis une extension et un renforcement considérables des garanties que l'on peut classer en deux grandes catégories : les moyens de contradictoire dans la procédure et en contrôle plus ou moins de la procédure.

• S'agissant du contradictoire, le droit protège mieux ceux qui font l'objet des procédures :

— ils sont d'abord mieux informés puisqu'ils se voient

d'une procédure contentieuse
de la phase d'enquête
document n° 1
et enfin
de la phase d'instance

notifier les griefs (voir la charte
de réputation de la CNIL
doc n° 7)
ainsi que leurs droits en matière
de recours à tous les moments de
l'enquête ou de la procédure (voir
le décret n° 2005-1309 modifié par
le décret du 29 décembre 2011 par la CNIL
document n° 6)
- le recours à l'arbitrage est mieux

motivé sous l'influence du droit européen et ce bien qu'il ne
s'agisse pas d'une procédure juridictionnelle (Cass. 27 novembre 2013, document n° 18)
(Cass. 25 juin 2014, C.A.M.F.,
document n° 20)
Ainsi, les personnes doivent pouvoir être assistées d'un avocat et même
connaître ce droit conformément au droit communautaire (CJCE, 1989, Dow
Chemical, document n° 13)
- le recours à une liberté de la preuve par l'administration
a été remis en cause par la juridiction judiciaire qui
a consacré un principe de loyauté de la preuve (Cass. Com.
1^{er} mars 2011, document n° 16)

° En matière de contrôle de la procédure, le contrôle est
passé surtout notamment sur la phase d'enquête qui échappait
traditionnellement au contrôle en raison de son caractère
purement administratif. L'évolution est notamment due
à la Convention européenne de droits de l'Homme qui ne fait pas
de distinction entre AAI et juridictions et entre les phases
de la procédure (CEDH, 21 février 2008, Raon d'France - document
n° 10) si bien que le droit français a prévu des contrôles

plus en amont et notamment sur les modalités de l'enquête (Cass, Ass Plén, 7 janvier 2011, Sory-Phillips, document 15) qui doivent respecter les droits de la défense. Ainsi le juge exerce un contrôle sur les saisies de courrier (CA ^{Pau}, 9 septembre 2010, ITS) ou sur la loyauté des auditions par les enquêteurs (CA ^{Pau}, 10 mai 2010, Kelly, cité par document n°29). Cette évolution concerne aussi l'autre juge de contrôle des AAI qui a tiré toutes les conséquences de la jurisprudence européenne dans la demande délicat des visites domiciliaires qui font l'objet d'un contrôle de leurs modalités au regard de leurs finalités (CE, 6 novembre 2009, Interconfert, document n°23).

*

*

*

II) Le système connaît encore certaines imperfections dues à la dispersion des méthodes, à certaines résistances mais aussi à des procédures lentes et discutées

1. Le contrôle reste à parfaire au regard de certains standards notamment s'agissant du juge administratif

• L'extension des contrôles à la phase d'enquête préalable fait l'objet d'une attitude réservée des juridictions constitutionnelle et administrative. Ainsi, elles se refusent à admettre la création

d'une procédure contradictoire ou de contrôle juridictionnel en de la phase d'enquête préalable (CC, 24 octobre 2014, Stephane R, document n°14), les juges refusant d'assimiler phase préalable et instruction en matière de droits de la défense ainsi qu'il ressort de plusieurs décisions qui ne font qu'une application partielle de ces droits (CE, 28 décembre 2009, document n°22 et CE, 15 mai 2013, Société Alternative leader, document n°24). De même, le juge administratif admet au contraire que le juge judiciaire la liberté de la preuve ce qui semble moins respectueux du contradictoire compte tenu des moyens d'une autorité (CE, 16 juillet 2014, Ganem) document n°25

- Pourtant, dans le même temps, les standards européens s'élèvent et font planer un doute sur la conventionalité des procédures les plus avancées, comme la saisine du juge en matière de visite ou de saisie. La Cour européenne des droits de l'Homme estime en effet qu'un recours ex parte facto ne permet pas la garantie d'un droit effectif (CEDH, 2 octobre 2014, Delta Robany - document n°11).

