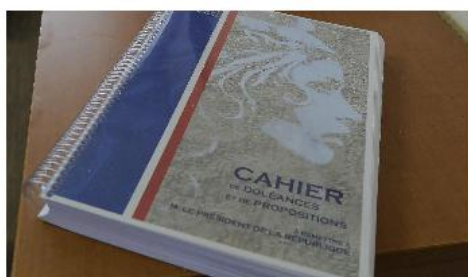


Rapport 2019

Le poids de la défiance, Le prix de la confiance. 2019, l'année charnière du quinquennat



Mars 2020

le poids de la défiance, le prix de la confiance ...

2019, l'année charnière du quinquennat Macron

Rapport rédigé
par l'Atelier Démocratie
Observatoire citoyen de la qualité démocratique

animé par *Jacky Richard*,

assisté par *Charles Cusseau*,

composé de

*Patrice Bony,
Charles Cusseau
Jean-Claude Devèze
François Dress
Nelly Fesseau
Bénédicte Fumey
Anne Hélène Le Guennec
Marcel Lepetit
Philippe Leroy
Olivier Piron
Jacques Remond
Jacky Richard
Monika Sander
Noémie Suissa
Bertrand Wiedemann-Goiran*

avec le concours des collectifs locaux de Lyon et de Nantes du Pacte civique.

Sommaire

AVERTISSEMENT	9
AVANT-PROPOS	13
PREMIERE PARTIE	19
<i>La crise des Gilets jaunes et le grand débat national, expressions d'une triple crise : sociale, environnementale et démocratique</i>	19
<i>Chapitre 1 : Les Gilets jaunes, déclencheurs du Grand débat national</i>	19
1. La sociologie des Gilets jaunes et leurs revendications	20
2. De quoi le « mouvement/révolte » des Gilets jaunes est-il le symptôme ?	27
3. L'appréciation de l'Atelier Démocratie- OCQD	30
Chapitre 2 : Le Grand débat national : exercice louable de démocratie participative ou simple extincteur d'incendie ?	34
1. Organisation du Grand débat national	34
2. La restitution du Grand débat	43
3. L'évaluation de la qualité démocratique du Grand débat national	49
4. Le grand débat national vu du terrain : l'exemple de Nantes et de la Loire-Atlantique	56
Chapitre 3 : Quel atterrissage du Grand débat national ?	58
1. Quatre orientations retenues par l'exécutif pour « construire une nouvelle étape du quinquennat »	58
2. Appréciation du Pacte civique à l'aune de ses quatre valeurs cardinales	61
Chapitre 4 : Des orientations issues du Grand débat national aux mesures effectives	66
1. La loi de finances pour 2020 : un budget pour l'acte II « social » du quinquennat ?	66
2. Des mesures absentes de la loi de finances 2020	69
3. La Convention citoyenne sur le climat : un exercice inédit de démocratie participative dont les résultats sont très attendus	70
Conclusion de la première partie	73
DEUXIEME PARTIE	75
Les élections européennes de 2019 : un certain soulagement : participation en hausse et populisme contenu	75
Chapitre 1 : La mise en place du Parlement européen	76
Chapitre 2 : Une nouvelle Commission pour l'Union européenne	79

Chapitre 3 : Le programme politique de Mme Ursula von der Leyen	81
1. Un pacte vert pour l'Europe.....	82
2. Une économie au service des personnes	83
3. Une Europe adaptée à l'ère du numérique	85
4. Protéger notre mode de vie européen.....	86
5. Une Europe plus forte sur la scène internationale.....	87
6. Un nouvel élan pour la démocratie européenne	89
7. Conclusion	90
TROISIEME PARTIE	91
Les territoires en questions.....	91
Chapitre 1 : Ruralité-Urbanité : égalité ou équité territoriale ?	91
1 Les doléances face aux déséquilibres territoriaux exprimées par le Grand Débat National en Loire-Atlantique 93	
2 En quels termes poser la question des fractures géographiques : égalité ou équité territoriale ?.....	95
3 Quelles pistes de solution ?.....	103
Chapitre 2 : après l'abandon de Notre Dame des Landes : les terres de la ZAD et l'aéroport de Nantes- Atlantique, en 2019.....	110
1 La réaffectation des terres de la ZAD	111
2 Où en est le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique ?.....	113
QUATRIEME PARTIE	119
Le suivi par le Pacte civique de plusieurs politiques publiques	119
Chapitre 1 : La politique énergétique du Gouvernement en 2019.....	119
1. La loi de transition énergétique.....	119
2. La loi Climat Energie.....	120
3. La loi de finances pour 2020.....	122
4. Les autres outils de gouvernance	123
5. Les Résultats	124
6. Conclusions.....	125
Chapitre 2 : La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.....	126
1. Le long parcours du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)	126
2. Appréciation du contenu de la LOM au regard de la concertation préalable et des préconisations du rapport Duron et des valeurs du Pacte civique.....	128
Conclusion.....	133

Chapitre 3 :Suivi de la mise en œuvre de la loi EGALIM du 30 octobre 2018	135
1. La promulgation des ordonnances le 12 décembre 2018	137
2. L'évolution des revenus des agriculteurs	137
3. L'impact des ordonnances sur la revente à perte et les promotions	139
Conclusion.....	140
Chapitre 4 : Suivi de la loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, dite loi « Territoires zéro chômeurs de longue durée »	141
1. Les premiers résultats	141
2. Trois rapports pour une extension en question.....	142
CONCLUSION GENERALE	145
ANNEXE	147

AVERTISSEMENT

Au moment où ces lignes sont écrites et où le rapport de l'Atelier Démocratie-Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) du *Pacte civique* est envoyé à l'imprimeur, la crise sanitaire du Covid-19 frappe durement notre pays et la planète toute entière. Les Gilets jaunes et le Grand débat national qui l'a suivie semblent loin.

Et pourtant !

Ce décalage de priorités dont l'actualité est si coutumière invite cependant à y regarder de plus près. En effet, ce que le Coronavirus dit de notre société n'est pas sans lien avec les analyses que nous proposons à la suite de la crise des Gilets jaunes et des réactions de l'Exécutif pour juguler cette colère inédite. C'est pourquoi nous vous proposons, sous la forme de cet avertissement, de contextualiser la crise sanitaire dans un panorama plus large duquel ressortent les trois crises analysées par notre rapport 2019 : environnementale, sociale et démocratique.

Il est possible d'ores et déjà, alors que le pic de la maladie n'est pas atteint, de tirer quelques enseignements des effets de la pandémie sur la société à laquelle nous appartenons et sur les êtres sociaux que nous sommes.

Certaines évidences sautent aux yeux ; quelques constats, assez contre-intuitifs, apparaissent et enfin plusieurs conclusions semblent s'imposer.

Trois évidences d'abord. Elles surgissent sous forme de contrastes dérangeants.

- De magnifiques élans de générosité et de fraternité (nos « héros en blouse blanches », le secours bénévole, l'aide entre voisins et générations) mais aussi des manifestations de cupidité écœurantes et d'incivilités récurrentes (vol de masques dans les hôpitaux, revente de produits périmés, refus assumés de se conformer aux consignes) ;
- En cette période de crise, on accepte que la sécurité collective réduise la liberté individuelle, mais si les mesures coercitives sont relativement bien accueillies, leur mise en application est souvent d'abord « pour les autres ! » ;
- Alors que les frontières sont poreuses au virus quelles que soient les mesures de filtrage, le thème de leur fermeture (y compris de l'espace Schengen) est dans beaucoup de têtes et risque d'être dangereusement instrumentalisé.

Quatre constats, assez contre-intuitifs, ensuite.

- Être proche de ceux que l'on aime, c'est se tenir à distance ;
- L'ouverture des vannes budgétaires (45 milliards d'€ de mesures de soutien immédiates, 300 Md€ de prêts garantis par l'Etat prévus par la loi de finances rectificative), c'est sans doute bien mais il y a peu de temps encore, on « rabotait » à

tout va sous la contrainte du respect européen des 3% de déficit dans la zone euro ; mais, la BCE et la Commission européenne semblent avoir pris la mesure de la situation en laissant filer, au moins momentanément, la dette publique ;

- Des services publics de santé et de sécurité dont on mesure aujourd'hui toute l'utilité alors qu'on les a beaucoup atrophies ces dernières années ;
- Des carences incompréhensibles de produits de santé élémentaires (masques, dispositifs de dépistage) dans un pays doté d'un système sanitaire mondialement réputé.

Cinq conclusions, enfin.

- On (re)découvre l'efficacité de l'Etat en surplomb d'une société civile prompt à se fragmenter et à se « communautariser » au gré des modes et des rapports de forces. La France a la chance d'avoir des fonctionnaires d'Etat et des administrations solides (préfets, ARS, rectorats, finances publiques) qui prennent les mesures appropriées en liaison avec les collectivités locales pour les adapter aux réalités de terrain ;
- La créativité et la réactivité des collectivités locales, des établissements publics, de nombreuses entreprises et des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont à l'œuvre. On a déjà parlé des admirables personnels de santé. Deux autres exemples : le déroulement du 1^{er} tour des élections municipales a été, dans des conditions difficiles, bien conduit ; les enseignants donnent actuellement la preuve de leur dévouement et inventivité en animant les dispositifs de la classe à la maison ;
- L'ampleur de la crise sanitaire repose sur une crise environnementale, au sens large du terme, dans un contexte où la mondialisation, mal orientée, dominée par un système économique à la recherche des coûts les plus bas, fondée sur une division planétaire des tâches, dépensière en transports et énergie et synonyme de délocalisations stratégiques ;
- La crise sanitaire prolifère sur fond de deux autres crises structurelles : démocratique et sociale. La première est une profonde crise de confiance touchant le système institutionnel et représentatif et qui ouvre la voie aux régimes populistes. La seconde est celle des inégalités croissantes où les plus faibles sont les plus mal soignés, les plus pénalisés par les mesures de confinement et les plus menacés par les pertes d'emploi qui se profilent à l'horizon du fait du net ralentissement économique prévisible ;
- Sur le fondement de cette analyse, les antidotes sont plus aisés à prescrire : plus de démocratie en s'appuyant davantage sur des citoyens mobilisés et organisés ; plus de solidarité et de fraternité pour combler la fracture sociale et enfin une priorité radicale et multilatérale donnée à la planète pour stopper son épuisement et restaurer sa biodiversité.

La crise du Covid-19 révèle, avec un dramatique effet de loupe, les maux de notre société.

Alors, on continue comme avant ? Ou on en tire tous les enseignements ? *Le Pacte civique* appelle de ses vœux une mobilisation citoyenne, ordonnée, responsable et résolue, pour favoriser la prescription des remèdes efficaces et la prévention des risques futurs.

Paris, le 22 mars 2020.

AVANT-PROPOS

L'Atelier Démocratie - Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) est heureux de présenter son septième rapport annuel.

L'Observatoire est qualifié de "**citoyen**" pour marquer son caractère non institutionnel et pour indiquer que les problèmes qui se posent à nos sociétés ne peuvent être résolus par les seuls élus et experts : il faut mobiliser toutes les énergies citoyennes.

Son objet est la "**qualité démocratique**". Cette formulation signifie que l'un des premiers critères de jugement des processus politiques et sociétaux observés doit être la qualité du processus démocratique autant que le "fond", politique ou idéologique.

Il trouve tout naturellement sa place dans l'atelier « Démocratie » du Pacte civique. Cet atelier auquel il accole son acronyme, vise à connaître, faire connaître et favoriser les différentes formes de pratiques démocratiques qui mettent en avant, selon une éthique et une méthodologie éprouvées, la participation au débat et la délibération collégiale.

Dans ce rapport, la motivation fondamentale de l'OCQD repose, comme l'an dernier, sur l'idée simple qu'en démocratie, **observer, c'est déjà agir**. De plus, **discerner, c'est donner la clé de l'action juste**. La démocratie est une pratique difficile, qui s'appuie sur des institutions mais aussi sur des comportements et des grilles d'analyses. L'OCQD mène des observations réalisées par des citoyens sur la manière dont la démocratie est vécue et mise en œuvre en France.

Interroger les acteurs de terrain et comprendre ce qui les anime, relever les bonnes pratiques, mais aussi les échecs, conduire une observation critique de quelques processus représentatifs, c'est contribuer efficacement à l'amélioration de la qualité de la vie démocratique.

Cette action suppose une **méthodologie** permettant de déboucher, pour certains sujets, sur une **notation démocratique** des différentes étapes d'un processus de décision et d'évaluation. Le rapport 2018 s'était déjà efforcé, chaque fois que cela paraissait utile et nécessaire de pratiquer cette notation démocratique, étant entendu que le rapport peut aussi porter sur des sujets qui appellent plus une réflexion générale qu'une évaluation notée.

Le rapport 2019 conforte et amplifie cette démarche.

S'agissant des modalités concrètes de la notation, l'OCQD retient une palette graduée de quatre couleurs, évitant la facilité des trois couleurs (vert, orange, rouge) qui favorise les compromis faciles sur la couleur intermédiaire. Cette palette graduée est la suivante :

- **vert**: satisfaisant, voire très satisfaisant



- **jaune**: globalement satisfaisant, malgré quelques réserves

→ **Drapeau jaune** 

- **orange**: insatisfaisant malgré des éléments positifs

→ **Drapeau orange** 

- **rouge**: franchement insatisfaisant, voire détestable

→ **Drapeau rouge** 

Bonne lecture !

Jacky Richard

*Animateur de l'Atelier
« Démocratie-OCQD »*

Coordinateur du Pacte civique

RESUME

Le rapport 2019 de l'Atelier Démocratie-OCQD comporte quatre parties qui illustrent, chacune à leur manière, le titre choisi par l'atelier au terme d'une année de travail : *Le poids de la défiance, le prix de la confiance*.

Dans la **première partie** du rapport, le groupe de travail a cherché à comprendre le **mouvement des « Gilets jaunes »** que personne n'a vu venir, ni dans ses formes de manifestation, ni dans son expression sociale ou sa composition sociologique. Il s'est efforcé de répondre à la question : « De quoi la révolte des Gilets jaunes est-elle le symptôme dans la société française de 2019, deux ans après l'élection d'E. Macron ? ». **Le Grand débat national** organisé pour répondre à ce mouvement de fond a été l'autre temps fort du travail de cette année. L'Atelier Démocratie-OCQD se devait d'analyser avec sa méthodologie maintenant connue et bien rodée ces deux événements-phénomènes.

La deuxième partie du rapport revient sur **les élections européennes** de mai 2019, processus électoral mené simultanément sur l'ensemble du continent (ou presque). C'est suffisamment rare pour appeler l'attention et susciter une analyse du phénomène électif et de ses résultats. Les élections ont été perçues par beaucoup de citoyens comme positives, quel qu'ait été le score respectif des listes en présence, en raison du soulagement éprouvé, après bien des craintes, du fait du bon niveau de participation et d'une résistance très notable à la montée redoutée des partis populistes.

La troisième partie porte sur **les territoires** et analyse les tensions dynamiques entre **ruralité et urbanité** et pose la question de l'égalité et de l'équité territoriale. Dans le prolongement de l'analyse déjà réalisée en 2018, le rapport revient sur l'emblématique question de l'aménagement du site de **Notre Dame des Landes** et traite de l'évolution de la situation en 2019. Le Collectif de Nantes du Pacte civique traite, en observateur attentif, les deux aspects de la conflictualité du site : la réaffectation des terres de la ZAD et le réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique.

La quatrième (et dernière) **partie** propose au lecteur un suivi des politiques publiques que l'Atelier a analysées l'an dernier. C'est, en quelque sorte, **un « droit de suite »** qui enrichit l'évaluation des politiques énergétique, des transports, de l'agriculture et de l'alimentation du pays. Cette partie propose également le suivi de la mise en œuvre de la loi de 2016 « Territoire zéro chômeurs de longue durée » (TZCLD).

Au total, l'Atelier Démocratie-OCQD a décerné 40 drapeaux :

6 drapeaux verts, 14 drapeaux jaunes, 15 drapeaux oranges et 5 drapeaux rouges

INTRODUCTION

Le poids de la défiance, le prix de la confiance, voilà un curieux intitulé ou plus exactement un intitulé qui invite à la curiosité, à l'envie d'en savoir plus. A la fois balancé et binaire, le titre appelle un inventaire et aussi, sans doute, au dépassement des deux termes proposés. Le sous-titre : *2019, l'année charnière du quinquennat*, apporte déjà quelques éclaircissements. Le mouvement des « Gilets jaunes » né en octobre 2018, non éteint par les 10 milliards de mesures annoncés en décembre 2018 a perduré au cours du 1^{er} semestre 2019 avec des pics et des creux et un regain en septembre. Il a d'autant plus marqué notre pays que personne ne l'a vu venir, ni dans ses formes de manifestation, ni dans son expression sociale ou sa composition sociologique. Le *Grand débat national* tenu de février à avril 2019 pour répondre à ce mouvement de fond a été l'autre temps fort de cette année 2019. Il a ouvert, selon la terminologie de ses initiateurs, *l'acte II du quinquennat*.

L'Atelier Démocratie-OCQD se devait d'analyser avec sa méthodologie maintenant connue et bien rodée ces deux événements-phénomènes. Les critères de jugement et d'évaluation sont ceux de la qualité démocratique des décisions prises (les consultations, études d'impact, débats citoyens, évaluations ont-ils été menées correctement ?). Les événements ont été aussi mesurés à l'aune des quatre valeurs du Pacte civique : **créativité**, pour inventer de nouvelles pratiques démocratiques et du vivre ensemble, **sobriété**, pour économiser les ressources et distinguer l'essentiel du superflu, **justice**, pour assurer le respect des droits et le partage équitable des richesses et **fraternité**, pour renforcer solidarités et rehausser la qualité relationnelle entre tous. L'attribution de **drapeaux verts, jaunes, oranges ou rouges** permet d'illustrer l'évaluation des mesures prises par l'Exécutif ou le Parlement. Cette distribution ne doit pas être regardée comme un jeu qui serait, en tout état de cause, bien dérisoire compte tenu des enjeux démocratiques du moment, mais comme la traduction **d'appréciations argumentées et documentées**.

Tel est donc l'objet de **la première partie du rapport 2019** qui concerne le mouvement des « **Gilets jaunes** » et le **Grand débat national**. Elle couvre de manière logique et attendue environ la moitié du document. Celui-ci compte trois autres parties.

La deuxième partie du rapport revient sur **les élections européennes** de mai 2019, processus électoral mené simultanément sur l'ensemble du continent (ou presque). C'est suffisamment rare pour appeler l'attention et susciter une analyse du phénomène électif et de ses résultats. L'Atelier Démocratie-OCQD s'y est attelé.

La troisième partie porte sur **les territoires** et analyse les tensions dynamiques entre **ruralité et urbanité** et pose la question de l'égalité et de l'équité territoriale. **La quatrième** (et dernière) **partie** propose au lecteur un suivi des politiques publiques que l'Atelier a analysées l'an dernier. C'est, en quelque sorte, un «droit de suite» qui enrichit l'évaluation des politiques énergétique, des transports, de l'agriculture et de l'alimentation du pays. Cette partie propose également le suivi de la mise en

œuvre de la loi de 2016 « Territoire zéro chômeurs de longue durée» (TZCLD) à laquelle le Pacte civique est très attaché.

Enfin, dernière remarque introductive, l'Atelier s'est donné pour objectif de travailler en liaison avec **des collectifs locaux du Pacte civique** ; les deuxième et quatrième parties sont l'œuvre quasi exclusive du Collectif de Lyon tandis que la troisième l'est du collectif de Nantes. Le rôle et la posture d'un *think tank* qui s'efforce de trouver la bonne hauteur par rapport à l'événementiel ne sont-ils pas aussi d'être toujours en mesure de placer l'observateur proche du terrain et des territoires, là où les femmes et les hommes travaillent et vivent.

PREMIERE PARTIE

Lacrise des Gilets jaunes et le grand débat national, expressions d'une triple crise : sociale, environnementale et démocratique

Chapitre 1 : Les Gilets jaunes, déclencheurs du Grand débat national

Lorsqu'il s'est emparé de ce sujet l'Atelier Démocratie- OCQD du Pacte civique a souhaité dépasser les aspects événementiels de la crise qui touchait le pays et s'est avant tout posé deux questions :

- De quoi la révolte des Gilets jaunes est-elle le symptôme ?
- Que dit-elle du besoin de nouvelles formes d'expression démocratique et d'un plus grand « pouvoir de vivre » ?

La mobilisation sur les ronds-points, initiée sur les réseaux sociaux pour protester contre la hausse de la taxe carbone sur les carburants et les fins de mois difficiles, a débouché sur une colère populaire suffisamment vaste pour ébranler le pouvoir exécutif.

La crise des Gilets jaunes n'a pas éclaté dans un ciel serein. Il faut de ce point de vue se rappeler la révolte des « Bonnets rouges » en Bretagne, à l'automne 2013, contre les portiques écotaxe¹, qui avait également ébranlé le pouvoir exécutif et l'avait conduit à reculer.

Le cri d'alarme lancé par les Gilets jaunes ne sera sans doute pas le dernier. Il n'est que de voir le malaise persistant du personnel soignant dans les hôpitaux, l'appel des urgentistes, celui des policiers ou des pompiers. Ces expressions de colère ou de malaise profond viennent de loin et témoignent d'un pays socialement et politiquement fracturé. A ce propos les données publiées par l'analyste politique Jérôme Fourquet dans *L'archipel français - Naissance d'une nation multiple et divisée*², font état des tensions profondes qui existent dans notre pays.



BFMTV

¹La « jacquerie » des Bonnets rouges est un mouvement de protestation né en Bretagne, en octobre 2013, contre la mise place des portiques destinés à la mise en œuvre du dispositif de contrôle de perception de l'« écotaxe », redevance imposée aux poids lourds circulant sur le réseau routier français national et départemental.

Cette mobilisation massive a déstabilisé le Gouvernement, conduisant le Premier ministre à annoncer une grande réforme fiscale et un « Pacte d'avenir pour la Bretagne » signé en décembre 2013.

²Seuil, mars 2019. J. Fourquet est également directeur du département Opinion à l'IFOP.

L'Atelier Démocratie-Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) se devait d'apporter une réponse aux questions suivantes :

- Quel est le profil socio-économique et politique des femmes et des hommes qui ont décidé de se dénommer « Gilets jaunes » ? Quelles sont leurs revendications ? Que disent ces manifestations au caractère inédit, à dimension anti-fiscale, des revendications portant plus largement sur le pouvoir d'achat, les inégalités et les injustices sociales ?
- Comment qualifier cette éruption sociale ? S'agit-il d'une révolte ponctuelle marquée par l'urgence de l'ici et maintenant ou d'un mouvement protéiforme capable de se structurer dans le temps ?
- Comment la crise des Gilets jaunes interroge-t-elle tout ou partie des valeurs du Pacte civique ? S'agit-il d'une surprise pour notre mouvement qui, au lendemain d'une élection présidentielle inédite, avait décrit, dans son rapport 2017, les symptômes de la défiance politique institutionnelle qui caractérise la France : le « déficit de représentativité, l'impuissance à résoudre les problèmes majeurs du pays. »³ ?

Cette crise est assurément le symptôme d'une fragilisation de notre modèle démocratique. Peut-elle nous aider à remédier aux insuffisances de ce dernier ?

1. La sociologie des Gilets jaunes et leurs revendications

La sociologie des Gilets jaunes (GJ), telle qu'elle s'est révélée sur les ronds-points et dans les manifestations des samedis, contraste fortement avec celle des participants au Grand Débat National (GDN), ainsi que l'établit l'enquête du Cevipof publiée début 2019⁴

Ainsi, il ressort que les participants au GDN étaient majoritairement des hommes (55 %), âgés (60 ans en moyenne), retraités (50 %) et actifs de plus de 50 ans (34 %), dotés d'un fort capital culturel (64 % déclarent détenir un diplôme de l'enseignement supérieur) et propriétaires de leur logement (75 %). Il apparaît donc que, d'une part, les participants au Grand débat ne sont pas représentatifs de la société française dans son ensemble et, d'autre part, que leurs caractéristiques sociologiques sont fort éloignées de celles des Gilets jaunes et des « sympathisants ».

Ce constat recoupe l'observation de J. Fourquet, lequel montre que la fracture territoriale révélée par le mouvement des Gilets Jaunes recouvre largement la stratification socioculturelle des Français : *« Outre l'ampleur de la fracture territoriale entre les grandes agglomérations et les zones rurales et périphériques, ce mouvement a également constitué une autre illustration de la prégnance extrêmement forte de la stratification socioculturelle du pays. L'attitude à l'égard de ce mouvement a en effet été très polarisée selon le niveau de diplôme des individus. D'après un sondage [Ifop - décembre 2018], 18 % des Français se considéraient comme Gilets jaunes, 52 % soutenaient l'action du mouvement sans se dire eux-mêmes Gilets jaunes, quand 30 % ne se sentaient pas « Gilets jaunes ». L'identification était la plus forte parmi les détenteurs d'un CAP ou BEP (29 %), puis*

³ Résumé page 13, introduction page 15, partie 5 du rapport 'Confiance-défiance en démocratie », et conclusion

⁴ Source : Libération du 14 mars 2019 : https://www.liberation.fr/debats/2019/03/14/un-public-eloigne-des-traits-sociologiques-des-gilets-jaunes_1715170

décline linéairement : 19 % pour les personnes au niveau bac, 15 % parmi les bac +2 et 9 % seulement pour les bac +3 et plus »⁵.

Dès la fin 2018⁶, Pierre Rosanvallon analysait le mouvement des Gilets jaunes ainsi : *« ça n'est pas le mouvement des exclus, au minimum vieillesse, au RSA, ou des personnes aux allocations adultes handicapés⁷. C'est le mouvement social des petits⁸, de ceux qui se sentent oubliés, donc ce n'est pas basé seulement sur le critère des revenus, mais c'est aussi autour de la situation du logement, la distance pour aller au travail, les accidents de la vie »* et d'ajouter : *« Le moment présent nous oblige à changer nos lunettes, la société française a évolué, comme d'autres sociétés et il faut d'autres concepts pour l'analyser. »*

Pour analyser cette mobilisation socio-politique avec de nouvelles lunettes, et de manière plus fine, nous nous appuyons sur deux notes de l'Observatoire du Bien-être (OBE) parues en février 2019 : *« Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens ? »* et *« La France malheureuse »* et une publiée en janvier 2020, celle du Conseil d'Analyse Economique (CAE) : *« Territoires, bien-être et politiques publiques »⁹.*

1.1- Le profil socio-économique des Gilets jaunes, miroir d'une « France malheureuse »

Les facteurs qui ont déclenché cette éruption sociale donnent une première indication sur la partie de la population qui connaît « des fins de mois difficiles ».

La protestation est née de la hausse des prix du carburant, puis a agrégé de nombreuses autres revendications : accroissement du pouvoir d'achat, du « reste à vivre » après le règlement des dépenses contraintes (loyers, remboursements de prêts, abonnements d'électricité, gaz ou téléphonie, les assurances et mutuelles, etc.), facteurs parfaitement documentés par l'Insee et résumés par les décodeurs du journal Le Monde¹⁰.

⁵ Ibidem : p. 276 et s.

⁶ France Culture Matinale du 5/01/2019

⁷ En France, 4,5 millions de personnes vivent des minimums sociaux

⁸ *« C'est la « société des petits » qui s'exprime : celle du salariat modeste, des petites classes moyennes, des autoentrepreneurs, petits commerçants ou artisans, qui bat le pavé. »* Le Monde du 8/12/2018

⁹ Yann Algan et autres

¹⁰ Les « dépenses contraintes » ont été multipliées par 2,5 depuis les années 1960 ; elles préemptent désormais en moyenne près de 30 % du budget des ménages, ramenant *ipso facto* à 70 % la part des « dépenses arbitrables » sur lesquelles les ménages ont le sentiment d'avoir prise (Source Insee)

Si l'on écarte ces dépenses contraintes, les principaux postes de consommation sont l'alimentation et les transports. Deux types de dépenses qui, pour « non contraintes » qu'elles soient, sont difficiles de différer ou de réduire drastiquement à court terme. Les carburants ne représentent que 3 % des dépenses des Français, mais 6 % des dépenses arbitrables hors alimentaire.

Par ailleurs, la moyenne de 30 % de dépenses contraintes masque de nombreuses disparités en fonction des profils socio-économiques. La part de ces dépenses est très élevée pour les ménages situés sous le seuil de pauvreté. Selon une étude publiée en mars 2018 par la Direction des études statistiques du ministère de la santé et des solidarités (Drees) elles

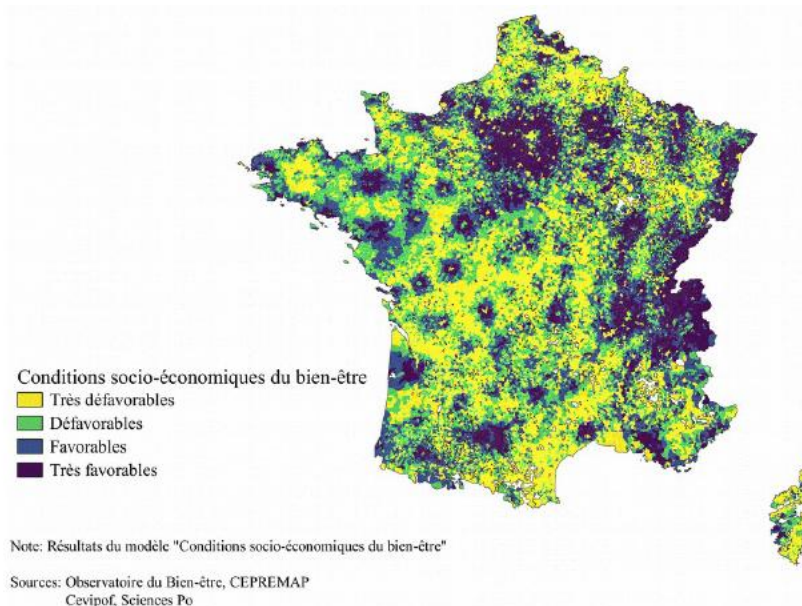
Le ressort de la révolte sociale ne se limite pas à la faiblesse des revenus. Au terme d'une enquête sur le bien-être subjectif des Français, publiée sous le titre de « La France malheureuse », l'OBE constate « un niveau de mal-être relativement élevé dans une part importante de la population, à la frontière entre les classes populaires et les classes moyennes »¹¹. 27% de la population française se trouverait dans cette situation. Cette proportion est obtenue par la mesure du « degré de satisfaction dans la vie », évalué par la réponse à la question suivante : « Dans l'ensemble, dans quelle mesure êtes-vous satisfait de la vie que vous menez actuellement ? »¹². Cet indicateur est illustré par la carte 1 : la carte socio-économique du bien-être.



Jeanne Menjoulet on VisualHunt / CC BY-ND

« Dans l'ensemble, dans quelle mesure êtes-vous satisfait de la vie que vous menez actuellement ? »¹². Cet indicateur est illustré par la carte 1 : la carte socio-économique du bien-être.

Carte 1 : carte socio-économique du bien-être.



représentent 60 % de leurs revenus disponibles ; il ne leur reste donc que 40 % de leur budget à consacrer des dépenses « arbitrables », alimentation et transportsy compris.

Pour une analyse plus détaillée du profil socio-professionnel des Gilets jaunes, voir le livre de Yann Algan, Elizabeth Beasley, Daniel Cohen et Martial Foucault (pages 32 et 33) : *Les Origines du populisme - Enquête sur un schisme politique et social*, Seuil, août 2019.

Rappelons qu'au seuil de pauvreté établi à 60 % du revenu médian, 35 % des familles monoparentales sont pauvres, dont 80 % de femmes avec enfants. Observatoire des inégalités : « Famille monoparentales rime souvent avec pauvreté » - 30 novembre 2017. Cité par Algan et autres.

¹¹Note de l'OBE – Cepremap, IEP – 14/02/2019

¹²Depuis juin 2016, l'Observatoire du Bien-être du CEPREMAP finance une plate-forme de 20 questions sur le bien-être des Français. Adossée à l'enquête mensuellede conjoncture auprès des ménages (CAMME) de l'Insee, cette plate-forme est proposée chaque trimestre à un échantillon représentatif d'environ 1 800 personnes. C'est à notre connaissance la première fois que le bien-être subjectif des Français est mesuré de manière à la fois aussi riche et aussi fréquente.

Cette carte est établie sur la base d'un indicateur composite calculé à l'échelle communale, qui pondère la part du niveau de revenu, du chômage, de l'éducation, de l'âge et de la catégorie socio-professionnelle dans l'appréciation du bien-être individuel.

L'OBE ajoute que *« si on trouve des malheureux dans toutes les couches de la société française, le malheur reste fortement associé au niveau de qualification, à l'emploi et aux revenus. Cette association ne se cantonne pas aux plus précaires ou aux plus pauvres. »*

De la même manière, le CAE note que *« la qualité du lieu de vie, de l'environnement local, notamment l'accès parfois défaillant aux services collectifs, ferment du tissu social local »* a joué un rôle déterminant dans la mobilisation des Gilets jaunes dans les villes petites ou moyennes. Parmi les personnes interrogées, qu'ils aient soutenu le mouvement ou y ont participé, *« 70 % habitent dans de petites villes. Les pertes d'emploi et la désertification croissante des services ont rendu le recours à l'automobile d'autant plus indispensable »*.

De fait, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques confirme dans son rapport d'octobre 2019 *« le recul important de l'accès aux services publics – écoles primaires, bureaux de poste, maternités et gares – dans les petites communes et les territoires ruraux sur la période 1983-2013 »*.

La note du CAE indique que plusieurs travaux portant sur les déterminants de l'abstention *« pointent le même type de facteurs que ceux qui rendent compte de la mobilisation des Gilets jaunes notamment l'influence de la désertification commerciale et des services publics dans les régions rurales sur la démoralisation des habitants et leur comportement politique, notamment lors de l'élection présidentielle de 2017 »*.

Cette même note analyse de manière détaillée, l'influence de l'évolution des conditions de vie locales sur le moral de cette partie de la population sur la base de cinq facteurs : l'effet systématique du déclin de l'emploi, la fermeture des équipements publics et des commerces de détail, l'augmentation des impôts locaux, la chute du nombre de transactions immobilières comme signe d'une perte d'attractivité du territoire, et une possible relation entre l'affaiblissement du lien social d'une commune et le mécontentement politique.

Les reportages de la journaliste Florence Aubenas et du photographe Edouard Elias consacrés à cette France qui s'est retrouvée pendant plusieurs mois sur les carrefours giratoires ¹³ confortent largement cette analyse.



Edouard Elias

¹³*Ibidem*

1.2 - Le profil socio-politique des Gilets jaunes

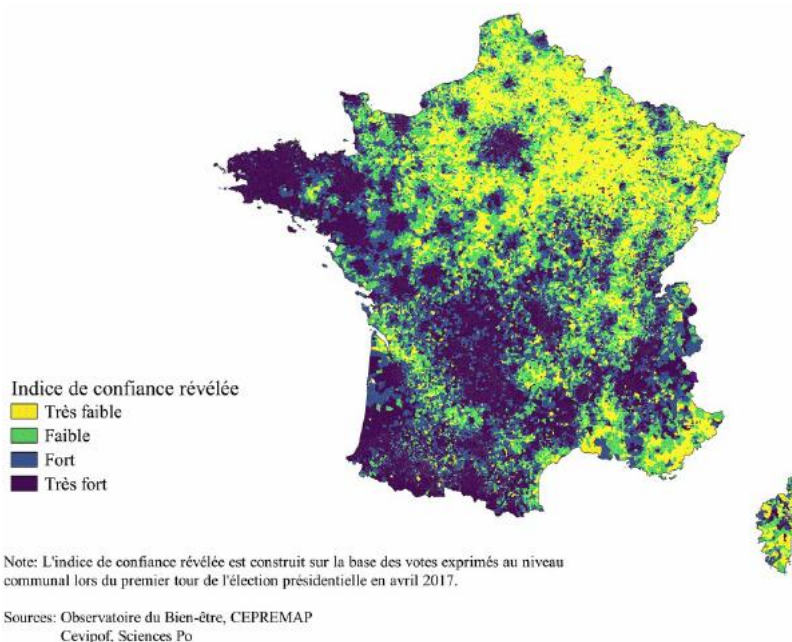
Dans sa note sur les Gilets jaunes (Cf. *supra*), l'OBE rappelle tout d'abord le soutien massif dont a bénéficié le mouvement à la fin 2018 et au début 2019 : « Selon les résultats du Baromètre de confiance du CEVIPOF, 30% des intervenants déclaraient soutenir tout à fait les Gilets Jaunes, 30% les soutenaient plutôt tandis que 30% ne les soutenaient plutôt pas ou pas du tout ».

Il souligne ensuite cinq points essentiels sur le plan politique, concernant les Gilets jaunes. D'abord, le déplacement du clivage droite-gauche traditionnel au profit d'un nouveau clivage apparu pendant la campagne présidentielle et confirmé par les européennes, mais qui reste à caractériser finement. Ensuite, ce sont majoritairement d'anciens électeurs de Marine Le Pen, de Jean-Luc Mélenchon ou des abstentionnistes de 2017 (dans cet ordre). Ils partagent une critique plus radicale de l'État et du Gouvernement que l'un et l'autre de ces électors, tout en ayant des positions plus médianes sur des questions morales comme la tolérance à l'égard des minorités.

L'analyse de **la géographie des ronds-points** confirme le caractère original de ce mouvement. Le Nord-Est et le Sud-Ouest sont les points forts de la mobilisation, soit les deux régions où le Front national (devenu le Rassemblement national) et la France insoumise ont fait leurs meilleurs scores en 2017.

Pour aller au-delà des sympathies partisans exprimées par les soutiens aux Gilets jaunes, l'OBE a tenté de saisir les Gilets jaunes eux-mêmes autour des ronds-points. Pour ce faire, l'observatoire a tout d'abord reconstruit au niveau communal les deux indicateurs qui sont apparus décisifs dans l'analyse du vote de 2017, à savoir la satisfaction de vie (Cf. *carte 1supra*) et la confiance interpersonnelle. Ce qui lui a permis de publier deux nouvelles cartes, en l'occurrence une carte politique de la confiance et une carte de la mobilisation des Gilets jaunes par départements.

Carte 2 : politique de la confiance.

