

CONCOURS EXTERNE
DE CONTRÔLEUR STAGIAIRE DU TRÉSOR PUBLIC

ANNÉE 2001

ÉPREUVE N°2 A OPTION

Durée : 3 heures - Coefficient : 4

RÉSUMÉ AU QUART DE SA LONGUEUR D'UN TEXTE DE CARACTÈRE
GÉNÉRAL OU ADMINISTRATIF POUVANT COMPORTER DES TABLEAUX,
GRAPHES, ETC...

PAGE 2

ANALYSE D'UN DOSSIER DE NATURE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

PAGE 9

A PARTIR D'UN DOSSIER, RÉPONSE À UNE OU PLUSIEURS QUESTIONS
ÉCONOMIQUES ET/OU JURIDIQUES

PAGE 21

Toute note inférieure à 6/20 est ÉLIMINATOIRE

TRÈS IMPORTANT :

Le candidat traitera celui des trois sujets ci-après qui correspond à l'option qu'il a choisie lors de son inscription au concours : **CE CHOIX NE PEUT PAS ÊTRE MODIFIÉ.**

Sous peine d'annulation de leur copie, les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif (nom, prénom, lieu, etc.) sur la partie réservée à la rédaction.

L'utilisation de tout document et matériel est interdite.

Tournez la page S.V.P.

TÉLÉPROCÉDURES ADMINISTRATIVES : LE PARI DE LA CONFIANCE (3 318 mots)

Dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) destiné à préparer l'entrée de la France dans la société de l'information, deux axes concernant le fonctionnement de l'administration étaient annoncés :

- faciliter l'accès des citoyens à l'administration par Internet ;
- moderniser le fonctionnement de l'Etat en mettant l'administration en réseau.

Au-delà des analyses sur les réactions de l'Etat et de l'administration face aux nouvelles technologies et du décalage présumé face à des « citoyens-consommateurs » ou à des « usagers-clients », la confiance que les uns et les autres sont susceptibles de s'accorder nous semble de nature à accélérer ou à freiner l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme moyen de communication et d'échanges.

Le sujet paraît ici sous un angle non pas tant technique et juridique que psychologique et sociologique. Il s'agit de réussir la mutation culturelle des rapports qu'entretiennent les administrations avec leurs usagers, et réciproquement.

S'il est incontestable que l'Etat a depuis le lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information, et à la suite de décisions interministérielles, largement progressé dans l'offre de sites publics et d'aide à l'accomplissement de formalités en ligne, la question de la demande de services reste très peu explorée.

Au-delà des débats importants sur l'accès à Internet et sur le risque de « fracture numérique », la question porte plutôt sur le fait de savoir à quelle(s) attente(s) des usagers-citoyens l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut répondre.

On peut considérer comme un fait certain que les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'imaginer de nouvelles techniques de mise à disposition de l'information publique à un moindre coût. Elles offrent, en outre, la possibilité d'effectuer des démarches administratives à distance par le biais de téléprocédures permettant de s'affranchir de contraintes d'horaires d'ouverture des services publics ou d'éloignement géographique.

Les dispositions législatives et réglementaires récentes relatives à la sécurité juridique des échanges par Internet (art. 1316-4 du Code civil modifié par la loi n°2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique) offrent de surcroît aux échanges dématérialisés des garanties d'authentification des déclarants qui pourraient, à l'usage, se révéler plus importantes que celles attachées aux démarches réalisées selon une forme traditionnelle par envoi postal ou par présentation de photocopies de documents à un guichet.

L'impression générale selon laquelle il faut réduire la « paperasse » pour satisfaire les usagers, qui justifie à elle seule la mise en place de téléprocédures administratives, peut-elle cependant satisfaire leur attente ?

Probablement pas, dans la mesure où l'outil qu'elles constituent n'est qu'un moyen intéressant mais non suffisant.

En effet, à bien y regarder, les usagers-citoyens attendent simplement d'être pris en compte voire en considération, c'est-à-dire être écoutés, respectés et *in fine* servis (ce qui relève bien des obligations du service public). L'exigence de service rendu et l'acceptation de la contrainte du parcours administratif pour y parvenir varient assez considérablement selon que la démarche relève d'une obligation légale sans contrepartie directe mais qui peut même être assortie de sanctions, ou débouche sur une chance d'obtenir un avantage ou de voir un droit reconnu.

Dès lors, une offre de services peut ou non être adaptée selon le « vécu » de l'utilisateur et non en fonction des seules facilités offertes.

Autrement dit, la revendication de reconnaissance et de prise en compte citoyenne des « administrés », des « assujettis » et autres « allocataires » ou contribuables de ce pays ne peut être satisfaite par une offre de téléservices, dès lors que celle-ci ne s'accompagnerait pas d'une transformation des rapports avec l'administration.

Il apparaît, en effet, que les citoyens souhaitent pouvoir maîtriser les processus et comprendre globalement la logique dans laquelle ils s'engagent. De la même manière, l'utilisateur veut saisir d'abord la nécessité, puis les tenants et aboutissants de sa démarche, les causes et les conséquences pour lui et sa famille d'une action comme d'une abstention.

Un dispositif d'accompagnement trop pesant peut également être jugé comme infantilisant, tout comme sont jugés insupportables les renvois vers une médiation quasi obligatoire face à des procédures complexes. C'est ici le citoyen qui apparaît derrière l'utilisateur. Plus la situation personnelle est délicate ou difficile, moins la condescendance, voire l'opacité administrative sont supportées.

Les efforts de l'administration doivent donc tendre, nonobstant les **moyens** physiques employés, à mieux informer et à permettre d'engager une démarche administrative respectant ce désir de reconnaissance et d'exercice et de la citoyenneté.

C'est donc à un effort qui va bien au-delà de la mise en place des technologies de l'information et de la communication (TIC) que l'administration se trouve confrontée.

Il s'agit en même temps, grâce à l'opportunité de réflexions d'ensemble favorisées par l'apparition des technologies de l'information et de la communication dans l'univers administratif, d'analyser et de repositionner les relations administrations-usagers-citoyens.

On a beaucoup écrit pour fustiger l'introduction de l'informatique dans les processus administratifs, en constatant que très souvent l'outil a été plaqué sur des pratiques et des circuits existants qui n'ont nullement été réformés par son introduction.

Le même risque guette l'introduction d'Internet dans les relations entre administrations et usagers.

En même temps, les nouvelles technologies de l'information et de la communication diffèrent de l'informatique de gestion des années 1970-1980 en ce qu'elles impliquent directement l'utilisateur qui est à l'initiative de leur emploi, tant pour s'informer que pour adresser un courrier ou une demande à l'administration.

Il s'agit peut-être là d'une chance de voir les chaînes de traitement des dossiers effectivement affectées par l'usage de télédéclarations et par une information plus accessible à tout un chacun sur ses droits et ses obligations face à une administration.

La Commission pour les simplifications administratives (COSA) a pu constater les effets de la mise en ligne sur le portail service-public.fr des fiches « Vos droits » décrivant, pour les démarches les plus courantes des particuliers, les textes applicables, la démarche à accomplir, les pièces et formulaires à produire. Gare aux guichets, mal informés, refusant les pièces présentées ou en réclamant de différentes ! L'internaute est prompt à faire part de son désaccord. En réponse à ces dysfonctionnements, il a fallu proposer que les différents guichets d'accueil du public puissent eux aussi accéder à la base d'informations que constitue service-public.fr. La question se pose alors de savoir si le guichet d'accueil doit être directement relié au portail et à tout autre site public d'information ou si le seul « chef » peut être habilité à disposer de cet accès. La réponse à apporter paraît claire : tout agent doit bénéficier de cet outil au risque de déstabiliser des processus bien établis selon lesquels seul le responsable décide et apprécie les situations.

L'afflux de plus en plus important de courriers électroniques pose les mêmes questions sur les modes d'organisation, les méthodes et les circuits de traitement. Que faire du principe hiérarchique, des délégations de signature lorsqu'un agent peut directement se voir adresser un *e-mail* ?

A l'inverse, les services les plus motivés par le développement d'outils Internet ont dû, en parallèle, réfléchir au moyen d'éviter qu'une fracture numérique ne s'installe en défaveur de certains de leurs publics. Cette réflexion est aujourd'hui accompagnée au niveau interministériel, mais ne peut exempter chaque service d'imaginer ses propres réponses en termes d'offres d'accès.

S'agissant du traitement même des dossiers des usagers, plusieurs écueils sont à éviter.