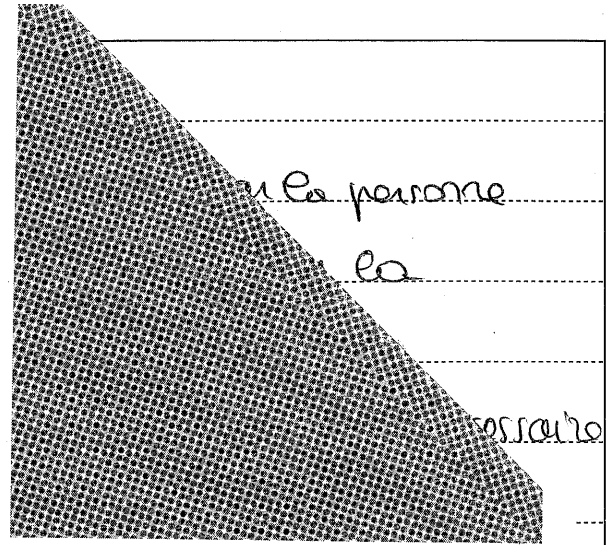
- Enfin, il ne faut sans doute pas trop attendre du droit de la CEDH qui admet des mesures drastiques lorsqu'elles sont justifiées par l'efficacité de l'action des AAI (CEDH, 14 mars 2013, Bornk Holding SA). Le droit interne devra donc

Concours : Administrateur 2015

Épreuve : Note de synthèse

Copie n° : 3 / 3

40149



se doter de ses propres standards en la matière.

2. Le droit du procès équitable applicable aux AAI manque d'unité

• Le dualisme de juridiction en matière de contrôle pose des problèmes de divergences jurisprudentielles dans des domaines non négligeables ce qui ne peut être accepté dans la mesure où il est difficilement justifiable qu'un administré ait une procédure plus favorable parce qu'une AAI dépend d'une juridiction ou d'une autre.

• Certaines initiatives restent trop dépendantes de chaque autorité comme la mise en place d'une charte de l'enquête publique qui est une initiative de l'autorité des marchés financiers qui devrait être partagée par toutes les AAI (document n° 9).

à l'image de ce qui se

- & ref

voire faire l'

ne devrait

avant

• Des décisions récentes d'AAT confirment ce traitement souvent inéquitable et qui manque de lignes directrices. Ainsi, dans une décision très récente, & fait qu'Air France KLM n'ait pas eu accès à certains documents alors qu'elle l'avait eu dans une autre procédure

illustre encore & manque de cohérence de celle-ci (décision du 6 nov. 2015 de l'AMF, document n°22).

III. Des réformes sont possibles pour améliorer les garanties en matière d'enquête et de contrôle des banques
Les autorités administratives indépendantes seront reconnues comme des organes quasi-judictionnels

A) Beaucoup de pistes de réformes peuvent venir de l'adoption des standards juridictionnels pénaux

• Cette évolution est déjà à l'œuvre avec la création d'ordres de mission, de procès-verbaux ou de rapports d'enquête. Il s'agit d'aller plus loin comme le propose le club des juristes (document n°29) à la fois sur ces dispositifs mais aussi sur d'autres.

• en matière d'enquête, il s'agit :

- de rendre l'ordre de mission opposable par la personne contrôlée aux enquêteurs afin notamment d'en apprécier la proportionnalité et, le cas échéant, d'exercer un recours,

- la généralisation de la charte d'enquête semble nécessaire afin de faire connaître tous leurs droits aux personnes concernées. Elle pourrait être l'occasion de réaffirmer certains principes comme la loyauté de la police ou le droit à un avocat.

- il s'agit aussi de limiter certains délais qui portent atteinte aux droits de la défense. C'est vrai de la durée de l'enquête qui ne devrait pas excéder un an mais aussi du délai entre l'enquête et l'engagement des poursuites qui pourrait être limité à un an.