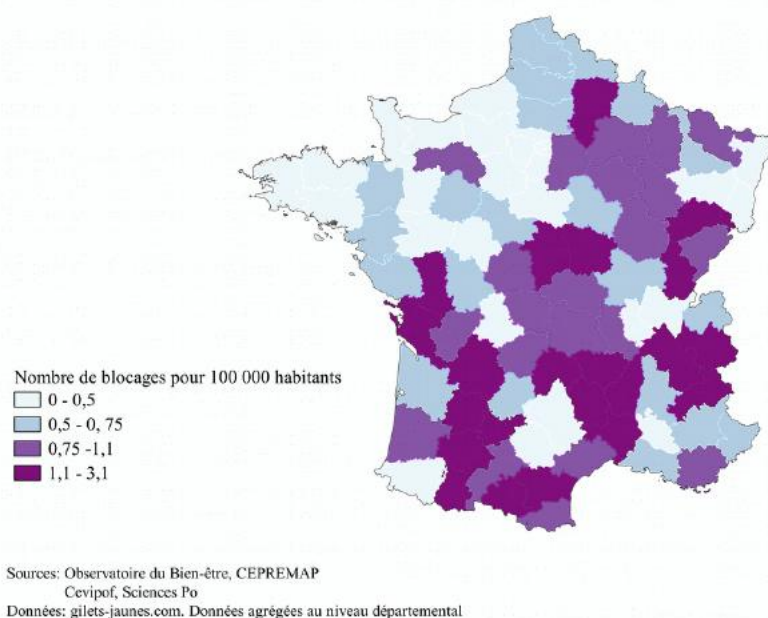


Cette carte redéfinit les préférences politiques des Français à partir du coefficient de confiance en autrui. Plutôt que de classer le vote sur l'axe droite-gauche traditionnel, l'OBE le classe sur **l'axe défiance/confiance**¹⁴. Pour cela, l'observatoire procède à une estimation économétrique du lien entre confiance et vote. Il apparaît ainsi que « *Les personnes qui ont voté pour Marine Le Pen manifestent, en moyenne, une grande défiance envers les autres. Celles qui ont voté en faveur d'Emmanuel Macron, de Jean-Luc Mélenchon ou de Benoît Hamon, une fois pris en compte leur niveau de bien-être estimé, témoignent d'un coefficient de confiance élevé. Les électeurs de François Fillon sont neutres* ». En pondérant les votes, au niveau communal, par les coefficients ainsi obtenus, on peut redessiner la carte politique de la France. Le quartile inférieur (confiance révélée « Très faible » sur la légende) est l'ensemble des communes où le vote traduit une méfiance forte. Le quartile supérieur est celui où la confiance révélée est forte.

Dans « *Les origines du populisme* », l'ouvrage d'Algan et autres souligne le rôle déterminant que joue le bien-être subjectif dans l'exercice du vote. « En particulier, les citoyens se déclarant abstentionnistes sont en moyenne moins satisfaits de leur vie. Faisant plus souvent partie des classes populaires les plus fragiles, ils sont plus pessimistes, davantage résignés et plus défiants envers les autres ».

La carte 3 est celle de la mobilisation des Gilets jaunes par département pour le mois de décembre 2018.

Carte 3 : Mobilisation des Gilets jaunes par départements



¹⁴Pour une analyse plus détaillée, voir (pages 34 et 35) certains traits des Gilets jaunes selon l'axe confiance/défiance *Les Origines du populisme*, déjà référencé

Selon l'analyse d'Hervé Le Bras¹⁵, les Gilets jaunes se situent surtout dans la « diagonale du vide », dans la France qui s'étend de Strasbourg à Bordeaux en passant par la Nièvre et descendant jusqu'aux Pyrénées. Cette « écharpe dépeuplée » est connue des spécialistes. En effet, dans les années 1980, le géographe Roger Brunet avait établi cette carte de la dépopulation recouvrant des territoires où la voiture est nécessaire pour faire les courses, se rendre à la poste ou chez le médecin.

Les régions du centre apparaissent, en novembre 2018, comme les plus impactées par le mouvement des Gilets jaunes. Ceux-ci sont, en pourcentage de la population, moyennement présents dans le Nord-Est et peu présents dans le Sud-Est. Au fil du temps, entre novembre et décembre, la présence des Gilets jaunes se concentre davantage dans la France du Nord-Est et du Sud-Ouest passant par le Languedoc-Roussillon, le Massif Central, le Berry et le Nivernais. C'est également dans ces régions que le taux de soutien a été plus important. En outre, l'OBE a calculé la corrélation entre les cartes socio-économiques et politiques avec la mobilisation des Gilets jaunes. Ce travail confirme que le facteur « insatisfaction vis-à-vis de sa vie » et, dans une moindre mesure, le facteur « confiance interpersonnelle plus faible », dans la caractérisation du mouvement.

Au-delà de la géographie des ronds-points, force est de constater sur le plan politique la montée de ce que Gilles Finchelstein¹⁶ nomme, au terme d'une enquête annuelle « Fractures françaises »¹⁷, les « anti-démocrates ».

Il les décrit ainsi : « Sociologiquement, ce sont des Français modestes : 58 % des ouvriers, 50 % de ceux qui ont un revenu inférieur à 2000 euros, 49 % de ceux qui se définissent comme appartenant aux « défavorisés » ou aux 'milieux populaires' font partie de ces « anti-démocrates » ».

Il ajoute que politiquement « ce sont des réactionnaires autoritaires; ils sont en attente d'ordre et d'un régime fort. Hypothèse retenue : ils se singularisent en effet par l'intensité de la demande de 'chef' – 86 % sont d'accord, et même 55 % 'tout à fait d'accord' (22 points au-dessus des « démocrates »), avec l'idée que l'on a 'besoin d'un vrai chef pour remettre de l'ordre'. Ils sont 57 % à défendre le rétablissement de la peine de mort (20 points au-dessus des 'démocrates'). Ils ont même une relation ambiguë avec la violence, 30 % d'entre eux trouvant 'normal que certaines personnes usent de la violence pour défendre leurs intérêts' ». [...] « Ils s'auto-définissent moins de 'gauche', de 'droite', du 'centre', 'progressistes' ou 'conservateurs' que la moyenne des Français mais davantage et massivement – à 42 % – comme 'du peuple'. Ils s'intéressent peu à la politique. Ils ont une défiance absolue envers tous les responsables politiques – qui, pour plus de 90 %, n'agissent 'que pour leurs intérêts personnels' et, pour près de 80 %, sont 'pour la plupart corrompus'. Ils ont une défiance tout aussi élevée pour les institutions politiques, de l'Union européenne en passant par le député, la présidence de la République et même le maire. Ils n'ont en réalité confiance en personne : 91 % disent que l'on 'n'est jamais assez prudent quand on a affaire aux autres »

¹⁵ Article du 21 novembre 2018 dans le Nouvel Obs et interview dans « Les Gilets jaunes et après ? », hors série « le un » sous la direction d'Eric Fottorino ;

¹⁶ Directeur général de la Fondation Jean-Jaurès (FJJ)

¹⁷ Réalisée par Ipsos Sopra-Steria, en partenariat avec la FJJ et l'Institut Montaigne < <https://jean-jaures.org/nos-productions/fractures-francaises-2019-focus-sur-les-anti-democrates> >

Il précise toutefois que « tous les « anti-démocrates » ne sont pas d'extrême droite – 46 % d'entre eux se sont abstenus au second tour de l'élection présidentielle contre 31 % qui ont voté pour Marine Le Pen. Il faut donc chercher ailleurs en abandonnant les grilles d'analyse classiques ».

Et G. Finchelstein de conclure : « Ils n'ont pas encore tous basculé électoralement mais les démocraties, en France comme dans la plupart des démocraties occidentales, sont confrontées à un même défi : réintégrer les classes laborieuses à la démocratie ».

2. De quoi le « mouvement/révolte » des Gilets jaunes est-il le symptôme ?

Plusieurs interprétations, proposées par des historiens et des sociologues, peuvent être utilisées pour tenter de répondre à cette question.

2.1- Les Gilets jaunes symptôme d'une crise sociale et politique ?

L'historien Quentin Deluermoz¹⁸ résume les traits de la colère des Gilets jaunes tels qu'elle a été rendue dans la presse : « Le point commun des revendications est le sentiment d'injustice fiscale, une volonté de faire valoir sa dignité, de rappeler qu'on n'est pas rien, de réclamer une vie décente ». Selon lui les GJ manifestent « contre une politique qui favorise les riches au détriment des plus pauvres, qui s'appuie également sur un vécu : dans cette fameuse « diagonale du vide », on voit le problème posé par la suppression des trains, les distances à faire pour aller chez le médecin, ou même pour les commerces » ;



L'Humanité

« Ce mouvement traduit un épuisement physique et psychologique qui est aussi la trace de notre épuisement démocratique. A cet égard, ce n'est pas pour rien que la voiture est touchée : outre la question monétaire, essentielle, gêner la mobilité revient à accroître les distances, au sens géographique, mais aussi social et politique du terme » ;

« C'est pour cela qu'il risque d'y avoir un décalage persistant entre la demande (morale) des Gilets jaunes et la réponse (a priori technique et politique) du pouvoir. Ce sont deux mondes qui se confrontent ici, éloignés l'un de l'autre » ;

« En ce sens, le mouvement des Gilets jaunes prend place dans une crise profonde, qui n'est pas une crise de gouvernement, mais une crise de société, d'un modèle social et politique qui s'est détricoté depuis plusieurs décennies. S'ajoute peut-être un autre élément, sur la question du futur. Le principe de l'action politique est fondé sur l'idée d'un contrôle des anticipations, qu'il faut attendre un peu et que cela ira mieux après. Mais la crise climatique et l'urgence écologique mettent à mal cette promesse, et cette demande de patience. La crise est aussi une crise du rapport au temps, face à laquelle les institutions en place et les logiques marchandes sont inadaptées. » ¹⁹

¹⁸Interview au journal Le Monde, 15/12/2018

¹⁹On peut également un autre historien, Pierre Vermeren sur France Culture – La table des idées, 18 juin 2019 et lire son livre : *La France qui déclasse - Les Gilets jaunes, une jacquerie au XXIe siècle*, 2019, Taillandier

Cette analyse rejoint celle du sociologue Jean Viard sur le mouvement des Gilets jaunes et la pression populaire en faveur d'un renouvellement démocratique²⁰.

2.2 – Les Gilets jaunes, prolongement de la crise politique qui s'est exprimée en 2017, lors de la dernière élection présidentielle ?

C'est la conclusion à laquelle aboutit l'OBE, à l'issue de son étude déjà citée sur la crise des Gilets jaunes (synthétiser la suite, si nécessaire, pour éviter les répétitions). Au printemps 2017, « la vieille opposition gauche/droite a laissé place à un nouvel antagonisme, dans lequel les variables de bien-être subjectif ou de confiance à l'égard des institutions ou des personnes jouent un rôle central et sous-estimé jusqu'alors. Les Gilets jaunes et leurs soutiens sont avant tout l'expression d'une France où le bien-être est faible, sans que cela les conduise nécessairement à s'entendre sur les moyens d'y répondre. La question de la transition écologique, point de départ de la contestation, symbolise les désaccords sur les instruments de politiques publiques : un tiers des soutiens des Gilets jaunes disent refuser une réduction du niveau de vie pour améliorer l'environnement, un tiers y est favorable et le dernier bloc est indifférent. À l'inverse, l'axe sur lequel opérait l'opposition traditionnelle gauche/droite supposait, en partie du moins, un accord sur les moyens, plus ou moins d'impôts notamment. En manifestant un très faible niveau de confiance à l'égard des institutions ou d'autrui, les Gilets jaunes expriment une défiance profonde à l'égard de l'État et des corps intermédiaires, voire à toute forme de représentation. La géographie de leur présence, très forte dans le Sud-Ouest, montre qu'il ne s'agit pas d'une copie de la France qui a voté majoritairement Marine Le Pen en 2017, laquelle a été très forte dans le Nord-Est. Unis par leurs problèmes de pouvoir d'achat, les Gilets jaunes sont la révolte de ceux qui découvrent que leur souffrance individuelle est en réalité collective, et qui ont trouvé autour des braseros certes un remède à leur isolement social mais surtout une nouvelle forme d'expression publique en dehors des répertoires classiques d'action collective. Leur mobilisation met en évidence une trajectoire sociale et individuelle singulière. La construction d'une ascension sociale dont l'accès à la propriété est un point central (en zone péri-urbaine et rurale pour des raisons financières) et de choix de consommation parfois contraints (la symbolique d'occupation de ronds-points desservant des centres commerciaux prenant ici tout son sens) est mise à mal par l'impossibilité d'imaginer, dans leurs territoires d'existence, des alternatives à ce destin. »

2.3 Les Gilets jaunes, symptôme d'une crise de la représentation, conséquence de l'hyper-individualisation des relations sociales ?

Cette interprétation, sans doute la plus originale, est celle du sociologue du travail, Denis Maillard²¹ qui voit dans la révolte des Gilets jaunes une crise de la représentation qui marque un tournant dans l'histoire des relations sociales. Y apparaissent les symptômes avérés d'un épanouissement paradoxal de la « société de marché », travaillée par un processus d'individualisation qui lui confère un aspect hyper-démocratique certes, mais... quasiment irréprésentable avec des salariés qui s'adressent

²⁰ Auteur de : *L'implosion démocratique - Pour un nouveau pacte territorial*, L'aube Eds Dee, avril 2019

²¹ *Une colère française : ce qui a rendu possible les Gilets jaunes*, mars 2019, éditions de l'Observatoire. Autres sources concernant les réflexions de D. Maillard : Métis Europe - entretien du 16/04 et article du 24/06/2019 : <https://www.metiseurope.eu/2019/06/24/comment-%E2%80%89faire-corps%E2%80%89%E2%80%89-reflexion-sur-les-mediations-sociales/>

directement à un avocat, de préférence à un représentant du personnel ou un délégué syndical. Nous vivons désormais dans ce que Pierre Rosanvallon nomme « *l'individualisme de singularité* », chacun voulant être reconnu comme égal aux autres, mais profondément distinct.

D. Maillard y voit le triomphe de l'individu de droit. Ce qui explique le passage de l'acceptation du conflit collectif au triomphe du seul conflit individuel.

Le passage d'une économie de marché à une société de marché mondialisée marque selon lui l'échec du compromis fordiste et social-démocrate qui, en s'appuyant sur les syndicats et les corps intermédiaires, a été à la base de la construction de l'Etat Providence depuis 1945. « *L'économie des services est la société d'une nouvelle alliance, celle du capital et des consommateurs au détriment du travail* ».

Dans son livre, il montre comment le compromis social-démocrate s'est effacé peu à peu au profit d'une société de marché, plus individualiste, dans laquelle l'engagement collectif s'est reconfiguré. « *Celle-ci est en effet traversée par trois tendances qui obligent à repenser les formes de la médiation sociale : c'est d'abord une société du travail où le statut (salarié, indépendant, artisan, etc.) compte moins que la place qu'on occupe dans l'économie de service qui est le plus souvent assignée par le diplôme obtenu à la suite d'une compétition scolaire de plus en plus féroce. C'est ensuite une société de l'autonomie ou encore une société du « faire » dans laquelle l'individu aspire à se débrouiller seul. Enfin, c'est une société d'intermédiaires. En effet, l'aspiration à l'autonomie nécessite le truchement d'un tiers qui va opérer en un sens radicalement différent des anciennes médiations.* »

Cette analyse de l'individualisation de plus en plus marquée de la société et de la violente désocialisation dont les classes populaires ont été victimes rejoint celle présentée dans l'ouvrage « *Les Origines du populisme - Enquête sur un schisme politique et social*²² » paru en août 2019.

2.4 Le mouvement des Gilets jaunes est-il « une révolte ou un mouvement » ?

Cette question a été posée par l'historien Pierre Rosanvallon. Selon lui, il s'agit clairement d'une révolte ou une jacquerie²³, plus que d'« un mouvement », au sens où ce terme a été employé pour le monde ouvrier à la fin du XIX^e siècle.

Le mouvement des Gilets jaunes est une révolte sociale, mais pas un mouvement social à proprement parler²⁴ : « *Le propre d'une révolte, c'est d'avoir comme sujet une foule. Elle a structurellement un*

²² Seuil, août 2019. Ouvrage collectif signé par quatre chercheurs : Yann Algan, Elizabeth Beasley, Daniel Cohen et Martial Foucault. Il s'appuie sur l'analyse économétrique de nombreuses banques de données, dont celle du Cevipof. Il est possible de lire une recension de ce livre par Françoise Fressoz dans le journal le Monde du 28/08/2019 : https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/08/28/la-desocialisation-des-classes-populaires-ce-carburant-du-vote-populiste_5503743_823448.html

²³ Gilets jaunes : « Jacquerie », un terme condescendant et péjoratif, selon Gérard Noiriel, directeur d'études à l'EHESS, renvoyant aux soulèvements paysans qui ont émaillé l'Histoire : <https://www.franceculture.fr/histoire/gilets-jaunes-jacquerie-un-terme-condescendant-et-pejoratif>

²⁴ Pierre Rosanvallon : « La révolte des GJ révèle le basculement dans un nouvel âge du social ». Le Monde du 8/12/2018

caractère inorganique. Le propre du mouvement social, c'est d'avoir comme sujet une classe sociale ou un groupe organisé autour d'un projet. Il s'agit aujourd'hui de passer de la foule à l'organisation. Or c'est ce passage qui ne s'opère pas (...) Un mouvement social circonscrit les enjeux. La révolte, elle, les pulvérise. »

Dans cette « foule » en révolte, P. Rosanvallon distingue les activistes, les participants, le halo social d'accompagnement et la chambre d'écho. « Les « activistes », ce sont les manifestants déjà politisés ou récemment autoradicalisés. Les « participants » sont des salariés et des retraités modestes, appartenant à un milieu populaire peu présent dans le débat social. Ils sont sortis de l'ombre « pour prendre la parole ». Ces groupes de participants sur le terrain ont successivement réuni quelques 300 000 personnes. Mais le « halo social d'accompagnement », formé par l'écho que rencontre la révolte, est lui beaucoup plus large ; il peut être évalué à environ 5 millions de personnes qui estiment appartenir au même monde que les participants. La chambre d'écho, qui est aussi une chambre d'écoute, est quant à elle, plus large encore ; elle est constituée par les Français qui comprennent qu'il y a aujourd'hui une question sociale et fiscale qui doit être reconsidérée et résolue. Il est à noter que « l'ergonomie simple des réseaux sociaux est un facteur décisif d'adoption, tout comme l'est le fait de privilégier un espace dans lequel la faute d'orthographe n'est pas perçue comme un stigmate culturel ». C'est cet espace de communication que les réseaux sociaux donnent aux Gilets jaunes : « un espace confiné, confinant, mais aussi un espace confiant, un espace confident. Facebook produit une forme paradoxale d'émancipation par l'accès à un espace discursif, médiatique, organisationnel et situationnel dont [ils] étaient privés²⁵. »

3. L'appréciation de l'Atelier Démocratie- OCQD

Les analyses qui précèdent doivent être passées au crible des quatre valeurs du Pacte Civique : créativité, fraternité, sobriété et justice. Dans le même temps, il convient de s'interroger sur les défis que le mouvement des Gilets jaunes a lancés à notre système démocratique.

3.1 Au regard du couple de valeurs créativité / fraternité

De la créativité, il en a fallu aux Gilets jaunes pour confectionner des dossards jaunes et des pancartes efficaces, pour organiser des blocages temporaires et localisés sur les grands axes de circulation autoroutiers. Il en a également fallu pour établir la communication entre groupes via les réseaux sociaux en vue d'organiser les manifestations hebdomadaires du samedi en centre-ville²⁶.

La fraternité était au rendez-vous des ronds-points, tant la sortie de l'isolement social des personnes, le lien social, la solidarité ont créé un sentiment inespéré de joie partagée en se retrouvant ensemble sur les carrefours giratoires : « les Gilets jaunes sont la révolte de ceux qui découvrent que leur souffrance individuelle est en réalité collective, et qui ont trouvé autour des braseros certes un remède à leur isolement social mais surtout une nouvelle forme d'expression publique en dehors des

²⁵ Article d'Olivier Ertzeid, maître de conférence à l'Université de Nantes ; *L'OBS* du 06 décembre 2018.

²⁶ Voir par exemple l'article du Figaro du 1/03/2019 : Comment le web et les réseaux sociaux ont imprégné les GJ : <http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2019/03/01/31003-20190301ARTFIG00122-comment-le-web-et-les-reseaux-sociaux-ont-impregne-les-gilets-jaunes.php>

répertoires classiques d'action collective »²⁷. Ces rencontres affinitaires entre des femmes souvent soignantes et des hommes de la logistique rejoignent le sentiment de fierté de ceux qui font la part belle à l'amitié, au travail et au 'non-chômage', et qui accordent une importance particulière à l'entretien d'une « bonne réputation ».²⁸

D'un autre côté, certaines manifestations ont été marquées par des violences graves, ce qui a largement affaibli le soutien que le mouvement a obtenu dans un premier temps, avant de provoquer le retournement de l'opinion publique. Le désordre social, généré par les violences et le regroupement uniquement catégoriel des manifestants ont rapidement été perçus comme un danger pour la société.

D'un côté, l'aspect positif est **la sortie de l'isolement social** d'un grand nombre de participants sur les ronds-points et aux manifestations ; pour les personnes elles-mêmes, c'est la redécouverte de l'estime de soi ; mieux vaut la rencontre, le lien social, même affinitaire, que le repli sur soi.

D'un autre côté, ce qui pose problème dans la révolte des Gilets jaunes, c'est **la défection, le refus du débat démocratique**. Certes, cette « non parole parlante » doit être reçue comme une réponse au non-sens ressenti, mais il faut être conscient que la défection provoque un cycle politique non seulement récessif et morose, mais également l'émergence des « anti-démocrates », ainsi qu'il a été signalé plus haut. Car, cette révolte et ces nouvelles façons de manifester risquent de déboucher sur une demande de régime plus autoritaire, voire de démocratie illibérale, « au nom du peuple ».

3.2 Au regard du couple de valeurs sobriété / justice

Au regard de la sobriété, rapidement définie comme l'art de consommer le juste nécessaire pour vivre heureux tout en préservant les ressources de la planète, c'est sans doute le signal le plus ambivalent du mouvement des Gilets jaunes, même si, légitimement, nombre d'entre eux, vivant des fins de mois difficiles, aspirent d'abord à pouvoir consommer davantage. D'un autre côté, c'est bien la protestation contre la taxe carbone uniformément appliquée, quel que soit le pouvoir d'achat des Français, qui a fait prendre conscience de l'injustice sociale et de la nécessité de concilier justice fiscale et justice écologique.

Car, l'aspect le plus positif de la révolte des Gilets jaunes, est bien d'avoir fait réapparaître **l'exigence de justice**. La mobilisation de fin 2018 et celle du 1^{er} semestre 2019 ont permis de mettre sur la table les conditions de vie difficile d'une partie de la population vivant en périphérie des grandes villes,

²⁷ *Qui sont les GJ et leurs soutiens*. Note déjà citée. Lire également le reportage de Florence Aubenas et du photographe Edouard Elias : 'Gilets jaunes : la révolte des ronds-points', publié par le Monde du 15/12/2018 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/12/15/sur-les-ronds-points-les-gilets-jaunes-a-la-croisee-des-chemins_5397928_3224.html

Voir également le magazine : 'Gilets jaunes : des ronds-points aux débats', diffusée le 26/07/2019 par LCP-Assemblée nationale - < <http://www.lcp.fr/emissions/294207-lcp-le-mag>>

²⁸ Voir Benoît Coquard, sociologue à l'Inra, auteur de : *Ceux qui restent - Faire sa vie dans les campagnes en déclin*. La découverte, octobre 2019.

À partir d'une enquête immersive de plusieurs années dans la région Grand-Est, Benoît Coquard montre, à rebours des idées reçues, comment, malgré la lente disparition des services publics, des usines, des associations et des cafés, malgré le chômage qui sévit, des consciences collectives persistent, mais sous des formes fragilisées et conflictuelles.

dans les villes moyennes et dans l'espace rural, souvent résumées par l'expression « fin de mois vs fin du monde ». Cette revendication est désormais au cœur des 66 propositions du Pacte pour le Pouvoir de Vivre : « *Pour donner à chacun le pouvoir de vivre - L'urgence d'un pacte social et écologique* »²⁹.

Plus largement, la crise des Gilets jaunes a fait émerger trois grandes questions : Comment concilier effort écologique, justice fiscale et sociale ? Comment contrôler les flux migratoires sans se voiler la face sur leurs causes profondes, que ce soit la demande de protection politiques et la recherche d'un horizon économique moins déprimant ? Comment rendre compatibles réduction de l'impôt et amélioration des services publics ? Ce qui repose avec plus d'acuité encore le besoin d'une reconquête de la maîtrise démocratique de la vie en société par une prise en compte de l'expression directe des citoyens³⁰.



Plus profondément, la crise des Gilets jaunes révèle une crise de confiance d'une partie significative de la société, plus grave que la crise économique et sociale, sur un fond d'angoisse écologique devant le réchauffement climatique, désormais sensible pour tous et chacun, et la dégradation accélérée de la biodiversité environnementale. Ce qui interroge la crédibilité du Gouvernement en particulier, des pouvoirs publics en général et toutes les organisations économiques et sociales des nations.

En termes opératoires, la mobilisation des Gilets jaunes a montré confusément qu'il s'agit de passer de la question du pouvoir d'achat à celle du pouvoir de vivre, dans une démocratie, qui doit se renforcer périodiquement par des preuves de légitimation. C'est peut-être ce qu'a montré de manière plus consciente la première expérience de Grand débat national. L'onction électorale ne suffit plus. Dans une société fragmentée, plus complexe, plus réactive grâce à Internet et aux réseaux sociaux, la décision politique ne peut faire l'économie de l'expression directe et de la participation citoyennes. Sinon notre démocratie s'expose à des réactions violentes et à la paralysie de ses institutions.

On pourrait en conclusion de cette 3^{ème} partie citer le diagnostic pertinent de J.-B. de Foucault sur le sens de la crise des Gilets jaunes³¹.

En conclusion, la crise des Gilets jaunes est **un mélange de légitime (la souffrance sociale) et d'illégitime (la violence tolérée et le refus de participer)**, et c'est ce qui fait toute la difficulté pour sortir notre pays de sa crise profonde. Le risque est devenu réel de voir apparaître une France éclatée, multipliant des revendications de toutes natures face un Etat débordé et incapable de les satisfaire. Le

²⁹ Ces 66 propositions ont été présentées le 05 mars 2019 par Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, et Nicolas Hulot, président de la fondation du même nom, ainsi que par 17 autres organisations (syndicats, ONG, associations) dont le Pacte civique. Le Pacte du pouvoir de vivre (PPV) est l'alliance d'organisations, syndicats, fondations, mutuelles, représentant des millions de personnes qui portent ensemble la convergence des enjeux écologiques, sociaux et démocratiques.

³⁰ Selon le message central du livre de Pierre-Henri Tavoillot : *Comment gouverner un peuple-roi ? Traité nouveau d'art politique*, Odile Jacob, 2019

³¹(Citer extrait du rapport moral du c.a. du 10 avril 2019 de démocratie et spiritualité)

retour au sens et au bon sens, à la cohérence, à l'acceptation des priorités pour résorber peu à peu, et en même temps, les crises sociale et écologique sera long et difficile. Il demandera beaucoup de capacité à délibérer en respectant les règles de l'éthique du débat, de transparence dans les processus de décision, de charisme pour les mettre en œuvre, d'exemplarité dans les comportements, et d'équilibre quant aux efforts demander aux uns et aux autres.

Au fond, la crise des Gilets jaunes lance un nouveau défi pour notre démocratie, à savoir Comment redonner confiance et ressouder la société, comment renouveler les méthodes politiques en impliquant et faisant participer l'ensemble de la population aux choix à tous les niveaux de nos institutions ? « *La démocratie est l'expression du peuple, pas de la foule* », considère Jean Viard, en historien du présent et observateur du réel³². « *Un peuple a une intelligence collective, des projets et des choix, alors que la foule a des passions et des émotions, et peut devenir tyrannique ou fanatique* ».

³² Entretien avec Aliocha Wald Lasowski, publié par l'Express le 12/05/2019

Chapitre 2 : Le Grand débat national : exercice louable de démocratie participative ou simple extincteur d'incendie ?

1. Organisation du Grand débat national

1.1 Une décision rapide, une mise en route laborieuse

Le Conseil des ministres du 12 décembre 2018, sur communication du Premier ministre, décide d'organiser un « grand débat national », qui interrogera les Français sur cinq questions majeures, dont la formulation initiale était la suivante :

- Comment faire évoluer le lien entre impôts, dépenses et services publics pour mieux répondre aux besoins des Français ?
- Comment mieux accompagner les Français dans leur vie quotidienne, pour se déplacer, se chauffer, isoler leur logement ?
- Comment faire évoluer l'organisation de l'Etat et des autres collectivités publiques pour les rendre plus proches des Français et plus efficaces ?
- Que signifie être citoyen aujourd'hui ? Comment faire évoluer la pratique de la démocratie et de la citoyenneté ?
- Quelles sont les attentes et les inquiétudes des Français relatives à l'immigration dans un contexte de mondialisation et de laïcité parfois bousculée ?

Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, ainsi que plusieurs associations soulignent les risques afférents à l'ouverture d'un débat spécifique sur l'immigration qui est susceptible de devenir le déversoir de toutes les peurs et les haines que ce sujet malheureusement porte en lui. Le Gouvernement entend l'objection et insère cette question dans le sujet plus large de la citoyenneté.

Le Grand débat national (GDN) sera finalement organisé autour de quatre grands thèmes :

- fiscalité et dépenses publiques ;
- organisation de l'État et des services publics ;
- démocratie et citoyenneté ;
- transition écologique.

La décision d'organiser le GDN a été rapide³³ et dès le lendemain du Conseil des ministres à l'issue duquel cette initiative « sans précédent » a été annoncée le Président de la République diffuse une *Lettre aux Français*³⁴.

³³ Rappelons que Le mouvement des Gilets jaunes commence le samedi 17 novembre 2018 que le samedi 1^{er} décembre, ("acte 3") est incendiée la Préfecture du Puy-en-Velay (Haute-Loire). La violence des événements qui suivent conduisent E Macron à prendre la mesure de la situation et à réagir rapidement par l'annonce du « Grand débat national ».

³⁴ Cette lettre comporte un préambule dans lequel le Président, après avoir rappelé que la France est un des pays les plus fraternels et les plus égalitaires au monde, où la sensibilité aux injustices est extrême et l'exigence d'entraide très forte,

Deux débats précurseurs

A. Le grand débat sur l'avenir de l'école de 2003

Ce grand débat avait pour objet de déboucher sur une initiative originale, à savoir l'élaboration d'un projet de loi d'orientation sur l'école pour les quinze années à venir à présenter au Parlement fin 2004, ainsi qu'une série de mesures concrètes³⁵.

Vingt-deux sujets pour débattre de l'École de demain ont été proposés par la Commission du débat national sur l'avenir de l'École présidée par Claude Thélot, Conseiller maître à la Cour des Comptes, ancien directeur de l'évaluation et de la prospective (DEP) au Ministère de l'Éducation nationale.

15 000 réunions ont été tenues du 17 novembre 2003 au 17 janvier 2004, dans les établissements et hors-école. Selon certaines estimations un million de personnes aurait participé à ce débat dont environ la moitié du corps enseignant. Une synthèse générale de 159 pages publiée en octobre 2004 par la documentation française³⁶. Le contenu de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, dite « loi Fillon », se démarquera sensiblement des propositions issues de cette grande consultation.

B. « Nantes 2015 »

Ce grand débat³⁷, intitulé « Le grand débat Nantes, la Loire et nous », s'est déroulé du 17 octobre 2014 au 30 mai 2015, et a été suivi par 40 000 personnes, de 5 000 particulièrement impliqués. Proposé par Johanna Rolland, Maire de Nantes et présidente de Nantes Métropole, il s'est déroulé sous l'autorité et la responsabilité d'une commission indépendante composée de huit membres mandatés à cet effet. Le débat portait sur quatre thèmes : i) Des pratiques et des usages, ii) Espace économique / Espace écologique, iii) Mobilité et franchissements et iv) Attractivité et qualité urbaine.

La procédure consultative retenue a conduit à la mise en place des cahiers d'acteurs et à

tout comme l'attachement aux avantages sociaux, évoque les motifs de la colère des Gilets jaunes, sans pour autant nommer ces derniers). Il annonce qu'il entend apporter des réponses aux insatisfactions et aux souffrances des Français et lance le Grand Débat pour clarifier les grandes orientations. La suite de la lettre du Président est constituée par l'énumération et le commentaire des grandes orientations sur la base desquelles il a été élu, sur lesquelles il veut manifestement asseoir le Grand Débat.

³⁵ <https://www.education.gouv.fr/cid446/le-debat-national-sur-l-avenir-de-l-ecole-s-engage-dans-toute-la-france.html>, dernière mise à jour août 2008.

³⁶ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000483.pdf>

³⁷ Il convient de souligner que la ville de Nantes et la communauté urbaine se sont beaucoup investies dans cette forme de démocratie participative puisqu'elles ont organisé deux autres débats citoyens, l'un intitulé « La transition énergétique, c'est nous » qui a duré sept mois, à cheval sur 2016 et 2017, et l'autre, en 2019, sur le vieillissement de la population, intitulé « Longévité, ouvrons les possibles ». C'est au titre de cette activité citoyenne que la ville de Nantes a reçu le prix 2019 de la capitale européenne de l'innovation décerné par la Commission européenne, prix qui récompense les villes de plus de 100 000 habitants qui tirent parti des nouvelles technologies pour relever les défis sociétaux.

l'organisation d'auditions, d'une grande journée citoyenne et d'un séminaire qui est venu clore 8 mois de consultations. Une commission mixte et indépendante a garanti le respect des principes et des valeurs démocratiques souhaités : respect des règles, impartialité, transparence, pluralisme et accessibilité.

Le rapport final a été adopté à l'unanimité par le Conseil de la Communauté de Nantes.

1.2 Un déroulement multiforme

Le Gouvernement a précisé les modalités d'organisation et de participation dès le 14 janvier 2019: il s'agit d'un dispositif multiforme destiné à permettre aux Français de s'impliquer dans ce débat en renseignant des questionnaires fermés ou en répondant à des questions ouvertes sur chacun des quatre grands thèmes retenus.

Le « raté » avec la Commission nationale du débat public (CNDP).



GDN

Dans un premier temps, le Gouvernement pense confier l'organisation et l'animation du GDN à la **Commission nationale du débat public**. Créée en 1995 par la loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement, la CNDP est habilitée par le législateur à conduire de manière indépendante des évaluations de l'impact sur l'environnement de grandes opérations

d'aménagement du territoire (construction d'un aéroport, création d'un site d'enfouissement de déchets nucléaires, concertation sur la programmation pluriannuelle de l'énergie...). Elle garantit la transparence de la procédure et permet au décideur de se prononcer sur les projets qu'elle a instruits.

Très vite, la CNDP, qui est une Autorité Administrative Indépendante (AAI), a souhaité que, conformément à sa méthodologie, les responsabilités des uns et des autres soient clarifiées et s'est inquiétée de l'improvisation avec laquelle l'exécutif semblait se lancer dans cette opération d'envergure. Le Gouvernement s'est pour sa part rapidement interrogé sur la propre capacité de la CNDP à assurer la conduite de l'opération, laquelle différait totalement de celle d'une consultation ponctuelle relative à une opération d'aménagement du territoire.

Après la parution dans la presse du salaire de sa présidente, Chantal Jouanno et le renoncement consécutif de celle-ci à la conduite de la procédure de consultation nationale, la CNDP n'est plus intervenue dans le processus du GDN. Cet épisode a donné lieu à un affrontement entre spécialistes du débat démocratique sur les prérequis et les conditions du « vrai débat démocratique ».

Une Mission « Grand Débat national » est créée sous la tutelle du Premier ministre. Conçue comme une structure légère, elle a reçu la délicate mission d'assurer la logistique de l'opération et de fournir les informations nécessaires à toutes les personnes ou organismes qui souhaitaient participer à l'organisation du dispositif. Deux ministres, M. Sébastien Lecornu et M^{me} Emmanuelle Wargon, ont été désignés par le Premier ministre pour faire vivre le débat et en suivre l'évolution.

Une **plateforme numérique *granddebat.fr*** est créée pour faciliter la mise à disposition des personnes de toutes les informations nécessaires.

Toute une panoplie des dispositifs de consultation a été mise en place

- Des réunions d'initiative locale (RIL) que de simples citoyens, des associations ou des élus qui pouvaient organiser en déclarant au préalable le lieu, l'heure et le sujet du débat sur la plateforme en ligne *granddebat.fr*. à laquelle chaque citoyen peut avoir accès ;

Les RIL, ainsi déclarées ont été recensées et géo-localisées par le site *granddebat.fr*. Il a été demandé aux maires qui le souhaitaient d'organiser ou de faciliter ces débats dans le but de partager les constats et les diagnostics des situations auxquelles les citoyens sont confrontés, d'identifier les solutions, de formaliser un compte-rendu de la réunion fidèle et exploitable, le tout en respectant les principes du débat et structuré selon les modèles disponibles sur la plateforme. Celle-ci met à disposition des organisateurs de réunions d'initiatives locales un « kit méthodologique » pour les aider à mettre en place et modérer les débats ;

- Des « cahiers de doléances » ont été ouverts de disponibles dans les mairies ;
- Chaque citoyen et chaque groupe de citoyens (par exemple "les places de la République") peut aussi participer en ligne via la plateforme créée pour l'occasion ou par courrier adressé à la Mission ;
- Des stands mobiles se tiennent sur les marchés et dans les gares à partir de février ;
- Des conférences nationales thématiques (CNT) : quatre réunions d'une journée sur chacun des quatre thèmes réunissant les représentants des corps intermédiaires ;
- Des conférences citoyennes régionales (CCR), organisées à la fin du processus qui, dans chaque région, réunissaient des résidents tirés au sort en vue de délibérer pendant une journée et demie sur les quatre thèmes du débat.

➤ une charte du débat

Les organisateurs s'engageaient à respecter une charte du débat fondée sur les principes de pluralisme, d'argumentation, de transparence et de laïcité. Cette charte avait pour objet de protéger le débat et de le rendre accessible à toute expression respectant les principes généraux de la démocratie. Elle prévoyait que l'animation fût neutre, aucune position ou opinion ne devant être favorisée. La parole devait circuler et ne pas être confisquée par une ou plusieurs personnes.

1.3 La coordination et les garants

Le bon déroulement du GDN était en outre garanti par l'institution d'un collège de cinq garants indépendants du Gouvernement, reconnus pour leur engagement au service de l'intérêt général, qui avaient pour mission de veiller au respect des exigences de transparence et d'impartialité



Le Monde

- Isabelle Falque-Pérotin ancienne présidente de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), nommée par le Premier ministre ;
- Jean-Paul Bailly ancien président du groupe La Poste, nommé par le Premier Ministre,
- Guy Canivet, ancien président de la Cour de cassation, nommé par le Président de l'Assemblée nationale
- Pascal Perrineau, politologue, ancien directeur du Cevipof, nommé par le Président du Sénat;
- Nadia Bellaoui, secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement, nommée par le Président du Conseil économique social et environnemental,

Le Gouvernement a par ailleurs proposé à toutes les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale ou au Sénat de participer à un comité de suivi, chargé de veiller au plein respect du principe de pluralisme.