Trois problèmes doivent trouver des réponses pertinentes :

- D'abord, il s'agit de maintenir des accès pluriels à l'administration. Le vecteur électronique ne peut être vu uniquement comme une alternative au déplacement à un guichet. Il ne peut s'imposer comme seul mode de communication sans risquer d'exclure certaines personnes qui ne pourront accéder à Internet.

Cet outil permet de s'informer avant l'accomplissement d'une démarche, afin que celle-ci soit la plus rapide et la plus fructueuse possible. Il ne peut cependant être exclusif d'autres modes d'information. Il permet de suivre sa démarche, de prendre un rendez-vous et d'aller à bonne date retirer le titre demandé.

- Ensuite, il faut prévenir toute rupture d'égalité dans le traitement des dossiers qui ne peuvent faire l'objet de discrimination dans la file d'attente selon leur mode d'acheminement. Il s'agit d'éviter l'accélération du traitement des dossiers « TIC » à la faveur ou à la défaveur des déclarants-internautes.

- Enfin, il convient d'anticiper une absence d'interopérabilité des dispositifs publics. Il s'agit ici d'éviter que chaque service établisse ses propres normes d'échange imposant aux internautes de disposer des outils compatibles pour communiquer avec l'administration. La multiplication de choix technologiques distincts pourrait *in fine* à imposer aux internautes l'achat de licences multiples induisant des coûts disproportionnés et très décourageants.

Mais ces préoccupations juridiques et techniques ne doivent pas à elles seules occuper les responsables des cyber-services publics, sous peine de les voir oublier leurs propres troupes trop ou mal sollicitées et peu organisées pour faire face à ce qu'elles risquent d'analyser comme une nouvelle mode venant perturber le bon fonctionnement habituel des services.

Tout au contraire, les NTIC peuvent être porteuses d'une évolution culturelle pour les services. C'est en ce sens que le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat a pu évoquer le « pari de la confiance ». Il a notamment appelé à une évolution des administrations qui ne doivent plus traiter les usagers comme des fraudeurs en puissance dont elles exigent mille et une preuves sous forme de divers justificatifs de situation. Or, précisément, la dématérialisation de pièces justificatives reste peu accessible au grand public. Dès lors, les exigences de dépôt de pièces justificatives constituent un obstacle au développement des téléprocédures.

C'est la pratique de l'administration tendant à mettre systématiquement la preuve à la charge de l'usager, dans un réflexe de contrôle *a priori* et systématique, qui doit être révisée. C'est aussi, et par voie de conséquence, un fonctionnement fondé pour l'essentiel sur une politique de « guichets » et de « files d'attente » qui doit être réformée. De ce point de vue, les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent sans doute l'opportunité de réserver un accueil physique de meilleure qualité aux seuls usagers qui en ressentent le besoin.

C'est donc sans doute à un double pari de la confiance auquel invitent désormais les nouvelles technologies de l'information et de la communication : celui des administrations et de leurs propres agents à l'égard des usagers, celui des usagers à l'égard de l'administration.

Pour gagner le pari de la confiance auquel elles sont invitées, les autorités notamment hiérarchiques doivent revoir en profondeur les circuits et les délégations traditionnels. Cette réflexion doit donc conduire à imaginer d'autres modes de contrôle des dossiers des usagers, probablement par un exercice *a posteriori*. En contrepartie, les agents doivent accepter une plus grande responsabilisation et une relation différente parce que multimodale avec les usagers.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication font émerger deux réalités perturbantes pour les traditions administratives. La première tient à une sorte d'anonymat potentiel du déclarant qui, à défaut du contact direct, devient invisible pour le guichet. La seconde tient au lien direct hors hiérarchie, qu'une transmission dématérialisée peut faire naître entre un usager et un agent, hors la vue de sa hiérarchie c'est-à-dire hors des codes de fonctionnement parfaitement établis jusqu'alors pour traiter dans les formes et sur le fond des dossiers.

Le risque n'est donc pas nul que les agents confrontés à cette double réalité tentent de contrer l'incertitude créée par la nouveauté par une demande reconventionnelle adressée à

l'administré, soit pour le rendre visible, soit pour le réintégrer dans un circuit classique de gestion interne.

C'est donc bien à une révision des postures traditionnelles de ses agents que l'administration se trouve confrontée, sous peine de ne pas entrer pleinement dans la logique des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La réflexion actuellement copilotée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et la COSA sur la mise en place dans tous les services de l'Etat de téléprocédures administratives pour l'inscription aux concours administratifs a montré que cet exercice conduit à revoir entièrement l'ensemble du dispositif d'inscription et de traitement des inscriptions, y compris celles transmises par envoi postal ou par Minitel.

Pour traiter les arrivées d'inscriptions dématérialisées dans le respect du principe d'égalité des candidats, quel que soit leur mode d'inscription, c'est l'ensemble du dispositif propre à chaque concours qui se trouve revu. Dès lors, les services sont conduits à s'interroger, par exemple sur les moyens de relier sans risque d'erreur un dossier dématérialisé et les pièces justificatives transmises par voie postale. Ainsi la question se pose de savoir qui doit vérifier telle ou telle information auprès d'une administration tierce. De la même façon, le moment de la vérification d'une situation est soulevé : doit-on exiger la production des copies de diplômes de tous les candidats, des seuls candidats admissibles ou des seuls candidats admis ? On voit d'emblée non seulement vers quelle solution l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut pousser, mais aussi vers quelle refonte totale des dispositions antérieures le processus peut conduire, que les candidats s'inscrivent ou non par Internet.

C'est l'ensemble des pièces et documents que l'administration a pris l'habitude d'exiger parfois un peu trop systématiquement qui doit être évalué. Le Premier ministre vient de confier à la COSA le soin d'aider les services à procéder à l'évaluation de la liste des pièces justificatives demandées pour chacune des démarches administratives qu'ils gèrent.

Mais se pose la question de leur caractère probant. Que dire en effet des justificatifs de domicile produits par photocopie, d'une facture d'un opérateur de réseau public ou privé qui juridiquement ne prouve à elle seule strictement rien et surtout pas le domicile au sens que donne à cette notion le Code civil.

De multiples exemples peuvent être trouvés, qui démontrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication vont conduire l'administration à revenir aux textes qui fondent son action, à en redécouvrir les logiques et, le cas échéant, à demander au gouvernement et au Parlement de les faire évoluer.

C'est donc à une révision des postures, des pratiques parfois pesantes pour les usagers et juridiquement incertaines que l'administration est confrontée avant de pouvoir devenir une cyber-administration ou plus simplement une administration moderne.

Reste à vérifier que les usagers sont prêts, eux aussi, à accorder leur confiance à une cyber-administration ou à une administration à accès pluriel mais réformée.

Deux peurs sont sans doute à prendre en considération : celle suscitée par une technologie qui viendrait renforcer le sentiment de domination des individus par une administration

omnisciente et omniprésente ; la perte d'humanité dans les relations et l'absence de garantie d'une bonne réception, conservation et utilisation des données individuelles.

Sur le premier point, et malgré la vigilance du législateur relayée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la question se pose de savoir ce que l'administration peut et doit conserver et restituer sur chacun de ses usagers. Plus de vingt ans après la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978, une réflexion ou un débat sur les bonnes pratiques de l'administration serait le bienvenu afin de permettre l'établissement d'un contrat de confiance avec les usagers.

Le stockage et l'exploitation des données individuelles, leur éventuelle mise en commun au sein de différents réseaux administratifs à des fins d'allègement des coûts pour l'administration, des démarches pour l'utilisateur sont probablement à repenser compte tenu de l'état actuel des techniques, des contrôles possibles et du degré d'acceptabilité par les citoyens de ce pays de ces rapprochements. Or, les réponses actuellement apportées, très datées par la loi de 1978, paraissent insatisfaisantes, voire inappropriées. Le moindre des paradoxes, qui a d'ailleurs fait l'objet d'une étude de la CNIL, n'est-il pas de voir aujourd'hui la vie privée de chacun épiée à des fins purement mercantiles par des organismes privés, là où l'administration s'autocensure à un point que les citoyens n'imaginent probablement pas. Ce décalage montre qu'il faudrait rééquilibrer les pratiques des uns, trop attentatoires aux libertés, comme des autres, trop scrupuleux. La rigueur dans la gestion des données peut au demeurant être un argument justifiant l'immobilisme, lequel conduit à exiger du même déclarant la réitération de sa démarche, physique comme dématérialisée, autant de fois que des guichets différents sont concernés par son dossier.