- on peut être plus réservé quant au droit à ne pas perdre pied et sa propre incrimination, qui fait incontestablement partie des droits de la défense devant une juridiction répressive, mais qui interfère difficilement avec le délit d'enlèvement qui est très sévèrement puni. Ce dernier devra alors être révisé.

• en matière d'inschuckler, on peut envisager de mieux protéger le contradictoire également :

- il s'agit de renforcer l'autonomie des autorités qui en charge l'enquête de celles qui assurent l'inschuckler.

à l'image de ce qui se fait dans les juridictions pénales.

- Le refus d'une mesure d'instruction pourrait être motivé voire faire l'objet d'un recours juridictionnel et le rapporteur ne devrait pas pouvoir refuser d'entendre la ou les parties avant la rédaction définitive de son rapport.

2) L'amélioration du contrôle passe aussi par une réorganisation des autorités administratives indépendantes dans leurs rapports avec les juridictions

Tout l'enjeu de mieux motéper le contradictoire au niveau des AAIE tient à la possibilité qui en résulte de soulager son contrôle.

- Une fois les droits de la défense assurés par les procédures au sein de l'autorité, on pourrait envisager la suppression de l'autorisation préalable du juge de la liberté et de la détention tout en maintenant les garanties en matière de recours qui sont exigées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (recours ex ante).

- L'avenir du droit procédural des autorités administratives indépendantes réside aussi dans une unification de ce droit qui pourrait être assurée par un contrôle juridictionnel doté d'une importante expertise (au moins pour ce qui concerne la régulation économique) avec des moyens conséquents et des standards en termes de droits fondamentaux harmonisés à la hausse.

Concours : ADMINISTRATEUR 2015

Épreuve : QRC Economie et finances publiques

20152

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2015

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

**Questions à réponse courte
portant sur l'économie et les finances publiques**

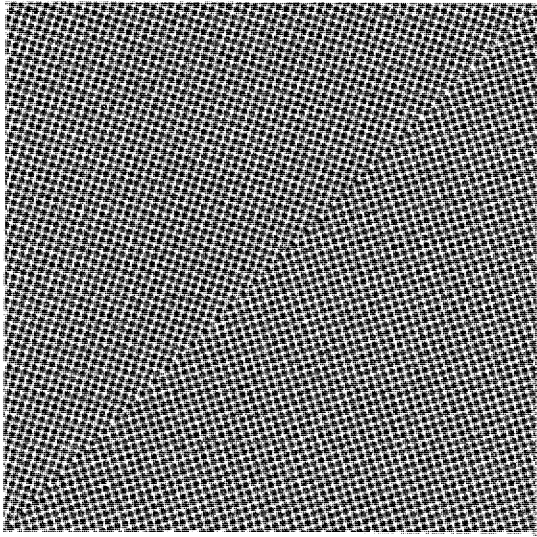
(Durée : 4 heures - coeff. : 4)

CONSIGNES :

- Ne pas dégrafer ce dossier.
- Pour chaque question, la réponse ne doit pas dépasser la place disponible (2 pages avec lignes d'écriture). Aucune réponse rédigée en dehors des pages prévues à cet effet ne sera corrigée.
- Les candidats traiteront toutes les questions.