1.4 La (trop) forte implication du Chef de l'Etat

Du 15 janvier au 4 avril, Emmanuel Macron a participé à seize débats aux formats très divers³⁸ : réunion publique avec des maires, discussion jusqu'à tard dans la nuit avec des intellectuels, rencontre avec des jeunes et avec des enfants. Cinq de ces réunions ont eu lieu à l'Élysée. L'implication du Président de la République a fait l'objet d'appréciations contrastées. Pour les uns, le Président est « juge et partie », il écrasait le débat de sa présence et empêchait une expression citoyenne ; pour d'autres, il faisait « preuve de courage » n'hésitant pas à répondre aux questions *cash* des intervenants qu'ils fussent Gilets jaunes ou non ; qu'aurait-on dit s'il n'avait pas participé au débat et était resté dans sa tour d'ivoire ?

1.5 Un « off » intitulé « le vrai débat »

Les Gilets Jaunes sont restés très à l'écart d'un grand débat national qui avait pourtant été mis en place pour répondre aux attentes mises en avant par leur mouvement. Toutefois ils ont organisé leur « Vrai débat », en parallèle du GDN, et se sont appuyés sur des contributions en ligne dans un cadre interactif. Pour Martine Legris³⁹, « le site du GDN était plutôt un site d'enregistrement, une sorte de

³⁸ • Le 18 janvier avec les maires d'Occitanie, à Souillac ;
 • Le 24 janvier avec ceux de la région Auvergne-Rhône-Alpes, à Valence ;
 • Le 1er février avec les maires d'outre-mer reçus à l'Élysée ;
 • Le 4 février avec les élus franciliens, à Évry-Courcouronnes ;
 • Le 7 février à Autun avec les maires de Saône-et-Loire, puis avec un millier de jeunes à Étang-sur-Arroux ;
 • Le 14 février avec les maires de l'Indre, à Gargilles-Dampierre ;
 • Le 26 février, avec les maires du Grand Est conviés à l'Élysée ;
 • Le 1^{er} mars à Bordeaux avec les maires de Gironde ;
 • Le 7 mars à Gréoux-les-Bains avec des élus, des associations et des jeunes du Var et des Alpes-de-Haute-Provence.

³⁹ Martine Legris, Revue *Etudes*, novembre 2019 : « Grand débat ou vrai débat ? Un essai de bilan comparé »

cahier de doléances numérique ». Les Gilets jaunes ont ainsi sélectionné, après vote, 1059 sujets débattus donnant lieu aux propositions les plus consensuelles.

Certains d'entre eux ont continué de s'appuyer sur ces propositions pour débattre localement. Martine Legris souligne qu'un « *vrai débat reste à mener pour sortir de catalogues de propositions et de contributions qui risquent de rester dans des tiroirs. Pour le moment, on est resté plus à des monologues qui sont éloignés du dialogue nécessaire dans le cadre de vraies délibérations* » La difficulté est que les Gilets jaunes veulent rester inorganisés et refusent de se constituer en force politique ou sont, par nature, dans l'incapacité de le faire.

Le Collectif nantais du Pacte civique a suivi l'expression des Gilets jaunes pendant cette période du Grand débat national et a fait remonter à l'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique un témoignage qui a valeur d'instantané issu du terrain.

Les Gilets jaunes ont organisé des **assemblées de leurs représentants** à Saint Nazaire pour débattre des suites et des formes à donner à leurs revendications. Trois jours de débats intenses rassemblant quelque 800 participants ont ainsi eu lieu en avril 2019, étant précisé qu'en novembre 2018 deux cents délégations venues de toute la France s'étaient déjà retrouvées un week-end entier dans la Meuse, à Commercy. Une vingtaine de groupes de travail avaient pour tâche de recueillir les idées et d'en faire la synthèse ; il a été recouru à méthodes de discussion « non violentes » pour faciliter les échanges. Parmi les multiples sujets abordés sont à citer : amnistie des Gilets jaunes condamnés, interdiction des lanceurs de balles de défense (LBD), constitutions de listes pour les municipales, sortie du capitalisme, grève de la faim. L'objectif annoncé par les animateurs était de « *sortir avec une expression publique insistant sur ce qui nous rassemble* ». Un consensus s'est dégagé sur les quatre points suivants : i) mener de nouvelles actions pour consolider le mouvement et construire le rapport de force, avec un fonctionnement sur la base de la démocratie directe, sans leaders autoproclamés, ii) préserver l'indépendance vis-à-vis des partis et des organisations syndicales, iii) privilégier l'unité d'action et le combat collectif à tous les échelons du territoire, iv) porter des revendications sociales, fiscales, écologiques et démocratiques. Une plate-forme numérique sécurisée d'échanges au niveau national a été créée.

Enfin un « **Appel** » a été rédigé qui débute comme suit : « *Nous, Gilets Jaunes, constitués en Assemblée de nos assemblées locales, réunis à Saint Nazaire les 5, 6 et 7 avril 2019, nous adressons au peuple dans son ensemble* ».

Cet Appel revendique l'augmentation générale des salaires, des retraites et des minima sociaux, ainsi que des services publics pour toutes et pour tous.

Il réaffirme par ailleurs l'indépendance de l'Assemblée des assemblées et précise qu'elle peut recevoir des propositions issues des assemblées locales et émettre des orientations qui seront ensuite systématiquement soumises aux groupes locaux. Il est établi, entre autres, que « *conscients d'avoir à combattre un système global, il faudra sortir du capitalisme* ».

L'Appel a été validé par 29 groupes issus de 22 départements différents. Dix-neuf autres groupes ont validé l'appel après amendements. Cette expression remontée du terrain a le grand intérêt de montrer la vitalité du débat suscité en France pendant la période en question, qu'elle s'exprime dans le cadre du Grand débat national ou en marge de celui-ci.

1.6 Une participation typée

L'Atelier du Pacte civique s'est posé deux questions relatives aux participants au Grand débat :

- Etaient-ils représentatifs *numériquement*, en d'autres termes étaient-ils nombreux ?
- Etaient-ils représentatifs *sociologiquement*, en d'autres termes possédaient-ils sensiblement les caractéristiques qui sont celles du « Français moyen » : âge, niveau de revenus, niveau de formation, répartition géographique, etc. ?

Les chiffres de la participation

La comptabilisation n'est pas simple et est propice à polémique. Les chiffres officiels sont eux-mêmes difficiles à rapprocher de manière concordante, selon les dates, les sources et le contenu précis de ce que l'on quantifie.

Le site officiel du Grand débat national fait ressortir, dans un dispositif infographique qui se veut très pédagogique :

- 1 932 884 contributions en ligne (suite à environ 3 millions de visites du site) ; ce chiffre équivaut à 5,2 % des votants de l'élection présidentielle de 2017 et à 4,1 % des inscrits sur les listes électorales ;
- 10 134 réunions locales ;
- 16 337 communes ont ouvert des cahiers citoyens donnant lieu à environ 720 000 contributions ;
- 27 374 courriers et courriels ;
- 500 000 participants aux 10 000 réunions d'initiative locale (à raison de 50 participants par réunion en moyenne) ;
- 720 000 contributeurs sur les 18 000 cahiers citoyens (à raison de 40 contributions en moyenne par cahier) ;
- 27 000 courriers ;
- 1 400 participants aux 21 conférences citoyennes régionales.

Dans une communication adressé au Premier ministre le 8 avril 2019 les cinq garants du GDN font état d'un nombre de 1,5 million de participants (sous différentes formes) au grand débat :

506 333 contributeurs distincts sur la plateforme ;
 500 000 participants environ dans les quelque 10 000 réunions locales et conférences citoyennes ;
 500 000 contributions environ par le biais des cahiers de doléances ouverts par les communes et des courriers (papiers et électroniques) envoyés directement par les citoyens à la mission du grand débat.

Bien que ces chiffres soient impossibles à vérifier, une distorsion à grande échelle semble peu probable. Toutefois, l'**Observatoire des débats**⁴⁰, groupe indépendant de chercheurs, met en doute le nombre de 1,5 million de participants et estime dans un communiqué du 11 avril 2019 « *qu'en dehors de la participation sur internet, clairement comptabilisée puisqu'elle suppose une inscription sur le site, il n'y aura jamais que des estimations pour les autres dispositifs du « grand débat national » puisque aucun comptage n'a été réalisé* ». www.participation-et-democratie.fr/communique-de-l-observatoire-des-debats. Selon lui « *En France, seul le débat national sur l'avenir de l'École lancé par le gouvernement à l'automne 2003 (voir encadré ci-dessus) offre une comparaison et des enseignements méthodologiques sur lesquels le gouvernement ne s'est pas appuyé dans le design du « grand débat national* ». Si l'on compare le chiffre des 26 000 réunions publiques, ayant rassemblé un million de personnes à l'estimation de la participation aux réunions d'initiative locales, il ressort que la participation au « grand débat national » apparaît deux fois moindre.

Le Gouvernement a en effet recouru aux services de plusieurs prestataires privés pour analyser les données et a mis à la disposition du public une bonne partie du matériau brut afin qu'il puisse être analysé de manière indépendante (la base complète des contributions déposées en ligne par les citoyens est publique ; les cahiers citoyens sont accessibles aux archives départementales et des versions anonymisées des contributions libres devraient être prochainement publiées par les prestataires).

1.7 L'analyse des participants au GDN

L'Atelier du Pacte civique a travaillé à partir de plusieurs sources dont il s'est employé à relever les convergences et les différences.

Tout d'abord, il convient de signaler que l'analyse des contributeurs à la plateforme legranddebat.fr n'est pas possible puisque, mis à part le code postal, aucune information personnelle n'était demandée auxdits contributeurs. Des raisons déontologiques évidentes tenant au refus de tracer ces contributeurs expliquent cette situation, auxquelles s'ajoute la volonté de ne pas restreindre la propension à s'exprimer de contributeurs potentiels qui auraient à décliner les caractéristiques personnelles et socio-professionnelles. Ce choix a conduit à s'exposer à des biais dus à la capacité de certains groupes sociaux à se mobiliser plus que d'autres, sans faire mention des risques de noyautages par des groupes très actifs et coordonnés. Il a par exemple été possible de repérer la trace de groupes mobilisés contre la limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes départementales en notant qu'un modèle de 150 mots a été posté sur le forum numérique après avoir été « copié-collés » 4 500 fois.

Sociologie des participants aux réunions d'initiative locale.

⁴⁰ Initiative citoyenne indépendante, lancée fin janvier 2019 par un groupe de chercheurs de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) et le Groupement d'intérêt scientifique "Démocratie et Participation", avec l'appui de "Démocratie Ouverte" et de "Décider Ensemble", en s'associant à un projet de recherche du Centre de recherches politiques de Sciences po (Cevipof).

L'étude la plus poussée nous a semblé être celle réalisée par l'Observatoire des débats déjà mentionné plus haut. L'Observatoire a suivi environ 250 débats sélectionnés par tirage au sort. Il ressort des synthèses qu'il a publiées que le public de ces réunions constitue une population relativement âgée (moyenne d'âge à 57 ans, médiane à 62 ans), composée de 55 % d'hommes et de 45 % de femmes, de 49 % de retraités et de 38 % d'actifs. Les jeunes sont moins nombreux que dans la population générale, les principaux absents étant les jeunes actifs entre 30 et 40 ans.

62% des personnes déclarent détenir un diplôme de l'enseignement supérieur, chiffre particulièrement élevé au regard de la population française dans son ensemble (34 %, chiffre OCDE 2016). 72% des participants sont propriétaires de leur logement (58 % en France).

Deux-tiers des personnes déclarent s'en sortir plutôt (54 %) ou très (10 %) facilement avec leurs revenus. Trois-quarts des répondants sont satisfaits de la vie qu'ils mènent, encore plus de leur lieu de résidence. Par contre plus de la moitié considèrent que leur situation personnelle va se dégrader, le paradoxe s'expliquant en partie par l'âge des participants (50 % ont 62 ans ou plus, et plus d'un quart 70 ans ou plus).



L'Observatoire des débats note une corrélation significative entre la densité des réunions locales et le vote pour E. Macron au premier tour des présidentielles : « 22 % des communes où E. Macron a obtenu plus de 30 % ont organisé des réunions locales, et seulement 1,2 % des communes où E. Macron a obtenu moins de 12 % ». Il conclut : « Les dispositifs du « grand débat national » ont donc réuni une France âgée, plus masculine que féminine, au niveau d'éducation très élevé, propriétaire, plutôt satisfaite de ses conditions de vie (revenu et logement.[...] Sur toutes ces caractéristiques, les publics du « grand débat national » s'opposent trait pour trait à ce que plusieurs travaux de recherche nous disent de la sociologie des Gilets jaunes, à savoir une population moins âgée d'une dizaine d'années en moyenne, plus féminine, comprenant moins de propriétaires, et composée majoritairement de personnes actives (un tiers de retraités), salariés (majoritairement en CDI) ou travailleurs indépendants, mais pauvres et vivant dans une situation précaire : chômage plus élevé, revenus plus faibles, santé et relations sociales plus dégradées ».

Il y a là incontestablement un biais dans le Grand débat national.

1.8 Le coût du grand débat national

L'organisation du grand débat a coûté environ **12 millions d'euros à l'Etat**⁴¹. Ce coût est-il exagérément élevé ? Par comparaison, une élection présidentielle coûte environ 250 millions

⁴¹ Source : audition devant les sénateurs jeudi 4 avril 2019 de Sébastien Lecornu, l'un des deux ministres coordinateurs, en réponse à une question du sénateur Philippe Dominati (Les Républicains, LR),

d'euros. On serait tenter de dire que ce montant est élevé au regard de la difficulté à assurer une représentation correct de la population. On peut également dire qu'il ne l'est pas exagérément au regard de la nouveauté de l'exercice et de la capacité à offrir une réponse, certes partielle, à la crise que le pays a connu.

2. La restitution du Grand débat

2.1 Méthode et délais

La principale difficulté tient à la diversité des sources, tant dans leur contenu que des vecteurs qui les portent. Outre la plateforme de la consultation, les contributions des Français ont pris la forme de cahiers de doléances, de comptes rendus de réunions publiques et d'analyse des 21 conférences citoyennes.

La restitution du Grand débat national devait s'effectuer dans un délai raisonnable, étant rappelé que le GDN, ouvert le 15 janvier, a été déclaré clos le 15 mars 2019. Il eût assurément été mal perçu que le travail de restitution durât des mois. De fait, le Gouvernement a fait appel à plusieurs prestataires pour élaborer une synthèse :

- L'institut de sondages *Opinion Way* a été chargé de traiter les contributions en ligne. Une société française d'intelligence artificielle, *Qwam*, l'a accompagné pour faire l'analyse sémantique des contributions libres ;
- Les agences *Roland Berger*, *Bluenove* et *Cognito* ont traité les cahiers de doléances et les comptes rendus des réunions publiques ;
- Le cabinet *Missions publiques* et l'agence *Res Publica*, ont analysé les contributions des 21 conférences citoyennes.

Il s'agissait de donner une cohérence, y compris critique, au foisonnement de propositions issues du Grand débat.

La restitution a été présentée au Premier ministre le 8 avril par les cinq garants du débat. La durée du travail de restitution, en l'espèce trois semaines, a donné lieu à critiques par la part de nombreux observateurs qui l'ont estimée trop brève.

2.2 La synthèse officielle des contributions sur la plateforme

Deux points importants sont à préciser, d'une part, la méthode de traitement des réponses, d'autre part, le nombre de réponses sur chacun des quatre thèmes.

- **La méthode**⁴². Le traitement des réponses aux questions fermées, réalisé par *OpinionWay* a consisté à comptabiliser les occurrences de chaque réponse. Aucune pondération statistique n'a été appliquée. Le traitement des *verbatim* issus des postes « autres réponses » et des questions ouvertes, réalisé en partenariat avec la société *Qwam*, a utilisé un outil d'analyse automatique des données textuelles en masse (big data) dont le protocole méthodologique est décrit dans le document officiel. En l'occurrence, les textes ont été analysés sur la base d'un référentiel de mots. Cette méthode d'analyse sémantique des textes a suscité un certain nombre de critiques, notamment de sociétés concurrentes.
- **Nombre de réponses sur chaque thème**, dans l'ordre : nombre de répondants au questionnaire fermé / nombre de contributions ouvertes / somme des deux.

fiscalité et les dépenses publiques	345 578	188 700	534 278
organisation de l'État et des SP	335 535	113 695	449 230
démocratie et la citoyenneté	336 964	118 356	445 320
transition écologique	353 354	155 840	509 194

La présentation du site incitait à une réponse aux quatre thèmes du questionnaire fermé. Les thèmes **fiscalité et dépenses publiques** et **transition écologique** ont suscité le plus d'intérêt, notamment dans le cadre des contributions ouvertes. Justice fiscale et urgence écologique figurent en tête des préoccupations.

A ce stade du rapport, il est nécessaire de rappeler pour chacun des quatre grands thèmes du GDN les éléments saillants de la consultation tels qu'ils ressortent du site officiel.

Thème « Fiscalité et dépenses publiques »

Extraits du « Kit » officiel introductif du thème

En France, le niveau des dépenses publiques ramené au PIB est parmi le plus élevé des pays développés. Ces dépenses sont financées par les impôts et les cotisations sociales. Les Français bénéficient de prestations sociales importantes ; certaines d'entre elles (allocations familiales, RSA, minimum vieillesse, allocations logement et adultes handicapés) contribuent à accroître de près de 75 % le niveau de vie de 20 % des Français les plus pauvres. 55 % de la dépense publique sont constitués par les retraites, l'assurance maladie et le premier budget de l'État que représente l'Éducation nationale.

L'impôt sur le revenu n'est payé que par 44 % des ménages. Le coût du travail est plus élevé en France qu'ailleurs (fin 2018 il est de 38,3 € contre 36,6 € en Allemagne, 28,1 € en Espagne et 25,6 € au Royaume-Uni).

Les « chiffres chocs » de la restitution :

⁴²

La méthodologie utilisée pour le traitement des données (questions fermées et questions ouvertes) a été présentée au colloque des garants du GDN le 18 février 2019. OpinionWay applique les procédures et règles de la norme ISO 20252.

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

- Pour 75 % des réponses : afin de réduire le déficit public de la France, il faut avant tout diminuer la dépense publique ;
- 58 % ne seraient pas prêts, pour encourager des comportements bénéfiques à la collectivité ; à payer un impôt comme la fiscalité écologique ou la fiscalité sur le tabac ou l'alcool ;
- 56 % afin de baisser les impôts et de réduire la dette, il faut réduire en priorité les dépenses de l'État ;
- 52 % proposent, pour financer les dépenses sociales, de revoir les contributions d'attribution de certaines aides sociales (24 % proposent d'augmenter le temps de travail, 22% de reculer l'âge de la retraite) ;
- 28 % pensent que la Défense (et 22 % la politique du logement) sont, les domaines dans lesquels l'Etat et les collectivités doivent faire des économies.

Les contributions spontanées, dans l'ordre :

- 48 % mieux informer les citoyens de l'utilisation des impôts ;
- 34 % l'impôt sur le revenu pour tous ;
- 28 % taxer davantage les hauts revenus ;
- 28 % renforcer la protection sociale dans le domaine de la santé ;
- 25 % baisser la fiscalité.

Thème « Organisation de l'État et des services publics »

Extraits du « Kit » officiel introductif du thème

Le débat doit faire émerger des idées nouvelles pour rendre les administrations et les services publics plus efficaces, plus proches, plus simples d'accès, et plus transparents.

Les services publics emploient 5 480 202 agents publics.

45 % des Français considèrent que la qualité de service se dégrade et 14 % ne se sentent pas considérés.

Résultats attendus du débat :

- Constituer une cartographie des besoins à l'échelle locale ;
- Développement des services sur internet en veillant à l'accompagnement des personnes les plus fragiles ;
- Réfléchir à la répartition des compétences et des tâches entre l'État et les collectivités territoriales ;
- Écouter les citoyens pour simplifier les relations entre eux et les diverses administrations, revoir les normes ;
- Permettre aux citoyens de mieux voir leur avis pris en compte.

Les « chiffres chocs » de la restitution

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

- 86 % estiment qu'il y a trop d'échelons administratifs en France ;
- 74 % déclarent avoir des besoins numériques, plutôt que présents (45%) ou téléphoniques (40%) pour accéder à certains services publics ;
- 68 % citent la commune comme échelon administratif de collectivités territoriales préféré ;
- 67 % connaissent les différents échelons administratifs qui gèrent les services publics dans leur territoire ;
- 58 % connaissent le texte législatif récent sur le « droit à l'erreur » ;
- 52 % déclarent avoir accès aux services publics dont ils ont besoin ;
- 49 % ont déjà renoncé à des droits ou à des prestations en raison de démarches trop complexes ;
- 45 % estiment qu'il faut donner plus d'autonomie aux fonctionnaires de terrain.

Les contributions spontanées :

- 30 % pensent qu'il faut renforcer l'accès à la santé ;
- 22 % pensent que les services fiscaux ont évolué de manière positive au cours des dernières années
- 18 % demandent la généralisation totale des services et démarches sur Internet ;
- 17 % proposent de simplifier et d'accompagner les démarches administratives ;
- 16 % proposent de mettre en place plus de formations dans l'administration ;

Thème « Démocratie et citoyenneté »

Extrait du « Kit » officiel introductif du thème

Si nos institutions sont stables depuis 60 ans, il demeure que la montée de la défiance des Français est avérée: le système politique est peu apprécié et les Français se tiennent éloignés des urnes ; 36 des 47 millions de Français inscrits sur les listes électorales se sont exprimés au premier tour de l'élection présidentielle, 18 millions seulement au second tour des élections législatives.



GDN

Rappel des devoirs du citoyen : paiement des impôts, différentes formes d'engagement (service civique, vie associative, 16 millions de Français ont un engagement bénévole)

La cohésion sociale est fragilisée par la montée de l'individualisme, des communautarismes, des incivilités.

La part des personnes immigrées dans la population est de 9,7 % en 2018 contre 7,4 % en 1975), ce qui situe le pays dans la moyenne de l'OCDE.

Les « chiffres chocs » de la restitution

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

- 86 % pensent qu'il serait souhaitable de réduire le nombre de parlementaires ;
- 80 % pensent qu'il faut avoir davantage recours au referendum au niveau local ;

74 % jugent qu'il faut introduire une dose de proportionnelle pour au moins une élection ;
 (62 % aux législatives / 46 % aux régionales / 42 % aux départementales) ;
 69 % jugent qu'il faut prendre en compte le vote blanc ;
 63 % considèrent que le non-cumul des mandats instauré pour députés et sénateurs est une bonne chose ;

Les contributions spontanées :

43 % suggèrent de donner un rôle important à toutes les associations citoyennes ;
 42% pensent qu'il faut introduire la proportionnelle pour mieux représenter les différentes sensibilités politiques ;
 34 % il faut, en dehors des élus, donner un rôle important aux syndicats (et associations patronales) ;
 31 % il faut des mesures pour renforcer l'éducation afin de garantir le respect et la compréhension réciproque ainsi que les valeurs intangibles de la République ;
 31 % pour répondre aux incivilités, il faut appliquer des sanctions (amendes, TIG, etc.) ;
 26 % pour renouer les liens entre les citoyens et les élus, il faut renforcer l'exemplarité des élus.

Thème « Transition écologique »

Extraits « Kit » officiel introductif du thème

Rappel de l'Accord de Paris sur le climat, signé en novembre 2017 dont le but est de contenir la hausse des températures en dessous de 2°C. Rappel des impératifs en matière d'utilisation des énergies fossiles

Les aides publiques existent, il faut les rendre plus compréhensibles, efficaces et solidaires.

Il s'agit de débattre des outils et solutions pour mobiliser l'ensemble du pays afin d'améliorer la situation. Le débat sur la fiscalité environnementale doit permettre de rendre cette dernière plus juste et efficace.

Les « chiffres choc » de la restitution

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

86 % pensent pouvoir contribuer à protéger l'environnement ;
 77 % pensent que leurs actions en faveur de l'environnement peuvent leur permettre de faire des économies ;
 69 % considèrent que le financement de la transition écologique doit concerner tout le monde et donc inclure entreprises, administrations et particuliers ;
 62 % estiment que leur vie quotidienne est touchée par le changement climatique ;
 59 % estiment que la transition écologique doit être financée à la fois par le budget général de l'État et la fiscalité écologique ;
 55 % ne pensent pas que les taxes sur le diesel et l'essence peuvent permettre de modifier les comportements des utilisateurs ;

Les contributions spontanées, :

- 43 % pour répondre à la pollution de l'air, prendre des mesures liées aux transports, notamment portant sur l'amélioration des transports en commun (rénovation du réseau, politique de tarifs attractifs, ferroutage...)
- 26 % réduire l'utilisation des pesticides
- 22 % soutien écologique et fiscal à la transition écologique (habitat, mobilité, consommation)
- 22 % changer de modèle d'agriculture

2.3 Les cahiers de doléances et les comptes rendus de réunions publiques

Les 240 000 contributions traitées à ce titre représentent un total de près de 680 000 pages d'expression citoyenne. Afin de pouvoir être analysées, les contributions libres ont été collectées, numérisées et transcrites sous format électronique par les prestataires mandatés. Les propositions et thèmes ont été identifiés par une première analyse sémantique des mots. Il s'avère que quatre thèmes ont émergé de l'analyse du corpus de mots en sus de ceux présents sur la plateforme en ligne ; ils ont été intégrés à l'analyse générale de cette séquence du GDN. Ces thèmes sont : économie et emploi, pouvoir d'achat, éducation et formation, santé, solidarité et intégration.

Une synthèse de 184 pages a été effectuée ; elle est accompagnée d'une iconographie très élaborée qui en favorise la lecture par le grand public. Elle s'achève par une analyse des valeurs fondée sur le repérage des mots traduisant des aspirations transverses aux huit thèmes retenus par la synthèse :

- la citoyenneté : elle traduit le besoin de participer, sous toutes ses formes, à la vie de la cité ;
- la solidarité : elle responsabilise le citoyen en renfort d'une prise en charge par l'Etat ;
- la proximité : elle favorise l'accessibilité aux services essentiels et sensibilise aux nécessités de la transition écologique.

la synthèse des cahiers de doléances et des comptes rendus de réunions publiques est sans doute comme toute synthèse, critiquable du fait notamment de la méthode retenue et du contenu sélectif. Elle a cependant le mérite d'exister et d'être soumise au regard critique de ceux qui ont apporté leur contribution.

2.4 L'analyse des 21 conférences citoyennes

Les Conférences Citoyennes se sont tenues en région durant deux week-ends du mois de mars (15-16 et 22-23 mars), treize dans les régions métropolitaines, cinq dans les départements et régions d'Outre-mer ; une conférence nationale a été dédiée à la jeunesse. Deux ateliers participatifs ont été organisés dans des collectivités d'Outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

Ces Conférences Citoyennes ont pris la forme d'ateliers participatifs d'une journée et demie. Elles ont réunies 1 404 citoyens tirés au sort, aux profils diversifiés (âge, genre, catégorie socioprofessionnelle, département, taille de l'agglomération)⁴³ qui ont échangé pour élaborer des propositions collectives argumentées sur les quatre thèmes du Grand Débat National.

⁴³Le tirage au sort par génération aléatoire de numéros de téléphone fixes (15 %) et portables (85 %) a été retenue, sur recommandation du Collège des Garants, pour son caractère inclusif et inédit à cette échelle. Ce tirage au sort a été

Les participants ont alterné des réflexions individuelles, des échanges par petits groupes (par table de 6 ou 7 personnes accompagnées d'un facilitateur) et des temps de partage en plénière, avec l'aide d'animateurs. Une personne par table ronde a joué le rôle de « vérificateur de faits », chargé d'apporter des informations (chiffres clés, dates, etc.), en utilisant des ressources documentaires sur Internet ou en appelant des experts de France Stratégie ou des Ministères, à la demande des citoyens.

Un document de synthèse de 92 pages a été élaboré qui figure sur le site officiel du Grand débat national.

3 L'évaluation de la qualité démocratique du Grand débat national

L'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique a élaboré une grille d'analyse du Grand débat national pour en apprécier la qualité démocratique. Il a débattu des questions suivantes :

- La durée du GDN a-t-elle été suffisante pour permettre une expression démocratique satisfaisante ?
- Le GDN a-t-il permis à tous les citoyens qui le souhaitent de s'exprimer ?
- Y a-t-il des biais dans l'organisation du GDN qui feraient que ceux qui y participent ne sont pas complètement représentatifs de l'ensemble de la communauté nationale ?
- Ceux qui sont la cause du GDN sont-ils en mesure de faire entendre leur voix et de participer au GDN sous ses différentes formes ?
- Le pouvoir exécutif, organisateur du GDN, en influence-t-il le déroulement et/ou les conclusions ?
- Quel rôle les cinq garants du GDN ont-ils joué ?
- Quelle destination a-t-elle été donnée aux cahiers de doléances ?
- Comment les suites qu'il est prévu de donner au GDN ont-elles été annoncées et programmées ?

3.1 La qualité démocratique du GDN à l'aune de critères du Pacte civique

- La temporalité du GDN a-t-elle été suffisante pour permettre une expression démocratique satisfaisante ?

Le calendrier très serré (15 janvier-15 mars Cf. *supra*) a constitué une contrainte qui a pesé tant sur la conception de l'ensemble du processus que sur son déroulé-même. Un calendrier resserré présente l'intérêt de susciter une mobilisation d'autant plus forte qu'elle est limitée dans le temps. Cependant, les démarches de démocratie participative menées à l'étranger se sont toutes tenues sur des durées beaucoup plus longues. Sans nier la spécificité du grand débat national, qui en fait sans doute un dispositif à part dans le paysage des innovations démocratiques, il eût été néanmoins très souhaitable de prévoir des phases de préparation et de déroulement plus longues. Une durée plus longue aurait permis une vraie progression du débat. Ainsi, à mesure de l'avancée du processus, des propositions de plus en plus abouties peuvent émerger à partir d'une expression d'idée large ou encore imprécise. De

effectué par l'institut de sondages Harris Interactive, en présence d'un huissier. 1 404 personnes ont participé aux conférences citoyennes régionales.

plus, cette meilleure progression aurait facilité l'association des corps intermédiaires (partis, élus locaux, syndicats de salariés et organisations patronales ou associations).

→ Drapeau orange



Le GDN a-t-il permis à tous les citoyens qui le souhaitent de s'exprimer ?

La réponse à cette question est clairement positive. L'accord est large pour reconnaître la nature inédite du GDN et le caractère non moins inédit de son retentissement. Les grands événements citoyens que la France a connus au cours des quinze dernières années (Débat national pour l'avenir de l'école ou Grenelle de l'environnement) n'ont pas eu la même ampleur et ne concernaient qu'un pan de politique publique, ; le GDN a, en revanche, embrassé la totalité du champ de la vie publique du pays.

Il a proposé des dispositifs variés d'expression de la parole citoyenne, afin d'assurer une large accessibilité et de permettre à chacun de s'exprimer selon les modalités qui lui convenaient le mieux. Ce choix reposait sur un objectif d'inclusivité. Les efforts déployés en faveur de la diversité et de l'accessibilité tout au long du processus ont été réels. Il convient de saluer les initiatives prises par les acteurs de la société civile afin de toucher des publics traditionnellement plus difficiles à mobiliser : actions menées par les associations du monde de la solidarité (150 débats locaux organisés par le Secours catholique, organisation par ATD Quart-Monde, d'universités populaires, mobilisation de l'UNIOSS, etc.).

L'exactitude des chiffres globaux de participation (cf. *supra*) peut être discutées, il demeure qu'ils témoignent par leur ordre de grandeur d'une mobilisation très importante. On est loin des « majorités silencieuses » supputées et dont certains politiques se prévalent parfois. Il est véritablement possible d'affirmer que tous les citoyens qui souhaitent s'exprimer ont pu le faire. Il demeure que la composition de la masse des participants ne reflète peut-être pas celle de l'ensemble de la population française.

→ Drapeau vert



Y a-t-il eu des biais dans l'organisation du GDN qui ont fait que les participants n'étaient pas complètement représentatifs de l'ensemble de la communauté nationale ? »

Ceux qui sont la cause du GDN ont-ils été en mesure de faire entendre leur voix et de participer au GDN sous ses différentes formes ? »

Les réponses à ces deux questions sont moins aisées à formuler.

Le croisement par département du taux de participation à la plate-forme en ligne avec le profil socio-économique et politique de la population tend à établir que la population des participants différerait sensiblement dans sa composition de celle de la population nationale.

Une étude précise a été conduite à ce sujet ⁴⁴ qui établit que la disparité géographique de la participation (les contributeurs parisiens sont cinq fois plus nombreux qu'en Seine-Saint-Denis) se combine à celle relative aux profils socio-économiques et politiques. En d'autres termes les départements dans lesquels le niveau de vie médian et le taux de diplôme sont plus élevés ont davantage contribué à la consultation en ligne.

De plus, il existe une forte corrélation entre la participation à l'élection présidentielle de 2017 et celle au Grand débat national. Les départements dans lesquels Emmanuel Macron a obtenu un score plus important se sont davantage mobilisés sur la plateforme en ligne. C'est donc une France aisée, diplômée, participant aux élections, et par ailleurs proche de l'électorat d'E. Macron qui s'est prioritairement exprimée. Les revendications propres au mouvement des Gilets jaunes ne trouvent pas l'écho que l'ampleur du mouvement contestataire aurait pu laisser supposer. On ne retrouve pas avec la même force et répétition les slogans entendus sur le RIC (référendum d'initiative citoyenne) ou l'abandon de l'ISF (impôt sur la fortune). Ainsi, les auteurs de l'étude précitée ont-ils pu laisser entendre que « *le GDN s'était trompé de cible* ».



Le Télégramme

L'Atelier Démocratie-OCQD a souhaité, là encore, adopter une position plus nuancée. En effet, comme cela a déjà été indiqué, les GJ sont restés très à l'écart d'un Grand débat qui avait pourtant été lancé pour répondre aux attentes et revendications de leur mouvement. Ils ont tenu à organiser leur « Vrai débat » et se sont appuyés sur des contributions en ligne. Ils ont plus volontiers participé à des débats locaux en mairie ou sur les « ronds-points » en fonction de leur implantation locale, de leur degré d'organisation (cf. *supra* les journées de débat à Saint-Nazaire et à Commercy). Toutefois, aucune donnée chiffrée établie n'existe quant à l'organisation et la participation à ces débats, ni quant à la représentativité de ceux qui y ont effectivement participé. Hervé Le Bras a certes proposé une cartographie du mouvement des GJ (cf. chapitre premier), mais aucune étude de synthèse sur le « Vrai débat » des Gilets jaunes n'a pu être trouvée.

→ Drapeau orange



⁴⁴ Etude de Hamza Bennani, Pauline Gandré et Benjamin Monnery, laboratoire EconomiX, Université de Nanterre-Paris X et CNRS ; analyse des 569 000 contributions déposées sur la plateforme granddebat.fr

Le pouvoir exécutif, organisateur du GDN, en influence-t-il le déroulement et/ou les conclusions ?

Les cinq garants du GDN (voir ci-dessous) ont globalement validé le processus dans leur rapport final qu'ils ont rendu public le 9 avril 2019. Ils ont cependant jugé de la façon suivante la forte implication du Président de la République dans le GDN :

" Entre le 15 janvier, date du lancement du grand débat et le 8 avril, date de sa restitution, le Président de la République a participé à 16 réunions publiques et a notamment rencontré 2 310 élus et 1 000 jeunes, pendant plus de 85 heures. Les garants considèrent que l'implication personnelle du chef de l'État était nécessaire dans un premier temps au lancement du processus. Ils ont cependant indiqué que ces interventions, du fait de leur forte médiatisation, risquaient de susciter un doute sur la nature et l'objectif du grand débat national. S'il estime que l'implication personnelle du Président de la République ne remet pas en cause l'impartialité globale du dispositif, le Collège considère que l'impact principal de cette médiatisation a été de polariser l'attention sur le chef de l'État en occultant pour le public la richesse de la prise de parole collective qui s'est déployée pendant deux mois. Cette perception du grand débat a pu nourrir des réserves à son endroit, voire une forme de scepticisme."

L'Atelier Démocratie-OCQD estime que la durée prolongée des rencontres, la couverture médiatique par les chaînes d'information en continu ont incontestablement pesé sur le GDN en lui conférant une dimension engagée et manipulatrice loin des canons de l'éthique des débats. Cela a pu être ressenti comme destiné à contrebalancer les reproches d'arrogance et de manque d'écoute attribués à l'exécutif et également comme une volonté de clore au plus vite un épisode de contestation et un exercice de démocratie participative. D'autres observateurs ont pu toutefois faire l'analyse que la conduite personnalisée de ces réunions leur donne une dimension « rencontre avec les Français » qui peut être ressentie comme positive.

Enfin, l'Atelier Démocratie-OCQD considère que les quatre thèmes du GDN et les questions qui lui étaient attendues étaient trop fermés et ne favorisaient pas la libre expression démocratique.

Ce constat composite sur la place du pouvoir exécutif dans la conduite et la conclusion du GDN conduit à attribuer un :

→ Drapeau orange



- Le rôle des cinq garants du GDN a-t-il été crédible et efficace ?

La réponse à cette question est, sans hésitation, positive. Cela tient en premier lieu à la qualité personnelle des cinq garants et à l'indépendance du Collège des garants qui repose, pour partie, sur le mode de nomination de ses membres, inspiré de celui des Collèges des autorités administratives indépendantes (cf. *supra*).

En deuxième lieu, les garants, constitués en collège, ont élaboré une doctrine destinée à guider la conduite de leur mission et à évaluer chacun des dispositifs du Grand débat. Celle-ci reposait sur une série de principes structurants propres à assurer la confiance du public : transparence, impartialité, inclusion et neutralité.

En troisième lieu, les garants ont usé de leur capacité d'interpellation publique des organisateurs du Grand débat. Ainsi, à cinq reprises le Collège des garants a publié des recommandations par voie de communiqués de presse. Il a par ailleurs tenu trois conférences de presse au cours desquelles il a rendu publiquement compte de l'exécution de sa mission et fait connaître ses observations.

En quatrième lieu, les garants se sont attachés à se doter d'une information indépendante sur le Grand débat et sur ses enjeux, de manière à effectuer leur propre analyse de son déroulement. Ils ont ainsi rencontré ou auditionné divers types d'acteurs (spécialistes, intellectuels, chercheurs, praticiens) susceptibles de formuler des avis critiques, pluralistes et indépendants sur les enjeux liés à la question de l'association citoyenne à la décision publique. Ils ont également consulté des experts du traitement de données capables d'identifier les points de vigilance liés à l'analyse et à la restitution des contributions nombreuses et hétérogènes collectées .

