

Sujet pour l'ensemble des centres de gestion organisateurs

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

**SESSION 2022**

**ÉPREUVE DE COMPOSITION**

**Durée : 4 heures – Coefficient : 3**

## **INDICATIONS DE CORRECTION**

**Sujet :**

Entre développement local et transition écologique, les collectivités territoriales doivent-elles choisir ?

### **1) Intérêt du sujet**

Le présent sujet pourra à première vue paraître relativement prévisible, en ce qu'il s'attache à interroger – pour la première fois dans le concours d'attaché territorial – la question environnementale. À cet égard, il est vrai qu'il ne constituera pas à première vue une surprise majeure pour les candidats, évidemment conscients de la grande actualité de ce sujet. Le libellé du sujet, cependant, témoigne d'une réelle volonté de dépasser cette apparente prévisibilité du sujet en le rattachant précisément à la question locale et en appelant les candidats à un effort de connaissance, de réflexion et d'argumentation tendant à vérifier leur aptitude à penser les politiques publiques de manière éclairée et critique.

La formulation proposée s'emploie ainsi à situer la question environnementale dans un contexte plus précis, sans pour autant attendre des candidats un exposé technique sur les compétences locales. Mêlant connaissances et réflexion, appelant à l'association de l'esprit critique et de la modération, il permettra de vérifier, chez les candidats, la capacité à assurer des fonctions d'encadrement et de conception des politiques publiques.

Les candidats trop pressés ou trop engagés trouveront dans ce sujet un écueil que ceux qui feront le choix d'accorder à la réflexion sur le libellé du sujet le temps nécessaire pourront utilement dépasser. Il doit par ailleurs être souligné que le présent sujet, s'il suppose une connaissance *générale* du cadre d'action des collectivités en matière de développement du territoire et d'écologie, n'a cependant pas vocation à se transformer en une épreuve de nature technique : les candidats sont appelés, par la formulation de la question, à une véritable réflexion générale, à déployer une analyse témoignant de leur capacité à situer les enjeux et les équilibres des politiques publiques.

### **2) Délimitation du sujet : éléments de cadrage des termes du sujet, principaux enjeux soulevés, éléments de réflexion et de débat**

Le sujet, du fait de sa formulation, invite à la délimitation suivante :

- Il vise, d'abord, à confronter deux blocs thématiques généraux : le développement local, *d'une part* ; la transition écologique, *d'autre part*. Le choix de formulations générales, à cet égard, est volontaire. Il a pour objet de permettre aux candidats de s'approprier le sujet selon leurs connaissances et de vérifier leur capacité à mettre ces dernières en connexion par une définition des termes du sujet qui, sans occulter les possibles données techniques, doit rester suffisamment générale et ne pas se noyer dans une réflexion purement technique. À cet égard, les candidats devront bien préciser l'apparente contradiction qu'il y a, dans l'absolu, à mener des politiques dans ces deux domaines antagonistes, tout en étant capables de souligner que l'action publique, du fait de sa complexité, peut trouver des moyens propres à concilier développement local et transition écologique. Les meilleures copies sauront quant à elles faire retour à la question générale en questionnant si, dans les faits, la conciliation opérée s'avère vraiment équilibrée.
- Il vise, ensuite, à traiter de l'action locale en général : si les collectivités territoriales sont évidemment au cœur du sujet, les établissements publics de coopération intercommunale ne doivent pas être oubliés, d'autant que leur développement a considérablement enrichi le champ de ce sujet. Le développement des grandes intercommunalités urbaines, notamment, projette sur le sujet un certain nombre de données que les candidats devraient être à même de mentionner et d'utiliser dans le cadre de leur raisonnement.
- Il vise, enfin, à confronter deux grandes rationalités opposées dans la construction des politiques publiques. À cet égard, c'est à un travail de mesure et d'analyse critique que les candidats sont invités à se livrer, lequel implique de ne jamais perdre de vue la portée fondamentalement politique des enjeux du sujet, sans pour autant sombrer dans une analyse à sens unique.