Nombre de pages : 18, page de garde incluse

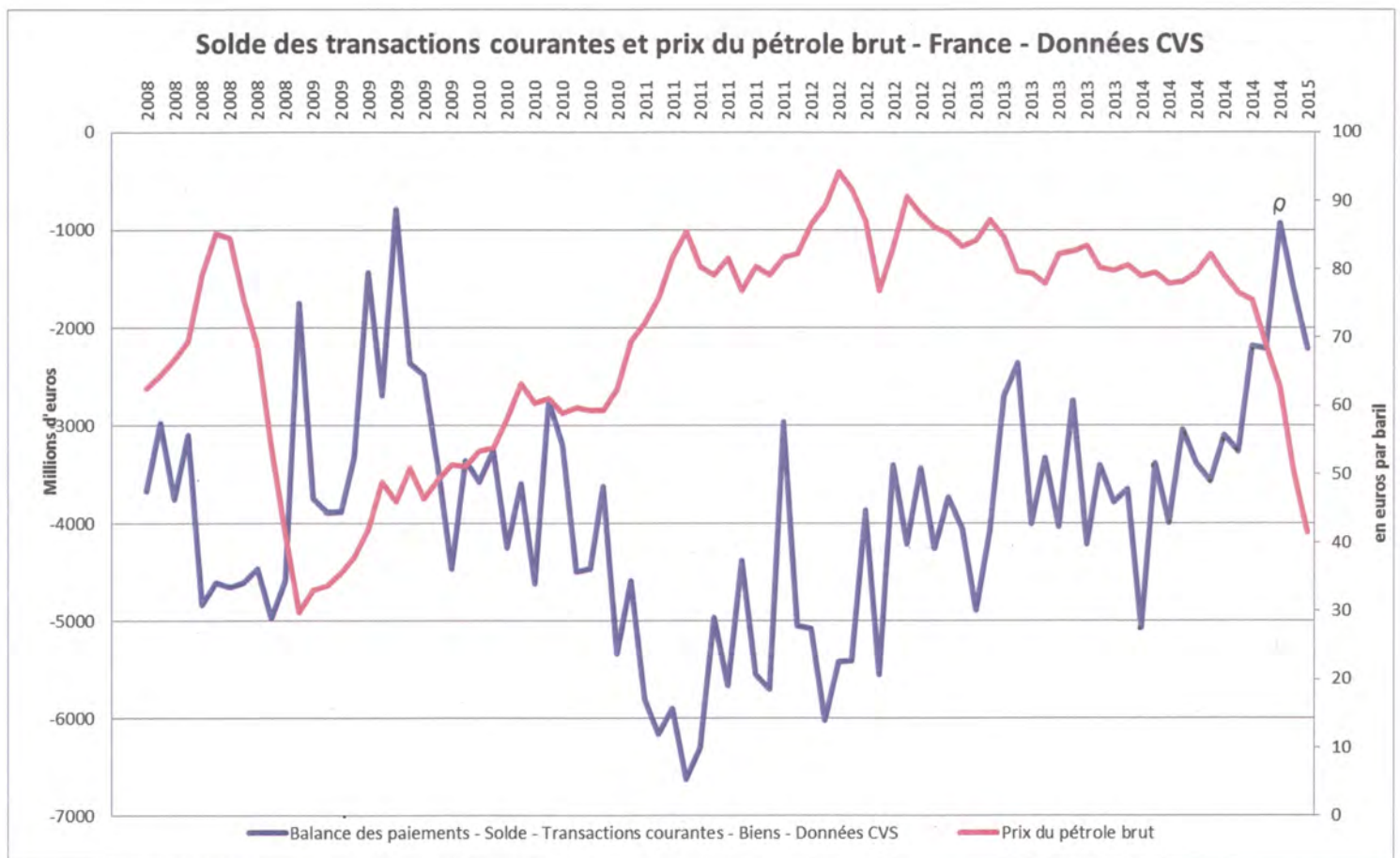
AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE



20152

20152

1. Commentez le graphique ci-dessous.



Source : INSEE

Le graphique ci-contre présente parallèlement l'évolution du solde des transactions courantes (biens) et celle des prix du pétrole brut selon des données recueillies en France par l'INSEE sur 2008-2015. L'apparent parallélisme des deux courbes est trompeur : si la littérature économique a effectivement mis en exergue l'influence du prix du pétrole sur les coûts de production des biens et donc sur les performances du commerce extérieur, le seul prix du pétrole ne détermine pas entièrement l'évolution du solde des transactions courantes. C'est d'ailleurs ce que démontrent les évolutions infra-annuelles du solde étudié.