En cinquième lieu, les garants ont effectué de nombreux déplacements pour observer le grand débat dans sa réalité concrète. Ils ont assisté à de très nombreuses réunions : réunion d'initiative locale (RIL), conférences régionales citoyennes, conférences nationales thématiques rassemblant les corps intermédiaires. De plus, l'ouverture d'une messagerie des garants (garants@granddebat.fr) a permis de recenser certaines difficultés et de motifs d'insatisfaction dont les garants ont pu par la suite se faire l'écho auprès des organisateurs, ou qui leur ont servi à étayer leur analyse du déroulement du grand débat. Ils ont ainsi été destinataires, du 15 janvier à la fin de leur mission, de plus de 2000 courriels.

En conclusion, le Collège des garants a été en mesure d'attester que le GDN avait été restitué de manière intelligible et fidèle : ouverture des données, exhaustivité de l'analyse, crédibilité des méthodes de traitement et loyauté de la restitution.

Preuve de son indépendance, il a exprimé une position critique sur l'implication du Président de la République dans le GDN, comme il a été dit au point précédent.

Sur le rôle des garants du Grand débat national :

→ Drapeau vert



Le GDN a-t-il fait progresser la démarche démocratique délibérative ?

Cette question à laquelle le Pacte civique est très sensible appelle deux observations.

La plateforme du grand débat était constituée d'un dispositif uniquement destiné à consulter les contributions qui y étaient déposées. La rubrique destinée à accueillir les contributions libres, d'ailleurs créée à la demande des garants, aurait pu être interactive, ce qui n'a malheureusement pas été le cas ; les garants n'ont pas été suivis sur ce point. Cette fonctionnalité aurait permis d'ajouter au site une dimension délibérative, de construction et d'amendement collectifs des propositions, à

l'image de ce qui avait été fait à l'occasion de l'élaboration de la loi pour une République numérique, en 2016.

Si le dispositif des réunions d'initiative locale (RIL), avec le choix d'une organisation complètement libre, autonome et décentralisée, a pu présenter dans de nombreux cas un réel intérêt, il aurait mérité d'être étendu, voire généralisé, et mieux accompagné. La richesse d'une réunion citoyenne dépendant en très grande partie de la qualité de son animation, il aurait été souhaitable de mobiliser davantage de ressources d'animation et d'identifier dans chaque territoire davantage de personnes capables de réguler ces réunions dans le respect des exigences d'impartialité et de neutralité.

Cependant, au total, le GDN a été l'occasion d'une mobilisation démocratique inédite, notamment, dans les petites communes où trop souvent l'isolement est un frein à l'expression collective des opinions. C'est pourquoi nous mettons un :

→ Drapeau jaune



- Quel sort a été réservé aux cahiers de doléances ?

A l'occasion du Grand débat, le Gouvernement invitait les Français à formuler leurs ressentis et leurs revendications et propositions dans des cahiers de doléances. 16 337 ouvrages ont ainsi été ouverts dans les mairies, et plusieurs dizaines de milliers de pages rédigées. Ces documents ont été regroupés dans les préfetures, avant d'être acheminés à la Bibliothèque nationale de France pour y être numérisés, puis analysés par des sociétés spécialisées.

Que sont devenus ces cahiers ? La promesse du Gouvernement de mettre leurs contenus en ligne, et de les rendre consultables par tous, n'a pas été tenue. Seule une synthèse (185 pages) des cahiers citoyens, courriers, e-mails et comptes rendus de réunions est disponible sur le site internet du Grand débat.

Deux raisons expliquent que cet engagement de transparence démocratique n'ait pas été tenu par l'exécutif, en l'occurrence : le poids énorme des données, rendant un hébergement sur le site internet du Grand débat techniquement compliqué et le coût de mise en ligne, évalué à plusieurs millions d'euros.

Aux archives départementales d'Ille-et-Vilaine, un argument déontologique a été mis en avant ; en l'occurrence le fait que des contributeurs aient laissé des coordonnées personnelles sur certains documents (noms, numéro fiscal, numéro de sécurité sociale...) et qu'en conséquence il soit impossible de rendre les cahiers consultables tant qu'ils n'ont pas été anonymisés.

→ Drapeau orange



3.2 Regards croisés sur les résultats du Grand débat national

Les discussions au sein de l'Atelier Démocratie - OCQD et les hésitations qui ont présidé au choix de la couleur de certains drapeaux justifient, en application de la méthodologie adoptée par l'Atelier, d'exposer les positions qui se sont affrontées sur le sujet dans un « *regards croisés* ».

Sur le résultat global du processus GDN en termes d'avancée démocratique.

Les uns ont apprécié cette initiative inédite ayant mobilisé de nombreux citoyens grâce à divers formats. Ils expriment leur refus de soutenir « le populisme rampant des Gilets jaunes », lequel consiste à désertier les lieux de débat pluraliste et à promouvoir un combat frontal contre la démocratie représentative, au motif qu'ils s'estiment seuls légitimes étant les seuls, par leur action, à l'origine du GDN.

Les autres ont regretté le côté improvisé du GDN et surtout ses limites en terme de débat et de délibération, les avis exprimés par les citoyens l'étant souvent à titre personnel ou sous forme de doléances.

Tous ont reconnu qu'il restait des progrès à faire en matière de construction des accords/désaccords et d'éthique du débat.

Sur l'inscription dans la durée du GDN.

Les uns saluent cette initiative porteuse de nouvelles possibilités de démocratie participative qui a contribué à dépasser la crise des Gilets jaunes.

Les autres notent que cet épisode démocratique n'a pas changé durablement une atmosphère politique porteuse de confrontation protestataire, voire violente.

Tous ont reconnu que ceux qui nous gouvernent avaient des progrès à faire en matière d'ingénierie démocratique.

Sur la prise en compte par le GDN des attentes politiques de la population française.

Les uns soulignent la richesse des diverses expressions citoyennes porteuses de propositions.

Les autres regrettent que celles-ci n'aient été que partiellement exploitées, que certaines questions importantes comme l'éducation et la santé n'aient pas été incluses et que les avis des déclencheurs du GDN, les Gilets jaunes, aient été insuffisamment sollicités et mal pris en compte.

Tous ont reconnu que le GDN n'avait pas pu prendre en considération la complète diversité de la société française, ce qui en tout état de cause est difficile comme le montre l'importance de l'abstention aux élections.

La forte implication du président de la République.

Les uns estiment qu'elle a été motrice, courageuse et pertinente.

Les autres ont regrettés que le goût de la performance et l'omniprésence dans les médias aient pris plus d'importance que les paroles des citoyens.

Tous ont reconnu que les réunions de questions-réponses, qu'il présidait de fait, lui ont permis de mieux connaître diverses sensibilités françaises et apprécier à leur juste valeur l'importance des élus locaux qu'il avait tendance à sous-estimer.

4 Le grand débat national vu du terrain : l'exemple de Nantes et de la Loire-Atlantique

Dans le cadre du Grand Débat National le Collectif de Nantes du Pacte civique a participé à un certain nombre de réunions publiques, tant à Nantes que dans quelques communes du département de la Loire-Atlantique. De plus, des témoignages ont permis d'élargir l'analyse à d'autres débats tenus dans le département ainsi qu'à des extraits de cahiers de doléances de plusieurs communes. Ces analyses sont complétées par des articles de la presse régionale et des comptes rendus officiels de certains grands débats (GD) de la métropole nantaise.

Lors de l'organisation du GDN à Nantes en 2019, l'équipe municipale a mis des moyens à disposition, mais ne s'est pas impliquée dans l'animation, de sorte à éviter toute confusion avec ce qui avait pu être fait localement dès 2015 en matière de démocratie participative (voir encadré ci-dessus).

L'ensemble des réunions du GDN organisés à Nantes, dans les communes de la métropole et dans les communes rurales de Loire-Atlantique ont permis de relever une participation marquée des citoyens déjà bien impliqués dans la vie de la cité (âgés de 50 ans et plus, avec une proportion importante de retraités, majoritairement hommes). Les réunions sur le thème de la transition énergétique ont suscité une participation active des jeunes citoyens. Une quinzaine de Grands débats ont été suivis par les journalistes d'Ouest-France, qui ont proposé le 14 mars 2019 une synthèse « en huit leçons » : i) pas de grandes foules, ii) des GJ absents ou très minoritaires, iii) des jeunes retraités, issus de la classe moyenne, iv) une passion fiscale partagée, v) un âge en baisse quand on aborde l'écologie, vi) des « Macronistes » en pointe, vii) une tendance « foutraque » minoritaire, viii) une tendance « constructive » majoritaire.

Participation des Gilets Jaunes

Les Gilets Jaunes, restés très à l'écart d'un GDN qui avait pourtant été mis en place pour répondre à leurs attentes, ont organisée de leur côté en avril 2019 à une assemblée de leurs représentants, laquelle s'est tenue à Saint-Nazaire durant trois jours au cours desquels il a été débattu des suites et des formes à donner à leurs revendications. Parmi les nombreux sujets abordés figuraient : l'amnistie des GJ condamnés, l'interdiction des LBD, la constitution de listes pour les municipales, la sortie du capitalisme. Au titre des points qui ont suscité un consensus, peuvent être cités : de nouvelles actions pour consolider le mouvement et construire le rapport de force, un fonctionnement sur la base de la démocratie directe, sans leaders autoproclamés, l'indépendance vis-à-vis des partis et des organisations syndicales, ainsi que des revendications sociales, fiscales, écologiques et démocratiques. Dans un appel adressée « *au peuple dans son ensemble* » les GJ réclament « *l'augmentation générale des salaires, des retraites et des minimas sociaux ainsi que des services publics pour toutes et pour tous* ».

• Les cahiers de doléances de Loire Atlantique

En Loire Atlantique 167 communes sur 207 (80 %) ont ouvert un « cahier citoyen » destiné à recueillir les doléances. Dans ce département, les élus sont à l'initiative de la plupart des réunions d'initiatives locales (RIL) : 119 événements soit 68% du total. À terme, l'ensemble de ces contributions devraient être disponibles en *open data* ; une requête en ce sens envoyée à M. Raphaël Roncière, le référent départemental désigné par l'État, n'a pas reçu de réponse.

- **Contenu des propositions des petites communes de Loire-Atlantique**

L'analyse des données disponibles dans certaines communes rurales ou de moyenne importance de Loire-Atlantique (i.e. de 2 600 à 72 000 habitants) montre des disparités qualitatives et quantitatives dans les réponses : cahiers de doléances absents ou non remplis ou, au contraire, très renseignés essentiellement par des revendications en faveur de l' « égalité fiscale » (dont le retour de l'ISF) et de davantage de services publics dans les territoires. Des particularités apparaissent en fonction des communes : reconnaissance du vote blanc, davantage de référendums, augmentation du SMIC, rétablissement du Service National, taxation des géants du numérique, incitation à consommer « local », simplification des textes législatifs, arrêt de l'immigration « débordante », etc.

- **Contenu des propositions du quartier de Nantes-Nord**

La comparaison des propositions citoyennes exprimées oralement ou par écrit (questionnaires) durant le GDN du 1^{er} mars 2019 à Nantes-Nord montre des disparités intéressantes à souligner, dès lors qu'elles révèlent des préoccupations qu'une fraction « silencieuse » du public présent n'a pas fait valoir. Ainsi, pour les thèmes « Démocratie et citoyenneté » et « Transition écologique » les réponses aux questionnaires font apparaître un pourcentage très significatif de propositions visant à ne pas cumuler les mandats des parlementaires, à limiter la durée des mandats électoraux, à donner un rôle plus important aux associations et aux organisations syndicales, à faire en sorte que tous participent à la transition écologique, à taxer les produits importés nocifs pour l'environnement, ou à trouver des alternatives écologiques aux modes de chauffage actuels.

Appréciation sur la qualité démocratique du déroulement du GDN en Loire-Atlantique :

Un climat d'écoute et de respect mutuel a été observé et relayé par les médias locaux, mais une participation déséquilibrée au regard du genre et des générations, avec notamment l'absence de représentants de la « classe moyenne inférieure » qui se sont mobilisées dans le mouvement de contestation. La ; faible participation des Gilets jaunes eux-mêmes est également à noter ;

Excellent climat participatif, mais absence de réponse s'agissant de l'accessibilité aux cahiers de doléance ;

→ **Drapeau jaune**



Chapitre 3 : Quel atterrissage du Grand débat national ?

En aéronautique comme en politique, l'atterrissage est toujours une phase délicate. D'autant que dans le cas de figure qui nous intéresse, il s'est fait en trois temps. Le Premier ministre a d'abord présenté, le 8 avril, au Conseil économique, social et environnemental (CESE), la synthèse du Grand débat national (GDN). Puis, le Président de la République a tenu une conférence de presse le 25 avril⁴⁵ inédite en ce qu'elle a consisté en une allocution de deux heures et demie suivie de réponses aux questions nombreuses des journalistes. Enfin, le Premier ministre a engagé début juin la responsabilité du gouvernement devant le Parlement sur l'ensemble des mesures annoncées par le Président de la République

Cent quarante-deux jours après le début du mouvement des Gilets jaunes, le pouvoir exécutif espérait ouvrir un nouveau chapitre du quinquennat et convaincre les Français qu'ils ont été entendus. Quatre orientations ont été retenues à cette fin.



GDN

1. Quatre orientations retenues par l'exécutif pour « construire une nouvelle étape du quinquennat »

1.1 Première orientation : changer notre démocratie et son organisation

Rappel des principales « remontées » du Grand débat :

La réduction du nombre de parlementaires est l'option la plus populaire (86 %), accompagnée d'un plus grand recours à la proportionnelle (74 %) et une prise en compte du vote blanc (69 %). Le vote obligatoire recueille 57 % d'assentiment.

55 % des participants souhaiteraient associer des citoyens à la décision publique par le biais d'un tirage au sort.

Le référendum au niveau local est très demandé (80 %), alors qu'il divise à l'échelon national (53 % pour, 41 % contre). Le référendum d'initiative citoyenne (RIC), grande revendication des « Gilets jaunes », n'a pas été présenté parmi les propositions, mais a été suggéré dans 6,7 % des contributions libres. Le référendum d'initiative partagée, obtient 42 % d'assentiment à condition d'être assoupli.

Aux questions plus générales, les réponses restent convenues : les citoyens interrogés misent sur l'école pour garantir les valeurs de la République (30,9 %), les comportements civiques, la tolérance et la solidarité, et sur la loi de 1905 pour faire respecter la laïcité. Une courte majorité demande des contreparties aux allocations (52 %), comme des travaux d'intérêt général ou du bénévolat.

Sur l'immigration, le plus étonnant n'est pas la divergence des suggestions (améliorer l'accueil ou le durcir, instaurer des quotas...) mais le nombre élevé de non-réponses : 61,4 % pour une des questions, 77,8 % pour une autre.

Les orientations retenues par le pouvoir exécutif :

La confiance est préférentiellement placée dans la démocratie représentative avec, corrélativement, une méfiance dans la démocratie participative. La manifestation appuyée de confiance dans les élus va d'abord aux maires. Cette inclination affichée pour les élus est nouvelle dans ce quinquennat et elle s'élargit jusqu'à une reconnaissance du rôle et de l'utilité des « corps intermédiaires ».

Les autres mesures retenues peuvent être ainsi listées :

- Instauration de la proportionnelle (autour de 20%) et diminution du nombre de parlementaires (25 %)
- Nouvel acte de décentralisation dans les territoires (logement, transport, transition écologique), dès le 1^{er} semestre 2020
- Création dans chaque canton de « missions France service » pour lutter contre la fracture territoriale et numérique
- Pas de recours au référendum, comme voie usuelle de prise de décision, même si le chef de l'Etat conserve cette liberté pour permettre une clarification sur un sujet d'importance. Refus du référendum d'initiative citoyenne mais abaissement du seuil du référendum d'initiative partagée (1 million de signatures au lieu de 4,7) ; Au niveau local, possibilité de déclencher un référendum par pétition citoyenne et non plus à la seule initiative de l'exécutif local
- Refus de reconnaître le vote blanc et de rendre le vote obligatoire.
- Tirage au sort de 150 citoyens qui siègeront au CESE devenu le « Conseil de la participation citoyenne » pour diversifier la représentation de cette assemblée.
- Débat annuel au Parlement sur la politique migratoire.
- Suppression de l'ENA, diversification des voies d'accès à la haute fonction publique,
- Abandon de l'objectif des 120 000 suppressions de postes de fonctionnaires

1.2 Deuxième orientation : mettre l'humain et la justice au cœur du projet national à travers la fiscalité, l'école, le travail.

Rappel des principales « remontées » du Grand débat :

Les personnes interrogées qui se sont exprimées demandent des comptes : 48 % veulent plus de transparence sur l'usage des impôts.

34,7 % souhaitent que l'impôt soit payé par tous. Une proposition plus populaire que la suppression des niches fiscales (cité spontanément par 11,8% des répondants) le rétablissement de l'ISF (10,3 %), ou la baisse de la CSG -9,3 %), revendications forte des « Gilets jaunes ».

Sur les impôts à baisser en priorité, la TVA émerge en premier (28,8 %), suivi des impôts sur le revenu (18,8 %) mais les suggestions s'accumulent. Moins de 3 % sont contre les baisses d'impôts.

Pour réduire les dépenses, « revoir l'attribution des aides sociales » séduit davantage (52 %) que l'augmentation du temps de travail (24 %) ou le recul de l'âge de la retraite (22 %).

Les répondants seraient prêts à payer plus d'impôts pour améliorer la santé (16,1 %) et l'éducation (14,8 %), davantage que pour l'environnement ou la justice... et sont prêts à réduire les dépenses de défense (28 %) ou de la politique du logement (22 %).

La fiscalité écologique, point de départ de la révolte des « Gilets jaunes », reste un point de crispation : 58 % des répondants refusent les impôts incitant à changer de comportement (comme pour le tabac ou l'alcool).

Les orientations retenues par le pouvoir exécutif :

Un annonce choc est faite : baisse de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes de 5 milliards d'€. En contrepartie, sans cependant compenser la première annonce (et de loin) , certaines niches fiscales des entreprises seront supprimées.

La suppression de l'ISF est maintenue mais une évaluation de la mise en place de l'impôt sur la fortune immobilière sera faite.

Les autres mesures peuvent être ainsi listées :

- Réindexation des retraites de moins de 2000 € sur l'inflation.
- Une retraite minimale de 1000 €
- Soutien des aidants familiaux
- Extension à la grande section de maternelle des mesures de dédoublement des classes de CP et CE1 dans les zones prioritaires (12 élèves) et limitation à 24 élèves dans ces classes partout ailleurs.

1.3 Troisième orientation : un investissement dans les grandes transitions : écologique et générationnelle

Rappel des principales « remontées » du Grand débat :

L'urgence d'agir face au réchauffement climatique fait consensus au sein du Grand débat 62 % répondent que leur vie quotidienne a été touchée par le changement climatique ;

86 % des contributeurs estiment que chacun, à titre individuel, peut contribuer à protéger l'environnement ;

Pour remédier aux problèmes environnementaux, dans les contributions spontanées, ce sont les solutions liées aux transports qui sont majoritairement avancées (43 %), la réduction des pesticides (26 %), le soutien financier et fiscal de la transition écologique (22 %).

Les orientations retenues par le pouvoir exécutif :

- Est annoncée la mise en place d'une Convention citoyenne pour le climat composée de 150 citoyens tirés au sort
- Création d'un Conseil de Défense écologique présidée par le Président de la République pour impliquer en permanence Bercy, l'agriculture, l'industrie, les transports, les grands opérateurs nationaux
- Une grande loi sur le sujet de la dépendance

1.4 Quatrième orientation : consolider les permanences du projet français : famille, engagement, laïcité et « patriotisme ouvert »

Rappel des principales « remontées » du Grand débat:

Le renforcement de l'aspect humain dans les administrations, la réduction du millefeuille administratif, l'amélioration de l'accès aux services publics, notamment de santé, figurent en tête des revendications.

86% des répondants en ligne pensent qu'il y a trop d'échelons administratifs en France ; 68 % des contributeurs disent que la « commune » est la collectivité territoriale auxquels ils sont le plus attachés. Les Français appellent au :

- renforcement de l'accès aux hôpitaux, médecins, soins (30 %) ;
- l'accessibilité des services publics de façon générale impôts, Sécurité sociale (18 %) ;
- renforcement des infrastructures : transports, réseau SNCF, accès Internet (18 %) ;
- renforcement des services de l'Etat, la poste, l'éducation nationale, la police (16 %).

Cette 4ème orientation, moins attendue, se veut d'une tonalité nouvelle, privilégiant notamment « l'art d'être Français »

Figurent en bonne place parmi les orientations préconisées par l'Exécutif :

- la famille (pour retrouver une dynamique de natalité, pour aider les familles monoparentales et pour favoriser les aidants familiaux ;
- l'engagement associatif, ciment dans une société qui se fractionne ;
- le déploiement accéléré du service national universel ;
- et la consolidation du pilier que sont la laïcité et la loi de 1905.

2. Appréciation du Pacte civique à l'aune de ses quatre valeurs cardinales

L'Atelier Démocratie-OCQD s'est efforcé de porter son appréciation sur ces orientations au regard des quatre valeurs que sont la justice, la fraternité, la sobriété et la créativité.

2.1 le risque assumé du chef de l'Etat de continuer les réformes à défaut de maintenir le cap**Au regard de la justice et de la créativité**

Au moment de tirer les conclusions du Grand débat national conçu pour sortir par le haut de la crise des Gilets jaunes, le Président de la République avait le choix entre deux solutions : soit faire un acte de contrition en disant qu'il avait voulu aller trop vite ou qu'il s'était trompé sur certaines mesures (voir les « drapeaux rouges » de notre rapport 2018), soit au contraire manifester sa volonté d'aller de l'avant et de ne rien renier de l'essentiel des orientations prises au début du quinquennat, quitte à ajuster le tir sur certaines mesures. C'est cette deuxième option qu'il a affichée le 25 avril 2019. Il a pris évidemment un risque qui pèse encore sur lui alors que débute l'année 2020. Une partie des Français continue de lui reprocher de ne pas avoir suffisamment entendu la colère ou la souffrance et de maintenir les injustices en terme de revenus et d'égalité des chances dans le pays.

Le Pacte civique estime qu'il y a là un vrai risque. Il observe néanmoins que chef de l'exécutif assume complètement le risque du choix de la réforme, mais qu'il infléchit sensiblement le cap initial.

En réalité, Emmanuel Macron est resté très circonspect par rapport au mouvement des Gilets jaunes. Il ne veut visiblement pas être prisonnier des revendications qui continuent de s'exprimer encore aujourd'hui, parce qu'il considère que le mouvement, au fil du temps, a changé de nature. Il insiste sur la nécessité de « rétablir l'ordre public », il ne concède aux « Gilets jaunes » que d'avoir, au début (entre novembre et décembre 2018), fait apparaître au grand jour un certain nombre de questions qui « travaillent » le pays depuis des années. Il insiste sur sa volonté de mettre « l'homme au cœur » de son projet. Il ne concède rien sur la notion de responsabilité et rappelle que si le citoyen a des droits, il a aussi des devoirs. Il dit avoir entendu le « sentiment d'injustice fiscale », le « manque de considération » de certains citoyens, le « manque de confiance dans les élites », et le « manque d'efficacité des politiques publiques ». Mais il ne veut afficher aucune complaisance vis-à-vis des revendications les plus radicales. C'est délibérément qu'il n'a pas repris à son compte les revendications qu'on peut encore entendre dans les manifestations, telles que le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune -ISF- (10 % des personnes l'ont citée spontanément dans leurs contributions en ligne au grand débat) et l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC).

Son projet reste très marqué par la notion de « personnalisme social », c'est-à-dire que l'individu a une responsabilité dans la société. Il avait beaucoup développé cette vision pendant la campagne présidentielle et la reprend en expliquant qu'une part du sentiment d'abandon éprouvé par certains était liée au fait qu'on éprouvait de plus en plus de difficultés à s'insérer dans un projet collectif.

Le Pacte civique, réservé sur beaucoup d'autres points de la politique préconisée par E. Macron, notamment en matière fiscale et écologique, ne peut pas être en désaccord avec cela.

→ Drapeau jaune



2.2 Sur l'écologie, c'est un peu léger... et même très insuffisant !

Au regard de la sobriété

On n'oublie pas que le mouvement des « Gilets jaunes » a été provoqué par une mesure qui devait favoriser l'écologie, la taxe carbone. Les décisions qui ressortent du Grand débat sont limitées à la création de nouvelles instances : d'une part, un Conseil de défense écologique, sans doute nécessaire vu les difficultés à rendre des arbitrages entre parties prenantes aux intérêts contradictoires et d'autre part, une convention citoyenne.

Face aux difficultés qu'a révélées la fiscalité écologique, la stratégie d'Emmanuel Macron, consiste, sur ce sujet, de renvoyer vers les citoyens. L'idée a été de tirer au sort un jury de 150 citoyens pour recenser les mesures, les ressources, les financements qui aideraient à la cause écologique. La Convention citoyenne sur le climat (CCC) doit travailler vite et E. Macron s'est engagé à les

soumettre soit au vote du Parlement soit éventuellement à un référendum. On y reviendra dans la quatrième partie.

Alors que la « maison brûle » et que le grand débat national a suscité de très nombreuses réponses sur ce sujet, E. Macron n'a pas saisi l'opportunité qui se présentait à lui pour répondre à cette urgence et prendre des positions allant au-delà des contractions entre les fins de mois et la fin du monde, entre le pouvoir d'achat et le pouvoir de vivre.

→ Drapeau rouge



2.3 Réponse à la crise de la démocratie représentative : RIC enterré et proportionnelle confirmée

Au regard de la justice – représentativité équitable

Pour engager la 2^{ème} partie du quinquennat, E. Macron a besoin des élus. Il les a donc ménagés, promettant toutefois d'essayer d'améliorer la représentativité, notamment à l'Assemblée nationale. C'est une question de justice (on pourrait dire de justesse) territoriale et de représentativité. Il a, à cet égard, répété son engagement en faveur d'une dose de proportionnelle, qui pourrait atteindre 20 %.

Il s'est franchement prononcé en défaveur du référendum d'initiative citoyen (RIC) qui, selon lui, remet trop directement en cause la démocratie représentative et peut aboutir à la contestation de la légitimité des élus. Le Pacte civique a organisé un débat⁴⁶ sur cette question le 19 février 2019 où deux contradicteurs : le constitutionnaliste Dominique Rousseau et l'universitaire Julien Talpin s'étaient opposés sur l'opportunité du référendum d'initiative citoyenne. Les membres du Pacte civique ont eux-mêmes échangés des « regards croisés » sur cette question difficile en raison des conséquences peu prévisibles, au niveau national, de ce type de référendum.

Parallèlement, E. Macron s'est déclaré favorable à l'assouplissement des conditions d'organisation des référendums d'initiative partagée, et a annoncé une réforme du Conseil économique, social et environnemental, dont une partie des membres sera désormais tirée au sort.

Enfin, il ne s'est pas interdit d'avoir recours au référendum si un sujet se présentait d'ici à la fin de son mandat. Il a apporté certaines réponses, même s'il reste très soucieux de ne pas déséquilibrer la démocratie représentative, qui souffre dans la période actuelle, d'un discrédit important qu'il convient de ne pas risquer d'accentuer.

Sur la possibilité du « vote blanc », auquel il avait un temps ouvert la porte il estime que la crise de notre démocratie est une crise de la capacité à prendre des décisions notamment dans les moments difficiles de la démocratie. « *Blanc, ça ne décide pas* », dit-il. Le débat est clôt mais est loin d'être achevé ?

→ Drapeau orange



⁴⁶ Débats du Forum 104, 104 rue de Vaugirard 75006, du 19 février 2019 : « Le grand débat : une occasion de revoir nos pratiques démocratiques »

2.4 Fiscalité : réduction de 5 milliards € d'impôt sur le revenu et un flou sur le financement

Au regard de la justice sociale

Quatre mois et demi après le déblocage de 10 Mds € en faveur du pouvoir d'achat, l'annonce la plus palpable est celles d'une diminution de l'impôt sur le revenu de 5 Mds € : une annonce destinée à répondre aux revendications de justice fiscale et à baisser l'impôt des classes moyennes.

Le Pacte civique observe qu'E. Macron a choisi l'option haute des réductions d'impôts en chantier à Bercy et rejette l'idée de l'ajout d'une ou deux tranches d'impôt sur le revenu à taux marginal faible (5% et 10%) sans augmenter le nombre de contribuables (dont il doit être rappelé qu'il ne touche que 43% des ménages contre 56,8 % en 2006) avant la 1^{ère} tranche actuelle à 14 %. Finalement, la loi de finances pour 2020 remplace cette tranche par une tranche plus basse à 11% dans la seule finalité d'abaisser l'impôt des contribuables soumis à cette tranche.

Le Pacte civique considère que le consentement à l'impôt est mieux assuré avec un dispositif fiscal à taux faible et assiette large plutôt que le choix actuel de l'impôt sur le revenu à taux forts sur une assiette rétrécie. Il estime par ailleurs que le flou persiste sur le financement de cette baisse massive d'impôt sur le revenu. La lutte contre les niches fiscales des entreprises et celle contre l'évasion fiscale qui sont annoncées pour compenser la baisse d'impôt sont des incantations dont on connaît à l'avance les résultats tangibles.

Le renoncement à l'objectif des 120 000 suppressions d'emplois de fonctionnaires et celui du retour à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2022 y pourvoiront. Cela ne fera pas pleurer dans les chaumières mais inquiétera des observateurs attentifs des comptes publics, ainsi que les générations futures qui vont hériter du poids de la dette publique.

→ Drapeau rouge

2.5 Faire tomber un symbole : suppression de l'ENA.

Au regard de la créativité et de la fraternité

L'Atelier Démocratie-OCQD du pacte civique a estimé que cette mesure était un « faux amis » de la créativité réformatrice. Il peut certes sortir des mesures intéressantes de la réflexion confiée à Frédéric Thiriez en termes de mobilité et de formation des hauts fonctionnaires⁴⁷. Ce n'est certes pas la première fois que l'Ecole nationale d'administration (ENA) est prise pour cible. Toutefois se propage

⁴⁷ Le Pacte civique a organisé le 26 novembre 2019 un débat au Forum 104, 104 rue de Vaugirard 75006, intitulé « Le service public à l'aune de la fraternité » au cours duquel notamment, Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'Etat, Président du CA de la Fondation des Apprentis d'Auteuil, co-auteur, avec Claude Onesta, du rapport : « Pour que vive la fraternité : propositions pour une réserve citoyenne », ainsi que Thierry Le Goff, Directeur général de l'administration et de la fonction publique, étaient intervenus.

sur un terrain de défiance l'idée que la haute fonction publique et plus généralement les élites préservent leurs privilèges plutôt que de servir l'intérêt général. Les résultats du grand débat ont montré qu'il y avait un fort ressentiment à l'égard des élus (à l'exception des maires) mais aussi des représentants de l'Etat, perçus comme une caste. E. Macron n'a pas résisté à la facilité d'offrir la suppression de l' ENA aux appétits populistes, alors que le débat sur le rôle et la place des élites dans un monde en pleine transition mondialiste est autrement plus complexe car il implique un savant dosage de créativité, d'inventivité et de justice dans la répartition de la valeur ajoutée.

→ **Drapeau orange** 

Chapitre 4 : Des orientations issues du Grand débat national aux mesures effectives

Si l'intensité des débats de la fin d'année 2019 et du début de l'année 2020 sur la réforme des retraites⁴⁸, éclipse quelque peu la mise en œuvre concrète des « mesures Gilets jaunes », le Pacte civique (Atelier Démocratie- Observatoire citoyen de la qualité démocratique - OCQD) se devait de les évaluer attentivement à l'aune de ses quatre valeurs : créativité, sobriété, justice et fraternité.

A ce titre, cette 4ème partie analyse :

les mesures inscrites en loi de finances pour 2020

la Convention citoyenne sur le climat : un exercice inédit de démocratie participative dont les résultats sont très attendus.

1. La loi de finances pour 2020 : un budget pour l'acte II « social » du quinquennat ?



Tout sur mes finances

Après un hiver 2018-2019 placé sous le signe des « Gilets jaunes » et un printemps consacré au Grand débat national et aux annonces de l'exécutif pour désamorcer la crise sociale, la loi de finances 2020 porte les arbitrages d'une année qui a secoué le mandat d'Emmanuel Macron. Reste à évaluer comment ces mesures budgétaires traduisent les attentes du mouvement social inédit que la France a connu, notamment au regard des valeurs du Pacte civique.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 aura donné lieu à près de 250 heures de débats pour examiner près de 10 000 amendements, soit 10 % de plus qu'en 2018, et près de deux fois plus que pour le premier budget du quinquennat en 2017, c'est dire l'intensité des débats au sein de la majorité elle-même.

1.1 Les mesures de la loi de finances pour 2020

Pour aller à l'essentiel, le budget 2020 est marqué par les annonces liées à la crise sociale des « Gilets jaunes » : il porte la trace des quelque 17 milliards d'euros de mesures annoncées par le chef de l'Etat entre décembre 2018 et avril 2019. Il entérine notamment la baisse de 5 milliards d'euros de l'impôt

⁴⁸La réforme des retraites, à l'heure où sont écrites ces lignes (mi-janvier 2020) est en cours de négociation. Le Pacte civique a pris une position très claire dès le 20 décembre 2019 et a publié un communiqué délivrant son analyse (voir www.pacte-civique.org). Nous y reviendrons tout au long de l'année 2020 et avons fait le choix de ne pas traiter ce sujet dans le cadre du rapport 2019.

sur le revenu, qui concerne 17 millions de foyers et assure la suppression du dernier tiers de la taxe d'habitation pour 80 % des Français. Il finance la réindexation sur l'inflation des petites retraites (inférieures à 2000 € par mois) ainsi que la suite des mesures d'urgence annoncées en fin d'année dernière (revalorisation de la prime d'activité, défiscalisation des heures supplémentaires).

Le Pacte civique constate que la loi de finances est tournée vers « les classes moyennes et populaires » et approuve cette orientation. C'est un budget pour le pouvoir d'achat et un maintien des services publics de proximité qui a sa contrepartie en termes de moindre réduction du déficit.

Les avantages fiscaux en faveur des entreprises sont limités dans le budget 2020. Les grands groupes (au-delà de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires) verront leur impôt sur les sociétés baisser moins que prévu en 2020 : taux à 31 % et à 28 % pour les PME – même si l'objectif de descendre à 25 % pour tous en 2022 est maintenu. Les entreprises sont également visées par la suppression d'avantages fiscaux spécifiques (gazole non routier, déduction forfaitaire spécifique, niche mécénat).

Contrairement à ce qui avait été initialement annoncé par l'exécutif, les mesures décidées pour éteindre l'incendie social n'ont pas été entièrement financées par des économies ou des recettes. La revue drastique des niches fiscales ne rapportera que la moitié de l'objectif espéré (moins de 700 millions d'euros au lieu de 1,5 milliard). Les autres pistes d'économies immédiates, notamment la baisse du nombre de fonctionnaires d'Etat –, jugées trop sensible politiquement, ont été abandonnées. Au total, les dépenses publiques gonfleront de 0,7 % en volume (hors inflation) l'an prochain, soit quelque 25 milliards d'euros. Cependant, sur l'ensemble du quinquennat, elles progresseront deux fois moins vite que sous le quinquennat précédent. Il est vrai que les taux d'intérêt historiquement bas génèrent des économies de l'ordre de 3 milliards d'euros en 2019 et 5 milliards en 2020. A noter que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu devrait rapporter plus d'1 milliard d'euros de plus que ce qui avait été prévu (1 milliard) et que l'accord fiscal trouvé avec Google pour solder l'ensemble de ses contentieux avec le fisc rapporte également 1 milliard de recettes.

Au final, la prévision de déficit est de 2,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020. C'est nettement moins que les 3,1 % de déficit de 2019 mais uniquement parce que le budget 2019 était marqué par la double comptabilisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisation. Hors CICE, le déficit s'établit en 2019 autour de 2,2 % à 2,3 % du PIB, proche de celui prévu pour 2020. L'objectif d'une baisse drastique du déficit sur le quinquennat ne sera pas tenu : il restera à 2,3 ou 2,4 % du PIB.

Même renoncement sur la dette publique. Au début du quinquennat, le gouvernement envisageait qu'elle serait de 96,1 % du PIB en 2020. Elle sera finalement de 98,7 %, stable par rapport à 2019. Les cinq points de baisse sur le quinquennat sont désormais inatteignables. Dans le contexte social que l'on connaît, l'exécutif l'assume. **Le Pacte civique en prend acte.**

1.2 Une polémique sur l'effet redistributif des trois lois de finances 2018, 2019 et 2020

L'appréciation de l'Atelier Démocratie-OCQD sur l'impact de la loi de finances est très lié à la vérification de l'effet redistributif qu'il produit. L'Atelier est très attentif à l'effectivité de la mise en œuvre des mesures issues de la dynamique sociale et démocratique qu'a connue le pays depuis

novembre 2018. C'est pourquoi il a été très intéressé par la polémique entre l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)⁴⁹, un cercle d'économistes qui suit de près les liens entre les politiques économiques et le champ social et environnemental et Bercy sur la mesure des décisions budgétaires et fiscales prévues.

L'OFCE estime⁵⁰ que les mesures fiscales 2020 de soutien au pouvoir d'achat poursuivent la logique du budget 2019 (qui avait mis en place les mesures d'urgence de décembre 2018) ciblant, lui, plutôt les classes moyennes inférieures », mais ce rééquilibrage ne suffit pas à contrebalancer les effets de la réforme de la fiscalité du capital – suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune et entrée en vigueur de la « flat tax » – intervenue début 2018. L'étude va plus loin puisqu'elle affirme que les mesures fiscales et sociales des trois premiers budgets du quinquennat ont bénéficié principalement aux 5 % les plus aisés. « *Sur les 17 milliards d'euros distribués aux ménages depuis le début du quinquennat, plus du quart (environ 4,5 milliards d'euros) est allé soutenir le revenu disponible des 5 % de ménages les plus aisés* ».

Il est vrai que le budget 2020 acte une baisse de 5 milliards d'euros d'impôt sur le revenu, la suppression du dernier tiers de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers et la défiscalisation des heures supplémentaires. Ce sont les classes moyennes supérieures (entre les 50 % les plus modestes et les 20 % les plus aisés), qui en bénéficient au détriment des 15 % les plus pauvres – qui eux sont concernés par les réformes de l'assurance-chômage et des allocations logement – et des retraités aisés. L'OFCE avance des chiffres : les 5 % de Français les plus pauvres devraient voir leur niveau de vie se réduire d'environ 240 euros par an sous l'effet des mesures sociales et fiscales mises en œuvre entre 2018 et 2020, tandis que les 5 % les plus riches devraient voir le leur grimper de 2 905 euros par an.