En évoquant le développement local, le sujet entend appeler à première vue les candidats à rappeler la place croissante du secteur local dans les questions d'aménagement et de développement du territoire. Sujet jadis très centralisé – comme en témoignent les logiques du plan national et l'inclusion très hiérarchisante des collectivités dans les grands programmes d'aménagement et de développement économique –, il fait désormais l'objet d'une approche plus territorialisée, qui place notamment au cœur des enjeux les régions et les intercommunalités. Les compétences régionales en matière économique, très puissantes, tout comme celles résultant des documents de planification (SRDEII, SRADDET...) que la région est appelée à adopter, devront être évoquées. Au niveau intercommunal, devra être soulignée l'ambition aménagiste qui préside aux évolutions de l'intercommunalité, notamment au niveau des intercommunalités urbaines dont les fonctions économiques sont pensées en synergie avec les logiques d'aménagement de leur territoire. À cet égard, les copies les plus éclairées pourront relier ces évolutions aux théories du néolibéralisme et à la large place laissée au territoire dans l'organisation du jeu économique.

Le développement local fait toutefois référence à une dimension plus globale allant au-delà du prisme économique. L'article L4221-1 du code des collectivités territoriales modifié par la loi NOTRe précise : « [Le conseil régional] a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région ». Le département n'est pas en reste, participant activement au développement social du territoire.

En invoquant **la transition écologique**, le sujet fait volontairement le choix d'un concept récent, que les candidats devront avoir à cœur de spécifier, dès lors qu'il s'agit de l'enjeu clé du sujet et que la définition qu'ils en donneront conditionnera la qualité des analyses livrées. Les candidats devront veiller à ne pas confondre la transition écologique avec la transition énergétique qui ne représente que l'un des volets de la transition écologique. La transition écologique est évidemment un concept plus tranché que celui de développement durable (qui préjuge déjà de la compatibilité du développement et de la protection de l'environnement), autour duquel s'agencent généralement les compétences locales en matière environnementale. En prenant soin de distinguer les différents concepts, les candidats pourront questionner plus utilement le sujet et témoigner d'une approche plus vaste de la transition écologique, au sein de laquelle un grand nombre de données peuvent être

incluses : transition énergétique, protection de la biodiversité, lutte contre les pollutions, lutte contre l'artificialisation des sols, économie de l'espace, lutte contre les gaz à effets de serre... Ces enjeux seront éclairés non pas au moyen d'une approche technique des compétences, mais de manière plus générale au regard des constats et des données scientifiques largement diffusés par les médias ces dernières années. C'est bien sous la forme d'un enjeu, et non de compétences, que la transition écologique devra être envisagée, même si le sujet supposera dans son traitement de rappeler le rôle des collectivités en ce domaine.

En invoquant la compatibilité entre ces enjeux, le sujet questionne la possibilité des deux domaines du sujet de s'accorder entre eux, c'est-à-dire de cohabiter véritablement. Ceci ne manquera pas de renvoyer, évidemment, à la question de l'équilibre à trouver entre les deux données du sujet.

Les bonnes copies auront ainsi à cœur d'opérer la confrontation de ces deux données en soulignant notamment :

- Que développement local et transition écologique peuvent être pensés comme des concepts antinomiques. Les données scientifiques témoignent en effet que le développement d'une économie fondée sur la croissance – qui postule un mouvement *infini* – s'accommode mal de la protection de l'environnement, dont les ressources sont par nature *finies* et ne peuvent être exploitées qu'au prix d'atteintes à l'environnement.
- Que sur le plan local, ce constat se prolonge lorsqu'on constate les objectifs apparemment contradictoires que les institutions locales sont appelées à devoir satisfaire : la transition énergétique, la lutte contre l'artificialisation des sols, la protection des ressources et de la biodiversité, la lutte contre la pollution, d'une part, l'encouragement de la construction immobilière et les politiques d'attractivité supposant un développement croissant, d'autre part.
- Qu'à cet égard, les compétences locales en matière de développement local se développent fortement sur le plan qualitatif comme quantitatif, quand les préoccupations environnementales restent principalement articulées autour du concept de « développement durable », qui postule une compatibilité entre développement et protection de l'environnement, réduisant ainsi l'opposition intrinsèque entre ces deux données. Or, depuis quelques années, le concept de transition écologique a remplacé celui de développement durable, comme en témoigne le changement d'appellation du ministère de l'Écologie et du développement durable, devenu ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires. Devons-nous y voir les conséquences d'une désillusion vis-à-vis du développement durable ? L'annonce d'une « transition » écologique marquerait une volonté de changement plus radical pouvant aller à l'encontre des politiques locales de développement économique et social. Selon une étude de l'Agence nationale de la cohésion des territoires réalisée en juin 2022, 37% des Français considèrent que l'action des collectivités territoriales en matière de transition écologique est une contrainte qui freine à la réalisation de politiques plus prioritaires comme le développement économique.
- Les meilleures copies souligneront que l'article L1111-2 du CGCT postule lui-même la compatibilité de ces données en soulignant en un ensemble que les collectivités « *concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie* ».
- Que l'action publique suppose cependant toujours de marier des données et objectifs contradictoires et qu'à cet effet, c'est à des équilibres que les collectivités sont appelées à donner naissance. Ces équilibres sont par nature politiques, et décidés et arbitrés par la voie du suffrage universel, qui permet d'ajuster le curseur entre des problématiques antagonistes. À cet égard, les meilleures copies pourront regretter que l'enjeu démocratique ne soit pas