Il apparaît en effet tout d'abord que l'augmentation du prix du pétrole sur 2009-2013 a contribué à augmenter les coûts de production des entreprises françaises en augmentant la facture pétrolière. Cette augmentation du coût des produits à l'export a affaibli la compétitivité coût française ce que confirment les données qui témoignent d'une dégradation du solde des transactions courantes sur 2008-2014. Inversement, la baisse du prix du pétrole (-8% en 2014) a contribué, toutes choses égales par ailleurs, à améliorer les performances à l'export au T1 2015 (il y a eu effet en temps d'appariement entre baisse du prix des intrants - baisse des coûts de production - augmentation des ventes). Toutefois, le prix du pétrole brut ne peut expliquer à lui seul cette évolution : l'évolution du taux de change et l'évolution de la compétitivité ont également contribué à l'évolution du solde des transactions courantes sur la période étudiée.

La baisse du prix du pétrole intervient en effet dans une période de baisse de l'euro (€) par rapport au dollar américain (\$). Le taux de change de l'euro s'établit effectivement aux alentours de 1,08 en avril 2015 alors qu'il a pu temporairement demeurer entre 1,6 et 1,8. Le modèle MESSANGE du Trésor a montré qu'une baisse de 10% de l'euro par rapport au \$ pouvait entraîner une perte de 0,3 pt PIB la première année et jusqu'à 1 pt de PIB en N+4, ce qui explique notamment la dégradation du

Solde extérieur... Une telle situation permet d'affirmer que le taux de change joue lui aussi, ^{à la concurrence internationale} aux côtés du prix du pétrole, une influence sur les coûts des biens nationaux, exposés et si fine sur la balance des transactions courantes.

L'ampleur des variations enregistrées par l'INSEE sur 2008-2015 - ainsi que la nette évolution du solde des transactions courantes en 2009 - ne permet pas de conclure que les mesures structurelles qui visent à renforcer la compétitivité - prix et hors-prix (à l'image du Crédit Impôt pour la Compétitivité des Entreprises (CICE) en 2014) permettent d'exercer une forte influence sur les performances à l'export, mais ils y contribuent tout de même et méritent à ce titre d'être soulignées puisqu'elles permettent de réduire le coût du travail.

En l'occurrence, deux conclusions prospectives peuvent être tirées des chiffres présentés dans le graphique ci-contre : d'une part que la performance économique enregistrée au T1 2015 (+0,6 pt de croissance, INSEE 2015) sont essentiellement conjoncturelles et que des mesures structurelles sont nécessaires pour renforcer la compétitivité réelle de l'économie française; d'autre part que la volatilité des matières premières et des changes constitue une source de choc d'ampleur importante pour l'économie et de nature dommageable pour elle. Plusieurs pistes peuvent dès lors être tracées pour faire en sorte que le solde du commerce extérieur français (lequel n'a jamais été en excédent sur la période 2008-2015 étudiée) avec -54 Md€ en 2014, puisse avoir un objectif excédentaire à moyen terme (Allemagne : + 257 Md€ en 2014). Ainsi, la France pourrait continuer à renforcer sa compétitivité - prix en réduisant les distorsions fiscales qui pèsent sur le coût du travail et sa compétitivité ^{hors} - prix en investissant dans le haut de gamme où elle bénéficie d'un avantage comparatif (ARBUS et XU, 2012). À ce titre, le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective évoquait les opportunités de la « ^{à l'export} Silva Économique ^{dans une note} » de décembre 2013. Une action diplomatique menée à l'échelle européenne sur la volatilité des matières premières pourrait compléter cette stratégie.

20152

2. Quel est le rôle de la confiance dans la croissance économique ?

Dans sa communication statistique du mois d'avril 2015, l'INSEE relevait que la confiance des ménages et des entreprises restait encore relativement faible et que la légère hausse des investissements s'expliquait largement par des variables conjoncturelles positives. La confiance des acteurs économiques peut se définir comme l'anticipation de perspectives économiques favorables à l'activité et donc aux investissements dans les facteurs de production. Les derniers sont déterminants pour la croissance économique qui - dans une fonction de type COBB-DOUGLAS - relie le facteur capital, le facteur travail (la population) et la productivité globale des facteurs (PGF), laquelle est aussi fonction d'investissements en capital humain. Ici l'ais, la confiance apparaît centrale pour la reprise de la croissance économique à travers les mécanismes qu'elle induit sur ces facteurs.