Si les finalités poursuivies par la loi Informatique et libertés restent légitimes, elles peuvent constituer, dès lors qu'elles sont érigées en dogme absolu, un frein puissant aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et à l'allègement des formalités. Au-delà des réflexions qui ont précédé la transposition de la directive communautaire 95/46 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, il convient de s'interroger sur le degré d'acceptabilité d'un assouplissement de la règle de non-rapprochement des fichiers administratifs.

L'avis favorable donné par la CNIL à un rapprochement des données entre administration fiscale et organismes sociaux traités au sein du dispositif Traitement des données sociales (TDS) montre que, sous réserve de garanties juridiques et techniques liées à la confidentialité et à la sécurisation des systèmes d'information, les échanges de données peuvent conduire à alléger les démarches des usagers. Il s'agit cependant de préserver le droit de savoir qu'a chaque usager et de lui permettre de rectifier si nécessaire les informations que détient l'administration et qu'il est légitime qu'elle communique régulièrement pour validation. C'est bien ici le dispositif imaginé pour la déclaration de revenus des personnes physiques qui devrait être préimprimée par la Direction générale des Impôts, au moins pour les personnes physiques disposant d'un statut de salarié, ce qui ne retire rien au droit de chaque contribuable de faire état de données différentes ou manquantes.

Le second aspect destiné à obtenir la confiance des usagers est celui du maintien d'un contact avec les agents de l'administration. De ce point de vue, les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent sans doute améliorer les dispositifs actuels. Ainsi, l'envoi dématérialisé d'une correspondance ou d'un dossier peut donner lieu à un accusé de réception comprenant la communication d'un numéro de dossier ou de

correspondance. Il peut aussi conduire à une proposition de rendez-vous. En tout état de cause, et dans le cadre de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relations avec l'administration, Internet ne doit pas dispenser l'administration de communiquer à l'usager le nom de l'agent chargé de l'instruction ou du suivi du dossier.

Il convient également que la mise en place d'une démarche dématérialisée prenne en compte l'intégralité de la procédure et ne se contente pas de proposer une dématérialisation de la seule demande, laissant ensuite l'usager dans l'ignorance du circuit suivi par son dossier, du correspondant susceptible de lui répondre ou de le recevoir. Mais, inversement, des propositions technologiques qui ne laisseraient aucune place à un contact oral ou *in situ* resteraient tout à fait insatisfaisantes tant en raison de la situation de certaines personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication qu'en raison du caractère totalement déshumanisé de tels schémas qui ne pourraient que renforcer une image trop répandue de l'administration française.

Enfin, bien sûr, les sécurités juridiques et technologiques qui sont en train d'être imaginées dans ce pays constitueront pour le citoyen autant de garanties du respect de l'intégrité des données qu'il communique à l'administration et de sa parfaite authentification en qualité de déclarant, lui évitant de voir sa responsabilité engagée ou sa confiance abusée. Pour autant, et sans minimiser leur importance, ces garanties ne sauraient exonérer les administrations et les citoyens d'un vrai dialogue sur les moyens de rationaliser leurs échanges en les sécurisant, quelles qu'en soient les formes, et de simplifier leurs relations dans un cadre de confiance mutuelle.

L'Actualité juridique – droit administratif
20 juillet/20 août 2001

ANALYSE D'UN DOSSIER DE NATURE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

L'utilisation de tout matériel et de toute documentation personnelle est interdite.

LISTE DES DOCUMENTS

- 1 - Intervention de M. Laurent **FABIUS** lors de l'ouverture de la session ministérielle de l'OCDE, à Paris le *17 mai 2001*.....page **10**
- 2 - Les promoteurs du développement durable ont du mal à passer du discours aux actes (*Le Monde du 12 juin 2001*)page **15**
- 3 - « Les comportements doivent évoluer, y compris dans les pays pauvres »page **17**
(*Le Monde du 12 juin 2001*)
- 4 - « Le développement durable » - Questions-réponses (*Le Monde du 12 juin 2001*).....page **19**

SUJET :

A l'aide des textes présentés, vous analyserez la problématique du développement durable et de sa mise en œuvre.

Tournez la page S.V.P.

1 - Intervention de M. Laurent FABIUS, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Ouverture de la session ministérielle conjointe de l'OCDE

Paris, 17 mai 2001

Mesdames et Messieurs les Ministres,

La session ministérielle spéciale qui nous réunit pendant ces deux journées consacre la participation de l'OCDE aux réflexions de la communauté internationale sur le développement durable. Notre réunion présente un intérêt particulier, que je tiens à souligner d'emblée : elle donne une large diffusion au remarquable rapport de synthèse de l'organisation sur le développement durable ; elle permet un échange nouveau entre les ministres de l'économie et ceux de l'environnement ; elle approfondit notre réflexion commune à un an du sommet de Johannesburg sur le développement durable, rendez-vous décisif une décennie après Rio et au moment même où le processus de Kyoto semble vaciller. En cette période d'incertitudes, le cadre de réflexion large de l'OCDE doit nous aider à mieux baliser notre action future.

Nous le savons, le développement durable est une notion multiforme. Si l'on en revient à la définition qu'en a donnée la commission Brundtland il y a plus de dix ans : est durable tout développement « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». C'est dire le défi fondamental du développement durable : il s'agit d'inventer une nouvelle concordance des temps entre notre action présente et ses conséquences futures, de pratiquer pour l'ensemble de nos décisions une sorte de devoir du long terme. C'est une nouvelle notion de la responsabilité humaine et politique qui est en cause, qui doit désormais prendre en compte les conséquences à long terme de l'action ou de l'inaction présente, et étendre le champ géographique de nos décisions à l'échelle des défis qui sont devant nous, qui concernent la planète toute entière.

Le développement durable suppose à la fois l'affirmation de nouveaux principes - comme celui de précaution ; de nouveaux concepts - comme la notion de PIB vert ; et de nouvelles méthodes, ainsi que le montrent les réflexions sur le taux d'actualisation. Il suppose également la mise en harmonie des trois piliers identifiés par le rapport de l'OCDE.

Le pilier économique : la croissance économique reste plus nécessaire que jamais, tant au Nord, pour réussir le passage de nos économies à l'ère post-industrielle, qu'au Sud, pour accélérer le rythme du développement. Les tentations malthusiennes de « croissance zéro » chères aux théoriciens des décennies 1960 et 70 priveraient nos enfants de vraie perspective d'épanouissement social.

Le pilier social : le développement ne sera soutenable qu'à la condition qu'il soit partagé, qu'il entraîne dans sa dynamique l'ensemble de la société. A condition donc de préserver la cohésion sociale, cette notion particulièrement chère à la France qui a fini par se frayer un chemin dans le vocabulaire international.

Le pilier environnemental : il reste aujourd'hui trop fragile. J'insisterai spécifiquement aujourd'hui sur celui-ci. Non que les enjeux des deux précédents doivent être sous-estimés, mais les réponses qu'ils réclament sont mieux connues. Pour la croissance, outre des politiques macro-économiques actives, nous savons en effet qu'il faut une architecture financière et des interventions concertées pour réduire les risques systémiques, notamment sur les marchés. S'agissant de la cohésion sociale, il est clair que nous avons besoin à la fois des investissements publics notamment dans l'éducation et la santé, de vraies politiques de redistribution, mais aussi de comptes sociaux équilibrés qui garantissent l'avenir de nos retraites. Dans les deux cas, nous devons refuser de reporter sur les générations futures la charge d'un endettement excessif : c'est cela aussi la marque d'un développement durable.

La définition de choix publics, nationaux et internationaux, pour faire face aux défis de l'environnement se heurte à deux séries de difficultés.

La première difficulté porte sur la connaissance même des phénomènes. Elle doit être sans cesse améliorée, mais elle ne doit pas servir de prétexte à l'inaction. La réalité même du changement climatique, pour s'en tenir à cet exemple, a longtemps divisé la communauté scientifique, freinant la décision politique. Ces hésitations sont désormais révolues. Les travaux élaborés lors de la préparation de la conférence de la Haye ont débouché sur des analyses convergentes. Le changement climatique est une réalité incontournable. Ses effets à long terme perturberont à coup sûr la vie quotidienne de millions d'hommes, au Nord comme au Sud, de part et d'autre de l'Atlantique. L'équilibre humain et économique de certaines régions est menacé. Les responsables politiques qui cherchent à justifier par l'incertitude des faits leur refus de mettre en œuvre des solutions nouvelles font fausse route. Bref, la question n'est plus de savoir si changement climatique il y a, mais quelle réponse lui apporter.