L'OFCE confirme le choix du Gouvernement de soutenir le pouvoir d'achat des actifs « *Sur les 17 milliards d'euros de revenu disponible distribués aux ménages depuis le début du quinquennat, plus de 12 milliards d'euros ont été versés aux personnes seules actives occupées ou aux couples comptant deux actifs occupés. A contrario, les personnes seules au chômage et les retraités ont été mis à contribution à hauteur de 1,6 milliard d'euros* ».

Le ministre de l'Economie et des Finances, Bruno Le Maire conteste vivement la méthode du rapport de l'OFCE, mais aussi son esprit, qui selon lui, reste attaché à une vision redistributrice de la politique économique nationale. « *Cela fait des années (...) que nous vivons avec cette même idée qu'il faut redistribuer toujours plus, produire toujours moins, et au bout du compte augmenter les taxes et les impôts.* » La contestation porte sur la méthode et les chiffres. L'OFCE, n'aurait pas pris en compte l'intégralité de la revalorisation de la prime d'activité, destinée aux actifs rémunérés autour du

⁴⁹ L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de recherche, de prévision et d'évaluation des politiques publiques créé par l'État en février 1981, à l'initiative du Premier ministre Raymond Barre, au sein de la Fondation nationale des sciences politiques.

⁵⁰ Publication « Budget 2020 », *Policy brief*, n°64 du 5 février 2020.

smic et les conséquences de la fiscalité du tabac sur les ménages auraient été surestimées. De plus, l'impact sur le revenu des ménages du retour à l'emploi de certains Français modestes aurait été sous-évalué.

Par-delà cette polémique, l'Atelier du Pacte civique estime que la loi de finances pour 2020 tient compte des événements de 2018-2019 et marque une inflexion par rapport à celle de 2019 et plus encore à celle de 2018. Cependant celle-ci est estimée insuffisante et justifie l'attribution d'un :

→ Drapeau orange

2. Des mesures absentes de la loi de finances 2020

La liste pourrait être longue. Ont été sélectionnés trois secteurs où l'absence de mesures budgétaires est la plus criante.

2.1 Mesures en faveur du logement et en particulier du logement social

La loi de finances pour 2020 ne comporte pas les mesures en faveur du logement de nature à mieux protéger les locataires en supprimant, par exemple, la baisse programmée des aides pour tous les bénéficiaires des APL et en réindexant les APL sur l'inflation. Par ailleurs, les sommes économisées par la réforme du versement des APL, qui vise à les actualiser tous les trois mois en fonction des ressources en temps réel des ménages, auraient dû être affectées à améliorer les aides au logement (mois de carence, forfait des charges).

De plus, dans un contexte de fragilisation des organismes HLM, affectés par la réduction de loyer solidarité (1,3 milliard par an pendant 3 ans), l'État ne s'est pas réengagé dans l'aide à la pierre pour résorber la pénurie de logements (nécessité de financer 60 000 logements très sociaux).

La mesure consistant à transformer le crédit d'impôt « Transition énergétique » favorable aux catégories éligibles à l'impôt sur le revenu en une prime essentiellement en direction des classes moyennes et populaires va certes dans le bon sens. Cependant, une augmentation du budget alloué au logement en général et à la rénovation en particulier, aurait été nécessaire. L'éradication des passoires énergétiques permettrait de créer plus de 100 000 emplois, d'économiser 800 millions d'euros de soins et 500 euros de chauffage par ménage.

2.2 Absence d'une fiscalité écologique socialement juste.

On aurait pu profiter du gel de la taxe carbone pour créer, sur des bases socialement justes et écologiquement efficace, une contribution climat solidaire, qui allie hausse de la fiscalité et une

redistribution d'une partie des recettes aux ménages les plus modestes. Tel n'a pas été le cas. On ne peut que le déplorer.

2.3 Absence de financement pour maintenir à flot l'hôpital et assurer les coûts inhérents à la perte d'autonomie pour les usagers et les professionnels du secteur

Il convient dans un premier temps, de faire face à deux priorités criantes : d'une part, permettre aux services d'urgence de l'hôpital de bien fonctionner et, d'autre part, réduire drastiquement le reste à charge d'environ 2000 € par mois pour une personne lourdement dépendante en établissement. Là encore, d'annonce en annonce, on ne voit pas bien comment la confiance va pouvoir être restaurée avec l'allocation de moyen prévue en 2020 en faveur de l'hôpital.

Pour tous ces manques, c'est un :

→ **Drapeau rouge** 

3. La Convention citoyenne sur le climat : un exercice inédit de démocratie participative dont les résultats sont très attendus.

C'était l'une des réponses phare d'E. Macron à la crise des « Gilets jaunes », en conclusion du Grand débat national : mettre en place une Convention citoyenne pour le climat (CCC), composée de 150 citoyens tirés au sort pour identifier des mesures concrètes permettant à la France de réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990.

3.1 Un état des lieux et un avancement du processus encourageants

Cet exercice attendu de démocratie participative s'appuie sur une composition de citoyens qui n'a pas fait l'objet de contestations. Sexe, âge, niveau de diplôme, type de territoire, situation socio-professionnelle et zone géographique ont été les six critères socio-démographiques pour construire cette « France en réduction ». La constitution du panel est le fruit d'un travail de deux mois, qui a d'abord consisté à tirer au sort des personnes, puis à les contacter pour leur proposer de participer à la Convention citoyenne. 255 000 numéros de téléphone ont ainsi été tirés au sort par l'institut Harris Interactive, sous le contrôle d'un huissier. Au fur et à mesure que les personnes acceptaient de participer à la Convention des échantillons représentatifs ont été constitués sur la base des six critères socio-démographiques précités.

La Convention citoyenne sur le climat qui a débuté le vendredi 4 octobre pour une première session de 3 jours, comporte 7 sessions de 3 jours et s'achèvera les 3 et 4 avril 2020.

Les 150 participants reçoivent un socle d'informations et d'éléments d'état des lieux relatifs aux consensus scientifiques, aux actions déjà mises en œuvre et aux écarts entre la trajectoire souhaitable pour limiter le changement climatique et la réalité.

Ils auditionnent différents intervenants, l'objectif étant de permettre à ces 150 citoyens de délibérer de manière éclairée, et non d'en faire des experts.

Les premiers travaux leur ont permis de :

- échanger avec des scientifiques du GIEC/experts du climat afin d’avoir une idée très claire de la situation (origine, ampleur des phénomènes, nature des conséquences) ;
- réfléchir aux blocages qui sont rencontrés au niveau individuel et dans la société, dans l’exercice de l’action publique, dans le tissu économique en repartant de thématiques du quotidien (logement, déplacements, alimentation, travail, consommation, production) .

Thierry Pech, directeur général du think tank Terra Nova et Laurence Tubiana, ex-ambassadrice climat de la France lors de la COP 21, sont co-Présidents du Comité de Gouvernance de la Convention. Trois garants – Cyril Dion, réalisateur et écrivain, Anne Frago, directrice du service culture et questions sociales de l’Assemblée, et Michèle Kadi, ancienne directrice des missions institutionnelles du Sénat – ont été nommés pour porter un regard extérieur sur la démarche. Ils s’assurent que les conditions nécessaires sont réunies pour garantir l’indépendance de la Convention citoyenne et qu’elle puisse travailler dans de bonnes conditions. La Convention bénéficie d’un budget de 4 millions d’euros.

La Convention travaille en groupe sur cinq grands thèmes : se déplacer, se nourrir, se loger, produire, consommer. Elle doit permettre de rendre concrètes les mesures de transition écologique dans les secteurs les plus concernés – logement, transport, agriculture.

Les 150 citoyens tirés au sort pour participer à cette assemblée remettront leurs conclusions et propositions à l’exécutif et aux parlementaires au début avril 2020. Aucun thème ne sera a priori exclu, y compris la question de la fiscalité environnementale, alors que la hausse de la taxe carbone a servi de déclencheur au mouvement des « Gilets jaunes » à l’automne 2018. Les propositions devraient être soumises « sans filtre », c’est-à-dire sans intervention du gouvernement, au vote du Parlement, à référendum ou traduites en mesures réglementaires,

Répondant à l’invitation qui lui a été faite par la Convention, E. Macron est venu discuter avec les 150 citoyens le 10 février 2020. Il s’est engagé à revenir devant eux, après la septième session des 3 et 4 avril pour leur dire la suite qu’il donnerait à leurs propositions.

→ Drapeau vert



3.2 Les enjeux et risques tels que perçus par le Pacte civique au 1^{er} mars 2020

La manière dont va se conclure cette convention revêt un enjeu politique majeur non seulement pour Emmanuel Macron, qui cherche à donner des gages de sa conversion à l’écologie, mais aussi pour l’ensemble des citoyens quant à la crédibilité du nouvel outil démocratique mis en avant.

Il ne s’agit pas de faire de procès d’intention. La Convention, si ses résultats sont présentés sans filtre au Parlement ou à la voie référendaire, peut être un moyen de crédibiliser l’ambition d’une défense efficace de l’environnement. De plus, la Convention dès lors qu’elle est réussie, peut être l’occasion de pérenniser ce type d’outil pour d’autres sujets : on pense aux retraites, à la bioéthique, à la politique migratoire, au financement de la dépendance. C’est un complément dans notre démocratie qui permettrait d’institutionnaliser la parole citoyenne.

A l’opposé, si les propositions qui sortent de la Convention ne sont pas reprises par l’exécutif, le risque de déception sera à la hauteur des espoirs fondés dans cette convention,

Les craintes portent sur la manière dont les propositions seront formulées. Si les propositions sont rédigées de manière radicale et ne répondent pas à la forme requise par la démocratie représentative,

on risque de se retrouver avec des demandes inapplicables. Ou donnant le sentiment que le Parlement est contourné.

Le Pacte civique pointe la contradiction entre l'urgence climatique et le souci de planifier une transition écologique sur le long terme pour intégrer toutes les contraintes, notamment économiques, sociales, territoriales (cas, par exemple de la sortie du glyphosate vis-à-vis du monde agricole). De plus, une avancée démocratique (mesure adoptée dans le cadre d'une conférence citoyenne) ne doit pas servir d'alibi pour repousser les mesures d'urgence qui s'imposent aujourd'hui en matière écologique.

Le Pacte civique estime que la Convention citoyenne doit permettre de dégager un point d'équilibre entre les trois leviers à notre disposition : la sensibilisation (douce mais aux effets trop lents, vu l'urgence), la contrainte (plus radicale mais souvent mal perçue et mal appliquée) et l'incitation financière (pénalisante et punitive mais efficace dès lors qu'elle est répartie justement). Ce point d'équilibre ne s'applique pas de la même façon aux particuliers, sensibles à la corde citoyenne ou fiscale, et aux entreprises qui doivent revoir des modes complets de production. Enfin, on ne peut isoler les mesures préconisées par la Convention citoyenne sur le climat qui seront retenues par l'exécutif du nouveau contexte géopolitique et des autres biens publics mondiaux que sont l'éducation, la santé, l'égalité femmes/hommes, sans négliger d'autres enjeux comme la sécurité alimentaire et la gestion des ressources en eau⁵¹.

⁵¹Voir travaux du CESE sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales : < <https://www.lecese.fr/travaux-publies/projet-de-loi-de-programmation-relatif-au-developpement-solidaire-et-la-lutte-contre-les-inegalites-mondiales> >

Conclusion de la première partie

Emmanuel Macron a estimé que son élection à la Présidence de la République lui donnait un large mandat pour réformer le pays. Il a considéré qu'il pouvait le faire sans en référer aux corps intermédiaires et à peine au Parlement à qui l'on demande d'habiliter le Gouvernement à prendre des ordonnances (en nombre réellement déraisonnable). De plus, il a considéré qu'il pouvait imposer le rythme des réformes qu'il estimait être le bon. Ce faisant, il s'est heurté à un douloureux rappel à l'ordre, d'abord par le mouvement des « Gilets jaunes », puis par les corps intermédiaires, CFDT en tête. Il a allumé une mèche longue d'une contestation diffuse, parfois très violente, aux contours inédits et mal définis qui l'a obligé à réagir dans l'urgence par des initiatives intéressantes mais souvent précipitées comme, le Grand débat national (GDN) ou la Convention citoyenne sur le climat (CCC).

Et maintenant, que va-t-il se passer ?

Il faut certainement faire preuve de créativité, (c'est l'une des valeurs du Pacte civique) et construire de nouveaux rapports entre la politique, les partenaires sociaux et les acteurs citoyens.

Force est de constater qu'Emmanuel Macron et le gouvernement peinent à maîtriser le savoir-faire pratique pour conduire le mouvement de réforme qu'ils avaient annoncé. Cependant, il faut noter que ce mal-être social vient de loin et que les gouvernants qui se succèdent au pouvoir font face à la même défiance généralisée. Il n'est toutefois pas certain que l'exécutif actuel dispose des concepts et du logiciel pour sortir le pays des trois crises qui le minent : crise sociale, crise environnementale et crise démocratique. Le Pacte civique estime que c'est en apportant des réponses à la crise démocratique que l'on parviendra à démêler l'écheveau inextricable de la situation actuelle : il faut accorder plus de confiance aux corps intermédiaires, aux élus de terrain, et promouvoir les pratiques démocratiques innovantes (convention de citoyens tirés au sort, conférence de consensus, atelier collaboratif, débat public, référendum adapté aux circonstances...) en prenant garde toutefois de ne pas saper les fondements de la démocratie représentative. Grâce à cette démarche, la crise sociale et la crise environnementale pourront recevoir des réponses constructives, en interaction positive les unes sur les autres : des mesures significatives répondant à l'urgence écologique, des emplois plus nombreux, moins précaires ; des logements mieux isolés ; une fiscalité plus juste, plus progressive ; des territoires mieux aménagés ; une révision des besoins et des désirs de consommation.

Pour le Pacte civique, l'exigence de justice sociale, la protection de l'environnement et la revitalisation des pratiques démocratiques sont indissociablement au cœur du projet de société plus juste et fraternelle qu'il entend promouvoir.

DEUXIEME PARTIE

Les élections européennes de 2019 : un certain soulagement : participation en hausse et populisme contenu⁵²

Les élections européennes du 26 mai 2019 ont été **un temps fort de la vie démocratique en Europe**. Un processus électoral simultanément sur l'ensemble d'un continent (ou presque) ,c'est suffisamment rare pour appeler l'attention et susciter une analyse du phénomène électif. Le Pacte civique s'y est attelé. Certains aspects de cette contribution pourront paraître excessivement descriptifs. Cependant, le Pacte civique a tenu à établir les données factuelles de l'élection et favoriser ainsi une meilleure connaissance des enjeux européens chez nos concitoyens, encore trop peu enclins à disposer d'une bonne culture des institutions européennes.

Les élections de mars 2019 ont été perçues par beaucoup de citoyens comme positives, quel qu'ait été le score respectif des listes en présence, en raison du **soulagement éprouvé, après bien des craintes, quant au peu de participation escomptée et à une montée redoutée des partis populistes**.

Or divine surprise : la participation dans les 28 pays de l'Union a nettement progressé : 51% contre 42,6% en 2014 (+8,4%), notamment en France : 50,4% contre 42,4% en 2014 (+8%).

Quant aux partis populistes, ils sont plutôt en recul, sauf en Hongrie, Pologne, Italie et en France. Notons aussi une forte progression des listes écologistes en Europe de l'ouest.

Les résultats en France (74 députés européens)

Listes	% obtenus	Nombre d'élus (Nombre d'élus après Brexit +5)	Groupe politique de rattachement	Rappel résultat 2014 sur liste équivalente (1)
Rassemblement national	23,31	22 (23)	Identité et démocratie	24,86
Renaissance	22,41	21 (23)	Renew Europe	9,94
Europe écologie les Verts	13,47	12 (13)	Les Verts/Alliance libre européenne	8,95
Les Républicains	8,48	8 (8)	Parti populaire européen	20,81

⁵² Cette partie est issue des travaux du Collectif Lyonnais du Pacte civique

France insoumise	6,31	6 (6)	Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique	6,33
Parti socialiste Place publique	6,19	5 (6)	Alliance progressiste des socialistes et démocrates	13,98
Debout la France	3,51			3,82
Génération'S	3,27			
UDI	2,50			
PCF	2,49			
Autres partis	8,06			11,31

(1) La comparaison avec 2014 doit tenir compte des ajustements suivants: résultats LREM à comparer avec la liste Modem/UDI en 2014, résultats FI à comparer à ceux du Front de gauche/PCF en 2014, liste PS/PRG en 2014.

Chapitre 1 : La mise en place du Parlement européen

La répartition politique des députés européens (751 députés)

Groupes politiques	Nombre de députés (Nombre d'élus après Brexit – 46)	Président du groupe	Nombre de députés sortants sur listes équivalentes (1)
Parti populaire européen (PPE)	182 (187)	Manfred WEBER Allemand	216
Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D)	154 (148)	Iratxe GARCIA Espagnole	185
Renew Europe (ex Alliance des	108 (97)	Dacian CIOLOS Roumain	69

démocrates et libéraux européens)			
Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE)	74 (68)	Ska KELLER Allemande Philippe LAMBERTS Belge	52
Identités et Démocratie (ID)	73 (76)	Marco ZANNI Italien	78
Conservateurs et réformistes européens	62 (62)	Ryszard LEGUTKO Polonais Raffaele FITO Italien	77
Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL)	41 (27)	Manon AUBRY Française Martin SCHIRDEWAN Allemand	52
Non-inscrits	57 (40)		20
TOTAL	751 (705)		749

(1) Les groupes politiques ont gardé la même dénomination à l'exception du groupe Identité et démocratie que l'on peut rapprocher des anciens groupes Europe des libertés et de la démocratie directe (ELDD) 42 élus et Europe des nations et des libertés (ENL) 36 élus.

Cette répartition des 751 députés européens est à reconsidérer en raison du Brexit et du départ des 73 députés britanniques. Le nombre total de sièges passe à 705. La nouvelle répartition avantage les partis PPE, Identités et démocratie au détriment des socialistes, Renew Europe, Verts et du groupe de la Gauche unitaire.

Sept groupes politiques sont ainsi constitués. Un groupe nécessite au minimum 25 députés issus de 7 pays. Remarques concernant la composition des groupes politiques :

- Au sein du PPE, les allemands restent majoritaires (CDU/CSU) mais avec une présence forte de l'Europe centrale, notamment le Fidesz hongrois reste adhérent à ce groupe,
- Le groupe S&D est dominé par les espagnols, italiens et allemands (SPD),
- Le groupe des centristes/libéraux Renew Europe est renforcé par les élus LREM/Modem français, mais aussi par les britanniques (Libdem),
- La forte progression des Verts est principalement due aux représentants allemands, français et britanniques,
- Le groupe Identité et démocratie est essentiellement composé des italiens de la Ligue et des français du RN,

- Le groupe des Conservateurs et réformistes européens comprend principalement les polonais du PIS Droit et justice,
- Le groupe de la Gauche unitaire européenne est assez éparpillé entre les français (LFI), espagnols et allemands (Die Linke),
- Parmi les non-inscrits siègent les élus britanniques du Parti du Brexit et les italiens du Mouvement 5étoiles.

Le principal enseignement de cette nouvelle composition du Parlement européen est **la fin du système de coalition majoritaire PPE/S&D**. Il est remplacé, selon les votes, par des majorités variables constituées autour des trois principaux groupes : PPE, S&D, RenewEurope.

Le poids des partis nationalistes et populistes reste significatif, mais sans possibilité de bloquer le fonctionnement du Parlement européen.

1. Les Président et Vice-présidents du Parlement européen (élus pour la moitié du mandat / 2ans ½)

Le 3 juillet 2019, **David Sassoli** (S&D Italie) a été élu Président du Parlement européen. Manfred WEBER doit lui succéder pour la seconde partie de la législature.

Le bureau du Parlement européen est aussi composé de 14 Vice-présidents et 5 questeurs, chargés des questions administratives et financières de fonctionnement du Parlement.



Les Vice-présidents sont répartis entre 5 PPE, 3 S&D, 2 Renew Europe, 2 Verts/ALE, 1 GUE/NGL, 1 NI – pas de député français

Pour les questeurs : 2 PPE, 2S&D, 1 Renew Europe, 1 ECR – A noter 2 députés français : **Anne Sander** (PPE), à la tête du collège des questeurs et **Gilles Boyer** (Renew Europe).

Aucun membre du groupe Identité et démocratie ne participe au bureau du Parlement européen.

Les Commissions parlementaires

Les commissions sont au nombre de 20 : Affaires étrangères, Budget, Affaires économiques et monétaires, Emploi et affaires sociales, Environnement, santé publique et sécurité alimentaire, Industrie, recherche, énergie, Marché intérieur et protection des consommateurs, Développement régional, Agriculture et développement rural ...

Elles comprennent entre 25 et 76 membres et autant de suppléants. Les parlementaires sont inscrits dans 2 ou 3 commissions.

Concernant les députés français, notons leur forte implication :

- **Nathalie Loiseau** (Renew Europe), Présidente de la sous-commission Sécurité et défense,
- **Pascal Canfin** (Renew Europe), Président de la commission Environnement,
- **Karima Delli**(Verts/ALE), Présidente de la commission Transports et tourisme,

- **YounousOmarje** (GUE/NGL), Président de la commission Développement régional,
- **Raphaël Glucksmann** (S&D), Vice-président de la commission Droits de l'homme,
- **ChrysoulaZacharopoulo** (Renew Europe), Vice-présidente de la commission Développement,
- **Marie-Pierre Vedrenne** (Renew Europe), Vice-présidente de la commission Commerce international,
- **Stéphanie Yon-Courtin**(Renew Europe), Vice-présidente de la commission des affaires économiques,
- **Pierre Karleskind** (Renew Europe), Vice-président de la commission marché intérieur,
- **Gwendoline Delbos-corfield**(Verts/ALE), Vice-présidente de la commission Droit de la femme

Chapitre 2 : Une nouvelle Commission pour l'Union européenne

La nouvelle Présidente de la Commission européenne

Après trois sommets infructueux, aucun candidat ne permettant un vote de consensus au sein du Conseil européen, c'est finalement l'allemande **Ursula Von Der Leyen** qui a été proposée le 1^{er} juillet par Emmanuel Macron, acceptée par Angela Merkel, puis par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union.

Ursula VON DER LEYEN était Ministre de la défense allemande (CDU), proche d'Angela Merkel. Ce choix met toutefois à mal **le principe du Spitzenkandidat** qui avait prévalu en 2014, selon lequel le Président de la Commission est choisi par le parti majoritaire au Parlement. Manfred Weber avait ainsi été désigné par le PPE pour prendre la tête de la Commission.

C'est donc le Conseil européen qui a pris le pas sur le Parlement pour la nomination de la Présidente de la Commission, ce qui, dans une certaine mesure, est un coup de canif dans l'équilibre entre le Conseil et le Parlement.

Le 16 juillet, Ursula Von Der Leyen est élue Présidente de la Commission européenne par le Parlement avec une courte avance de 9 voix par rapport à la majorité requise.



Maison de l'Europe

La nouvelle Commission européenne

Ursula VON DER LEYEN a présenté le 10 septembre son équipe composée de 26 Commissaires proposés par les Etats (hors Royaume-Uni). Les principaux Commissaires sont **Margrethe Vestager** (libérale danoise), **Frans Timmermans** (socialiste néerlandais), anciens rivaux pour la présidence et **Josep Borrel** (socialiste espagnol), Haut représentant pour la politique étrangère.

La Présidente de la Commission a tenté de maintenir un équilibre entre l'est et l'ouest de l'Europe, le nord et le sud, les composantes politiques, ainsi que la parité.

Cet exercice a pu susciter des critiques, notamment la quasi absence de représentant « Vert » dans la future Commission et l'intitulé du portefeuille du vice-président chargé de « la protection des modes

de vie européens » MargaritisSchinas (PPE grec) qui devrait couvrir l'éducation, la culture, le sport et les questions migratoires .

Les auditions par le Parlement européen

Avant même les auditions des Commissaires par le Parlement, deux d'entre eux ont été invalidés le 30 septembre par la Commission des affaires juridiques du Parlement, chargée de se prononcer sur les éventuels conflits d'intérêt :

- **Laszlo Trocsanyi** (PPE Hongrie), pressenti pour le portefeuille de l'élargissement et ancien Ministre de la justice de Viktor **Orban**, pour des liens trop flous avec son ancien cabinet d'avocat,
- **RovanaPlumb** (S&D Roumanie), pressentie pour les transports, pour présomption de fausse déclaration de patrimoine.

La candidature de **Sylvie Goulard**(RenewEurope), proposée par la France pour le poste important de Commissaire au marché intérieur, regroupant l'industrie, la défense, l'espace, le numérique et la culture a été rejetée par les eurodéputés.

Postérieurement ont donc été validés par le Parlement

- **Thierry Breton** (France) Commissaire au marché intérieur,
- **Adina-Ioana Valean**(Roumanie) Commissaire aux transports,
- **Oliver Varhelyi**(Hongrie) Commissaire à l'élargissement.

Le Parlement agit ainsi de nouveau par compromis par la nomination d'un Commissaire soutenu par Renew Europe et de 2 Commissaires soutenus par le PPE. Les socialistes ont obtenu que le Commissaire grec MargaritisSchinas (immigration) soit chargé non plus de la « protection », mais de la « **promotion du mode de vie européen** ».

C'est donc le 27 novembre que le Parlement européen a voté favorablement pour la nouvelle Commission avec une large majorité : 461 voix pour, 157 contre, 89 abstentions. Les conservateurs du PPE, les sociaux-démocrates (S&D) -sauf les socialistes français- et les libéraux (Renew Europe) ont voté favorablement. Les Verts se sont abstenus.

Le nouveau collège a pris ses fonctions le 1^{er} décembre.

La nouvelle Commission européenne atteint **presque la parité** avec 12 femmes et 14 hommes et comporte 9 PPE, 9 S&D, 4 Renew Europe, 1 apparenté Vert, 1 conservateur (RCE) et 3 indépendants.

Notons enfin qu'autour de la Présidente sont nommés 3 Vice-présidents exécutifs :

- **Frans Timmermans** (S&D), chargé du Green Deal européen et Commissaire à la lutte contre le réchauffement climatique,
- **Margrethe Vestager** (Renew Europe), chargée de l'Europe numérique et Commissaire à la concurrence,
- **VladisDombrovskis** (PPE), chargé de l'Economie au service des personnes et Commissaire aux services financiers.

Les autres nominations

Outre les choix d'Ursula VON DER LEYEN et de Josep BORREL, deux autres nominations ont été approuvées par les chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen du 2 juillet:

- **Christine Lagarde**, Directrice générale du FMI pour succéder au 1^{er} novembre à Mario DRAGHI à la tête de la Banque centrale européenne,
- **Charles Michel**, Premier Ministre belge (Mouvement réformateur) pour succéder à Donald TUSK comme Président du Conseil européen.

Quel enseignement tirer de cette phase d'installation institutionnelle ?

Des points positifs sont à souligner quant à l'indépendance et autonomie de décision du Parlement européen et sa volonté de rejeter des candidatures de commissaires et de rappeler **des valeurs déontologiques**.

La perspective de décisions entre les trois groupes les plus importants (PPE, S&D, Renew Europe) résulte d'une plus grande diversification de la représentation du Parlement européen. Cette évolution est intéressante du point de vue de la pratique démocratique car elle permet **la constitution de majorités de projets** plutôt qu'un partage hégémonique entre les deux anciens groupes parlementaire dominant. L'attitude des Verts reste incertaine entre opposition et volonté de participer à certaines décisions.

→ Drapeau vert



Chapitre 3 : Le programme politique de Mme Ursula von der Leyen

Ce programme intitulé « *Une Union plus ambitieuse – mon programme pour l'Europe* » a été rédigé début juillet 2019, pour appuyer la candidature de son auteur à la Présidence de la Commission européenne. Il a servi de base à l'audition officielle de la candidate par le Parlement européen le 16 juillet, qui s'est conclue par son élection.

Le document de 25 pages comporte 6 chapitres :

1. Un pacte vert pour l'Europe
2. Une économie au service des personnes
3. Une Europe adaptée à l'ère du numérique
4. Protéger notre mode de vie européen
5. Une Europe plus forte sur la scène internationale
6. Un nouvel élan pour la démocratie européenne

Pour chacun de ces chapitres, nous essayerons de distinguer les engagements clairs des intentions, et de formuler un commentaire sous la rubrique « *la position du Pacte civique* ». Une notation (du drapeau vert au rouge en passant par le jaune et l'orange) sera attribuée à chacun des chapitres, fondée sur l'application des valeurs cardinales du Pacte civique, et sur ses convictions pro-européennes, privilégiant en particulier un fonctionnement plus communautaire et démocratique des institutions de l'Union.

1. Un pacte vert pour l'Europe

Les intentions

- faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre ;
- faire de l'Europe un leader mondial de l'économie circulaire ;
- veiller à ce que la transition soit « juste pour tous » ;
- investir des montants records dans la recherche de pointe et l'innovation (prochain budget de l'UE) ;
- doubler les financements climatiques de la Banque Européenne d'Investissement (25 % à 50 %) d'ici à 2025 ;
- valoriser le travail des agriculteurs et investir dans l'avenir des régions rurales ;
- une Europe « *en pointe* » sur la biodiversité, la lutte contre la pollution, la question des plastiques à usage unique.

Les engagements

- proposition d'un *Pacte vert pour l'Europe* dans un délai de 100 jours.

Il inscrira dans la loi l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 et présentera une stratégie biodiversité à l'horizon 2030.

- présentation, pour 2021 au plus tard, d'un plan visant à réduire les émissions européennes de 55 % pour 2030 (donc au-delà de l'objectif des accords de Paris qui est de 40 %) ;
- prendre l'initiative de nouvelles négociations internationales sur les émissions de GES d'ici à 2021 ;
- proposer une extension du système d'échange de quotas d'émission au transport maritime, au trafic routier, au secteur de la construction ;
- instauration d'une taxe carbone aux frontières ;
- création d'un fonds pour une transition juste ;
- proposition d'un pacte climatique européen rassemblant les collectivités locales, la société civile, l'industrie et les écoles : ensemble d'engagements pour induire un changement de comportement ;
- présenter une stratégie en faveur de la finance verte ;
- proposer un plan d'investissement pour une Europe durable de 1000 milliards sur 10 ans ;
- proposition de convertir une partie de la BEI en *Banque européenne du climat* (?) ;
- proposition d'un nouveau plan d'action pour l'économie circulaire ;

la position du Pacte civique

En l'absence de précisions sur le contenu du « *Pacte vert* », il est difficile de savoir si ce programme vigoureux couvre l'ensemble de la question écologique. Quid, par exemple, de l'Europe de l'énergie, de l'agro-écologie, de la lutte contre l'obsolescence programmée ? Les engagements concernent surtout la préparation de plans et de stratégies, ce qui ne paraît pas choquant à ce stade.

On regrettera :

- > le manque de précision sur le financement du plan d'investissement de 1000 milliards sur 10 ans⁵³ (Quelle part pour le budget de l'UE ? Les investissements financés par les budgets des Etats membres viennent-ils en sus ? ...) ;
- > le manque d'engagement en faveur d'une augmentation du budget européen ;
- > le flou sur le nécessaire assouplissement des règles budgétaires européennes, en particulier celle des 3 %.. Sur ce point **le Pacte civique** est particulièrement attentif. Il a initié **une prise de position vigoureuse au sein du Pacte du Pouvoir de vivre (PPV)** qui rassemble plus de 50 organisations pour une plus grande justice sociale et environnementale

→ Drapeau orange



2. Une économie au service des personnes

Les intentions

- une Europe plus ambitieuse en matière d'équité sociale et de prospérité ;
- une *économie sociale de marché forte et résiliente* ;
- parachever l'union des marchés de capitaux ;
- nouvel approfondissement de l'Union économique et monétaire ;
- contribuer à la création d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro ;
- « *exploiter la souplesse interne* » qu'offre le pacte de stabilité et de croissance ;
- achever l'union bancaire (notamment par un système européen d'assurance des dépôts) ;
- renforcer le rôle international de l'euro ;
- permettre au Parlement européen de « *parler d'une voix plus forte* » sur les questions touchant à la gouvernance économique de l'Union ;
- favoriser le dialogue social entre employeurs et syndicats ;

⁵³ Le programme d'EELV pour les élections européennes de 2019 préconisait effectivement 100 milliards par an d'investissement ; celui de LREM 1000 milliards sur 5 ans (2020 – 2024).

- améliorer les conditions de travail des travailleurs des plateformes numériques ; lutter contre la pauvreté ;
- veiller à la pleine application de la directive sur l'équilibre vie professionnelle /vie privée ; notamment par des investissements suffisants du *Fonds social européen plus* ;
- augmenter le budget de la garantie jeunesse et mieux contrôler son action ;
- fixer des quotas garantissant une égale représentation des femmes et des hommes dans les CA ;
- lutter contre les violences sexistes ; favoriser l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul ; à défaut, ajouter la violence envers les femmes à la liste des infractions pénales ;
- contribuer à réformer l'imposition des sociétés, aux niveaux européen et mondial ;
- veiller à l'équité fiscale ;
- priorité à la fiscalité des grandes entreprises de haute technologie ; si les discussions à l'OCDE ne débouchent pas d'ici la fin 2020, agir au niveau de l'UE ;
- établissement d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (en s'appuyant sur les travaux anciens du Parlement) ;
- intensifier la lutte contre la fraude fiscale et les paradis fiscaux.

Les engagements

- présentation d'une stratégie spécifique pour les PME ;
- création d'un fonds public-privé spécialisé dans les introductions en bourse de PME ;
- redéfinition du Semestre européen pour y intégrer les objectifs de développement durable des Nations unies ;
- consultation du Parlement avant chaque étape clé du *Semestre européen* ;
- présentation d'un plan d'action pour la mise en œuvre intégrale du socle des droits sociaux ;
- proposition, dans les 100 jours, d'un instrument juridique assurant à chaque travailleur un salaire minimum équitable ;
- proposition d'un régime européen de réassurance des prestations de chômage ;
- création d'une garantie européenne pour l'enfance (idée du Parlement) ;
- présentation d'un plan européen de lutte contre le cancer ;
- nouveaux actes législatifs pour lutter contre les discriminations ;
- présentation d'une stratégie d'égalité femmes / hommes, notamment salariale ;
- propositions pour des mesures contraignantes en matière de transparence des rémunérations, dans les 100 jours ;
- égalité femmes / hommes au sein de la Commission ;
- propositions pour améliorer l'environnement fiscal des entreprises sur le marché unique (1^{ère} moitié du mandat) ;
- recours aux dispositions des traités pour l'adoption à la majorité qualifiée des propositions fiscales.

La position du Pacte civique

On ne peut que saluer la clarté des ambitions, en particulier en matière de droits sociaux et d'égalité femmes / hommes. L'inventaire des actions envisagées ou promises est considérable, sans doute trop détaillé parfois, et couvre d'indéniables priorités.

On regrettera cependant :

- l'absence de toute réflexion critique sur le dogme de la croissance économique ;
- l'absence de lien entre les questions économiques et écologiques ;
- le manque de réflexion critique sur le dogme de « *la concurrence libre et non faussée* » qui s'oppose au développement de champions industriels européens ;
- le silence sur l'instauration d'une taxe sur les transactions financières ;
- le refus implicite d'un budget propre à la zone euro.

→ Drapeau jaune



3. Une Europe adaptée à l'ère du numérique

Les intentions

- élaborer des normes communes pour les réseaux 5G ;
- parvenir à une souveraineté technologique dans certains domaines essentiels ;
- investir ⁵⁴ dans les domaines de pointe ⁵⁵ du numérique ;
- définir les normes applicables à ces technologies à l'échelle mondiale ;
- favoriser le partage des informations en matière de cyberspace grâce à une « unité conjointe de cybersécurité » ;
- numérisation complète de la Commission (nouvelles méthodes, nouveaux outils), pour favoriser la transparence et la coopération ;
- faire de l'espace européen de l'éducation une réalité d'ici 2025 (passerelles entre systèmes éducatifs, apprentissage tout au long de la vie).



La Croix

⁵⁴Via le cadre financier pluriannuel et un recours accru aux partenariats public/privé.

⁵⁵Chaîne de blocs, calcul haute performance, informatique quantique, algorithmes, outils d'exploitation des données, intelligence artificielle.

Les engagements

- présentation, dans les 100 jours, d'une proposition législative concernant les implications humaines et éthiques de l'intelligence artificielle ;
- nouvelle législation sur les services numériques ;
- actualiser le plan d'action en matière d'éducation numérique ;
- soutenir l'idée du Parlement de tripler le budget d'Erasmus+.

La position du Pacte civique

On apprécie la volonté de rendre l'Union pionnière en matière de normalisation. On peut en revanche s'interroger sur le flou qui subsiste quant aux moyens qui permettront d'investir dans les nouvelles technologies numériques.

On regrettera la tendance à faire des outils numériques la seule voie d'information des citoyens sur l'activité de la Commission et également le manque de réflexion sur la nécessaire sobriété numérique, élément non négligeable d'une stratégie de développement durable.

→ Drapeau orange

4. Protéger notre mode de vie européen

Les intentions

- renforcer l'Etat de droit ;
- suivi de la question dans le cadre d'un dialogue étroit avec les autorités nationales ;
- utiliser, si nécessaire, la dissuasion face aux « problèmes » non résolus par le dialogue ;
- renforcement de *Frontex*, en incluant dans le cadre financier pluriannuel une augmentation de ses effectifs pour atteindre 10 000 garde-frontières avant 2027 ;
- aller vers un régime d'asile européen commun et des règles communes en matière de retour ;
- favoriser l'entraide entre les pays pour que chacun fasse sa part ; nouveau mode de répartition de la charge ;
- revenir à un espace Schengen qui fonctionne pleinement ;
- préparer son éventuel élargissement ;
- coopération au développement : investir dans les pays d'origine des migrants⁵⁶
- démanteler les réseaux de passeurs ;

⁵⁶En matière de santé, éducation, infrastructures, croissance durable, sécurité.

- aider les pays de transit ;
- mettre en place des voies de migration légale pour les compétences dont nous avons besoin ;
- réponse commune en matière de recherche et de sauvetage ;
- renforcer la coopération en matière de grande criminalité et de terrorisme ;
- habiliter le *Parquet européen* à enquêter sur le terrorisme transfrontière et à engager des poursuites.

Les engagements

- + nouveau mécanisme européen de protection de l'Etat de droit, avec rapports annuels par la Commission ;
- + soutien à la proposition de « faire de l'Etat de droit une partie intégrante du prochain cadre financier pluriannuel » (si on comprend bien : sanctions financières à l'encontre des pays ne respectant pas l'Etat de droit) ;
- + proposition d'un nouveau pacte sur la migration et l'asile, incluant une réforme des règles de Dublin ;
- + proposition d'un train de mesures (contre le blanchiment et le financement du terrorisme) pour « faire passer l'union douanière à une étape supérieure ».