En premier lieu, si l'influence de la croissance sur l'évolution de la population a fait l'objet de peu d'études économiques et apparaît en réalité dépendante des niveaux de développement (ONU, 2005), l'OCDE dans ses Perspectives Mondiales pour les migrations (2014) relevait toutefois que les mouvements de population du Sud vers le Nord avaient par exemple été ralentis par les difficultés économiques sur 2010-2011 traduisant une confiance au baisse des pays du Sud. Si elles peuvent être déterminantes, Agnes BENASSY-QUEF et al. (2012) relève toutefois que sont encore mal connues les relations confiance économique - démographie.

En second lieu, la relation entre le facteur capital et la confiance apparaît plus développée. Microéconomiquement, la décision d'investir est réalisée par une évaluation du gain attendu (utilité espérée de MORGENSTERN) dans un environnement où le coût et le risque est aussi considéré. La micro-économie distingue également les risques probables des risques imprévisibles (incertitude knightienne) à l'aide de ^{la} loi de GAUSS. Si les perspectives sont positives, si les agents ont une confiance élevée dans l'activité à moyen terme ils peuvent décider d'investir - ou inversement de répartir leurs investissements. A cet égard et à l'ép-

ception notable de la France (ARTUS, 2015), les ménages et entreprises européens ont largement suivi des stratégies dites de désendettement au cours du T4 2014 - T1 2015. Je résume, en dédaignant de mettre en place un assouplissement quantitatif à partir de mars 2015 (BCE, 23-01-2015), la BCE vise à la fois à réhausser les anticipations d'inflation des agents et à orienter les investissements vers des actifs plus risqués. Je rappelle, l'inflation permet elle aussi de contribuer à la croissance dans des proportions le plus souvent considérées inférieures à 5% (BRANCHARD et al, 2011 proposent une cible de 4%). Je résume, KYRIAKOPOULOS et PRESCOTT (1977) ont souligné l'importance de l'indépendance des banques centrales s'agissant de la maîtrise de l'inflation face au pouvoir discrétionnaire et non-coopératif des Etats. En outre, STIGLITZ et WEISS (1981) ont aussi montré que la confiance pouvait jouer un rôle dans l'accès au crédit, des années récentes ont à ce titre montré que la confiance des prêteurs pouvait aussi être excessive et dangereuse pour l'économie réelle (ainsi les primes de risque traduisent-elles la confiance dans la solvabilité; BERNANKE (2004)). La confiance joue donc, in fine, un rôle majeur pour le financement du facteur capital dans l'économie et notamment pour les PME en période de rationnement du crédit (PRELIPRON et VERNON 2008 pour la France).

En troisième et dernier lieu, la confiance influence également la productivité par deux canaux : l'investissement en capital humain dans une économie où le chômage est élevé d'une part et l'investissement en nouvelles technologies et recherche et développement d'autre part. Dans ces deux cas, l'anticipation de difficultés à venir ou de défis à relever encourage l'investissement dans la R&D. La confiance des agents à moyen terme est alors déterminante pour investir conformément aux prévisions de la croissance endogène (ROUER, 1986).

In fine, c'est à travers différents canaux que la confiance joue un rôle catalyseur dans la croissance économique. Elle justifie l'intervention de l'Etat dans la mise en œuvre de mesures de nature à donner confiance aux agents économiques et éviter une épargne excessive (TAYLOR) :

20152

3. Que peut la puissance publique contre le chômage des jeunes ?

QUESTION N° 3

En France, le chômage des jeunes (18-25 ans) touche près de 22,4% de cette classe d'âge en 2014. Il est à la fois déterminé par des causes conjoncturelles qui résultent d'une croissance faible (0,2% en 2014 et 0,6% au T1 2015, INSEE MAIS 2015) et des facteurs structurels en regard au mauvais fonctionnement du marché du travail. Cette situation et les risques de perte de bien-être qui en découlent justifient l'intervention de la puissance publique. Je vous, quels instruments peuvent permettre de répondre aux défis du chômage des jeunes?