parfaitement satisfait au niveau des EPCI, qui ne disposent pas d'élection directe et dont la position du curseur entre aménagement/développement et protection de l'environnement est ainsi moins sujette à débat direct.

- Que les collectivités disposent, dans les deux domaines, de leviers d'action importants qui font des deux domaines deux importants supports de politiques publiques. De manière générale, l'échelon régional a pour charge de procéder aux planifications nécessaires, dans deux schémas (SRDEII et SRADDET) qui ont vocation à être pensés à synergie et à mesurer les conditions d'équilibrage entre développement local et protection de l'environnement. L'échelon intercommunal joue un rôle plus direct dans la construction des politiques publiques, ainsi que les communes (dont le rôle en matière environnemental est important) et les départements qui participent au développement social du territoire.
- Que la recherche de la compatibilité entre les deux données du sujet peut être assurée par le biais des outils juridiques dont disposent les institutions locales. À ce titre, les contrats de la commande publique, comme les concessions d'aménagement, par exemple, peuvent prévoir la prise en compte des enjeux environnementaux. Par ailleurs, les collectivités (et principalement le maire, en ce domaine) peuvent, par voie unilatérale et dès lors qu'il s'agit d'un domaine de police, procéder à l'édition de normes réglementaires visant à protéger l'environnement. Ce pouvoir reste cependant limité et encadré.
- Que la question de la compatibilité entre développement local et transition écologique reste principalement guidée par les politiques de l'État et principalement par les différentes lois relatives à la transition écologique. À ce titre, les candidats pourront citer la loi Transition énergétique du 17 août 2015, la ELAGIM du 30 octobre 2018 et plus récemment la loi Climat et Résilience du 22 août 2021. À ce titre, les collectivités territoriales sont au cœur l'action Climat-Air-Énergie. Elles jouent un rôle clef dans la lutte contre le changement climatique, la maîtrise des consommations d'énergie, la promotion des énergies renouvelables et l'amélioration de la qualité de l'air. Du côté du développement local, les candidats pourront citer les contrats de plan comme les financements accordés (investissement d'avenir, pôles de compétitivité...). Ces impulsions données par l'Etat conditionnent largement les stratégies locales.
- Que la question se présente cependant probablement différemment sur le territoire, en raison des fortes disparités qui caractérisent les collectivités territoriales. En effet, selon les configurations (urbain/rural ; développé/moins développé ; riche/moins riche) les collectivités opèreront des choix différents et positionneront différemment le curseur de l'équilibre entre développement local et transition écologique.
- Que la transition écologique peut être considérée comme moteur des systèmes économiques, notamment autour des filières des énergies renouvelables. Le changement des modèles énergétiques aura en effet des répercussions en chaîne sur le modèle économique. L'économie circulaire, la bioéconomie et l'écoconception auront également des répercussions positives sur l'économie. La *green economy*, nouveau modèle économique mêle ainsi énergies renouvelables et innovations techniques pour consommer moins, recycler les déchets, ne plus polluer.
- Que les politiques écologiques et de développement local vont aujourd'hui de pair et ne sont plus aussi décloisonnées qu'elles ne l'étaient auparavant. Certaines collectivités font aujourd'hui le choix de remplacer les directions spécialisées dans la transition écologique par un agent dédié au sein de chaque service. Transition écologique et développement économique peuvent ainsi se renforcer l'un l'autre.

### **3) Proposition(s) de plan(s)**

**Avertissement : il s'agit d'une proposition de plan, et non d'un plan type.**

#### **Introduction**

*Cadrage national :*

La composition se rattache à la famille des épreuves de dissertation. Aussi, elle comprend une introduction comportant une entrée en matière, une contextualisation du sujet, une problématique et une annonce de plan.