La position du Pacte civique

Regrettons tout d'abord le titre ambigu de ce chapitre⁵⁷. Saluons en revanche la plus grande fermeté annoncée à l'égard des pays membres contrevenant aux principes de l'Etat de droit.

En matière de migrations, la volonté d'unifier les règles et l'action des pays membres est louable. On comprend aisément que, face aux divergences profondes que soulève cette question, Mme Von der Leyen ait préféré annoncer des intentions que des décisions. Signalons enfin que le lien présumé entre aide au développement et limitation des migrations est loin d'être avéré⁵⁸.



5. Une Europe plus forte sur la scène internationale

Les intentions

- renforcer le « leadership mondial responsable » de l'Union ;
- respect et renforcement de « l'ordre mondial » multilatéral ;
- vers un « solide programme en faveur d'un commerce libre et équitable » ;

⁵⁷ Même si la « protection » du mode de vie européen a été transformée en « promotion » pour désigner le champ d'action du nouveau commissaire chargé notamment des migrations.

⁵⁸ Voir [l'article](#) du *Monde* du 21 octobre à propos d'un rapport du PNUD.

- s'opposer aux distorsions de concurrence par le dumping, la dérégulation ou les subventions ;
- jouer un rôle moteur dans la réforme de l'OMC ;
- faire respecter nos droits, y compris par des sanctions ;
- adopter une stratégie globale à l'égard de l'Afrique (dont les potentialités sont affirmées) ;
- ouvrir la voie à un « partenariat stratégique ambitieux » avec le Royaume-Uni ;
- favoriser la décision à la majorité qualifiée en matière internationale, pour plus de réactivité et de résilience ;
- coopérer étroitement avec le Haut représentant / vice-président ;
- augmenter de 30 % l'investissement dans les actions extérieures sur la période 2021 – 2027 ;
- maintenir l'OTAN comme pierre angulaire de la défense européenne ;
- renforcer le *Fonds européen de la défense* (recherche et développement des capacités) ;
- approche intégrée coopération / sécurité / développement.

Les engagements

- s'efforcer de conclure les négociations en cours avec l'Australie et la Nouvelle Zélande ;
- s'efforcer de consolider le partenariat commercial avec les Etats-Unis ;
- négociations commerciales : transparence, coopération avec le Parlement, application provisoire seulement après l'approbation du Parlement ;
- pour tout nouvel accord, chapitre consacré au développement durable, adhésion aux normes les plus élevées en matière de climat, d'environnement et de travail ; tolérance zéro pour le travail des enfants ;
- nomination d'un responsable du commerce faisant rapport au Parlement ;
- accord pour ouvrir les négociations avec la Macédoine du Nord et l'Albanie ;
- accord pour prolonger, si nécessaire, le délai d'application du Brexit ;

La position du Pacte civique

Les orientations annoncées ne prêtent, en général, pas à critique. On apprécie en particulier les engagements de méthode concernant les négociations commerciales. Le feu vert donné à l'ouverture des négociations avec la Macédoine du Nord et l'Albanie est sans doute prématuré, faute d'un vrai débat sur cette question difficile.

On est frappé, en revanche, par la timidité du programme en matière de diplomatie.

- Aucune méthode n'est proposée pour progresser vers une meilleure coordination des politiques étrangères des pays membres.
- Sont totalement absentes du discours la question du Proche-Orient, les relations avec la Chine, avec la Russie, l'attitude à tenir face à l'agressivité de Trump ...

Ces silences posent question. Mme Von der Leyen considère-t-elle ces sujets comme chasse gardée du Haut représentant, donc à n'aborder que sur la pointe des pieds, ou a-t-elle déjà intégré comme intangible l'impuissance européenne sur la scène diplomatique mondiale ?

→ Drapeau orange



6. Un nouvel élan pour la démocratie européenne

Les intentions

- accorder davantage de poids aux Européens dans la définition des priorités et du niveau d'ambition de l'UE ;
- renforcer le partenariat entre la Commission et le Parlement ;
- favoriser un droit d'initiative pour le Parlement ;
- travailler avec le Parlement pour une action européenne plus démocratique et plus efficace ;
- tendre vers un plein pouvoir de codécision du Parlement par la suppression de la règle de l'unanimité en matière sociale, fiscale, d'énergie et de climat ;
- faire en sorte que la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* présente ses propositions de révision du mode électoral (voir 8^{ème} engagement) au plus tard à l'été 2020 ;
- faire en sorte que la nouvelle réglementation électorale entre en vigueur suffisamment tôt avant les élections de 2024 ;
- favoriser l'éthique, la transparence, le contrôle et l'intégrité ;
- accroître la transparence du processus législatif par une information précise des citoyens ;
- protéger notre démocratie de toute ingérence extérieure ;
- plateformes numériques : lutter contre la désinformation et les messages de haine.

Les engagements

- proposer au Parlement et au Conseil l'organisation d'une *Conférence sur l'avenir de l'Europe* qui s'ouvrirait en 2020 et durerait 2 ans ; en fixer la portée et les objectifs d'un commun accord ;
- donner suite aux points qui y seront décidés par une action législative et une modification du traité si nécessaire ;
- soutenir la candidature éventuelle d'un député désigné par le Parlement pour présider cette conférence ;
- donner suite aux résolutions du Parlement demandant à la Commission de présenter des propositions législatives ; celles-ci seront préparées en liaison étroite avec le Parlement ;
- rendre compte au Parlement à toutes les étapes des négociations internationales⁵⁹ ;
- exiger (lettres de mission) des commissaires une présence plus fréquente aux réunions de commission du Parlement et aux discussions tripartites Commission/Conseil/Parlement ;
- remettre en vigueur « *l'Heure des questions* », pour améliorer le dialogue avec le Parlement ;
- prendre l'initiative d'une révision des modes de désignation et d'élection des dirigeants des institutions, comprenant notamment une amélioration du système des *Spitzenkandidaten*, et l'étude de la question des listes transnationales ;
- soutenir le Parlement pour obtenir l'approbation du Conseil sur ses propositions en la matière ;

⁵⁹De la même manière que lors des négociations sur le Brexit.

- dialoguer avec les autres institutions pour la création d'un organe éthique indépendant commun à toutes les institutions de l'UE ;
- présenter un *plan d'action pour la démocratie européenne* (lutte contre les ingérences extérieures, transparence, règles en matière de publicité politique et de financement des partis).

La position du Pacte civique

Ce programme marque une avancée considérable dans le rééquilibrage du pouvoir de décision au profit du Parlement. Espérons que la Commission parviendra à surmonter les blocages du Conseil et à le mettre en œuvre dans son intégralité.

On reste plus sur sa faim en matière de pouvoir des citoyens. La *Conférence sur l'avenir de l'Europe* constitue, certes, une initiative notable. Reste à savoir si son mode d'organisation offrira effectivement une réelle expression et un poids dans la décision aux citoyens européens. L'échec (non encore reconnu officiellement) des consultations citoyennes de 2018 incite à la méfiance. Par ailleurs, cette initiative semble réduite à un coup ponctuel. Rien n'est dit sur *l'après-conférence*, sur la manière de rendre pérenne l'intervention des citoyens. On ne peut que le regretter.

→ Drapeau jaune



7. Conclusion

Le programme de Mme Von der Leyen apparaît globalement ambitieux. Il offre de réels espoirs de progrès sur plusieurs points importants : l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2030, les droits sociaux, l'égalité femmes/hommes, la normalisation en matière numérique, la défense de l'Etat de droit, la volonté de réformer le droit d'asile, la manière de mener les négociations internationales, le renforcement des pouvoirs du Parlement et l'amélioration du fonctionnement des institutions.

Il présente, en revanche, des points faibles inquiétants, en ne prenant pas parti pour une augmentation du budget et des ressources de l'Union, en laissant dans le flou la question du financement des investissements verts, en refusant toute mise en cause du dogme de la *concurrence libre et non faussée*, en manquant totalement d'ambition dans le domaine de la diplomatie, et d'imagination en matière de pouvoir citoyen.

Reconnaissons pour conclure que ce programme ne manque pas de courage politique. La multiplicité et la précision des engagements pris, qui, chose normale à ce stade, portent plus sur les méthodes et les initiatives que sur les réalisations, permettront aux citoyens européens d'exercer un certain contrôle, tout au long du mandat, sur l'activité de la Commission.

→ Drapeau jaune



TROISIEME PARTIE

Les territoires en questions

par le collectif nantais du Pacte civique

Chapitre 1 : Ruralité-Urbanité : égalité ou équité territoriale ?

Introduction:

La mobilisation des Gilets jaunes, soutenue dans sa première période par plus de 70% de l'opinion française, et le Grand Débat National (GDN) qui s'en est suivi, ont de nouveau mis en évidence les inégalités territoriales entre grandes villes, périphérie urbaine et espace rural. Ce n'est évidemment pas une découverte pour les observateurs des nombreuses fractures de la vie nationale⁶⁰ ou de Jérôme Fourquet⁶¹, qui dans son dernier livre, procède à une double analyse démographique et géographique, via la cartographie de différentes régions ou territoires. Celle-ci est évidemment indispensable lorsque l'on parle de ruralité ou de périphérie des zones urbaines. L'ancien sénateur et président du département de la Haute-Saône, Yves Krattinger y consacre un ouvrage qui interroge sur la pertinence de calquer le modèle urbain dans le monde rural⁶² et prône une ruralité moderne et offensive.

Consacrant ce chapitre aux questions posées par la ruralité dans la société française en 2019, nous noterons, à ce stade, le nombre de contributions recensées pour les quatre thèmes du GDN, quelle que soit la taille de la commune d'appartenance⁶³ :

	Nombre de contributions	Nombre de répondants uniquement au thème précité
Organisation de l'Etat et des services publics	445 746	376 187
Démocratie et citoyenneté	451 076	379 539
Fiscalité et dépenses publiques	530 300	412 419

⁶⁰ Christophe Guilluy : *Fractures françaises*, Bourin Éditeur, 2010, repris chez Flammarion, en 2013

Laurent Davezies : *La crise et nos territoires : premiers impacts*, rapport préparé pour l'Assemblée des Communautés de France et l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche, octobre 2010

⁶¹ *L'archipel français: naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, mars 2019 – L'auteur montre à la faveur de la mobilisation des Gilets Jaunes que la fracture territoriale recoupe largement la stratification socioculturelle des Français (p. 276 et s.).

⁶² « Ruralité : Stop ou encore », Yves Krattinger et Emmanuel Faivre, édition Atlande, septembre 2019.

⁶³ <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat>.

Transition écologique	505 122	407 121
-----------------------	---------	---------

La synthèse officielle du GDN affiche **la structure des répondants au thème «L'organisation de l'Etat et des services publics»**, soit :

Commune rurale (nombre d'habitants non spécifié)	Commune issue d'une unité urbaine de moins de 20 000 habitants	Commune issue d'une unité urbaine de 20000 à moins de 100000 habitants	Commune issue d'une unité urbaine de 100000 habitants et plus
9%	23%	12%	56%

La répartition des répondants aux contributions écrites au GDN a donc été de 9% **pour les personnes habitant une commune rurale**, quel que soit le thème traité.

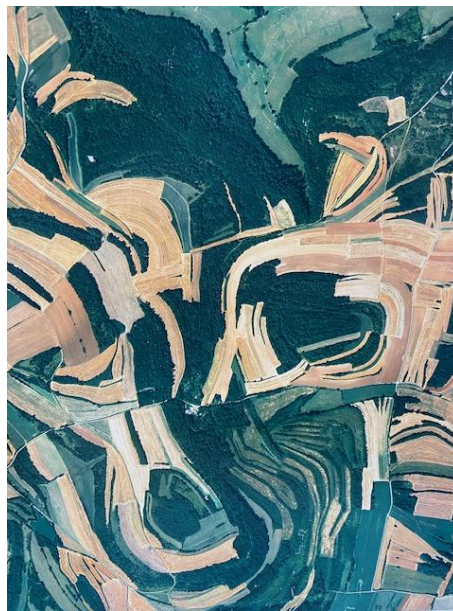
Cette synthèse note également **la distancedes répondants aux services publics** : 8% se disent « très éloignés » ; 14% « assez éloignés », contre 19% « assez proches » et 59% « très proches ».

En première analyse, le site officiel du GDN ne consacre pas de synthèse spécifique aux questions et/ou propositions du monde rural.

*

Le Collectif nantais du Pacte civique a eu l'opportunité d'accéder à différents documents illustrant la situation des Pays de la Loire. Il a souhaité tout d'abord retracer, dans un premier temps, les principales revendications et/ou propositions face aux déséquilibres territoriaux, exprimées par le GDN en Loire-Atlantique, issues de trois sources :

- le compte rendu de plusieurs réunions publiques qui se sont tenues dans une commune de Loire-Atlantique, et co-organisées par un membre du comité de pilotage du Pacte civique 44;
- un travail de réflexion du CMR44 (Chrétiens dans le Monde Rural) sur la base des témoignages venant de ses équipes de base d'une part, et d'une journée d'échange de l'inter-mouvement d'Action catholique 44 d'autre part, en écho au mouvement des Gilets jaunes dans le département ;
- Les pistes d'action proposées au Préfet de région par la CFDT Pays de Loire, qui s'est investie dans une trentaine de conférences territoriales dans le cadre du GDN ; ces pistes s'inscrivent dans le cadre du Pacte du Pouvoir de Vivre, mouvement lancé le 5 mars 2019 à l'initiative de Laurent Berger, Secrétaire général de la CFDT et Nicolas Hulot, Président de la Fondation Nicolas Hulot et de 17 autres organisations, dont le Pacte civique, et désormais signé par plus de cinquante d'associations, fondations, syndicats, mouvements...



Paysage rural vu du ciel- IGN

Dans un deuxième temps, il s'agira de problématiser la question des rapports entre espace rural et grands centres urbains sous l'angle « égalité ou équité territoriale ? », en nous appuyant sur des facteurs tangibles observés par des experts scientifiques : la répartition des emplois publics entre

territoires, la raréfaction des services publics dans les territoires ruraux, le déséquilibre croissant des politiques et des investissements publics entre grandes villes et le rural, et enfin le bien-être subjectif des habitants dans les territoires ruraux comparée à celui des habitants dans les espaces urbains. Dans un troisième temps, des quelques pistes de solution pour y remédier seront examinées, y compris celles avancées par le gouvernement.

1 Les doléances face aux déséquilibres territoriaux exprimées par le Grand Débat National en Loire-Atlantique

1.1 Revendications / propositions mises en avant par la commune de Sainte-Pazanne

Il a paru intéressant et pertinent de partir des revendications / propositions mises en avant par la commune de Sainte-Pazanne⁶⁴ au cours de trois réunions qui se sont déroulées dans le cadre du GDN, durant le 1^{er} trimestre 2019. La première réunion diligentée par le maire a permis aux participants de s'exprimer sur les sujets de leur choix. Aucun débat n'a eu lieu. La 2^{ème} réunion, préparée et animée par huit Pazennais, a permis de sélectionner six thèmes parmi ceux proposés par le gouvernement. La 3^{ème} réunion organisée et animée par la même équipe, a partagé les participants en six petits groupes tournants, pour discuter et argumenter leurs avis de telle façon que le rapport de chaque groupe soit concret et exhaustif. Les rapports ont été remis par le maire en même temps que les cahiers de doléances aux organisateurs du Grand Débat National.

Nous retenons ici trois séries de doléances qui concernent explicitement la ruralité.

Sur le 1^{er} thème (Organisation de l'Etat et des services publics), les participants ont demandé « l' rapprochement des services publics (santé, impôts, Sncf...) de la population autrement que par Internet, par exemple avec une maison des services publics, à l'échelle de la commune » ; ils ont exprimé « le besoin d'une maison locale pour le service public », « d'avoir des permanences pour aider » les administrés et le besoin « d'un accompagnement humain et financier lors du transfert de compétences » entre administrations publiques.

Sur le 2^e thème (Démocratie et la citoyenneté), les participants se sont prononcés pour le vote obligatoire et la prise en compte du vote blanc- ce qui rejoint les propositions des habitants des grandes communes; cette convergence est à souligner. L'objectif est de « former nos enfants à la citoyenneté et la démocratie » dans le cadre « d'une initiative nationale et pas locale », pour « définir la citoyenneté comme un comportement et non pas avec des symboles ». Pour « suivre les actions », ils ont réclamé la création de « collectifs citoyens » ou de « conseils citoyens ». « Leurs propositions doivent être écoutées et entendues à l'Assemblée nationale. Elles doivent être présentées soit par le Conseil économique et social (mais il n'est pas indépendant) soit par les maires qui sont plus proches du peuple ». « Les maires devraient remonter les doléances résultant du « conseil citoyen » afin d'être force de propositions (1 maire = 1 vote). Ce qui amènerait des lois en cohésion avec la ruralité ; cela permettrait aussi aux communes de moins de 5000 habitants d'être écoutées et d'avoir du poids dans la mise en place de certaines lois inappropriées à la vie dans les campagnes ».

⁶⁴Sainte-Pazanne est une commune rurale de l'Ouest de la France, située en Loire-Atlantique, qui en 2019 avoisine les 7 000 habitants.

Sur le 3^e thème (Transition écologique), les participants ont demandé à « encourager toutes les communes de France à faire de l'éducation à la consommation dans tous les lieux de restauration municipaux ; les inciter encore plus à consommer local ; engager les citoyens à devenir responsables dans tous leurs actes d'achat ; développer et soutenir les associations et organismes dans la transmission de savoir cuisiner « de saison » avec des produits locaux issus de l'agriculture raisonnée ; obliger les industriels à limiter les emballages, favoriser l'achat en vrac ; taxer les industriels fabriquant des produits à l'obsolescence programmée ; revoir l'appellation « bio » en révisant les critères ; durcir les critères en fonction des normes françaises plutôt que des normes européennes ».

On peut ajouter sur le thème du logement une doléance importante : « répertorier et revaloriser les logements vides en centre bourg » ; mettre à disposition « des logements accessibles ».

1.2 - Les axes de réflexion de mouvements d'action confessionnels

Les axes de réflexion du CMR 44 sont classés sous la forme d'une sélection de treize des 66 propositions du Pacte du Pouvoir de vivre (PPV), qui sont à lire comme autant de doléances adressées aux pouvoirs publics⁶⁵. Nous en retenons six :

- En finir avec les logements indignes et les passoires énergétiques en finançant la rénovation et en interdisant à terme leur mise en location.
- Investir dans les politiques publiques d'éducation populaire afin de donner accès à la culture aux défavorisés et d'accroître leur pouvoir expression.
- Généraliser les maisons de service au public. Le contact direct entre le public et l'administration devrait perdurer et n'être pas obligatoirement remplacé par de l'Internet.
- Garantir un accès à la santé : développer les maisons et espaces de santé et qu'ils soient accessibles à tous.
- Favoriser l'accès aux produits locaux, et éco-responsables.
- Conditionner les aides publiques aux entreprises pour rendre ces dernières solidaires de leur territoire.



Commune de Plaisir Grignon – Yvelines - IGN

Dans un cercle plus large, les 60 participants au GDN de l'inter-mouvement d'Action catholique⁶⁶ à Savenay (44) ont fait une série de suggestions sur les quatre thèmes du GDN. Nous citons ici quatre propositions sur le 2^e thème (Démocratie et citoyenneté) : « Redonner du pouvoir aux collectivités locales, consulter les citoyens, créer des instances de discussion locales, s'appuyer sur les corps intermédiaires : associations, syndicats, partis... »⁶⁷.

Enfin, les quatre thématiques retenues pour le congrès 2020 du CMR (« Oser porter la clameur du monde

⁶⁵ Lettre n°9 du CMR 44 – juin 2019 – pages 11 et 12

⁶⁶ CMR, ACO, ACI, Mouvement des Retraités chrétiens, etc.

⁶⁷ Ibidem page 13

rural », mai 2020, à Tarare) sont tout un programme : i) Agriculture, et alimentation sources de santé (quelle agriculture pour demain ?) ; ii) Pratiques démocratiques et citoyenneté ; iii) Fragilités sociales et Solidarités de proximité ; iv) la Famille au cœur de notre quotidien⁶⁸.

En première analyse, le Collectif nantais du Pacte civique constate que les citoyens impliqués dans le cadre du GDN, avec leurs mairies ou leurs mouvements d'appartenance, ne se contentent plus des « cahiers de doléances », hérités de la révolution française. Ils passent souvent au stade de la proposition, voire de carnets de préconisations⁶⁹, aux élus et dirigeants politiques, qui par la vertu de la démocratie représentative, ont la compétence pour replacer ces propositions dans un cadre régulé et le pouvoir de mobiliser des moyens financiers pour leur donner vie.

C'est dire si la partie de la population, qui s'est engagée dans le GDN, se sent intégrée dans la société française à la différence de nombreux Gilets jaunes qui ne se sont pas retrouvés dans l'organisation et les thématiques du GDN⁷⁰. Qu'elle habite en ville ou dans l'espace rural, elle partage la même revendication d'une démocratie critique et participative.

C'est dire également que dans la France d'aujourd'hui, on ne peut séparer artificiellement ruralité et urbanité, car le panorama français montre un paysage plus complexe, comme analysé ci-après, en point 2.

2 En quels termes poser la question des fractures géographiques : égalité ou équité territoriale ?

L'égalité⁷¹ consiste à assurer le même traitement à chaque personne quel que soit le territoire, tandis que l'équité consiste à tenir compte des dissemblances, des différences d'état ou de situation. Il ne faut donc pas opposer, mais conjuguer les deux termes ainsi que le rappelle Jean-Baptiste de Foucauld⁷² : « *L'équité doit être subordonnée à l'égalité ; elle est justifiée lorsqu'elle s'avère efficace pour renforcer l'égalité, en aucun cas elle ne doit s'y substituer. Elle peut dans ces conditions contribuer à la justice (...) Les inégalités doivent être réglées de telle sorte que [les règles] favorisent l'initiative, qu'elles accroissent les richesses et que cet accroissement bénéficie aux plus défavorisés dans la société (...) Ainsi nous devons viser un niveau relativement élevé de redistribution sociale compatible avec l'esprit d'initiative* ».

Il convient d'utiliser l'équité comme méthode en vue d'une plus grande égalité des chances.

⁶⁸ <https://www.cmr-loire-atlantique.fr/pages/theme-d-annee.html>

⁶⁹ Le vocable de « **carnets de préconisations** » apparaît en toutes lettres dans la conception des projets participatifs de la ville de Nantes. Par exemple, pour les projets de réappropriation des bords de Loire en installant « un système de coulisses végétales qui s'infiltreraient dans le tissu urbain », de transition énergétique, d'agriculture ou de fermes urbaines ou de « jardins partagés » dans les quartiers, ou dans les dossiers déposés par des habitants dans le cadre d'appels à projets de créativité pour réinvestir des lieux désaffectés...

⁷⁰ Voir la 1^{ère} partie du Rapport 2019 de l'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique.

⁷¹ Cf. Philippe Estèbe, directeur de l'institut des hautes études d'aménagement du territoire, auteur de *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, 2015.

⁷² *Les 3 cultures du développement humain – résister, réguler, utopie*, Odile Jacob, 2002 – pages 199 et s.

En gardant en tête cette grille de lecture, le sujet peut être repris sous deux angles : celui des statistiques économiques, puis celui de la satisfaction de vie des habitants dans le rural et dans l'urbain.

2.1a répartition des emplois publics entre territoires.

L'observation de cette statistique qui est omniprésente dans le débat public – sur fond de rivalité entre grandes métropoles et ruralité – est désormais documentée par une étude de France Stratégie⁷³.

Cette étude objective les écarts de dotation en emplois publics entre territoires, en localisant près de 6 millions d'emplois publics dans les 320 zones d'emploi du pays⁷⁴. Elle distingue pour ce faire les « **services locaux** » dédiés aux usagers de proximité, relevant de l'État ou des collectivités territoriales (une école, un commissariat, un CCAS), des « **services non locaux** » (une préfecture, une direction régionale, une base militaire, etc.).



coll. particulière - JR

L'analyse montre que les grandes métropoles du pays, ainsi que Paris, apparaissent en moyenne significativement plus dotées en emplois publics que la moyenne. Cette prime s'explique essentiellement par **la concentration d'emplois non locaux sur ces territoires**. La répartition de l'emploi public local (les services de proximité) se révèle en revanche plus homogène : on note relativement peu d'écart entre zones rurales, zones urbaines et grandes métropoles. Les zones en déclin démographique bénéficient par ailleurs d'une dotation un peu plus importante en emplois locaux de l'État.

Contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, les zones à fort taux de chômage et à faible dynamisme économique (qu'elles soient faiblement ou fortement peuplées) sont en moyenne moins dotées que les autres en emploi public. Ce qui conduit les auteurs de l'étude à cette conclusion : « la relocalisation progressive d'une partie des 1,3 million d'emplois « non locaux », concentrés dans les grandes métropoles et les capitales administratives, pourrait contribuer à ces zones en difficulté ».

Ces données recourent celles fournies par l'ancien président des Maires ruraux des Landes⁷⁵. « Dans les communes de moins de 500 habitants, il y a un employé pour 166 habitants, tandis que dans les villes de plus de 50 000 habitants, il y en a un pour 53 habitants. Leurs dépenses de personnel

⁷³ Document de travail n°2019-03 – juin 2019 : « *La répartition territoriale de l'emploi public* »

⁷⁴ Voir par exemple les données disponibles :

- Sur 4 zones d'emploi en Loire-Atlantique : Ancenis (ZE n° 5201), Chateaubriand (ZE n° 5202), Nantes (ZE n° 5203), Saint-Nazaire (ZE n° 5204)
- Sur 3 zones d'emploi en Vendée : Les Herbiers (ZE n° 5217), La Roche sur Yon (ZE n° 5218), Les Sables d'Olonne (ZE n° 5219)

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/repartition-territoriale-emplois-publics>.

⁷⁵ Philippe Dubourg, auteur d'un article : La ruralité est-elle archaïque? - octobre 2014, paru <<https://www.metropolitiques.eu/La-ruralite-est-elle-archaïque.html>>

s'élèvent à 184 € par habitant, alors qu'elles culminent à 779 € dans les villes de plus de 50 000 habitants (...) Les communes rurales représentent 90 % des communes de France et comptent 19 % des fonctionnaires communaux du pays pour 33 % de la population ». Il ajoute qu'en matière de dotation globale de fonctionnement (DGF), « un urbain vaut deux fois un rural, soit 64 € pour les communes de moins de 500 habitants et 128 € pour les villes de plus de 200 000 habitants ». L'atelier Démocratie/OCQD pense estime qu'une action volontariste et concrète est nécessaire pour corriger par exemple les inégalités des dotations.

2.2 Illustration par les territoires ruraux confrontés à la raréfaction des services publics

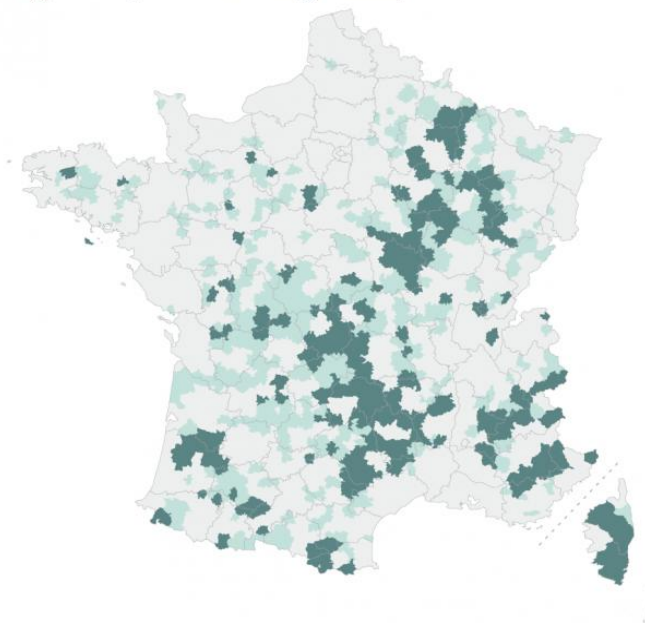
Pour illustrer l'étendue du problème des territoires ruraux confrontés à la raréfaction des services publics, voici deux cartes, issues d'un rapport parlementaire de janvier 2018⁷⁶.

- 1^{ère} carte : Temps d'accès aux services courants (police-gendarmerie, collèges, supermarchés, stations-services...)

Services courants : Les zones rurales sous-équipées

Temps d'accès aux services courants*
par zone d'emploi (en 2014)...

- ... supérieur à **vingt** minutes
- ... supérieur à **vingt-cinq** minutes



*Police-gendarmerie, collèges, supermarchés, stations-services...

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Infographie : LE MONDE

⁷⁶Publié par Le Monde du 09 octobre 2019

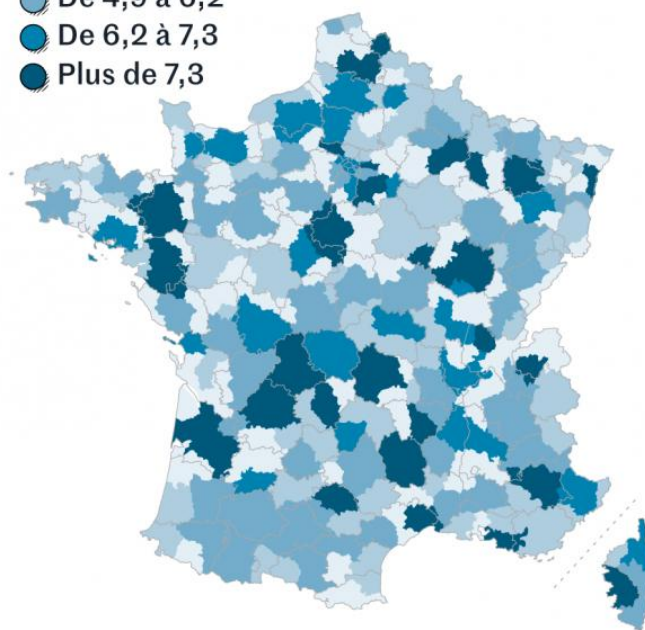
- 2ème carte : Territoires sans guichet d'accueil physique (Pôle Emploi, Poste, Sécurité sociale).

Guichets :

Des territoires sans emplois de guichets

Nombre d'emplois Pôle emploi, Poste, Sécurité sociale pour 1 000 habitants par zone d'emploi (2015)

- Moins de 3,5
- De 3,5 à 4,9
- De 4,9 à 6,2
- De 6,2 à 7,3
- Plus de 7,3



Source : France Stratégie

Infographie : LE MONDE

La question sensible de l'accès aux soins, souvent désignée sous le titre des déserts médicaux, mérite attention. Le problème examiné par le rapport parlementaire précité peut être ainsi résumé : « La question de l'accès aux soins est devenue aujourd'hui un des principaux motifs de préoccupation pour une grande partie de la population, et pas seulement dans les territoires ruraux. Il n'en demeure pas moins un enjeu majeur d'attractivité pour les campagnes, **la densité départementale des médecins généralistes ou spécialistes variant de 1 à 8 entre les départements ruraux et les métropoles**. Le rapport recommande instamment d'accompagner la mise en œuvre de centres de santé, de fixer un seuil d'éloignement maximal des services de santé et d'urgence à vingt minutes, de favoriser la création de petites structures collectives à destination des personnes âgées isolées et d'améliorer

l'attractivité des stages dans les territoires ruraux pour les étudiants en médecine ». En 2018, les territoires sous-dotés en médecins généralistes concernent près de 6 % de la population⁷⁷.

A cela, s'ajoutent **les retards accumulés dans la couverture numérique de l'ensemble des territoires ruraux** qui n'ont fait qu'aggraver le phénomène. La disparition de guichets de proximité – les emplois locaux des opérateurs publics (La Poste, Pôle emploi et caisses de Sécurité sociale) sont concentrés dans les chefs-lieux de départements et les métropoles – combinée à l'absence de couverture numérique – 15 % du territoire ne bénéficie toujours pas de la 4G et 30 % des habitants des communes de moins de 1 000 habitants ne disposent pas d'un débit de 3 Mbits/s – a été génératrice d'exclusion.

En même temps, le rapport parlementaire prévient : « si tous les services publics étaient accessibles par voie numérique d'ici à 2022, ce mode d'accès ne saurait être exhaustif dans la mesure où il exclut non seulement les **13 millions d'habitants frappés d'illectronisme mais encore ceux qui ne sont pas à l'aise avec la langue écrite**, souligne-t-il. Pour tous ceux-là, la présence d'un guichet physique est indispensable. » C'est tout l'enjeu du développement des « Maisons France Services » annoncé par le président Macron le 25 avril 2019. Nous y reviendrons.

2.3 Le déséquilibre croissant des politiques et des investissements publics entre grandes villes et le rural

Quoi qu'il en soit de la faisabilité de l'extension des Maisons de services au public, le constat de rupture d'égalité territoriale sur les emplois publics non locaux donne du crédit à ceux qui dénoncent **le déséquilibre croissant des politiques et des investissements publics entre grandes villes et le rural, et plus largement les populations non urbaines**.

Voici par exemple l'analyse que fait Olivier Piron⁷⁸ dans son livre : *L'urbanisme de la vie privée* (2014)⁷⁹ et qui justifie son scepticisme à l'égard de toute annonce de réorientation de la politique de l'Etat en la matière. L'auteur y montre comment « l'urbano-centrisme » dominant a un point noir : le rural, et de façon générale toutes les populations non urbaines, et à dominante ouvrières.

Il souligne également **la contradiction entre le code de l'urbanisme**, pour qui « le monde rural reste d'abord voué à l'agriculture, et dans des basses eaux démographiques », et **le code rural** pour lequel le rural « est apte à connaître un réel développement, notamment démographique, à base d'implantations d'activités nouvelles »⁸⁰.

⁷⁷ Etude de la DRESS publiée en février 2020 : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er1144.pdf>

⁷⁸ Ancien haut fonctionnaire

⁷⁹ Edition de l'Aube (2014). Voir également le livre de L. Davezies : *La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale*. Édition : Seuil, 2012

L'auteur appuie son propos sur le rapport de l'Observatoire des territoires 2018 (CGET) : Les mobilités résidentielles en France : tendances et impacts territoriaux

⁸⁰ Extrait d'un article de 2015 d'O. Piron, intitulé « le droit de l'urbanisme contre la production foncière », publié dans la Revue Foncière. L'auteur souligne également que les experts ne sont pas d'accord sur la manière de mesurer la « consommation d'espace » dans le cadre de « l'étalement urbain ». Ce qui fragilise l'objectif du gouvernement du « zéro artificialisation nette en 2050 » ; cf. Jean Cavailhès in Politique du logement.com, 2019

Il poursuit sa démonstration en 2019 à propos des tendances et impacts territoriaux des mobilités résidentielles en France : « Tout développement de la mobilité entraîne inéluctablement une spécialisation des territoires, aussi bien pour l'activité que pour les résidences. C'est une logique d'efficacité économique: par exemple pourquoi mobiliser de l'espace urbain, cher à construire et à gérer, pour des retraités qui ne produisent plus? Alors que les actifs sont attirés par les grandes villes, et les retraités par des espaces plus calmes. De même les bureaux sont tendanciellement en ville desservis par des transports en commun, et les usines, chassées des zones urbaines par des mesures anti-pollution et les restrictions de tout genre aux poids lourds, vont plutôt- ainsi que les ouvriers correspondants -, en zone rurale, pour des raisons de logique fonctionnelle comme de charge foncière ».

Alors conclut-il : « Déplorer des disparités spatiales résultant de toutes les politiques d'urbanisme et de transport menées depuis 50 ans n'a strictement aucun sens ».

Est-ce à dire que l'action démocratique n'a rien à faire pour l'équité – sinon l'égalité -territoriale face à un modèle d'efficacité économique qui pousse à une spécialisation relative des territoires et non absolue, comme le montre le mouvement de mobilité résidentielle des retraités par exemple⁸¹?

Pour autant, d'autres experts, tout en partageant l'essentiel du diagnostic⁸² sur le fait que les difficultés révélées par les Gilets jaunes sont pour une grande part la conséquence de la politique d'urbanisme mise en œuvre dans notre pays depuis cinquante ans, **avancent une série de mesures simples pouvant être mises en œuvre rapidement** par le gouvernement et les élus locaux qui maîtrisent la politique d'urbanisme de leur territoire : « planifier l'urbanisme à l'échelle des bassins de vie des populations, la seule pertinente, en confiant la responsabilité des plans locaux d'urbanisme aux intercommunalités, évolution programmée par la loi ALUR [*pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*] de 2014 et qu'il est urgent de parachever ; réinvestir fortement les centres des bourgs et villes moyennes en rénovant les logements vétustes et en encourageant une densification raisonnée de ces territoires aux qualités patrimoniales souvent remarquables afin d'y accueillir de nouveaux habitants, ambition développée en 2018 par le programme gouvernemental « Action cœur de ville », qu'il est nécessaire d'amplifier », etc.⁸³

Au-delà de la répartition des emplois publics entre territoires, les statisticiens prennent également en considération **la plus ou moins grande capacité qu'ont les métropoles à irriguer en emplois leur arrière-pays**. Cette capacité est très variable selon les régions françaises. L'agglomération nantaise est souvent présentée comme l'une des plus vertueuses⁸⁴. Et même loin des grandes métropoles,

⁸¹ Laurent Davezies : *L'économie locale « résidentielle »* : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2009-1-page-47.htm>. Voir également : La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment, avec Christophe Guilly et alii, Esprit 2013/3

⁸² La vacance commerciale des centres-villes français a atteint le niveau sans précédent de 11 % en 2017 et dépasse 20 % dans nombre de villes petites et moyennes, dont les centres sont en état de mort clinique et renvoient une image désespérante à ceux qui les habitent encore.

Selon Stéphane Lecler. Tribune publiée par le journal Le Monde du 2/01/2019 : https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/01/02/les-difficultes-des-gilets-jaunes-sont-la-consequence-de-cinquante-ans-de-politique-durbanisme_5404280_3232.html

⁸³S. Lecler, urbaniste, a exercé diverses fonctions dans le secteur des transports et de l'urbanisme au sein de l'Etat et de collectivités locales. Il travaille actuellement à la Mairie de Paris.

⁸⁴Cf. Laurent Davezies. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*. Seuil, 2008. Pour une présentation semi-détaillée et critique de l'ouvrage, voir : <https://journals.openedition.org/metropoles/3767>.

certains bassins ruraux prospèrent en France sur le plan de l'emploi⁸⁵. Il n'en demeure pas moins que des bassins de vie, comme celui autour de la ville de Châteaubriant, qui se situe à mi-distance de Nantes et Rennes peuvent se vivre comme étant des aires quelque peu délaissées, sinon abandonnées par les grandes villes perçues comme les locomotives du développement économique.