Le second obstacle est d'ordre politique. Les bénéfices attendus d'une politique environnementale sont de long terme, les efforts exigés sont immédiats. D'où une attitude parfois contradictoire des différents agents : des citoyens exigeants, mais des ménages qui craignent pour leur pouvoir d'achat ; des entreprises vigilantes, mais des entrepreneurs qui gardent l'œil rivé sur leur compétitivité ; des Etats du Sud en quête d'un développement durable, mais attachés à certains de leurs avantages comparatifs qui peuvent mettre celui-ci en péril ; enfin, ne le cachons pas, des hommes politiques soucieux de l'intérêt général à long terme, mais aussi attentifs à leurs préoccupations électorales de court terme.

Ces dilemmes doivent être surmontés. Je ne sous-estime pas les conflits entre ce que l'on pourrait appeler la raison écologique et la raison économique. Mais, comme la question sociale au siècle passé, la question environnementale peut et doit trouver des réponses qui tiennent compte des données économiques et, de même, le développement économique ne doit plus s'opérer au détriment de ce bien public global qu'est l'environnement. Longtemps, l'utilisation intensive des ressources laissait croire à une nature exploitable à merci. Or, il y a des limites : limites au rendement des sols, limites au renouvellement des forêts, limites aux réserves en eau potable. Il y a des dangers, principalement pour la stabilité du climat et pour la sécurité alimentaire et sanitaire. D'où la nécessité d'accomplir une nouvelle révolution copernicienne : concevoir l'économie et l'écologie ensemble, une économie et une écologie solidaires, respecter le "contrat naturel" qu'exigent de plus en plus les peuples et les faits, comme il existe un "contrat social". Les nouveaux ressorts de la croissance nous y incitent : la richesse des nations, ce ne sont plus seulement du pétrole ou des matières premières, c'est

d'abord et fondamentalement un choix d'investissement dans ces biens de long terme que sont l'éducation, la recherche, la santé, l'harmonie sociale et la préservation des écosystèmes.

En nous appuyant sur le meilleur des mutations en cours, nous avons donc la possibilité de construire un véritable modèle d'éco-développement, source d'emplois et respectueux du futur. Encore faut-il pour cela définir une méthode d'action et des outils d'intervention.

La méthode peut, je crois, se résumer en trois mots : urgence, coordination, accompagnement.

Urgence à agir. Je le soulignais à l'instant, certaines menaces, hier encore

incertaines, se précisent. A cet égard, plusieurs sphères d'actions me paraissent prioritaires :

- la maîtrise des gaz à effet de serre ;
- la lutte contre la pollution de l'eau et pour sa juste répartition ;
- la promotion du commerce équitable. Derrière chaque échange de marchandise, voire de service, il y a aujourd'hui un coefficient d'environnement et de développement durable. C'est pourquoi la meilleure intégration des pays du Sud dans l'échange international doit aller de pair avec l'affirmation de normes environnementales et sociales.
- la préservation de la biodiversité. 20% de toutes les espèces sont aujourd'hui menacées. Si nous ne faisons rien, 50 000 espèces de plantes auront disparu d'ici cinquante ans. D'où un impératif de vigilance à l'égard de la culture des OGM, dont les atteintes potentielles à la biodiversité ont été clairement démontrées.

Coordination dans l'action. Les pollutions globales appellent des réponses globales. Tant pour des raisons d'efficacité environnementale que pour des impératifs de soutenabilité économique. Or, à ce jour, le bilan des actions entreprises des deux côtés de l'Atlantique s'avère très modeste. Le récent désengagement américain du protocole de Kyoto menace l'ensemble du processus. S'il se confirmait, il serait de nature à limiter les résultats de l'action que l'Europe est déterminée à mener en ce domaine, tout en alourdissant son coût. Il faut donc poursuivre le dialogue et convaincre : qu'il s'agisse de la lutte contre l'effet de serre ou de la lutte contre le blanchiment d'argent et les paradis fiscaux, la première puissance mondiale ne peut pas se désintéresser des problèmes de la planète. La coordination internationale doit naturellement être prolongée et confortée par une harmonisation régionale et des mesures nationales. C'est en agissant à ces divers niveaux que l'on parviendra à des résultats significatifs tout en répartissant la charge équitablement.

Accompagnement, enfin. La protection de l'environnement constitue un formidable champ de création d'activité économique et d'emplois, que nous avons seulement commencé à exploiter, et que nous devons encourager : émergence de nouveaux procédés industriels, de nouvelles technologies comme les véhicules à carburant propre, nouveaux emplois par exemple dans les filières de valorisation des déchets ou dans l'amélioration de l'environnement de proximité. La nécessaire internalisation des coûts environnementaux aura cependant des conséquences sur certaines régions, certaines entreprises et certaines catégories de travailleurs ; nous devons veiller à leur apporter soutien et solidarité pour faire en sorte qu'amélioration de l'environnement, compétitivité économique et progrès social aillent de pair.

Les outils d'intervention sont nombreux et doivent être le plus souvent combinés. La réglementation demeure particulièrement adaptée dans des situations d'urgence ou lorsque la pollution est circonscrite. En revanche, la voie réglementaire n'est guère inefficace lorsque les émissions sont diffuses et que les évolutions recherchées sont structurelles. Telle est, par exemple, la problématique du changement climatique. La fiscalité peut alors constituer une voie à envisager, mais en tenant compte de la contrainte de compétitivité des entreprises

intensives en énergie, fortement exposées à la concurrence internationale. C'est la raison pour laquelle les engagements négociés constituent aussi une voie à explorer. Elle peut être efficace quand les agents économiques à l'origine de la pollution sont bien identifiés et faciles à sanctionner. Ces solutions ne sont pas exclusives les unes des autres, et elles auraient avantage à être combinées au sein de chaque grande zone économique.

Le gouvernement français s'est efforcé d'agir de façon cohérente dans ces différentes directions. S'agissant de la lutte contre l'effet de serre, j'ai récemment rappelé l'attachement de la France à la démarche de Kyoto. Dans nos relations avec les pays du Sud, nous entendons désormais intégrer les problématiques du développement durable dans la définition de notre propre aide publique : évaluation environnementale des projets, sauvegarde de l'eau, priorité accordée à l'accès aux soins et à l'éducation. Cette démarche pourrait être reprise et approfondie par l'ensemble des pays de l'OCDE. Au niveau national, en liaison avec les ministres compétents, plusieurs sphères d'action prioritaires ont déjà fait l'objet de mesures significatives : la maîtrise des gaz à effet de serre, la diversification des sources d'énergie et la promotion des énergies renouvelables, la réorganisation des modes de transport. Nous, Français, avons utilisé l'outil fiscal dans une double logique : incitative, pour encourager l'utilisation des carburants non polluants, l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable et le traitement des déchets ; pénalisante, afin de renchérir le coût du gazole et de réduire l'écart de taxation avec le supercarburant sans plomb. Pour les consommations intermédiaires d'énergie des entreprises, il conviendra de choisir la voie la plus adaptée. L'essentiel est de parvenir à un dispositif opérationnel, efficace et juridiquement satisfaisant qui exerce son effet sur les entreprises qui consomment le plus d'énergie sans pénaliser leur compétitivité. J'ajoute le futur projet de loi sur l'eau qui permettra, en application du principe pollueur-payeur, de rééquilibrer la répartition de la charge du service public de l'eau entre les différents usagers (ménages, industriels et exploitants agricoles), en vue d'aboutir à une tarification plus équitable.

D'autres pistes pourront être utilement envisagées au niveau national : par exemple aider la recherche et l'innovation dans les activités de préservation de l'environnement ; certifier un label « vert » pour les produits respectueux de l'environnement ; renforcer les méthodes et la publicité de l'évaluation environnementale dans les projets publics. A un an du sommet de Johannesburg, la France entend agir de façon concertée pour assurer la promotion des politiques publiques qui s'attachent au développement durable.

Cette concertation devra s'exprimer dans le cadre de l'Union européenne. Il est prévu que le développement durable soit au cœur du prochain Conseil européen de Göteborg. Il me paraît essentiel que les Etats de l'Union européenne parviennent à des avancées rapides sur quatre thèmes :

- La mise en place d'un système communautaire de responsabilité environnementale obligeant à une application efficace du principe pollueur-payeur.
- L'adoption d'une fiscalité énergétique : l'Europe a pris du retard sur ce chantier, alors que la zone constitue le bon échelon pour une fiscalité écologique.
- Dès maintenant, nous devons progresser dans la définition d'orientations communes en matière de lutte contre l'effet de serre.
- Enfin, l'intégration du développement durable dans les négociations commerciales de l'OMC. Sur ce dernier point, il s'agit de clarifier les liens juridiques entre l'OMC et les accords multilatéraux sur l'environnement. Les règles de l'échange international doivent respecter les principes fondamentaux du développement durable et permettre la

préservation des secteurs clefs de l'agriculture, de la pêche et du tourisme ainsi que des biens publics globaux que sont les ressources naturelles, l'éducation ou la santé. Les échanges de biens et de services environnementaux entre le Nord et le Sud pourraient être libéralisés en priorité. A terme, il s'agit de bâtir sur un pied d'égalité avec l'actuelle OMC, une Organisation mondiale de l'environnement, chapiteau commun et arche protectrice du nouveau système de régulation internationale des échanges.