L'origine du chômage des jeunes amène à distinguer un chômage conjoncturel qui correspond soit à une insuffisance de demande (KEYNES, 1936) soit à une insuffisance d'offre, et un chômage structurel lié au mauvais fonctionnement de l'appariement sur le marché du travail (PISSARIDES 1979 et MORGENSTERN). Les risques de perte de bien-être s'ajoutent aux conséquences d'une telle situation : creusement des déficits publics, effets d'hystérésis (BLANCHARD et SUMMERS 1998) du chômage avec baisse de l'employabilité et du capital humain (LEHMAN et al, 2004). Ces conséquences sont de nature à diminuer la croissance potentielle par l'effet négatif qu'elles exercent sur le facteur travail et sur la productivité des facteurs. Si la situation est inégalement partagée sur le territoire français (le chômage des jeunes touche plus de 50% des individus dans certaines collectivités d'outre-mer) et si la situation en fonction du diplôme est déterminante, ce phénomène justifie l'intervention des pouvoirs publics.

Certaines politiques publiques ont été mises en place pour lutter contre le chômage des jeunes mais connaissent des résultats limités. Il en est ainsi des « emplois jeunes » dont les études de CAHUC et ZILBERBERG (2004) et les statistiques de la DARES (2006) ont montré qu'ils n'amélioraient peu ou pas l'employabilité des bénéficiaires à moyen terme sur le marché du travail, à l'exception de ceux ayant pu bénéficier d'un emploi dans le secteur marchand ^{aidé}. Des dispositifs divers contribuent également à renforcer les chances pour les jeunes de bénéficier de formations supplémentaires à travers Pôle Emploi, dans la relation d'entreprises pour les moins de 30 ans.

ou encore par le développement de l'apprentissage via les Conseils Régionaux. Cependant, les résultats témoignent des limites de ces dispositifs et appellent à repenser les moyens mis en œuvre dans trois directions : formation professionnelle, réponse du marché du travail et croissance.

Tout d'abord, la formation apparaît comme un « passeport » pour l'emploi pour peu qu'elle réponde aux attentes du marché du travail. Dans son rapport pour 2013, l'CMC rend ainsi compte des études menées par GREGG et al. (2012) dans les pays industrialisés et insiste sur les conclusions d'une étude d'AMEGA et al. (2012) laquelle met en avant la nécessité d'introduire plus en amont les entreprises pour anticiper la demande d'emplois à moyen-terme en termes de qualifications.

Ensuite, pour lutter contre le phénomène structurel et favoriser un meilleur ^{sur le marché du travail} appariement, des réformes apparaissent également nécessaires. BLANCHARD et PILLORE (2011) ont évoqué un contrat de travail unique à droits progressifs. De même, les réformes HARTZ menées en Allemagne entre 2003 et 2005 peuvent permettre de trouver des pistes en matière de gestion renouvelée du service public de l'emploi. Les mesures du Projet de loi "MACRON" vont également dans ce sens, notamment en regard aux dispositifs légaux de rupture du contrat de travail.

Enfin, répondre au chômage des jeunes comme phénomène conjoncturel suppose également de mobiliser les dispositifs qui permettent, demain, de créer des emplois. Dans son rapport de juillet 2014 « Quelles réformes pour la France », le CAE émet ainsi de nombreuses recommandations pour relancer la croissance en menant des politiques de déréglementation des marchés du travail et de biens et services. De nombreuses études ont confirmé les retombées positives de mesures allant dans ce sens pour la croissance, la productivité et l'emploi (NICOLETI et SCARFETTA, 2001 ; BERTRAND et KRANARZ, 2002) qui touchent aussi les jeunes.

La puissance publique dispose d'outils nombreux pour lutter contre le chômage des jeunes. À cet égard, la France pourra s'associer avec ses partenaires européens puisque de premières mesures ont été prises à l'échelle européenne et devront être approfondies.