Exemples d'éléments pouvant être abordés pour l'entrée en matière :

- Éléments sur le rôle des collectivités territoriales en matière environnementale depuis la Conférence de Rio et l'Agenda 21
- Éléments sur le score important des écologistes aux dernières élections municipales, qui témoigne d'une attention politique croissante des électeurs à la question environnementale
- Éléments sur la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 mettant les collectivités territoriales au centre de nombreuses mesures
- Éléments d'actualité scientifique : l'accroissement des constats réalisés sur les dégâts du réchauffement climatique et sur la réduction de la biodiversité ; concept d'« anthropocène » pour marquer le lien entre activité humaine et altérations de l'environnement...

La contextualisation du sujet doit s'attacher à donner toute son envergure aux termes du sujet, ainsi qu'indiqué plus haut (cf. *supra*).

La problématisation doit quant à elle rester ancrée dans la question de la *compatibilité* entre les deux termes du sujet. À cet effet, elle doit s'attacher à questionner la possibilité, mais aussi les moyens selon lesquels cette compatibilité peut être pensée et s'opérer, tout en rappelant que celle-ci se construit et se pense et qu'elle implique l'opération de choix politiques par les collectivités.

#### **Développement**

*Cadrage national :*

Le développement compte nécessairement plusieurs parties. Le plan peut être matérialisé par une numérotation des parties voire des sous-parties dans l'annonce de plan, un titrage et une numérotation des titres des parties et sous-parties dans le développement.

**Exemple de plan détaillé possible :**

#### **I. De l'incompatibilité théorique à la compatibilité politique : une transition guidée par des choix**

##### **A. Une incompatibilité théorique étayée par le constat d'une certaine antinomie des concepts**

- Le constat du développement de l'anthropocène, pensé comme une ère dans laquelle l'activité humaine est à l'origine directe des évolutions climatiques et environnementales de la planète, témoigne du poids de l'action humaine sur l'évolution de l'environnement.
- Dans ce contexte, de nombreux économistes s'accordent pour souligner le poids qu'une économie focalisée sur la croissance fait peser sur la planète,

dont les ressources s'amenuisent et qui subit la charge des externalités négatives produites par l'activité humaine.

- Se pose ainsi la question de la possibilité de mener de front ce qui tend à apparaître antinomique : le développement local et la transition écologique.
- Il est ainsi certain que plus l'Homme construit, plus il artificialise les sols et amenuise les ressources ; plus il consomme et produit, plus il génère un certain nombre d'externalités (pollutions, déchets...) négatives pour l'environnement. Appeler les collectivités à protéger l'environnement devraient ainsi logiquement réduire l'intensité de leur action en matière de développement local ; tandis qu'appeler les collectivités à développer leur territoire impliquerait logiquement de réduire l'attention portée à la question environnementale.
- En ce sens, nos sociétés sont aujourd'hui confrontées à de véritables choix politiques cornéliens. Ceux-ci restent cependant dépendants d'un certain nombre de prismes politiques qui ont été créés pour les penser. A une certaine radicalité dans le constat d'une incompatibilité entre développement local et protection de l'environnement, notre société oppose ainsi encore la possibilité de construire politiquement les voies d'une compatibilité ou, à tout le moins, d'une cohabitation :

## **B. Une compatibilité politique recherchée par la construction d'équilibres entre les deux finalités**

- Le concept de « développement durable » constitue le levier théorique utilisé pour essayer d'équilibrer ces deux données apparemment antinomiques. Il est au cœur de la manière dont notre société, qui ne souhaite pas remettre en cause les fondements théoriques sur lesquels elle s'est bâtie, conçoit son rapport à l'environnement.
- À cet égard, les collectivités jouent un rôle évident, puisque le droit postule dans le même temps qu'elles doivent (et donc peuvent) concilier développement local et transition écologique. A cet égard, l'article L1111-2 du CGCT postule, par exemple, la possibilité logique de relier ces deux problématiques sans contradiction.
- Ceci s'explique par le fait que l'action publique suppose toujours, par essence, l'opération d'arbitrages entre des intérêts contradictoires. En ce sens, la question soulevée n'est pas fondamentalement originale : elle suppose de penser les moyens de dépasser l'antinomie par la réalisation d'équilibres entre aménagement/développement et protection de l'environnement, deux données absolues qui deviennent alors relatives entre elles.
- La construction de ces équilibres est une opération fondamentalement politique, guidée par des orientations appuyées sur des systèmes de valeur que les élections, locales comme nationales, ont vocation à confronter pour définir les conditions de l'équilibre entre des données contradictoires.
- Les élections locales sont ainsi le lieu où se réalise une partie de l'opération politique d'équilibrage entre développement local et transition écologique. À cet égard, les élections municipales de 2020 témoignent d'un mouvement progressif du curseur vers une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement.