A moyen terme, je souhaite la mise en place d'une autorité européenne de l'environnement. S'il est un domaine où une intervention européenne est indispensable, où une approche de nature fédérale - parfois discutée sur son principe - est indiscutable, c'est bien l'environnement. Les problèmes se moquent dans ce domaine des frontières : les solutions doivent donc être capables de les surmonter aussi.

Mesdames et Messieurs les Ministres, chers collègues,

L'OCDE doit prendre toute sa place dans la réflexion commune et la démarche coopérative que la France appelle de ses vœux. Au-delà du rapport qui nous réunit aujourd'hui, au moins trois pistes méritent d'être explorées :

- Faciliter les échanges de bonnes pratiques entre Etats membres dans le domaine des politiques environnementales ;
- Aider à mieux quantifier les coûts liés à la dégradation de l'environnement. Plutôt que de juxtaposer les expertises nationales, il conviendrait de faire converger les efforts de diagnostic et d'évaluation de problèmes communs.
- Aider, enfin, les Etats membres à mettre en place des annexes à leur comptabilité nationale qui permettent d'apprécier l'évolution des ressources environnementales.

Le développement durable constitue un défi majeur pour l'action publique. Il est le souhait profond des populations. En ce début de XXIème siècle, -dont ce sera une des marques distinctives - ce défi est le nôtre.

2 - LES PROMOTEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE ONT DU MAL A PASSER DU DISCOURS AUX ACTES

Le concept devient un marché,
qui fait l'objet d'une forte exploitation marketing

Apparu dans les années 1980, dans les milieux écologistes, le concept de développement durable envahit aujourd'hui les discours des décideurs politiques et économiques, soucieux de répondre à une attente de plus en plus forte de la société civile. Objectif : intégrer dans une même optique des objectifs économiques, sociaux et environnementaux de façon équilibrée. Le rapport Brundtland, remis en 1987 à l'Organisation des Nations unies (ONU), parle d'un développement « qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Mais du discours aux actes, il y a un gouffre qui reste à franchir. « Pour beaucoup de situations environnementales, le feu est au rouge. Autrement dit, la situation a empiré récemment et devrait continuer de se dégrader d'ici à 2020 (...). Il s'agit là de grands domaines de préoccupation, qui appellent une action d'urgence. » Dans un récent rapport intitulé *Les Perspectives de l'environnement*, les experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se livrent à un état des lieux et énumèrent des mesures à mettre en œuvre pour faire en sorte que la croissance économique n'aille pas forcément de pair avec une dégradation de l'environnement.

Une simulation montre que la tendance actuelle n'est pas une fatalité : selon les auteurs du rapport, la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement, l'application d'une taxe sur l'énergie liée à la teneur en carbone des combustibles, et celle d'une taxe sur l'utilisation de tous les produits chimiques permettraient de

diminuer de 15 % les émissions de gaz carbonique des pays de l'OCDE par rapport au scénario de référence, de 9 % les émissions d'oxyde de soufre, et de 3 % les émissions de méthane.

Mais les milieux économiques, qu'il s'agisse de l'industrie ou de l'agriculture, ne veulent pas entendre parler d'une fiscalité écologique ou d'une suppression des subventions. En France, l'écotaxe préconisée par la ministre de l'environnement, Dominique Voynet, s'est heurtée au refus de la part des industriels, relayés par le ministre de l'économie, Laurent Fabius, lui préférant la signature de contrats entre l'Etat et les entreprises.

ENGAGEMENT VOLONTAIRE

Au niveau européen, l'harmonisation de la fiscalité énergétique préconisée par la Commission européenne rencontre, elle aussi, des fortes résistances. Mais si les industriels européens, soutenus par leurs gouvernements, refusent une écotaxe au nom de leur compétitivité face aux Américains épargnés par de telles mesures, ils ne rejettent pas pour autant tout effort.

Les patrons de grandes sociétés françaises, dont Lafarge, Pechiney et Usinor, ont écrit individuellement au premier ministre il y a un an, pour lui faire part de leur opposition au principe d'une fiscalité écologique et proposer à la place la renégociation d'engagement volontaire à réduire leurs émissions polluantes pour la période 2000-2010. Au milieu des années 1990, différents secteurs (verre, ciment, sidérurgie, aluminium, chaux) avaient signé des accords avec la ministre de l'environnement de l'époque, Corinne Lepage.

ge, s'engageant à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2000 en France.

Tous secteurs confondus, les engagements devraient être tenus. Les cimentiers, qui avaient prévu de réduire leurs émissions spécifiques (par tonne de ciment produite) de CO₂ de 10 % en 2000 par rapport à leur niveau d'émission en 1990, feront beaucoup mieux, selon le groupe Lafarge. Les sidérurgistes, premiers émetteurs de CO₂ après le secteur des transports, qui avaient prévu une réduction de 15 % seront de très peu en dessous de leurs objectifs, annonce-t-on chez Usinor. Enfin, le métallurgiste Pechiney déclare avoir fait un peu mieux que ce qui était prévu, soit une réduction de 39,5 % (en valeur absolue) des gaz à effet de serre sur l'ensemble des activités aluminium en France.

Alors écotaxe ou engagement volontaire ? La problématique s'est enlisée en France, aboutissant à un défaut de pilotage politique du dossier. Cette défaillance se fait également sentir au niveau international, en raison des difficultés des pays industrialisés à ratifier le protocole de Kyoto, et de l'opposition déclarée du président américain. Il n'empêche, les industriels ont senti le vent tourner et des initiatives fleurissent pour anticiper les changements à venir, voire imposer les normes de demain.

Initiatives patronales avec le World Business Council for Sustainable Development, un regroupement de 150 entreprises internationales, conjointes avec le Global Reporting Initiative qui associe

des Organisations non gouvernementales (ONG), les Nations unies et des industriels pour promouvoir des critères de développement durable. A l'automne 2000, Pechiney s'est engagé, au niveau mondial cette fois, dans un partenariat Agir pour le climat, aux côtés de sept autres multinationales, chacune se fixant des objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

Parallèlement, le concept du développement durable devient, en même temps qu'une contrainte, un marché - les consommateurs réclament de plus en plus des produits qui répondent à des critères éthiques et écologiques, et fait donc l'objet d'une forte exploitation marketing. « *Le développement durable va entraîner un bouleversement aussi important que les nouvelles technologies de l'information*, anticipe Erice Duvaud, associé chez Andersen en charge du développement durable. *Mais seule une régulation mondiale est acceptable pour les acteurs économiques.* »

Les experts de l'OCDE sont formels : les progrès technologiques ne suffiront pas à corriger les méfaits de la croissance économique sur l'environnement et la santé. Il faudra en passer par « une vérité des prix » qui reflète, dans les pays industrialisés, la prise en compte des coûts environnementaux et sociaux externes.

Le Monde - 12 juin 2001

Entretien avec M. Nitin DESAI, secrétaire général adjoint pour les affaires économiques et sociales aux Nations Unies.

3 - « LES COMPORTEMENTS DOIVENT EVOLUER, Y COMPRIS DANS LES PAYS PAUVRES »

« La question du développement durable, à savoir concilier croissance économique et protection de l'environnement, n'est-elle pas une problématique de pays riches ?

- Mettre en œuvre un développement durable est une nécessité pour tous, et peut-être plus encore pour les pays pauvres. Aux Nations unies, nous essayons de défendre qu'il existe une voie pour le développement économique, social et environnemental. Par exemple, par une meilleure utilisation de l'eau. Ceci est particulièrement vrai dans les communautés rurales, où le développement durable est un besoin central.

» Toutefois, il est vrai que ce concept n'a pas la même portée dans les pays en développement que dans les pays développés. Dans les premiers, les besoins vitaux ne sont pas assurés. Et si vous voulez protéger l'environnement, vous devez aussi montrer en quoi cela permet de satisfaire les besoins fondamentaux, comme se nourrir, boire une eau potable, se loger...