Nous n'en dirons pas davantage ici, car le mouvement des Gilets jaunes incite à nous intéresser également à la satisfaction dans la vie, c'est-à-dire au bien-être subjectif, tel qu'il est ressenti. Ce qui constitue un quatrième angle d'approche de la question de la rupture d'équilibre entre territoires ruraux et urbains.

2.4 *Qu'en est-il de la satisfaction dans la vie des habitants dans les territoires ruraux comparée à celle des habitants dans les espaces urbains ?*

Pour répondre à cette question, on retient l'analyse d'une note de mai 2019 de l'Observatoire du Bien-être⁸⁶.

La carte socio-économique du bien-être est, à première vue, peu surprenante. Elle montre que le bien-être, tel qu'il est expliqué par les variables socio-économiques, est concentré autour des grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Strasbourg...). Rappelons que 60% du PIB est aujourd'hui assuré par les 9 premières métropoles françaises. Ce qui diffère toutefois d'une région à l'autre est la manière dont la richesse se diffuse, il a été dit. « La diffusion est particulièrement faible dans l'arrière-pays méditerranéen, dans les environs de Toulon, ou dans le nord du pays, autour de Lille. Le centre est particulièrement vulnérable: le long de la diagonale Bordeaux-Strasbourg, on ne rencontre aucune ville de plus de 100 000 habitants avant Dijon. L'Île-de-France est la région de prospérité la plus vaste, mais avec une exception : Paris qui est dans le troisième quartile, et les communes au Nord et à l'Est (Seine-Saint-Denis et certaines communes du Val de Marne) qui alimentent des poches de pauvreté, dans le premier quartile. Ces résultats montrent la difficulté de vouloir opposer France urbaine à France périphérique, quand certaines campagnes tendent à se « métropoliser » ou appartenir à des « clubs métropolitains », selon l'expression d'Éric Charmes (2015).

Dans un second temps, les auteurs de la note montrent qu'en réalité **le mal-être est beaucoup plus prononcé dans les villes moyennes entre 20000 et 100000 habitants** que dans les petites communes rurales ou les métropoles. Dans une note antérieure des mêmes auteurs (juillet 2018) « Bonheur rural, malheur urbain » rappellent « Vaut-il mieux habiter à la campagne ou en ville ? Les mesures de bien-être subjectif pour la France font apparaître un avantage en faveur des campagnes : les ruraux sont plus heureux, plus satisfaits de leur vie, de leur logement, de leurs relations sociales, et se sentent plus

Autres références plus récentes du même auteur : *Le Nouvel Égoïsme territorial - Le grand malaise des nations*, Seuil, 2015

⁸⁵De fait, des bassins comme celui de Vitré, des Herbiers, du Choletais ou du pays d'Ancenis, mais aussi du Lot ou de la Maurienne, connaissent des taux de chômage avoisinant la barre des 5 %, après avoir enregistré des taux de création d'emploi de 10% ou plus entre 2008 et 2016. Voir enquête du journal Le Monde du 8/09/2019 : « 'Il n'y a pas de territoire condamné' : loin des grandes métropoles, ces bassins ruraux qui prospèrent en France »

Sources : le 7e rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2018, sur la cohésion économique, sociale et territoriale, et le rapport de France Stratégie, 2017 : « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants »

⁸⁶ « *Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens ?* », mai 2019

en sécurité. Globalement, toutes ces métriques se dégradent avec la taille des agglomérations, pour atteindre un point bas à Paris, tandis que les inégalités de revenu font le chemin inverse. »

« Exception flagrante à cette règle, les villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants) ressortent comme particulièrement malheureuses : la satisfaction de vie y est particulièrement dégradée, alors que les habitants de ces agglomérations sont par ailleurs assez satisfaits de leur cadre de vie. Nous montrons qu'il ne s'agit pas là d'un effet de revenu, mais que ce faible niveau de satisfaction général est associé à une appréciation plus négative des relations avec les amis, de la famille et des collègues de travail, ce qui pointe vers un tissu social plus distendu. »

Ainsi, il apparaît bien que « les villes moyennes combinent les différentes caractéristiques socio-démographiques les plus prédictives du mal-être au niveau individuel (...) : une part des sans-diplômes et faibles qualifications plus importante que dans les métropoles et petites communes, une structure démographique de la population plus âgée, un revenu médian plus faible et une surreprésentation des ménages les plus pauvres en France ».

D'un autre côté, tout ne peut sans doute pas se résumer en termes de bonheur ou de malheur dans la vie quotidienne. Il faut noter que, comme dans les villes moyennes catégorisées ci-dessus, **on peut faire sa vie dans les campagnes éloignées des centres urbains ou même en déclin**. C'est ce que montre le sociologue, Benoît Coquard⁸⁷, à partir d'une enquête immersive de plusieurs années dans la région Grand-Est. Il décrit la vie quotidienne de jeunes femmes et hommes ouvriers, employés, chômeurs qui font la part belle à l'amitié et au travail, et qui accordent une importance particulière à l'entretien d'une « bonne réputation ».

À rebours des idées reçues, il montre comment, malgré la lente disparition des services publics, des usines, des associations et des cafés, malgré le chômage qui sévit, des consciences collectives persistent, mais sous des formes fragilisées et conflictuelles.

Même si les catégorisations de l'OBE ne sauraient décrire toutes les nuances de la vie dans les villes moyennes ou dans les milieux ruraux éloignés des centres urbains, il faut bien admettre que le diagnostic nous paraît globalement justifié et nous oblige à poser la question du « comment faire autrement ».

Autrement dit, l'atelier Démocratie/OCQD estime que le problème est moins l'antagonisme entre France urbaine et France périphérique que l'existence de territoire avec ou sans projets⁸⁸. Avec le sociologue Jean Viard, nous pensons que **c'est l'absence de projet social pour la France rurale, où réside l'essentiel du travail populaire, actif ou retraité, qui est à l'origine de l'implosion démocratique**. La lutte des territoires a donc bel et bien commencé, comme l'attestent les débats sur la France périphérique - entre Christophe Guilluy et Jacques Lévy, par exemple.

⁸⁷ Auteur de : *Ceux qui restent - Faire sa vie dans les campagnes en déclin*. La découverte, octobre 2019.

⁸⁸ Jean Viard analyse le mouvement des Gilets jaunes et la pression populaire en faveur d'un renouvellement démocratique. Il est l'auteur de : *L'implosion démocratique - Pour un nouveau pacte territorial*, L'aube Eds Dee,

2.5 Comment penser et agir autrement ?

Parler de l'égalité territoriale comme on parle d'égalité de revenus ou de conditions de vie, c'est certes se rallier à un principe républicain intangible. Mais le poser uniquement dans ces termes, c'est se résoudre à pousser l'Etat à cultiver un réflexe schizophrénique : d'un côté, rappeler son attachement à cette valeur républicaine, comme en atteste l'existence d'un secrétariat d'Etat à l'égalité des territoires et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et d'un autre côté penser toujours plus l'avenir de la France à partir de ses métropoles, comment moteur de sa prospérité, de sa croissance et de son développement dans le concert européen et mondial.

L'atelier Démocratie –OCQD considère que poser la question des inégalités et déséquilibres au sein et entre les territoires ruraux, dans les espaces rural et urbain (les quartiers populaires dans les grandes villes par exemple), en termes de solidarité et de dynamique territoriales - et au total d'équité pour les populations - est plus porteur de solutions concrètes pour répondre aux doléances qui se sont exprimées à l'occasion de la mobilisation des Gilets jaunes.

3 Quelles pistes de solution ?

3.1 - Des mesures en faveur de l'espace rural

Depuis la crise des Gilets jaunes et la fin du Grand débat national, le gouvernement a annoncé plusieurs mesures, dont certaines intéressent plus particulièrement l'espace rural, et qui sont au centre de l'attention du Pacte civique :

- **Etendre, voire généraliser, les Maisons de services au public (MSAP).** Lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, le président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé qu'il souhaitait déployer des maisons de services au public, qu'il appelle « France service », « dans chaque canton en moyenne », soit au moins 2 100 au total. Ces lieux regroupent les services d'accueil de l'Etat, des collectivités locales et de tous les opérateurs. Le dispositif n'est pas nouveau. En effet, il existe déjà 1 400 maisons de services au public⁸⁹. 500 autres sont déjà prévues. La marche n'est donc pas si haute pour atteindre l'objectif présidentiel. Pour parvenir à l'objectif d'une maison de service au public dans un rayon de moins de 15 km de n'importe quelle habitation, il en faudrait environ 2 400.

En juin 2019, le Pacte du pouvoir de vivre (PPV) propose d'améliorer la visibilité, encore modeste, dont bénéficient les MSAP, de renforcer l'accessibilité du public aux services de terrain et de faire évoluer l'offre de services en fonction des nouveaux besoins⁹⁰.

⁸⁹ Six MSP en Loire-Atlantique, 6 en Vendée, 12 dans le Maine et Loire, 11 en Mayenne et 13 dans la Sarthe par exemple – selon le portail des Maisons de services au public < <https://www.maisondeservicesaupublic.fr/> >

⁹⁰ Reprenant la proposition n°13 du PPV de mars 2019, la mesure d'urgence n°8 de juin 2019 demande de : « Systématiser la proposition d'accompagnement humain à l'exercice des droits et généraliser les Maisons de services au public (MSAP) » - Dossier de presse du PPV du 17/06/2019.

Signalons également la publication d'un rapport sur la médiation entre citoyens et administrations : « Médiation accomplie? Discours et pratiques », juillet 2019, France Stratégie.

Selon le Défenseur des droits, [plus de 50 % des personnes](#) ont rencontré, au moins une fois dans les cinq dernières années, des difficultés pour résoudre un problème avec une administration.

En septembre 2019, le PPV demande de « **donner corps au bouclier territorial de services publics**, auquel la réforme dite « Cap 2022 » de transformation du service public et à la refonte de services de l'État en région, semble contrevenir au détriment des citoyens. Il est nécessaire d'inscrire les maisons France service dans le sillage des Maisons de services au public (MSAP) basées sur des réalités territoriales et de prévoir les moyens humains et financiers associés ».

- Une action volontariste et concrète est nécessaire pour **corriger par exemple les inégalités des dotations globales de fonctionnement (DGF)** entre les communes rurales et urbaines.
- **Soutenir le télétravail en France** : l'Etat a prévu d'investir 110 millions d'euros sur trois ans dans un programme national de développement des tiers lieux pour dynamiser les territoires⁹¹.
- Pour faire face à la crise d'engagement des maires - nombre d'entre eux ayant manifesté leur intention de ne pas se représenter lors des municipales du printemps 2020 -, **la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a été promulguée le 27 décembre 2019**. Elle porte principalement sur les communes, particulièrement les plus petites. Elle renforce les pouvoirs des maires et leur assure de meilleures indemnités, notamment dans les zones rurales, revisite des dispositions de la loi NOTRe et améliore les conditions d'exercice des mandats locaux⁹².
Ses objectifs sont notamment d'assurer une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance de l'intercommunalité, de promouvoir un véritable statut de l'élu en renforçant leurs droits et le rôle qu'ils jouent au quotidien dans leur commune, et d'assurer au maire une défense quand sa responsabilité est engagée.
- Enfin, le « **nouvel acte de décentralisation** » annoncé par le **Président de la République** à l'issue du Grand Débat national et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales invitent à revoir le financement des collectivités territoriales. Pour éclairer les débats autour de ces réformes, France Stratégie propose une comparaison à l'échelle européenne de l'autonomie des collectivités territoriales⁹³. « La France se singularise par une faible décentralisation des dépenses publiques. Seulement 20 % de ces dépenses sont payées par les administrations territoriales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne. Tous les grands pays voisins décentralisent plus que la France, notamment en matière d'éducation et de santé. Ce constat est à nuancer s'agissant des investissements publics, les administrations territoriales françaises en finançant une part importante. En outre, la part des dépenses locales dans le total des dépenses publiques est un indicateur imparfait du degré de décentralisation : le payeur n'est pas toujours celui qui décide ». Et de conclure de manière extrêmement équilibrée, en cumulant dépenses de fonctionnement et d'investissement : « Au total, si la décentralisation des dépenses publiques apparaît faible en

Voir dossier de présentation : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-dp-mediation-accomplie-juillet-2019.pdf>

⁹¹ https://www.lemonde.fr/emploi/article/2019/04/23/le-teletravail-s-installe-dans-le-paysage-francais_5453694_1698637.html.

⁹² <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-engagement-et-proximite-guide-pratique>

⁹³ « **Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne** » : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/autonomie-collectivites-territoriales-une-comparaison-europeenne>

France, les ressources des administrations territoriales leur confèrent une autonomie de gestion qui n'est pas inférieure à celle des autres pays européens ».

- **Le projet de loi « 3D », pour décentralisation, différenciation et déconcentration**, a pour but de traduire cette annonce d'Emmanuel Macron et pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales - sans constituer pour autant un nouveau « big bang » territorial, affirme le gouvernement⁹⁴. Il devrait être présenté au Parlement au milieu de l'année 2020.

Le Pacte civique estime que ces mesures, si elles vont dans la bonne direction, ne peuvent suffire. Outre le rééquilibrage territorial en emplois publics « non locaux », évoqué plus haut, trois autres pistes de solution sont possibles.

3.2- Quatre recommandations du Conseil d'Analyse Economique (CAE)

La première reprend des recommandations du Conseil d'Analyse Economique (CAE), dans sa note publiée en janvier 2020⁹⁵ :

- **Redéfinir les objectifs d'aides aux territoires en prenant en compte toutes les dimensions du bien-être** - dont le CAE a montré le caractère déterminant dans le mécontentement d'une partie de la population rurale -, et non les seuls critères économiques. Se doter d'un outil de ciblage mesurant les évolutions des facteurs du bien-être local⁹⁶.
- **Rénover l'approche de l'État central vis-à-vis des politiques de soutien aux territoires.** Privilégier l'accompagnement technique et financier à des projets initiés localement, à partir d'une information locale, et portés par l'ensemble des acteurs concernés. Promouvoir le droit à l'expérimentation et à la différenciation pour la réalisation des projets.
- Supprimer les politiques d'exonérations fiscales (zones de revitalisation rurale, dites ZRR), jugées inefficaces, et **utiliser ce budget pour les projets locaux destinés aux territoires ruraux, dont l'allocation doit étroitement impliquer les élus au niveau local.**
- Lors de la mise en place du réseau « France services », **cibler des lieux de passage et permettre un élargissement des missions en incluant des services de proximité, y compris privés, en fonction des besoins locaux des usagers.** Éviter la stratégie du « tout numérique », afin de préserver le lien social.

La note du CAE conclut qu'« à défaut de pouvoir maintenir des équipements locaux, il est nécessaire de veiller à compenser leur perte par l'accès des habitants à des services situés dans la ville la plus proche. **L'objectif serait de s'assurer que toutes les communes soient reliées à une ville disposant des commerces et services essentiels, en minimisant le temps de trajet nécessaire à cet**

⁹⁴ La ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, a commencé en janvier 2020 à Arras, ses déplacements en région dans le cadre de la phase de concertation nationale territorialisée préalable à l'élaboration du projet de loi.

⁹⁵ Note de Yann Algan et alii : *Territoires, bien-être et politiques publiques* < <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note055.pdf> >

⁹⁶ Pour les constats et le diagnostic qui précèdent ces recommandations, voir notre contribution sur « *Les Gilets Jaunes, déclencheurs du Grand Débat national* » - Rapport OCQD 2019 du Pacte civique < *publié début 2020* >

accès. Enfin, de façon générale, nous attirons l'attention sur la nécessaire évaluation des programmes et décisions mis en œuvre dans les territoires. »

Les deux autres pistes de solutions- *Agir pour la mobilité, les services publics et l'accès à la santé* - sont reprises, par exemple en Pays de la Loire, dans un document adressé en juin 2019 par la CFDT au préfet de la région dans le cadre du Pacte national du Pouvoir de Vivre⁹⁷.

3.3 - « Agir pour la mobilité » En dehors des villes centres comme Angers, Le Mans, Nantes ou la Roche-sur-Yon, les organisations signataires du PPV, dont le Pacte civique, demandent d'agir dans 5 bassins d'emploi.

Cinq zones peuvent être identifiées aujourd'hui avec des problématiques spécifiques en termes de mobilité.

- a) **Le bassin d'emploi nantais.** Le périphérique est largement encombré le soir et le matin, obligeant les travailleurs à décaler leurs horaires de travail. Les conditions de circulation sont stressantes. La banlieue nantaise s'étend sur plusieurs cercles, jusqu'à 30 km autour de Nantes, avec des migrations pendulaires importantes. Les transports en commun sont nombreux dans le centre-ville de Nantes. En revanche au-delà, ils sont plus rares.
- b) **Le bassin de Saint-Nazaire.** Les entreprises sont assez localisées autour des Chantiers /Airbus, de la zone de Brais et de la cité sanitaire. La pénurie de main d'œuvre est importante. L'accès à l'emploi est freiné par l'absence de transports collectifs.
- c) **Le bassin de Saumur/Cholet.** Saumur est percuté par un taux de chômage très important, avec une attractivité économique faible. Le rapport aux transports est compliqué et nécessite un travail de fond. Par ailleurs, Cholet bénéficie d'une forte attractivité, d'une grosse pénurie de main d'œuvre. La question des transports est évidemment posée, celle de l'implantation des entreprises également.
- d) **Le bassin Sarthois.** Au-delà du cœur de ville du Mans, l'absence d'un réseau de transports est un frein à la mobilité des travailleurs et accentue le sentiment d'être exclu.
- e) **Le bassin Mayennais.** Pour la ville de Mayenne, malgré des efforts fournis en septembre 2018 avec 2 nouvelles lignes, cela ne répond pas à toutes les attentes des usagers et aux enjeux de la mobilité. Également pour les communes alentours et du nord Mayenne.

3.4 – Agir pour les services publics et l'accès à la santé. Dans son adresse au préfet de la région, le syndicat, avec les signataires du Pacte pour le Pouvoir de Vivre, reprend plusieurs de ces propositions.

⁹⁷ Juin 2019

Les services publics :

L'accès aux services publics est un facteur de cohésion sociale et est un élément fondamental dans l'équilibre des territoires et la justice sociale. La fracture sociale est en partie liée à l'inégalité des territoires. Il est nécessaire de moderniser et de penser différemment l'organisation des services publics. Il est tout aussi indispensable de l'envisager avec deux paramètres incontournables, le déploiement de la proximité et l'impossible tout numérique. Cela implique une réflexion menée avec les collectivités, les services de l'Etat et les partenaires sociaux de manière coordonnée et articulée.

Ainsi, nous demandons une cartographie précise des zones en tension, une analyse des besoins des usagers et la mise en place d'une concertation pour envisager une organisation qui réponde à leurs attentes.

L'accès aux soins :

Le système de santé est en crise. Dans certains territoires de la région, la pénurie de médecins et de spécialistes est douloureusement ressentie par les patients. Les conséquences sont nombreuses... Engorgement des urgences, non prise en charge de certaines maladies, attentes importantes pour obtenir un rendez-vous, tensions des professionnels de santé.

La Région des Pays de la Loire est attractive. Cela a des conséquences positives sur la démographie et le taux de croissance. Conserver cette attractivité impose de maintenir un système de soin à la hauteur. La Région des Pays de la Loire pourrait être un territoire expérimental en la matière.

Dans un premier temps, il nous apparaît nécessaire de construire une analyse commune des points forts et des fragilités et d'engager des plans d'actions pour non seulement répondre mais aussi anticiper les besoins des ligériens.

De son côté, en expliquant que « l'aide aux territoires ruraux est une priorité », le conseil régional des Pays de la Loire a présenté son bilan 2016-2018 du « **Pacte pour la ruralité** », adopté en juin 2016⁹⁸. Sur les trois sujets évoqués ci-dessus (mobilité, accès aux services publics et aux soins notamment), il est indispensable d'exiger un bilan détaillé.

Conclusion :

On a vu que le gouvernement essaie de répondre à certains des griefs des Gilets jaunes et aux propositions du GDN par la notion de proximité, principe d'action largement mis en avant par les collectivités locales depuis les années 1990.

Le Pacte civique reprend à son compte l'interrogation des directeurs généraux de communautés de France, même si elle est à contre-courant du logiciel de nombre d'élus locaux et nationaux : le

⁹⁸ Bulletin « Ma région » de juillet-août 2019 - p. 7

« *dogme de la proximité* » n'est-il pas le meilleur alibi au statu quo national ?⁹⁹. On ne peut être que d'accord avec l'idée selon laquelle, « **le problème n'est pas la proximité mais l'accessibilité réelle à la mise en œuvre des droits [des citoyens-usagers] et aux services publics** ». Comme le montre le rapport de l'Assemblée nationale déjà cité, la proximité n'est que l'un des moyens de l'accessibilité aux services publics. La mutualisation des services en est un autre, comme les maisons de santé pour les médecins et les professionnels du soin, les maisons de services aux publics désormais dénommées « Maison France services » que le Président de la République veut étendre de 1400 fin 2018 à 2000 d'ici 2022 – et pourquoi pas généraliser si le chef de l'Etat veut réaliser sa promesse d'une Maison par canton¹⁰⁰, soit environ 4000 sur le territoire français ? Et pour cause, le regroupement sous le même toit de services tels qu'un point Poste, un accueil Pôle Emploi, une antenne du service des Impôts, dans des lieux situés à 20 minutes maximum du domicile des habitants, tout comme l'accompagnement des 13 millions de Français frappés d'illectronisme (ou pas à l'aise avec la langue écrite) sont des conditions indispensables de l'accès réel aux services publics.

Le Pacte civique souscrit également au constat fait par nombre d'observateurs: « **L'uniformisation ne marche pas** ». Le Gouvernement lui-même préconise désormais **la différenciation au plan local des politiques publiques**.

Il faut ensuite poser frontalement **la question de l'interdépendance entre les territoires**, du point de vue même des citoyens qui, certes habitent dans l'une ou l'autre des 35 000 communes de France, mais qui travaillent le plus souvent dans une autre commune de leur bassin de vie. Ce qui les amène à utiliser des réseaux de transport interconnectés par la route ou par le rail à toutes les échelles territoriales, de l'intercommunal au régional et souvent bien au-delà. Ce qui est vrai au niveau des transports l'est tout autant au niveau des services commerciaux.

Cette réalité conduit le Pacte civique à prendre au sérieux un autre diagnostic posé par les cadres territoriaux : « La territorialisation de la fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire des entreprises de réseaux...), soit près de 28 milliards d'euros en 2017, agit comme un frein à la coopération entre les territoires ». Ce diagnostic dérangeant pourrait déboucher sur la déterritorialisation de la fiscalité, à rebours de la politique de décentralisation instaurée depuis la loi Defferre en 1984. Ce qui nécessite évidemment un débat démocratique approfondi. Pourquoi ne pas soumettre cette question à une conférence citoyenne, à l'image de celle en cours sur le climat ? Cette question est au cœur de l'actualité, notamment depuis que le Président Macron a annoncé la suppression de la taxe d'habitation, mettant en lumière le difficile équilibre des budgets des collectivités locales.

Le Pacte civique reformule donc le questionnement comme suit : comment passer d'une concurrence néfaste et artificielle entre les territoires à une logique de coopération – à travers le déploiement de politiques inter-territorialisées - sans re-centraliser au niveau national la fiscalité économique ?

⁹⁹ Résultats d'une enquête auprès de 427 directeurs généraux d'intercommunalité et l'analyse d'une cinquantaine d'ouvrages consacrés aux politiques territoriales, publiés en juillet 2019, dans un document intitulé « *Quel monde territorial demain ? - Pour un Aggiornamento de l'action publique locale* ». Etude téléchargeable sur : <https://www.adgcf.fr/58-843-79-quel-monde-territorial-demain-pour-aggiornamento-action-publique-locale.html>

¹⁰⁰ Comme le Président Macron s'est risqué à l'annoncer dans sa conférence de presse du 25 avril 2019

Enfin, il est capital que nos gouvernants continuent à se mettre réellement à l'écoute de l'expression des citoyens sous ses différentes formes : doléances, propositions ou cahiers de préconisations, comme l'a proposé la démarche du Grand débat national, sous contrainte de crise sociale aiguë.

L'expression des citoyens, telle qu'a pu se manifester du début de l'année 2019 doit servir tant à éclairer la décision publique qu'à suivre sa mise en œuvre sur le terrain. **Car, la conviction du Pacte civique est qu'associer davantage les citoyens à l'élaboration des solutions, est le bon levier d'efficacité et un bon critère de la qualité démocratique.**

Chapitre 2 : après l'abandon de Notre Dame des Landes : les terres de la ZAD et l'aéroport de Nantes-Atlantique, en 2019

Dans notre précédente analyse (voir Rapport 2018 de l'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique, p.87-107) **la situation de l'ex-ZaD de Notre-Dame-des-Landes** en septembre 2018 était analysée à l'aune de 5 enjeux majeurs :

- La situation des militants radicaux,
- l'urgence à libérer les routes,
- les signatures des conventions d'occupation précaire (COP),
- des conflits d'usage à trancher,
- la localisation des habitats.

Depuis, le Département de Loire-Atlantique a repris la main. Redevenu propriétaire des 895 hectares de la ZaD, il a confié la gestion des terrains à la Chambre d'Agriculture. Celle-ci se devait d'examiner tous les projets, y compris les 15 COP déjà validées par l'Etat en juin 2018¹⁰¹. Tout ceci sur fond de conflit potentiel lié aux rivalités foncières entre agriculteurs et paysans zadistes, ces derniers exigeant que les terres « sauvées de l'aéroport » soient affectées en priorité à de nouvelles installations et non à l'agrandissement de fermes existantes.



France 3 Région

Pour ce qui concernait **le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique**, nous en étions restés aux constats d'insuffisance suivants :

- absence de concertation citoyenne permettant de réaménager l'aéroport existant en tenant compte, à la fois, de l'exaspération des riverains et de l'explosion du trafic aéroportuaire qui a rapidement dépassé les prévisions de fréquentation.
- lenteur des compensations et de la mise en place d'un « Plan de gêne sonore »,
- obtention d'une estimation financière correctement évaluée du coût de l'opération (remboursement de la société concessionnaire Aéroport du Grand Ouest - Vinci, remise en état de la piste, impact foncier, liaisons ferroviaires...).

Enfin, et ce n'était pas la moindre des insuffisances relevées, aucune démarche sérieuse consistant à réguler le trafic aéroportuaire actuel en fonction des décisions prises à la COP 21 (impact des gaz à effet de serre) n'avait été entreprise.

¹⁰¹En effet, si les COP offrent une certaine garantie, elles ne sont pas officiellement régularisées. La signature des baux, réclamée par agriculteurs et zadistes paysans, devait se faire au moment de la rétrocession du foncier au département.

Dans ce contexte, le Pacte civique, avant d'apporter une appréciation à l'aune de sa méthode et de ses valeurs, a souhaité analyser l'évolution de la situation en 2019, en traitant les deux aspects de la conflictualité liée au projet d'aménagement de Notre Dame des Landes :

- la réaffectation des terres de la ZAD ;
- le réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique.

1 La réaffectation des terres de la ZAD

1.1 Quelle évolution de la situation depuis novembre 2018 ?

Dès novembre 2018, la méfiance des paysans zadistes vis-à-vis de l'Etat et des services de la préfecture était palpable, ceux-ci ne voulant plus de conventions précaires (valables une année au mieux) mais des baux durables. La Préfecture avait préconisé d'attendre la signature définitive de la rétrocession des 895 ha de la ZaD au Département, lequel a « vocation à signer des baux ». Les COP devaient, en attendant, être renouvelées en décembre 2018.

Le 18 décembre 2018, l'Etat et le Département signent un accord de rétrocession des 895 ha, ce que les zadistes considèrent comme « une manœuvre de l'Etat pour se défaire plutôt que de favoriser une expérience permettant de répondre aux enjeux climatiques, agricoles et sociaux actuels ». Dans le même temps, les zadistes créent un « fonds de dotation » dont l'objectif est de collecter suffisamment d'argent pour racheter progressivement le foncier et le bâti de la ZaD afin d'y construire des formes de propriété collective permettant une meilleure prise en charge du bocage « par celles et ceux qui le protègent ». De son côté, le président du département, Philippe Grosvalet, connu pour ses positions « pro-NDDL », souhaite un compromis entre les zadistes porteurs de projets agricoles et les agriculteurs voisins qui exploitent toujours des terres dans la ZaD. En attendant, les 39 agriculteurs exploitant des terres dans la zone et les 15 zadistes porteurs de projets agricoles voient leurs COP renouvelées au 1^{er} janvier 2019¹⁰².

Début 2019, les prises de positions se succèdent. Les zadistes demandent, outre la transformation des COP en baux durables, la reconstruction des lieux de vie détruits lors des opérations d'évacuation d'avril 2018, lieux considérés à leurs yeux comme des symboles.

Le président du Département prend acte de la décision de l'Etat de mettre 1,3 millions d'euros pour accompagner le projet agricole et environnemental de la ZaD et déclare que « le Département en mettra autant ». Il rappelle, encore une fois, qu'aucune préférence ne sera faite pour l'octroi des baux dès lors que les expérimentations proposées se feront dans le respect du droit, des normes sanitaires, des obligations d'installation et de formation propres à la profession agricole.

A la mi-avril la communauté de communes Erdre et Gesvres revoit ses plans d'urbanisme (PLUI : Plan d'Urbanisme Intercommunal) qui concernent les 1600 ha de la ZaD où les occupants défendent une tout autre manière de vivre. Dans le document qui fixe un cadre réglementaire, la Zone d'Aménagement Différé (ZAD), qui était destinée à l'aéroport, disparaît définitivement et devient

¹⁰² Quatre porteurs de projet, non titulaires de COP, connaissent cependant des conflits d'usage avec des agriculteurs voisins, sur une surface de 70 ha.

officiellement « zone agricole naturelle ». Ce territoire intègre le périmètre de protection des espaces naturels et agricoles (Pean). Cependant, les zadistes réclament bien plus qu'un droit à construire ; ils veulent un droit à construire « autrement » qui prendrait en compte « un habitat écologique, alternatif et collectif ». Ils défendent une agriculture en circuits courts respectueuse de l'environnement et s'appuyant sur des fermes de petite taille, à l'opposé des grosses exploitations isolées. Ils reprochent au PLUI de ne pas prendre en considération le contexte spécifique du territoire concerné et de refuser les modes d'habitations alternatifs ayant un faible impact sur l'environnement.

Pour les élus de la communauté de communes, il faut, au contraire, appliquer un même droit pour tout le monde. Les zadistes pourront construire sur les 2 % de zones non-humides des 1600 ha initialement dévolus à l'aéroport et aussi agrandir des habitats existants.

Le 30 avril, le Département devient officiellement propriétaire des 895 ha de la ZaD, les actes de vente avec l'Etat étant signés. Le président du Conseil départemental lance aussitôt le processus de transformation des COP en baux agricoles de 9 ans. Une première série de 18 baux sont signés (17 baux environnementaux et un bail rural classique). A l'été 2019 une quarantaine de baux sont signés. Les ex-zadistes regrettent que la clause environnementale ne soit pas rendue obligatoire. Ils souhaiteraient que le « bio » soit la condition exigée par le Département pour exploiter les terres de l'ex-ZaD. Loin d'être en position d'acquérir des parcelles non concernées par la rétrocession, le fonds de dotation (« La Terre Commune ») lancé en début 2019 par les zadistes et leurs soutiens n'a réuni que 400 000 euros provenant d'un millier de contributeurs, alors que 3 millions d'euros étaient ambitionnés.

Si Notre-Dame-des-Landes continue d'entretenir pour certains « l'esprit de lutte » avec, par exemple, des rassemblements estivaux comme celui du 7 Juillet 2019, ces rassemblements déplacent cependant moins de monde que lorsqu'il fallait mobiliser contre le projet d'aéroport.

Par ailleurs, les victimes d'actes de délinquance et de vandalisme ou d'intimidation des habitants de communes proches de NDDL cherchent à se faire entendre. A titre d'exemple, un couple de riverains retraités attaque l'Etat pour faute et préjudices après une trentaine de plaintes déposées pour dégradations, vandalisme, effractions, squats et vols dans leur maison et lui réclame 382 000 euros de dommages.

En résumé, deux types de populations se côtoient aujourd'hui dans la ZAD, non sans difficulté :

De « nouveaux agriculteurs », résistants historiques au projet d'aéroport à NDDL et pour qui le « projet collectif » prime. Ils ont souvent opéré une reconversion par rapport à d'anciennes activités. Ils exigent que l'attribution des terres revienne à une agriculture 100 % bio et locale et que la priorité soit donnée à l'installation de jeunes agriculteurs et non à l'agrandissement d'exploitations existantes.

Des « agriculteurs traditionnels », installés de longue date, qui se voient menacés d'une annexion de leurs terres par des habitants de l'ex-ZAD et qui se sont regroupés au sein de l'Amelaza (Association pour le maintien des exploitations légales sur l'ancienne zone aéroportuaire). Ces agriculteurs « qui ont continué de cultiver leurs terres en signe de résistance au projet d'aéroport » veulent tourner la page et voir ce territoire redevenir capable de procurer un revenu à ses agriculteurs, mais avec les mêmes règles que partout dans le département en ce qui concerne la redistribution des terres.

Un compromis semble avoir été trouvé fin septembre 2019 avec 24 baux ruraux signés avec des agriculteurs historiques ou nouveaux exploitants, dont 23 en agriculture raisonnée ou bio (avec des

clauses environnementales). Le Département considère que les conflits d'usage entre les exploitants historiques et les porteurs de projets sont quasiment réglés'

1.2 Appréciation de l'OCQD

Le processus de réaffectation des terres a-t-il été bien géré ? Le Pacte civique a pris acte, en janvier 2018, de la décision de l'exécutif d'abandonner le transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique sur Notre Dame des Landes. Ace stade et au terme de l'analyse qu'il en a fait, l'atelier Démocratie-OCQD considère la réaffectation des terres de la ZAD a obéi à un processus globalement satisfaisant.

→ Drapeau vert



La conflictualité a-t-elle été réduite ?

La conflictualité persistante entre « nouveaux agriculteurs » et « agriculteurs traditionnels » d'une part et des résidents de longue date et zadistes d'implantation récente d'autre part reflètent les tensions inévitables de toute transition. Conflits que déplorent à leur manière les élus du territoire concerné, en demandant « l'application d'un même droit pour tout le monde ».

Le conflit qui perdure montre que la sérénité n'est pas vraiment acquise sur le terrain. Ce qui apparaît une nouvelle fois, c'est la frilosité des pouvoirs publics (Etat, Département, Région) à dégager des compromis acceptables et, in fine, décider de la politique agricole à conduire, nécessairement pluraliste.

→ Drapeau orange



2 Où en est le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique ?

Le 17 janvier 2018, le Premier ministre annonçait la décision du Gouvernement d'abandonner le projet d'aéroport sur le site de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) et de lancer trois chantiers complémentaires :

- le réaménagement de l'aéroport existant de Nantes Atlantique (NAT) ;
- la définition de compensations exceptionnelles en faveur des riverains de Nantes Atlantique ;
- la fluidification des liaisons ferroviaires entre Nantes et les aéroports franciliens afin d'accompagner ledéveloppement économique des Pays de la Loire et, au-delà, de la Bretagne.

La commande politique, limitée à ces trois chantiers, excluait donc l'étude de tout nouveau transfert de NAT.

Après l'annonce du Gouvernement, en 2018, de l'abandon du projet de NDDL, les riverains de NAT ont nourri la forte inquiétude que l'aménagement de ce dernier n'entraîne, de manière irréversible, des nuisances sonores et des dégradations de la qualité de l'air supplémentaires.

2.1 Que s'est-il passé depuis l'annonce du réaménagement de l'actuel aéroport Nantes Atlantique ?

L'aéroport de Nantes Atlantique est propriété de l'Etat. C'est pourquoi le projet de réaménagement de l'aéroport est conduit par l'un des services compétents de l'Etat, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).



Ouest France

Sur le terrain, les citoyens se sont organisés, en de nombreuses associations aux finalités différentes (COCETA, Ailes de l'Ouest¹⁰³ notamment...) pour faire entendre leur voix et formuler des propositions d'aménagement et/ou de transfert, de façon plus volontariste et percutante.

La DGAC, en qualité de maître d'ouvrage, a été chargée de proposer des mesures de réaménagement de Nantes-Atlantique après les conclusions de la Commission nationale de débat public (CNDP) qui a été mandatée pour mener à bien la concertation sur ce nouveau projet.

Tous les acteurs en présence sur le terrain s'accordent pour reconnaître l'importance du maintien de la qualité de vie et de l'air des riverains de l'aéroport, tout en soulignant la nécessité de soutenir la vie économique du Grand Ouest, par un aéroport d'envergure.

Comme l'indiquait le journal Ouest France dans son édition 27 mai 2019 « *La DGAC cherche à concilier un triple enjeu : satisfaire les besoins croissants de mobilité aérienne dans l'Ouest, protéger au mieux les riverains et l'environnement, et accueillir des passagers dans des conditions de confort à la hauteur des standards internationaux* ». Vaste projet aux enjeux contradictoires.



Batiactu

Des estimations chiffrées ont été réalisées et devaient permettre de poser des hypothèses à court, moyen et long terme.

Une véritable guerre des chiffres s'est alors ouverte dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse des compensations financières des riverains, de la pollution sonore, de l'augmentation du trafic aérien en nombre de passagers (7 millions en 2020, 15 millions en 2030), de la longueur des pistes d'atterrissage (de 800 m actuellement à 1, 5

¹⁰³ COCETA : collectif des citoyens exposés au trafic aérien ; Les Ailes pour l'Ouest : association créée en 2002, favorable au transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique

km), de la contreparties financière pour la perte d'activité du gestionnaire Vinci... sans oublier le coût de réaménagement de l'aéroport actuel.

De nombreuses interrogations restent pendantes :

Un accord pour le plan de gêne sonore a été approuvé en mars 2018 ; mais quel dédommagement des riverains ?

L'étude de faisabilité des pistes : allongement de l'existant ? création d'une nouvelle piste Est-Ouest ?

Les vols de nuit : arrêt de minuit à 6 h du matin ?

Le seuil d'émission sonore et polluante des avions, peut-il être plafonné comme à Roissy?

Si bien que la question du transfert, à moyen et/ou long terme est à nouveau évoquée et pourrait devenir une réponse à l'évolution inéluctable de l'aéroport. Du reste, la conclusion des 6 cahiers d'acteurs du collectif COCETA est toujours la même « *Maintenir l'aéroport dans cette zone enclavée entre Nantes et le lac de Grand Lieu avec une urbanisation grandissante est une totale aberration économique, écologique et sanitaire* » ; « *nous ne sommes pas contre la mise en place d'un minimum de mise en conformité et de sécurité de l'aéroport, à la condition que le transfert soit inscrit dans la prochaine concession* ». (Ouest-France du 26 juin 2019)

Nombre de ces pistes de travail ressortent notamment de la concertation organisée par la CNDP d'avril à juin 2019 et des nombreux débats et réunions publiques organisés dans ce cadre.