Au cœur des équilibrages, les collectivités jouent en effet un rôle majeur dans le développement des conditions de coexistence entre ces deux finalités contraires que sont développement local et protection de l'environnement :

## **II. Les collectivités territoriales, au cœur des modalités de définition des équilibres entre développement local et transition écologique**

### **A. Un essor commun des problématiques dans la répartition des compétences locales**

- Les collectivités territoriales disposent de compétences majeures dans les deux domaines, dont le renforcement est allé de pair.
- Depuis 1982, leurs compétences en matière de développement local se sont affirmées.
- Dans le même temps, les collectivités ont vu leurs compétences en matière environnementale s'accroître, par le biais des compétences Climat-Air-Énergie.
- Les deux domaines ont ainsi connu un approfondissement commun, ainsi qu'une précision des modalités de leur coexistence. Des outils de planification importants ont été pensés (ex : SRDEII et SRADDET), tout comme les modalités de l'action commune des collectivités (chef-de-filât de la région). En outre, la transition écologique a pénétré de nombreux dispositifs grâce auxquels elle peut peser sur les choix des politiques de développement local : documents d'urbanisme (PADD), documents budgétaires (rapport spécial sur le développement durable), documents contractuels (clauses environnementales...), *etc.*
- Les collectivités disposent en outre de nombreux outils grâce auxquels elles peuvent s'efforcer de construire une coexistence relative entre les deux données du sujet : l'outil réglementaire, bien sûr, mais aussi l'outil contractuel et le développement de documents planificateurs et stratégiques grâce auxquels elle peut chercher à mesurer les effets de son action.
- Elles disposent ainsi de tous les outils pour opérer un équilibrage dont les tendances se dessinent dans une relation importante entre les différents échelons.

### **B. Un équilibrage conditionné par les orientations étatiques, mais laissant place à l'innovation des institutions locales**

- L'action des collectivités dans l'équilibrage entre développement local et transition écologique n'est pas isolée. Elle dépend fortement des orientations stratégiques de l'État, et notamment de ses choix politiques.
- À cet égard, les collectivités sont souvent à l'image de l'État dans la recherche des moyens d'équilibrer développement local et transition écologique. Les contrats de plan, la définition de certains objectifs, l'orientation des financements étatiques conditionnent en effet largement le pouvoir de décision politique des collectivités. Dans le même temps, les différentes lois relatives à la transition écologique dont la plus récente, la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 mettant les collectivités territoriales au cœur de nombreux dispositifs.
- En ce sens, la possibilité pour les collectivités de bousculer rapidement et fortement les équilibres est donc assez limitée, celles-ci étant prises dans un réseau complexe de décisions à prendre.
- Ceci n'empêche pas, cependant, que les collectivités peuvent opérer un certain nombre de choix politiques forts et qu'elles peuvent agir comme des acteurs innovants. Outre le large volant de décision qui leur est laissé dans l'arbitrage à réaliser entre les composantes de l'environnement elles-mêmes – qui doivent aussi être conciliées entre elles ! –, les acteurs locaux peuvent faire œuvre d'invention pour tenter de résoudre la contradiction au maximum. En matière écologique, le secteur local constitue ainsi un secteur

d'innovations majeure, où des solutions techniques nouvelles se développent pour limiter au maximum l'impact du développement économique sur l'environnement.

## Conclusion

*Cadrage national :*

La composition comporte une conclusion.

### Éléments pouvant être abordés en conclusion :

- Les collectivités territoriales se doivent de composer à la fois avec la transition écologique et le développement local qui font partie intégrante de leurs missions.
- Même si ces deux politiques peuvent paraître antinomiques, les collectivités parviennent aujourd'hui à trouver un équilibre et à opérer des arbitrages.
- Ces deux politiques ne sont plus aussi décloisonnées qu'elles ne l'étaient auparavant : les préoccupations environnementales sont désormais intégrées aux différentes mesures de développement local.
- Dans les meilleurs des cas, transition écologique et développement local peuvent se renforcer mutuellement.

### Autre(s) plan(s) possible(s)

#### **I. Développement local et transition écologique : deux missions essentielles auxquelles les collectivités ne peuvent pas déroger**

- A. Le développement local, au-delà du prisme économique
- B. Les collectivités territoriales au cœur de la transition écologique

#### **II. Développement local et transition écologique : une compatibilité possible et souhaitable**

- A. Le choix du « désilotage » des politiques
- B. La transition écologique, moteur du développement local