» Dans les pays riches, où ces besoins sont satisfaits, la question est de savoir s'ils peuvent être assurés de manière plus efficace, avec un moindre coût pour l'environnement. La problématique se concentre davantage sur le management de l'environnement et pas sur les besoins de base.

- Quelles peuvent être les différentes stratégies à mettre en œuvre selon le degré de développement des pays ?

- Si l'on considère le domaine crucial de l'énergie, les stratégies ne peuvent être les mêmes pour la bonne raison que les pays les moins avancés (PMA) consomment cent fois moins de kilowatts-heure que les pays riches. Dans les PMA, la consommation par habitant est de

80 kilowatts-heure par an, tandis que dans les pays industrialisés, elle atteint 8 000 kilowatts-heure. Ni l'une ni l'autre situation n'est tenable. La consommation dans les PMA ne permet pas d'assurer les besoins de base, mais celle des pays riches, si elle s'étendait à tous les habitants de la planète, conduirait à un épuisement des ressources.

» Dans les pays du Sud, la question du développement durable n'est pas seulement de savoir comment produire une énergie moins polluante - ce qui est la problématique centrale des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) -, mais elle consiste à se demander comment augmenter à long terme la consommation d'énergie pour cuisiner, s'éclairer, se chauffer, cultiver... sans porter atteinte à l'environnement.

» Les réponses vont forcément être différentes. Mais les méthodes à mettre en œuvre sont très proches : qu'il s'agisse de l'implication et de la participation active des populations ; de la nécessité de les convaincre qu'elles sont responsables des conséquences de leurs actes ; ou du besoin d'adopter des législations adéquates.

- Quels peuvent être les moyens d'augmenter la consommation énergétique dans les pays pauvres sans nuire à l'environnement ?

- Il y a un fort potentiel dans les pays pauvres pour mettre en œuvre des énergies fondées sur le concept de développement durable. On utilise, par exemple dans nombre d'entre eux, le bois comme source d'énergie, le plus souvent dans des fours utilisés pour la cuisine en extérieur. Il est possible d'améliorer ces fours de telle sorte que la quantité de bois nécessaire soit moindre. Cette économie pré-

sente un autre avantage : elle permet de moins exposer à la fumée leurs utilisateurs. Car cette exposition revient à fumer un paquet et demi de cigarettes par jour et l'on estime qu'un million de femmes meurent, chaque année, principalement à cause de cette pollution. En améliorant ces foyers, ce n'est pas seulement l'environnement que l'on dégrade moins, mais l'on protège la santé et l'on promeut le développement via une meilleure utilisation des ressources.

» Il y a beaucoup d'autres interventions envisageables de ce type. Mais les améliorations doivent avoir lieu dans un cadre d'augmentation de la production. Il faut absolument permettre aux pays en développement de croître. Pour cela, ils ont besoin de l'appui des pays riches à travers le transfert de technologies moins polluantes, des investissements étrangers et d'une augmentation de l'aide publique au développement. Cette coopération doit aller de pair avec une meilleure efficacité énergétique et une réduction des émissions dans les pays industrialisés. Sinon l'environnement global ne sera pas capable d'absorber la croissance, pourtant absolument nécessaire pour les pays pauvres.

» Dans un futur proche, nous disposons d'un fort potentiel pour satisfaire de manière plus efficace les besoins énergétiques. Mais sur le long terme, il faut se poser la question d'un mode de vie durable. Dans les domaines-clés de l'énergie et des transports, beaucoup reste à faire pour une véritable prise de conscience par le public de ces enjeux.

- Les choses ne semblent pas aller dans le bon sens avec le rejet par le président des Etats-Unis du protocole de Kyoto contre le réchauffement climatique. Qu'en pensez-vous ?

- Les discussions se poursuivent. Nous conservons le cadre de la convention sur le réchauffement climatique et la démarche liée à une coopération globale existe toujours. Ce que l'on discute maintenant, ce sont les engagements précis.

» Oui, il y a un problème. Mais tout le monde est d'accord sur le fait que nous devons trouver une solution négociée. Volonté également affichée par les Etats-Unis qui restent engagés dans la convention sur le climat.

- Pensez-vous que les esprits ont évolué depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992 ?

- Le sommet de la Terre a permis deux avancées majeures. D'abord une prise de conscience grandissante de la nécessité de mettre en œuvre une croissance économique soucieuse de l'environnement et du bien-être social. Chacun sait aujourd'hui que les comportements doivent évoluer, y compris dans les pays pauvres. Ensuite le sommet a également entraîné des gains significatifs au travers d'accords internationaux sur l'environnement, par exemple dans le domaine des polluants organiques, des déchets à haut risque...

» Mais il faut aller beaucoup plus loin dans le développement durable. Cette préoccupation ne doit pas rester cantonnée dans les ministères de l'environnement : elle doit se diffuser à tous les échelons politiques, dans tous les domaines, l'agriculture, l'énergie, le logement... Les engagements de développement durable doivent être présents dans tous les ministères.

» Ce défi majeur sera au centre du sommet de Johannesburg sur le développement durable qu'organisent les Nations unies en septembre 2002. Et c'est pourquoi cette rencontre regroupera les chefs d'Etat et les premiers ministres sur cette question essentielle. »

Le Monde - 12 juin 2001

4 - « LE DEVELOPPEMENT DURABLE »

Questions - réponses

1 Qu'est-ce que le développement durable ?

Le principe du développement durable est d'accroître le bien-être sans détruire l'environnement naturel. Le terme a été forgé en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Il doit sa fortune au rapport Bruntland, remis en 1987 à l'Organisation des Nations unies (ONU), et qui le définit comme un développement « *qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs* ».

A la base, il y a le constat que la prospérité des pays du Nord s'est édifiée sur la destruction ou la pollution de nombreux écosystèmes. Si les pays du Sud devaient suivre le même chemin, la biosphère atteindrait un niveau de dégradation intolérable. Il s'agit donc de définir un schéma de développement qui ne prenne pas la voie suivie par le Nord.

Clair dans son principe, le concept de développement durable est plus difficile à préciser dans le concret : s'agit-il simplement de mieux renouveler les ressources ? De maintenir constante la valeur du capital naturel ? Comment définir les besoins des générations futures ? Qu'appelle-t-on environnement ? Cette ambiguïté explique, en partie, la popularité du concept de développement durable, d'ailleurs critiqué par certains écologistes pour qui il n'est qu'un moyen de justifier le développement et d'éviter la critique de celui-ci.

2 Le développement durable implique-t-il de nouveaux concepts de politique économique ?

Plusieurs concepts font leur chemin dans les instances telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le « découplage » désigne la situation - aujourd'hui inexistante - dans laquelle le PIB* continue à croître alors que la consommation d'énergie, de déchets ou de transports reste stable ou diminue. La « dématérialisation » désigne le processus par lequel une économie se développe en consommant moins de matières premières. La « décarbonisation » concerne une économie où le PIB croîtrait sans augmenter les émissions de gaz carbonique.

3 Quelles sont les principales menaces qui pèsent sur l'environnement ?

Les clignotants sont au rouge pour la biodiversité, la superficie des forêts tropicales, la qualité des eaux souterraines, la qualité de l'air dans les villes, le changement climatique, la présence de produits chimiques dans l'environnement, selon le rapport sur « Les perspectives de l'environnement » publié par l'OCDE, en mai 2001. Par exemple, côté forêts, les pays hors OCDE devraient perdre encore près de 10 % de leur superficie boisée d'ici à 2020.

* PIB : produit intérieur brut.

S'ils ne modifient pas leurs politiques actuelles, les pays industrialisés verront probablement leurs émissions de CO₂ progresser d'un tiers d'ici à 2020, alors que l'objectif global du protocole de Kyoto prévoit une baisse de 5 % des émissions de gaz à effet de serre pour les pays industrialisés en 2008-2012 par rapport à 1990. La consommation d'énergie et les transports sont les principaux responsables de cette pollution. En effet, les distances parcourues par les véhicules à moteur devraient augmenter de 40 % entre 1997 et 2020 dans les pays de l'OCDE, tandis que le nombre de passagers par kilomètres transportés par air devrait tripler. De même, sans changement de politiques énergétiques, on prévoit d'ici à 2020 une hausse de 35 % de la consommation d'énergie dans les pays de l'OCDE.