20152

4. Les collectivités territoriales françaises sont-elles financièrement autonomes ?

La place des collectivités territoriales en France a sensiblement évolué depuis les lois Joffe de 1982-1983 (acte I de la décentralisation) et la réforme constitutionnelle de 2003 qui a consacré l'« organisation décentralisée » de la République (article 1). En effet, les collectivités locales bénéficient d'un principe de libre-administration reconnu aux ^{de la Constitution du 4 octobre 1958} articles 72 et 73, lesquels reconnaissent une autonomie financière mais non une autonomie fiscale. En effet, la libre administration est encadrée par la loi (article 34 C). La Constitution distingue les régions, les départements, les communes et leurs groupements ainsi que les collectivités d'outre-mer (articles 74 et suivants) et le Conseil Constitutionnel a rappelé les prérogatives financières et les adaptations législatives et réglementaires dont ces dernières peuvent faire l'objet (CC, 23/02/2015, M. Pierre T. et autres s'agissant de taxes sur les jeux en Nouvelle-Calédonie). L'autonomie « relative » des collectivités territoriales peut ainsi se présenter comme le résultat entre les pouvoirs et garanties dont elles bénéficient d'une part et les règles et les contrôles dont elles font l'objet d'autre part.

Tout d'abord, si les collectivités ^{territoriales} ne sont pas entièrement autonomes c'est parce qu'elles n'ont que des compétences fiscales limitées sur les impôts locaux (les « quatre vieilles » reprises en partie en 2010) dont elles sont destinataires. Elles ne peuvent pas en effet créer d'impôts et bénéficient seulement d'un pouvoir de taxes encadré. Ainsi, les régions peuvent modifier la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), les départements sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et les communes et leurs groupements sur une partie de la fiscalité locale sur les entreprises. S'agissant de leurs ressources, le Conseil Constitutionnel a indiqué que la libre administration, qui a valeur de liberté protégée (CC, 05/05/2010, Commune de JUNKERBOUE), impliquait que les ^{-doivent} ressources propres ^{des ressources} représentent une part déterminante, évaluée par rapport à des ratios correspondant à l'année 2003. Ils assurent aux collectivités une autonomie financière protégée y compris quand l'État délègue certains de ces compétences. En outre, si le Code Général des Collectivités Territoriales donne une liste de missions et de dépenses dont les collectivités ont la

charge obligatoire, les conseils délibérants restent souverains pour déterminer et conduire des politiques publiques au niveau local.

Toutefois cette autonomie financière locale est largement encadrée par des règles, lesquelles sont contrôlées par l'administration par l'intermédiaire du préfet ainsi que par les juridictions financières, notamment via les Cours Régionales et Territoriales des Comptes. Si comme toutes les collectivités publiques les administrations publiques locales (APL) sont encadrées par des règles de comptabilité (ainsi du « M 76 » pour les communes), les APL doivent se conformer à un strict principe d'équilibre d'une part et par un encadrement de l'utilisation de l'emprunt d'autre part. S'agissant de l'endettement, l'emprunt ne peut en effet pas alimenter la section de fonctionnement mais uniquement la section d'investissement afin que la dette finance exclusivement des dépenses d'avenir. A ce titre, il faut noter que 70% de l'investissement public en 2014 a été réalisé par les APL (INSEE, Comptes nationaux hors 2015) ce qui démontre une autonomie financière non seulement importante mais déterminante.

Ces règles qui s'imposent aux budgets locaux sont contrôlées par le Préfet qui peut, dans plusieurs situations, saisir la Cour régionale des Comptes (CRC) pour les faire respecter. Ainsi un budget en déficit de plus de 5% (ou 10% pour les < 3500 habitants) est automatiquement repris en main par les autorités de l'État. Constituent également des fautes certains vices de procédure ou la non-inscription de dépenses obligatoires. Dans ces divers cas, la CRC est saisie pour proposer une solution. En l'absence de règlement spontané du litige ^{ou avec l'aide de la CRC} par la collectivité territoriale concernée le Préfet peut rendre exécutoire les mesures proposées par la CRC ou s'en écarter en motivant sa décision.

Autonomie en partie protégée par la Constitution, l'autonomie des collectivités territoriales n'est pas fiscale mais essentiellement budgétaire. Elle s'exerce dans le cadre de la loi et est largement contrôlée par les autorités de l'État ce qui en fait une autonomie relative.