La pollution des eaux souterraines par les agriculteurs devient un autre sujet de préoccupation majeure pour les pays industrialisés. D'ici à 2020, l'azote provenant du ruissellement des produits agrochimiques devrait augmenter de plus d'un quart, et les produits chimiques persistants et toxiques resteront largement présents dans l'environnement pendant les vingt prochaines années, entraînant des effets graves sur la santé humaine.

4 Le développement durable est-il reconnu au niveau international ?

Il a été officialisé lors du sommet de la Terre qui a rassemblé plus de cent chefs d'Etat à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992. A cette occasion, plusieurs traités sur l'environnement ont été signés - dont la Convention contre le changement climatique.

Les Etats ont aussi adopté un Agenda 21, listant les mesures que le monde devrait prendre pour rendre le développement de son économie compatible avec le maintien de la biosphère. Il est pour l'essentiel resté lettre morte, mais la Convention climatique s'est transformée, en 1997, en protocole de Kyoto par lequel les pays industrialisés s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. C'est la première fois que l'on pose une limite diplomatique à un facteur économique de cette ampleur.

Les Etats-Unis s'opposent cependant au protocole. Les Nations unies ont programmé un nouveau sommet de la Terre qui aura lieu à Johannesburg (Afrique du Sud) en septembre 2002.

Le Monde - 12 juin 2001

**A PARTIR D'UN DOSSIER, RÉPONSE À UNE OU PLUSIEURS QUESTIONS
ÉCONOMIQUES ET/OU JURIDIQUES**

L'utilisation de tout matériel et de toute documentation personnelle est interdite.

En prenant appui sur les documents joints en **annexes 1** (pages 22 à 24) et **2** (pages 25 et 26) et en mobilisant vos connaissances personnelles, veuillez répondre aux quatre questions suivantes :

PREMIÈRE QUESTION :

A partir du texte proposé en **annexe 1**, vous expliquerez comment l'entreprise peut gérer le savoir.

DEUXIÈME QUESTION :

Le texte proposé en **annexe 2** présente l'attractivité de la France en matière d'investissements étrangers. Comment la France peut-elle attirer les investisseurs et les capitaux étrangers ?

TROISIÈME QUESTION :

Présentez les modes de recrutements du personnel et dégagez les avantages et les inconvénients de ces différents modes.

QUATRIÈME QUESTION :

Donnez les caractéristiques principales de l'entreprise individuelle et de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée.

Tournez la page S.V.P.

COMMENT METTRE LE SAVOIR EN BOÎTE ?

Le savoir est devenu la richesse principale des entreprises.
Mais il n'est pas facile à stocker et à gérer.

« Dans l'entreprise moderne, la colonne « moyens de production » ne possède plus qu'une seule entrée. C'est petit, gris et cela pèse 1,3 kg en moyenne : le cerveau est devenu le moyen de production de notre époque ». Une telle affirmation est devenue presque banale dans la littérature managériale. Pourtant, si elle était exacte, aucune entreprise ne survivrait. Certes, le savoir et l'information qu'elles utilisent comptent désormais souvent plus pour les entreprises que les bâtiments ou les machines immobilisés à l'actif de leur bilan. Mais, sauf à disparaître, la marche (et donc la valeur) d'une entreprise ne peut reposer uniquement sur ce qui se passe dans la tête de chacun des salariés qu'elle emploie. D'où les efforts importants que déploient de plus en plus d'entreprises pour mieux contrôler, stocker et gérer le savoir qu'elles mettent en œuvre. C'est le *knowledge management*.

Pertes de mémoire

Le savoir – en tout cas celui qui compte pour s'imposer sur un marché - ne peut en effet pas s'acheter. Le savoir qu'on peut acquérir dans les livres ou sur les bancs des écoles, c'est aussi celui que tous les concurrents peuvent s'approprier. Ce qui fait la différence, c'est toujours ce petit plus développé en interne et qu'on ne trouve pas (encore) dans les manuels ou sur Internet. Un savoir et un savoir-faire qui s'enrichissent au fil des années et des expériences accumulées. Une grande partie de ces savoirs n'est pas formalisée. On les appelle des savoirs tacites. Chacun les met en œuvre sans y penser et les partage avec ses collègues de façon très aléatoire, selon les relations qu'il entretient avec eux, leur proximité géographique et la façon dont le travail est organisé.

L'absence de maîtrise de cette partie importante de la richesse de l'entreprise, de ses actifs immatériels, peut poser de sérieux problèmes. De nombreuses entreprises l'ont mesurée, en particulier au cours des années 80, lorsque les salariés les plus anciens ont été envoyés massivement en préretraite. Cette disparition rapide des gens expérimentés a souvent eu des conséquences fâcheuses. Surtout dans des activités lourdes et soumises à de nombreux risques, comme celle de Framatome, par exemple, qui construit des chaudières nucléaires dont la durée de vie excède trente ans.

Les firmes les plus touchées par ces pertes de mémoire ont donc cherché comment mieux conserver à l'avenir ce savoir-faire et ces connaissances tacites. Là-dessus, sont venues s'ajouter les contraintes croissantes de qualité, notamment avec la norme Iso 9000, et les obligations de traçabilité qui se sont imposées progressivement aux entreprises de tous les secteurs : impossible d'y satisfaire sans formaliser davantage les savoirs et le savoir-faire. Par exemple, dans des entreprises comme la RATP et la SNCF, de plus en plus sensibles à la sécurité de l'exploitation, on s'est mis à pratiquer de manière très formalisée le retour d'expérience. Chaque fois qu'un dysfonctionnement est signalé, les acteurs (le conducteur de train, l'aiguilleur, le spécialiste des installations, etc.) reconstituent l'incident avec des experts et cherchent à comprendre ce qui s'est passé. Puis, si nécessaire, les procédures et les formations données aux agents sont modifiées en conséquence.

Le développement du management par projet oblige également à formaliser davantage le recueil des savoirs. Cette forme de management consiste à rassembler autour d'un objectif précis (construire une Twingo ou le système de billetterie de la Coupe du monde de football) et pour un temps limité des spécialistes appartenant à des services ou à des entreprises différents. Ce mode d'organisation est à la fois efficace et très stimulant pour les professionnels impliqués, lorsqu'il est bien maîtrisé. Mais il présente des inconvénients. Le nouveau savoir-faire créé par le groupe risque en particulier d'être en grande partie perdu à la fin du projet. Comme le groupe est constamment sous pression pour respecter les échéances, il n'a pas tendance à assurer spontanément le travail de capitalisation du savoir et d'enrichissement des métiers qui se réalisait naturellement au sein des départements traditionnels, où coopéraient au long cours les spécialistes d'un même domaine. Il faut pour cela des outils et des procédures adaptés.

L'apprentissage organisationnel

Selon le mot de Chris Argyris, professeur à la Harvard Business School, les entreprises doivent donc de plus en plus devenir des « *learning organizations* », « des organisations apprenantes ».

L'entreprise apprenante, c'est celle qui réussit à élever sa compétence collective de façon durable. Ce qui ne se limite pas à améliorer les connaissances de chacun de ses membres. Cela passe certes par de la formation, mais surtout par la capacité à mettre en mémoire le savoir-faire. Ce n'est évidemment pas un hasard si la montée en puissance de ces problématiques au sein des entreprises s'est conjuguée avec l'explosion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Elles sont arrivées à point nommé pour faciliter la circulation et le stockage des connaissances.

Illustration de cette évolution : les logiciels dits de *groupware*, ou « travail en coopération ». Ils offrent des fonctionnalités de messagerie, d'agenda de groupe, des forums électroniques et surtout la gestion électronique de documents (Ged). Le *groupware* permet de partager plus facilement les connaissances, les idées et la documentation entre les membres d'une équipe ou d'un groupe de travail. Les participants peuvent en particulier coopérer sans être obligés de se trouver en même temps au même endroit. Deux d'entre eux peuvent être à Strasbourg, trois à San Francisco et les autres à Paris, tout en utilisant un centre de documentation technique situé à Levallois. Ces logiciels sont cependant relativement chers et lourds à implanter.

L'arrivée d'Internet et d'Intranet, son pendant interne à une entreprise, a fourni des moyens techniques performants pour construire à moindre coût des bases d'informations partagées. Avec des faiblesses, cependant. Les études réalisées en entreprise montrent que les principaux utilisateurs des données sont toujours ceux qui les ont introduites dans le système. Pour être utiles à d'autres, elles doivent en effet être structurées de manière à la fois rigoureuse et pertinente, et présentées avec des interfaces pratiques et conviviales. Ce qui n'est pas du tout à la portée du premier « bidouilleur » venu.

Des savoirs partagés et accessibles

Cette question est centrale, car on ne peut pas demander aux salariés de se donner la peine de nourrir des bases de données si eux-mêmes n'en tirent aucun avantage dans leur activité. A l'opposé, le risque d'en faire « trop » est réel aussi. D'autant que la multiplication exponentielle des capacités de stockage incite à conserver trop d'informations. Le Commissariat à l'énergie atomique a, par exemple, adopté une démarche très formalisée sous le nom de MKSM (*Method of knowledge System management*, ou méthode de capitalisation des savoirs menacés). Un « Livre de connaissances » présente tout ce que savent les experts sur une question. Pour conserver la mémoire d'un procédé d'enrichissement de l'uranium, Jean-Louis Ermine, l'un des pères de MKSM, rapporte que « le Livre des connaissances a mobilisé près de 120 experts ; il fait environ 2 300 pages et sa réalisation s'est étalée sur plus d'un an et demi ». Même si les contraintes spécifiques à l'industrie nucléaire justifient sans doute qu'on aille au fond des choses, on peut douter de l'utilité réelle d'un tel investissement...

Il faut enfin se méfier de ce que Brigitte Guyot, de l'Institut national des techniques documentaires (INDT-Cnam), appelle « le mythe d'un réservoir de ressources commun qui suffirait à inciter les individus à partager l'information ». Les enjeux liés à la maîtrise de l'information n'ont pas disparu comme par enchantement avec l'entrée dans la nouvelle économie : partager son savoir, c'est toujours perdre un peu de son pouvoir. C'est d'ailleurs clairement un des objectifs que poursuivent les entreprises : grâce au *knowledge management*, il s'agit de réduire leur dépendance à l'égard de professionnels parfois tentés de se prendre, notamment en matière de rémunération, pour des stars du cinéma ou du sport... Si un salarié ne joue pas le jeu et refuse de mettre à disposition les informations dont il dispose, ou simplement s'il est « technophobe », cela peut facilement créer des lacunes qui ôtent toute pertinence à l'application à laquelle il est censé collaborer.

Bref, comme le dit Luk Van Vassenhove, professeur à l'Insead : « *Le knowledge management est à la mode, mais ce qui est difficile, c'est de rendre ce concept opérationnel...* »

Organiser et piloter la capitalisation et le partage du savoir devient un véritable métier, associant maîtrise d'outils techniques complexes et savoir-faire managérial. C'est pourquoi quelques (grandes) entreprises ont déjà mis en place des *knowledge managers*. Ils sont choisis notamment pour leurs qualités de négociateur, car ils devront souvent faire preuve de patience et de persuasion.

Tournez la page S.V.P.

Les insaisissables connaissances tacites

Le *knowledge management* vise à repousser la frontière entre le tacite et le codifié. Depuis l'invention du management scientifique, l'entreprise cherche toujours à prendre le contrôle des connaissances tacites qui ne sont gravées nulle part, sauf dans le cerveau des travailleurs expérimentés. Frederick Taylor, avec son chronomètre et ses feuilles d'observation, ne faisait pas autre chose, et Frank Gilbreth⁽¹⁾, avec sa caméra, sa faconde et son sens aigu de l'observation, avait beaucoup de succès dans le même genre d'exercice.

Collectiviser le savoir de l'entreprise implique cependant une approche assez différente : l'observation extérieure ne peut suffire, car il faut obtenir que les salariés eux-mêmes consentent à livrer ce savoir. De même, la prescription stricte, la « *one best way* » imposée pour les gestes et les actions mécaniques, s'applique difficilement au travail intellectuel. Il faut, plus nettement encore que pour le travail manuel, obtenir le consentement des salariés à inscrire leur action dans une démarche plus collective. Et plus on essaie de repousser la frontière du savoir formalisé, plus l'investissement devient lourd. D'autant que les salariés reconstruisent perpétuellement des savoirs et du savoir-faire implicites, en dehors des procédures et des savoirs nouvellement codifiés. Une condition, d'ailleurs, pour que l'entreprise continue à progresser....

Alternatives économiques
N°194 - juillet/août 2001

⁽¹⁾ Frank M. Gilbreth était consultant en organisation. Il a travaillé avec Taylor et fut le premier à utiliser le cinéma pour l'étude des mouvements.

L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE EN QUESTION

Le montant des investissements dans l'Hexagone aurait été divisé par cinq entre 1996 et 1999

« *Troisième investisseur mondial, sixième pays d'accueil* ». A lire la dernière parution des Notes bleues de Bercy, consacrées aux « Investissements directs dans le monde », la France serait l'un des pays les plus attractifs pour un investisseur étranger. Un constat surprenant lorsqu'on le confronte à nombre d'études parues récemment, d'après lesquelles la compétitivité de la France est plutôt mal perçue par les investisseurs étrangers.

Le rapport sur la Compétitivité globale (The Global Competitiveness Report), publié en septembre 2000 par le World Economic Forum (les organisateurs de la conférence de Davos), classe ainsi la France en vingt-deuxième position, loin derrière l'Allemagne (quinzième), ou le Royaume-Uni (neuvième).

La question a paru suffisamment préoccupante au gouvernement pour qu'un rapport sur les moyens de renforcer l'attractivité de la France ait été demandé par le ministre de l'économie Laurent Fabius à Frédéric Lavenir, inspecteur des finances.

Cette étude, « L'entreprise et l'Hexagone », remise le 14 décembre 2000, a déclenché la mise en place d'une mission parlementaire sur l'« attractivité du territoire français », confiée à Michel Charzat, député de Paris. Les conclusions, à savoir « *les mesures nécessaires pour favoriser la localisation en France du centre de gravité des entreprises* », devraient être rendues à la fin de ce semestre. Pourquoi toute cette agitation, si tout se passe pour le mieux dans la meilleure des France possible ? La contradiction n'est qu'apparente. En réalité, ce sont les fusions et les acquisitions d'entreprises qui constituent l'essentiel des investissements étrangers. Au niveau mondial, elles ont représenté plus de 80% des investissements étrangers directs en 1999, indique le rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced). Les investissements par créations d'entreprises, d'unités de fabrication, etc. sont minoritaires.

On peut se risquer à les évaluer, en déduisant des investissements étrangers globaux les montants relatifs aux fusions-acquisitions. Ces calculs, réalisés pour la France à partir d'études menées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le cabinet-conseil KPMG, montrent une forte dégradation des investissements ex nihilo en France dont le montant aurait été divisé par cinq de 1996 à 1999. Ces chiffres restent très approximatifs. « *Les données relatives à la valeur des fusions-acquisitions internationales et des investissements étrangers directs ne sont pas véritablement comparables, peut-on lire dans le rapport de la Cnuced. Et ce pour diverses raisons ayant trait à la façon dont les fusions-acquisitions sont financées et à la méthode (fondée sur la balance des paiements) utilisée pour calculer les flux d'investissements directs, méthode qui n'est pas applicable aux fusions-acquisitions* ». Les résultats sont toutefois significatifs d'une tendance.

Poids de l'Etat et fiscalité

Or les conséquences pour une économie nationale d'une fusion ou d'une acquisition, d'une part, et d'une création d'entreprise, d'autre part, sont fondamentalement différentes. On peut espérer d'une opération ex nihilo qu'elle donne lieu à des créations d'emplois sur le territoire.

En revanche, les conséquences d'une acquisition sont beaucoup plus problématiques, et même souvent sources d'inquiétudes : licenciements, concurrence exacerbée pour les fabricants locaux. « *Au-delà de l'économie, les préoccupations se manifestent aussi dans les domaines social, politique et culturel* », note le rapport de la Cnuced. Dans son rapport, Frédéric Lavenir mentionne un certain nombre de facteurs pénalisant le potentiel d'attraction de la France : le poids de l'Etat et de la fiscalité tout d'abord : « *Tout espoir de restauration de l'image de marque de la France serait vain, sans l'annonce d'une mesure concrète de baisse du taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu* », estime-t-il. « *Pourquoi ne pas, sur des sujets choisis pour leur aspect emblématique, mais aussi en raison de leurs*

caractéristiques réelles (équilibre des rapports de forces), amorcer un retrait de la loi des fonctionnaires et des juges au profit de la loi du contrat ?», poursuit-il. Le droit du travail et en particulier la réglementation sur les 35 heures sont bien évidemment évoqués.

Ces mêmes faiblesses sont également identifiées dans le *Rapport sur la compétitivité globale* du World Economic Forum. S'y ajoutent les difficultés pour créer une entreprise, le faible développement d'Internet et du commerce électronique, entre autres.

*Le Monde
(30 janvier 2001)*