Malgré la légitimité parfois contestée de la CNDP, le public a massivement participé à la concertation publique sur l'aménagement de l'aéroport. Le périmètre des consultations a été prévu sur seulement 26 communes ce qui a provoqué de nombreuses protestations. Notons que la majorité des communes sont rurales, à l'exception de Nantes, Rezé, Ste Luce, St Herblain....

Les garants de la CNDP ont rendu leur rapport le 30 août 2019. Y figurent douze recommandations pour le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique. Ils relèvent l'ampleur d'une concertation (11 000 contributions, 2100 participants). La DGAC est invitée à « *beaucoup de transparence et de concertation* » dans l'écriture du document final. La CNDP « *invite le maître d'ouvrage à associer la communauté scientifique et universitaire, les organismes publics et les associations en charge de la protection de l'environnement au travail de préparation ou d'accompagnement de l'évaluation environnementale* ». Elle formule le souhait que « *les propositions argumentées de solutions alternatives soient étudiées* » et que « *des réponses soient apportées sur leur faisabilité* »

Les garants de la CNDP insistent aussi pour que « les engagements pris lors de l'atelier « enjeux sanitaires » du 8 juillet 2019 sur les mesures de bruit et de pollution soient mis en œuvre, et les résultats communiqués aux parties prenantes ». Elles renvoient à la DGAC la tâche d'étudier et d'éclaircir les questions « de réduction du bruit », « du nombre de vols » et du « couvre-feu ».

2.2 Les annonces du Gouvernement

Le 28 octobre 2019, le secrétaire d'État aux Transports, Jean-Baptiste Djebbari, a présenté, au nom du Gouvernement, les grandes lignes du réaménagement de NAT

- Réaménagement de la piste existante qui sera allongée vers le sud, sur une longueur de 400 mètres vers la commune de Saint-Aignan-de-Grandlieu¹⁰⁴,
- Agrandissement de l'aérogare pour permettre l'accueil de 11,4 millions de passagers par an à l'horizon 2040, contre 6,2 millions en 2018.
- Interdiction de programmer les vols la nuit, entre minuit et 6 heures du matin et interdiction des vols les plus bruyants de 22 heures à 6 heures, mesures qui pourraient entrer en vigueur avant la fin de l'année 2021.
- Nouvelles trajectoires d'approche pour permettre un survol à plus haute altitude de Nantes et de son agglomération.
- Relèvement de l'altitude du survol du bourg de Saint-Aignan-de-Grandlieu, pour réduire les nuisances sonores occasionnées.
- Un « droit de délaissement exceptionnel » permettant aux propriétaires de logements acquis entre 2010 et 2018 et exposés à un niveau de bruit important, de les revendre à l'Etat. La mesure s'ajoute aux aides à l'insonorisation de 6 000 logements.

Le maire de Saint-Aignan, Jean-Claude Lemasson, exprime immédiatement son opposition : « *Saint-Aignan sera rayée de la carte, d'une certaine manière parce que sans centralité elle n'existera plus en tant que telle* » et souligne « *un manque de sérieux pour les mesures d'accompagnement* »

Les habitants de cette commune soutiennent la démarche du maire. « *C'est une catastrophe... le pire scénario*. La seule solution qui reste pour eux est un déménagement.

2.2 Appréciation de l'atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique

Quel jugement porter au vu de l'enchaînement des événements après la décision d'abandon de Notre Dame des Landes ? Il est clair. Il permet d'affirmer la quasi-certitude qu'il n'y avait pas de plan précis de réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique au moment de la décision d'abandon. En termes de gestion de la décision publique, c'est tout à fait consternant d'autant que l'ensemble des dispositions à retenir doit s'intégrer dans une politique globale menée contre le réchauffement climatique et la dégradation accélérée de la biodiversité.

→ Drapeau rouge



Le *Pacte civique* prend certes acte, dans un dossier particulièrement épineux, aux rebondissements multiples et aux parties-prenantes nombreuses et déterminées, de la volonté des décideurs de débattre avec les citoyens et les élus et de recueillir leurs positions sur cet aménagement. Il regrette toutefois

¹⁰⁴L'option de création d'une seconde piste, coûteuse financièrement et en termes de foncier a été écartée.

une absence d'espace de co-construction et que les scénarios soumis à la concertation semblent, de fait, déjà écrits.

C'est un drapeau orange sur la démarche citoyenne car, s'il y a des avancées en termes de consultations, les résultats sont nettement insuffisants.

→ Drapeau orange



En termes de résultats justement, le Pacte civique déplore que parmi les voies possibles explorées au moment des débats et soutenues par la CNDP, très peu d'entre elles (voir ci-dessus) ont été retenues parmi les propositions du Gouvernement d'octobre 2019.

C'est donc un drapeau rouge.

→ Drapeau rouge



QUATRIEME PARTIE

Le suivi par le Pacte civique de plusieurs politiques publiques

Chapitre 1 : La politique énergétique du Gouvernement en 2019

par le collectif lyonnais du Pacte civique

Nous avons décrit dans le précédent rapport la politique énergétique du gouvernement jusqu'à fin 2018 et montré qu'elle avait pour socle la loi de transition énergétique de 2015 à laquelle il avait apporté des modifications. Dans la perspective des observations 2019 :

- Nous rappellerons les objectifs et outils de cette loi ;
- Nous décrirons la transformation d'intentions exprimées dans le Plan Climat ou la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en engagements législatifs contenus dans la loi Climat Energie ou en décisions réglementaires prises par décrets
- Nous décrirons enfin les modifications apportées à la gouvernance de la politique énergétique : création du Haut Conseil pour le Climat, Création de la Convention Citoyenne



Le Monde de l'énergie

1. La loi de transition énergétique

1.1- Les objectifs

Economiser l'énergie (dans les transports, dans les bâtiments, dans l'agriculture, dans l'industrie, dans la vie domestique...)

Construire un mix énergétique plus respectueux de l'environnement (utiliser des ressources locales, moins de déchets, plus d'énergies renouvelables, moins de combustibles fossiles, l'énergie nucléaire est la variable d'ajustement à la baisse)

- ✓ Baisse de 40% des émissions de gaz à effet de serres en 2030 par rapport à 1990
- ✓ Baisse de 30% de consommation d'énergies fossiles en 2030 par rapport à 2012.
- ✓ Passer en 2030 la part des énergies renouvelables à 32% par rapport à la consommation finale ou à 40% par rapport à la production d'électricité
- ✓ Réduire la consommation énergétique finale de 50% en 2050 par rapport à 2012

- ✓ Réduire la quantité de déchets mis en décharge de 50% en 2025 par rapport à 2012.
- ✓ Baisser la part du nucléaire dans la production électrique

1.2– Les outils

La stratégie nationale bas carbone : SNBC

Découlant de la loi de 2015, la SNBC définit la démarche à suivre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'échelle de la France, et atteindre l'objectif final de neutralité carbone en 2050. Elle définit des objectifs et des actions concrètes à réaliser dans les grands domaines d'activité émetteurs de GES

La programmation pluriannuelle de l'énergie : PPE

En complément de la SNBC, avec laquelle elle doit être compatible, la PPE fixe les étapes et propose des actions pour y arriver ; en effet les objectifs chiffrés font référence à des dates éloignées : 2025, 2030 et même 2050.

Elle propose des cibles pour 2023 et identifie des actions concrètes pour les atteindre.

La loi décrit la PPE 2016-2023. Le gouvernement Philippe a décidé de revoir cette PPE avec une révision 2018-2023 et une nouvelle programmation 2023-2028.

Nous avons décrit dans le précédent rapport les propositions qui avaient été faites pour la PPE 2018-2028 ; ces propositions ont finalement été confirmées le 25 janvier 2019. Le document, très complet, est très utile pour comprendre la politique énergétique ; on peut le consulter avec le lien : [Projet PPE pour consultation \(PDF - 11.13 Mo\)](#)

2. La loi Climat Energie

La loi est définitivement adoptée le 26 septembre et promulguée le 8 novembre après avis du Conseil Constitutionnel. Elle actualise la loi de 2015 pour tenir compte du Plan Climat de Nicolas Hulot et des modifications apportées en 2018 à la PPE et à la SNBC.

2.1 – La neutralité carbone en 2050

Dans la loi de 2015, on s'engageait à diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2050 par rapport à 1990

La loi de 2019 fixe l'objectif de neutralité carbone en 2050, c'est-à-dire de ne pas émettre plus de GES que ce que nos forêts sont capables d'absorber. Cela revient à diviser par plus de 6 les émissions de GES par rapport à 1990.

Cet objectif, qui est celui de l'Accord de Paris, est le standard le plus élevé au monde en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Nous sommes parmi les premiers au monde à l'inscrire dans la loi.

2.2- La sortie progressive des énergies fossiles

La loi accélère la réduction de la consommation des énergies fossiles en passant l'objectif de réduction par rapport à 2012 à 40% en 2030 au lieu de 30%. Dans ce cadre, elle confirme l'engagement de mettre fin à la production d'électricité à partir de charbon en 2022.

2.3– Le développement des énergies renouvelables

La loi confirme l'objectif de passer la part des énergies renouvelables (EnR) dans le mix énergétique à 33 %. Pour faciliter l'atteinte de cet objectif

Elle prévoit 71 milliards d'**investissements** sur la durée du PPE, c a d jusqu'en 2028

Elle inscrit des mesures pour faciliter la sortie des projets

Pour l'**éolien**, ce sera le développement de l'éolien off-shore surtout dans la 2^o partie du PPE ; 4 parcs sont prévus, à Dunkerque, en Occitanie, en Bretagne et en Provence Côte d'Azur.

Pour le **photovoltaïque**, il s'agit surtout de faciliter leur installation sur divers types de surfaces ; ainsi les nouveaux entrepôts et supermarchés devront inclure des panneaux solaires sur 30% de leur surface ; on pourra aussi les installer sur des délaissés d'autoroute, sur des ombrières de parcs de stationnement et sur des zones de prévention de risques technologiques inutilisables pour l'habitation.

Pour l'**hydrogène**, elle demande que l'hydrogène bas-carbone et renouvelable représente 20 à 40% de la consommation totale en 2030.

2.4 – La lutte contre les « passoires thermiques »

De nombreuses mesures avaient déjà été prises pour la rénovation thermique des bâtiments : crédit d'Impôt pour la transition Ecologique (CITE), Certificats d'Economie d'Energie (CEE), éco-prêt à taux zéro, prime à la conversion des chaudières...

La loi décrit 3 types de mesures concernant le passoires thermiques, c a d les bâtiments classés F et G avec une gradation de 2021 à 2028..

En 2021, interdiction pour un propriétaire d'augmenter le loyer entre 2 locataires sans l'avoir rénové.

En 2022, obligation de réaliser un audit énergétique en cas de vente ou location, avec propositions de travaux avec leur coût ; obligation d'informer sur les futures dépenses d'énergie.

En 2028, obligation de réaliser des travaux pour atteindre au moins la classe E.



L'Energieek

2.5 – Réduire notre dépendance au nucléaire

La loi confirme l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique à 50%, mais en 2035 au lieu de 2025.

2.6 – Créer des outils de pilotage, de gouvernance et d'évaluation de notre politique climat

Le Haut Conseil pour le Climat (HCC)

Installé le 27 novembre 2018, crée par un décret le 14 mai 2019, il est confirmé par la loi Climat Energie.

Composé de 11 membres choisis pour leur expertise, il est neutre et indépendant et est chargé d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des mesures et politiques publiques pour réduire les émissions de GES.

Il a produit son premier rapport en juin 2019 ; nous examinerons ses conclusions dans le chapitre résultats.

La loi de programmation quinquennale

A partir de 2023, puis tous les cinq ans, une loi déterminera les objectifs et fixera les priorités d'action de la politique énergétique nationale à cinq, dix et quinze ans. Jusque-là, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) était adoptée par décret. Les parlementaires ont souhaité être désormais consultés.

Cette loi devra préciser les objectifs de réduction des émissions de GES, de consommation énergétique finale et de consommation énergétique primaire fossile. Elle fixera les niveaux minimal et maximal des obligations d'économies d'énergie et les objectifs de développement des énergies renouvelables (pour l'électricité, la chaleur, le carburant et le gaz). Les objectifs de diversification du mix de production d'électricité seront précisés pour deux périodes successives de cinq ans. Enfin, la loi détaillera les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment et les objectifs permettant d'atteindre ou de maintenir l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer. La PPE, la stratégie bas carbone (SNBC) ainsi que le budget carbone devront être compatibles avec cette loi.

2.7 – *Autres mesures*

La loi prend en outre un certain nombre de mesures :

- Le reporting environnemental des grandes entreprises et collectivités est modifié pour que dans la stratégie d'investissements soient pris en compte des critères permettant de favoriser la transition énergétique et écologique.
- Les sociétés de gestion de portefeuilles financiers ont obligation d'information sur la prise en compte des risques liés au climat et à la biodiversité
- La lutte contre les fraudes pour les certificats d'économies d'énergie (CEE) est renforcée
- Le rehaussement du plafond de l'accès régulé au nucléaire historique (Arenh) est encadré
- La fin (partielle) des tarifs réglementés pour le gaz et l'électricité est détaillée.

3. La loi de finances pour 2020

Les crédits affectés aux diverses missions augmentent d'environ 800 M€.

3.1- *Une rénovation des aides à la transition énergétique*

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) qui bénéficie aujourd'hui majoritairement aux ménages les plus aisés, est transformé en 2 ans en prime davantage ciblée sur les performances énergétiques et les ménages les plus modestes.

La prime à la conversion des automobiles est aussi recentrée sur les ménages modestes et les véhicules moins polluants. Est prévue également une augmentation de 50% des crédits pour accompagner le développement des véhicules électriques.

3. 2 - Une action en faveur d'une mobilité propre

Une contribution supérieure du transport aérien et une réduction du remboursement partiel de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) apportent une aide les efforts en vue d'une mobilité propre.

4. Les autres outils de gouvernance

Au delà du HCC et de la loi quinquennale, contenus dans la loi climat énergie, d'autres outils ont été créés.

4.1- Le Conseil de Défense Ecologique

Il est annoncé par le Président de la République lors de sa conférence de presse du 25 avril faisant suite au Grand Débat National et est créé le 15 mai.

Il réunit autour du Président de la République, le Premier ministre et les principaux ministres chargés de la transition écologique ainsi que les opérateurs de l'Etat mobilisés sur le sujet.

Il a pour but de fixer les priorités en matière de transition écologique, de les inclure dans l'action des ministères concernés et de vérifier leur mise en œuvre. Il auditionne tous les ans le HCC.

En 2019, il s'est réuni 3 fois et a pris un certain nombre de décisions importantes :

Le 23 mai : blocage en l'état du projet « Montagne d'Or » en Guyane et réforme du Code Minier

Le 10 juillet : Eco contribution de 1.5 à 18 € sur tous les billets d'avions au départ de la France et réduction de 0.02 €/l du remboursement partiel de la taxe sur le gazole frappant le transport de marchandises.

Le 7 novembre : abandon du projet Europacity, grand complexe commercial et de loisir, et création du Parc National des Forêts de Bourgogne et Champagne.

La Convention Citoyenne pour le Climat

Elle est aussi annoncée par le Président de la République lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019 faisant suite au Grand Débat National.

Elle rassemble 150 membres tirés au sort, mais représentatifs de la diversité française, réunis 6 fois 3 jours entre octobre 2019 et janvier 2020 avec une prolongation des travaux jusqu'en avril 2020. La mission de la Convention est considérable puisqu'elle doit proposer des mesures pour réduire d'au moins 40% les émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 avec un impératif de justice sociale. Ses propositions sur le devenir de la taxe carbone nécessaire pour réduire la part des énergies fossiles, mais actuellement socialement non soutenable sont très attendues.

Ses mesures seront soumises sans filtre, soit au référendum, soit au vote du Parlement, soit appliquées par voie réglementaire.

5. Les Résultats

5.1 – Le premier rapport du Haut Conseil pour le Climat

Les objectifs fixés dans PPE 1 et SNBC 1 ne sont pas tenus

La baisse annuelle des émissions de GES sur la période 2015-2018 par rapport à 2011-2015 n'est que de 1.1% pour une prévision de 1.9%. Les mauvais résultats sont dus au bâtiment (baisse de 1.9% par an contre 5.5% prévu) et les transports (baisse de 0.1% par an contre - 2.1% prévu). L'agriculture et l'industrie ont des baisses conformes aux prévisions

Les changements structurels pour accélérer la baisse des GES sont insuffisants

A titre d'exemple, la part des véhicules électriques qui devait atteindre 9% en 2018 s'est limitée à 2.1%. En matière d'énergies fossiles, seul le charbon a décliné au niveau de ce qui était prévu, au contraire du pétrole et surtout du gaz qui a cru de 1.2% contre une baisse prévue de 8.4%.

La taxe carbone est un instrument efficace pour réduire les émissions de GES, mais elle doit faire l'objet d'une réflexion approfondie visant à;

- expliquer les finalités de la taxe
- faire la transparence sur l'utilisation des recettes de la taxe
- refondre l'assiette afin qu'elle touche un maximum d'acteurs : transport aérien et maritime intérieur, transport routier de marchandises et de voyageurs, taxis, gazole non routier, agriculture et industries intensives en énergie.
- en redistribuer une partie aux ménages les plus modestes
- investir dans des installations d'économies d'énergie

5.2 – Les autres résultats 2018

Gaz à effet de serre

Baisse de 4.2% par rapport à 2017 ; les conditions extérieures : hiver clément et bonne disponibilité des tranches nucléaires et des réserves hydrauliques sont néanmoins prépondérantes par rapport aux changements structurels

Analyse de la production électrique

Années	Total	Nucléaire		Fossile		Hydraulique		Eolien + solaire	
	TWh	TWh	%	TWh	%	TWh	%	TWh	%
2014	540.6	415.9	77	27	5	68.2	12.6	22.9	4.2
2015	546	416.8	76.3	34.1	6.2	58.7	10.8	28.5	5.3
2016	531.3	384	72.2	45.7	8.6	63.9	12	29	5.4
2017	529.4	379.1	71.6	54.5	10.3	53.6	10.1	33.2	6.2
2018	548.6	393.2	71.7	39.4	7.2	68.3	12.5	38	7

L'année 2018 est vertueuse puisque les énergies renouvelables croissent de 21% et représentent 20% du mix électrique contre 16% en 2017 et que les combustibles fossiles baissent de 26.8% pour représenter 7.2% du mix contre 10.3% en 2017

6. Conclusions

La politique énergétique repose toujours sur la SNBC et la PPE qui, après les révisions de 2018, constituent un cadre structuré qui doit permettre d'atteindre la neutralité carbone en 2050 si les trajectoires sont tenues.

Les résultats cumulés actuels sont insuffisants car nettement écartés de la trajectoire cible ; les écarts principaux sont ceux du bâtiment et des transports. Les actions 2018 pour corriger ces écarts sont encore faibles avec une incapacité à trouver des conditions pour reprendre une taxe carbone socialement soutenable et des mesures trop faibles pour lutter contre les passoires thermiques en repoussant l'interdiction de location à 2028.

La conscience de l'urgence écologique a progressé en 2018 avec notamment la création de plusieurs structures de concertation comme la Convention Citoyenne pour le Climat et la recommandation du HCC que les objectifs bas-carbone soient pris en compte dans toutes les politiques et lois hors climat telles que ALUR, LOM, Egalim...

En conclusion, on peut reprendre les paroles de Corinne Le Quéré, Présidente du HCC : « Les efforts de la France sont réels, mais ils sont nettement insuffisants et n'ont pas produit les résultats attendus. Tant que l'action en réponse au changement climatique restera à la périphérie des politiques publiques, la France n'aura aucune chance d'atteindre la neutralité carbone en 2050 ».

→ **Drapeau orange** 

Chapitre 2 : La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019

par le Collectif Lyonnais du Pacte civique

Dans son rapport 2018, l'Atelier Démocratie-OCQD a traité, dans le cadre du bilan des 18 premiers mois du quinquennat, des politiques de mobilité que le Gouvernement entendait conduire. La présente contribution, élaborée comme l'an passé par le Collectif Lyonnais du Pacte civique, assure le suivi précis de cette politique publique des transports dont les enjeux sont considérables tant pour les usagers, de plus en plus mobiles, qu'au regard de l'impact sur l'environnement au sens large du terme.



Zephyr

Quelques repères pour mémoire :

- Les Assises nationales de la mobilité à l'automne 2017 ont permis de concerter les acteurs et ont donné des orientations pour une future loi.
- Le rapport Duron (Président du Conseil d'orientation des infrastructures) du 1^{er} février 2018 propose des scénarios et priorités pour les futurs projets d'investissements routiers et ferroviaires.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'effondrement du viaduc Morandi de Gênes le 14 août 2018 ainsi que plusieurs accidents ferroviaires en France ont marqué les esprits et interrogé sur l'état des infrastructures et ouvrages d'arts dans notre pays. Il en est résulté une volonté d'orienter prioritairement les investissements vers l'entretien et la maintenance du patrimoine routier et ferroviaire. Le Gouvernement a dû en tenir compte.

Enfin le mouvement des « Gilets jaunes », la sensibilité de l'opinion publique à la question de la mobilité en zone rurale ou périurbaine constituent indéniablement un contexte particulier qui a influé sur les discussions relatives à la LOM.

1. Le long parcours du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)

1.1 L'approbation du projet de LOM en Conseil des Ministres

Le projet de LOM est approuvé en Conseil des Ministres le 26 novembre 2018. Il est présenté par la Ministre des transports, Elisabeth Borne comme « un plan de désenclavement de la France périphérique ». Après le « tout TGV » qui a structuré la politique des transports pendant des décennies, couplé au « tout voiture » pour des citoyens qui n'ont pas d'autre moyen de déplacement, il s'agit d'apporter des réponses pour les zones rurales, périurbaines et les petites villes.

La proposition phare est de couvrir tout le territoire par une « autorité organisatrice de la mobilité » (AOM). Elle existe déjà dans les beaucoup de grandes villes et agglomérations. Avec la LOM, toutes les collectivités locales pourront se saisir de cette compétence et bénéficier du versement « transport »

acquitté par les entreprises. Si les collectivités ne se saisissent pas de cette compétence, notamment du fait de ressources trop limitées, les Régions pourront prendre le relai à partir de 2021.

Le projet de loi prévoit aussi des alternatives à la voiture à passager unique avec l'assouplissement des règles pour le covoiturage, le soutien au vélo, un « forfait mobilité » financé par les entreprises (jusqu'à 400€/an). Il prévoit aussi l'encadrement des trottinettes électriques, une réforme du permis de conduire pour réduire le délai d'obtention et le coût.

Côté infrastructures, l'Etat s'engage à investir 13,4 Md€ pour la période 2018 à 2022 et 14,3 Md€ pour la période 2023 à 2027. La 1^{ère} période représente 40% de plus comparé à 2013-2017, avec 51% de l'enveloppe consacrés au ferroviaire. Aucune ligne nouvelle TGV n'est programmée.

Notons enfin que le gouvernement a renoncé à la vignette poids lourds et aux péages urbains. La plupart des agglomérations ont préféré créer une « Zone à faible émission (ZFE) » pour lutter contre la pollution automobile, consistant à interdire progressivement les véhicules les plus polluants sur la base des vignettes *Crit'air*.

1.2 Le vote par le Sénat en 1^{ère} lecture

Le projet LOM est soumis au Parlement en procédure accélérée (une seule lecture par chambre).

Il est adopté en 1^{ère} lecture par le Sénat le 2 avril 2019. Les principaux points de modifications par les sénateurs portent sur des préoccupations locales:

- la possibilité pour les Présidents de départements d'aménager la limitation de vitesse de 80 km/h sur routes nationales ou départementales ;
- le renforcement de la sécurité des passages à niveau ;
- la possibilité pour les Régions de gérer les petites lignes ferroviaires ;
- le refus de fixer à 2040 la fin de la vente aux particuliers des voitures à moteur thermique.

Le Sénat s'est également montré fort critique concernant le manque de crédits pour la programmation pluriannuelle des infrastructures de transports, estimant qu'il manquera 500M € dès le budget 2020.

1.3 Le vote par l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture

Le projet LOM est adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 18 juin 2019. Il a reçu le soutien de la majorité LREM, Modem et du groupe UDI.

Le projet de loi voté par l'Assemblée nationale prévoit notamment un programme d'investissements pour 13,4 Mds€ d'ici à 2023, l'assouplissement des 80 km/h, l'encadrement de circulation des trottinettes, le forfait mobilité de 400€ payé par les entreprises, l'objectif de fin de vente des véhicules thermiques d'ici à 2040 ainsi qu'une « charte sociale » pour les travailleurs ubérisés, chauffeurs VTC ou livreurs à vélo.

La critique est venue, en marge du débat parlementaire, d'ONG environnementales (Réseau action climat, Greenpeace, Fondation Nicolas Hulot) qui dénoncent un manque de volonté pour lutter contre les émissions de GES.

1.4 L'échec de la Commission mixte paritaire et le vote en seconde lecture

Constatant le risque de difficultés pour les intercommunalités petites, notamment rurales pour financer la nouvelle compétence mobilité, la majorité sénatoriale a proposé de leur attribuer une part de la

TICPE - Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, disposition que l'Assemblée nationale a rejetée. Le Gouvernement a tenté une conciliation en proposant que les intercommunalités bénéficient d'une part de TVA permettant de remplacer la taxe d'habitation, ainsi qu'un surplus de recettes qu'elles pourront choisir d'affecter à la mobilité.. A noter que le gouvernement avait déjà proposé d'abonder le montant d'investissement de 320M €/an par une éco-contribution sur les billets d'avion et la réduction de l'avantage fiscal sur le gazole des poids lourds.

Après le vote de rejet par les sénateurs, les députés ont adopté la loi LOM en version définitive le 19 novembre 2019.

La loi 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a été publiée au Journal officiel le 26 décembre 2019.

2. Appréciation du contenu de la LOM au regard de la concertation préalable et des préconisations du rapport Duron et des valeurs du Pacte civique

Le Ministère de la Transition écologique et solidaire présente la LOM en 5 items.

2.1 Apporter des solutions de mobilité à tous et dans tous les territoires

OBJECTIF : 100% du territoire couvert par une autorité organisatrice chargée de proposer des offres de transport alternatives à la voiture individuelle.

MESURES CLES :

- Ensemble du territoire couvert par une **autorité organisatrice de la mobilité (AOM)** pour offrir des solutions à tous les citoyens, partout.
- Exercice de cette compétence d'AOM à la bonne échelle selon le **principe de subsidiarité** :
 - o la Métropole, Communauté urbaine, Communauté d'agglomération ;
 - o la Communauté de commune par décision volontaire des communes membres jusqu'au 31.12.2020 ;
 - o à défaut, sur le territoire des Communautés de communes qui n'auront pas pris la compétence, la Région devient AOM au 01.01.2021. La compétence pourra revenir à la Communauté de communes si son périmètre est amené à évoluer.
- Les AOM pourront proposer de **nouveaux services de mobilité** adaptés à leur territoire : transport régulier, à la demande, scolaire, mobilités actives, partagées, solidaires.
- Les **plans de mobilités** remplaceront les actuels plans de déplacements urbains (PDU) en prenant en compte l'ensemble des formes de mobilité.
- Il est créé un **Comité des partenaires** par chaque AOM associant les représentants des employeurs et des usagers. C'est un lieu de concertation sur l'évolution de l'offre de mobilité, la politique tarifaire, la qualité de service et l'information.
- Le versement « transport » devient **versement « mobilité »**. Le taux pourra être modulé selon la densité des territoires et fera l'objet d'échanges au sein du Comité des partenaires.

- Le **rôle de la Région** est renforcé comme chef de file de la mobilité et par la coordination des compétences mobilité sur son territoire.
- Un **contrat opérationnel** de mobilité liant l'AOM, la Région ainsi que les autres acteurs : gares, pôles d'échanges multimodaux permet d'assurer la coordination des actions menées.

APPRECIATION :

La couverture de l'ensemble du territoire par une AOM était une proposition du bilan des Assises nationales de la mobilité et répond indiscutablement à la volonté de nombreux élus locaux de se saisir de cette compétence pour répondre à l'attente de leurs concitoyens. **L'échelle retenue de l'intercommunalité est la bonne et donc la Communauté de commune pour les territoires ruraux ou autour des petites villes.** Il faudra vérifier si les communes se saisissent de cette possibilité. **Le délai d'un an pour cette mise en œuvre peut paraître un peu court.**

Le renforcement du rôle de la Région est aussi à souligner, de même que le contrat opérationnel permettant la coordination des acteurs à l'échelle du bassin de mobilité.

Soulignons aussi l'intérêt de faire **dialoguer entreprises et usagers avec l'AOM.**

La critique porte sur les moyens financiers dévolus aux intercommunalités pour répondre à ces objectifs et pleinement se saisir de la compétence. Il s'agit bien sûr des Communautés de communes bénéficiant du nouveau versement mobilité. Pour beaucoup d'entre elles, la ressource risque d'être limitée avec un faible nombre d'entreprises sur le territoire. C'est alors un véritable risque que certaines portions du territoire ne soient pas couvertes par une offre de mobilité. Cette question avait poussé les sénateurs, représentants de ces territoires ruraux, à refuser de voter la loi.

Dans ce domaine la mise en œuvre des AOM sur les territoires ruraux sera intéressante à observer.

Nous discernons :

→ Drapeau jaune

2.2 accélérer la croissance des nouvelles solutions de mobilité

OBJECTIFS : faire de l'innovation un levier pour répondre aux nombreux besoins de mobilité non satisfaits ; organiser cet effort dans l'intérêt général.

MESURES CLES :

- **100% des informations mobilité accessibles au public** sur un territoire **en un clic** au plus tard en 2021 : horaires des transports en commun, véhicules en libre-service disponibles à proximité, tarifs, ... Ces données rassemblées en une même application doivent permettre de faciliter le trajet, combiner plusieurs solutions avec un seul titre de transport.

- Un portail unique par Région doit être proposé aux usagers avec l'ensemble de l'information multimodale.
- Un cadre permettant d'autoriser la circulation des **véhicules autonomes** d'ici 2020 à 2022.
- Un cadre juridique adapté pour mener des expérimentations de **solutions nouvelles de mobilité dans les territoires ruraux** : autorisation donnée au gouvernement de légiférer par ordonnance pour instaurer des dérogations de niveau législatif.
- Le **développement du covoiturage** comme solution de transport au quotidien : subvention possible par les collectivités territoriales, création de voies réservées au covoiturage.
- Un nouveau **cadre de régulation pour les offres en libre-service** (vélos, trottinettes, ...) : régime d'autorisation préalable délivrée par la commune incluant un cahier des charges.
- Des **relations qui évoluent pour les chauffeurs VTC et livreurs des plateformes** avec des droits nouveaux : droit au compte personnel de formation, droit d'accès aux données les concernant. Pour les plateformes de livraison : droit de se voir communiquer un prix minimal, de refuser une prestation et protection contre les représailles, de choisir des plages d'activité et d'inactivité et protection contre la rupture, d'information sur les revenus et le temps de travail prévisible. La loi incite les plateformes à mettre en place un cadre de travail pour les chauffeurs et livreurs à travers des chartes de responsabilité sociale. Ces chartes seront élaborées par les plateformes et les travailleurs seront consultés. Elles seront homologuées par l'autorité administrative. Les litiges sont de la compétence du TGI.
- La possibilité de **relever de 80 à 90 km/h** la vitesse maximale par le Président du Conseil départemental ou le maire sur leurs réseaux routiers hors agglomération.

APPRECIATION

Dans ce domaine, la LOM améliore l'accès pour les usagers aux nouvelles offres ou technologies de mobilité. La loi répond ainsi aux demandes des élus locaux ou tente de généraliser des expérimentations locales réussies.

La circulation des trottinettes électriques en ville a déjà été régulée par un décret paru au JO le 25 octobre modifiant le code de la route. La LOM va plus loin dans ce domaine.

Les 90 km/h sur certaines portions de routes départementales sont une disposition attendue en milieu rural. Il n'est pas certain que tous les départements s'en saisissent ou ils le feront avec prudence.

La disposition la plus contestée est celle concernant les relations entre les plateformes et leurs travailleurs dans un contexte où plusieurs d'entre eux ont obtenu la requalification de leur contrat commercial en contrat de travail par le tribunal compte tenu du lien de subordination.

A noter que **le Conseil constitutionnel a censuré** une partie de l'article 44 de la LOM qui prévoyait un dispositif dans les chartes de responsabilité sociale **permettant aux plateformes d'éviter la requalification en contrat de travail**.

Notons également que la LOM prévoit dans les 12 mois l'adoption d'une ordonnance par le gouvernement portant sur le système de représentation des travailleurs des plateformes.

Malgré quelques avancées, il faut regretter que les travailleurs des plateformes n'obtiennent que très peu de droits sociaux.

Dans ces conditions, nous discernons :

→ **Drapeau orange** 

2.3 réussir la transition écologique des mobilités

OBJECTIFS : alors que les transports représentent le **1^{er} secteur émetteur de GES**, la LOM doit engager la transition des transports vers une mobilité plus propre.

MESURES CLES :

- inscription dans la loi de l'objectif de **neutralité carbone des transports terrestres pour 2050** avec réduction de 37,5% des GES d'ici 2030 et interdiction de vente des véhicules à énergie fossile d'ici 2040 ;
- mise en œuvre d'un **plan vélo** avec objectif de tripler la part modale du vélo d'ici 2024 : de 3 à 9%, marquage des vélos, stationnement sécurisé, itinéraires cyclables obligatoires en cas de travaux sur voies urbaines, schéma national des véloroutes et voies vertes ;
- objectif de **multiplier par 5 d'ici 2022 les points de recharge publics pour véhicules électriques** ;
- développement des véhicules gaz ;
- soutien financier par bonus pour l'acquisition de véhicules propres ;
- objectif de transition du parc automobile professionnel : flottes d'entreprises, taxis, VTC ;
- création du **forfait mobilité durable** : jusqu'à 400€/an pour aller au travail en covoiturage ou vélo ;
- généralisation des **zones à faible émission (ZFE)** pour un air plus respirable : actuellement 3 agglomérations, en projet 23 agglomérations pour 17 millions d'habitants. Restrictions de circulation automatique par les Préfets sur la base des vignettes *Crit'air* lors des épisodes de pollution.

APPRECIATION :

De bonnes mesures sont à souligner pour encourager l'usage du vélo.

La volonté de promotion des véhicules électriques est manifeste, mais discutable : l'analyse du cycle complet de ces véhicules fait apparaître de fortes émissions de GES pour la fabrication des batteries ainsi que pour leur recyclage. La question est aussi posée de l'origine de l'électricité produite pour leur consommation.

3 points focalisent les critiques :

- selon les ONG, la seule date réaliste et ambitieuse pour respecter les accords de Paris est 2030 pour l'exclusion des véhicules thermiques (date décidée par la ville de Paris),
- le forfait mobilité n'est pas obligatoire pour les entreprises,
- le transport aérien bénéficie toujours d'exemption fiscale alors qu'il faudrait taxer le kérosène.

Nous discernons donc :

→ **Drapeau jaune**



2.4 investir au service des transports du quotidien

OBJECTIFS :

MESURES CLES : il s'agit de donner la priorité aux transports du quotidien en définissant les enveloppes d'investissement pour les prochaines années.

- Programmation des investissements de **13,4 Md€ pour la période 2018-2022** soit + 40% par rapport à 2013-2017. Perspective de **14,3 Md€ pour 2023-2027**.
- Un effort particulier pour le ferroviaire : avec en plus 3,6 Md€/an investi par SNCF réseaux, les ¾ de l'enveloppe totale sont dédiés au ferroviaire.
- **Réorientation des investissements en faveur des transports du quotidien** avec 5 programmes d'investissements prioritaires :
 - o entretien des réseaux existants, gros travaux de rénovation pour la route et le ferroviaire,
 - o désaturation des gros nœuds ferroviaires autour des métropoles et dans les liaisons avec les villes moyennes,
 - o désenclavement routier des villes moyennes et territoires ruraux,
 - o développement de l'usage des mobilités propres, partagées et actives, en accompagnement des AOM et avec un fonds vélo,
 - o renforcement de l'efficacité du report modal dans le transport des marchandises.
- Sécurisation de **l'affectation d'une part de la TICPE au financement des infrastructures** (2,5 Md€ en 2019).
- Présentation par le gouvernement au Parlement d'ici le 30 juin 2020 d'un rapport sur les perspectives de relance des **trains de nuit**.

APPRECIATION :

La LOM reprend les orientations du rapport Duron, Président du Conseil d'orientation des infrastructures, consistant à redonner la priorité aux transports du quotidien. Il s'agit de rattraper le retard accumulé principalement sur l'entretien du réseau ferroviaire. Aucune voie nouvelle TGV n'est envisagée.

Les montants financiers représentent 27,7 Md€ sur 10 ans, alors que le rapport Duron proposait 3 scénarios à 24 Md€, 30 Md€ et 40 Md€. La LOM se situe donc entre l'hypothèse basse et la moyenne.

Nous décernons donc :

→ **Drapeau jaune**



2.5 assurer le bon fonctionnement des transports

OBJECTIFS : une série de mesures concrètes pour assurer le bon fonctionnement du secteur des transports.

MESURES CLES :

- Un **permis de conduire plus rapide et moins cher** : objectif de réduire de 30% le coût actuel, en moyenne de 1 800€, apprentissage sur simulateur.
- Des **pièces détachées moins chères pour les automobilistes** : fin de l'exclusivité des constructeurs.
- Des mesures pour renforcer la **sécurité routière** : suspension du permis de conduire, mise en fourrière si conduite avec alcool, stupéfiant, téléphone ; vente d'éthylotests dans les rayons de boissons alcoolisées.
- Généralisation des **arrêts à la demande** pour les bus nocturnes.
- Un cadre social pour l'ouverture à la concurrence des bus RATP : transfert automatique des contrats de travail, garantie de l'emploi.
- La gestion du réseau ferré de certaines lignes à vocation régionale pourra être confié aux Régions qui en font la demande.
- Le gouvernement élaborera dans un délai d'un an une stratégie pour le **développement du fret ferroviaire**.

APPRECIATION :

Il s'agit d'un ensemble de mesures assez disparate avec de bonnes intentions, la plus connue médiatiquement concerne le permis de conduire. Mais ces objectifs seront-ils atteints ? Quant au développement du fret ferroviaire, il faudra attendre pour connaître le plan du gouvernement, qui par ailleurs a renoncé à la taxation par la vignette poids lourds.

Nous discernons un :

→ **Drapeau jaune**

**Conclusion**

La LOM comporte globalement un ensemble de **mesures répondant aux attentes du moment et qui se situent dans la continuité des conclusions des Assises nationales de la mobilité et du rapport Duron**.

Citons les éléments positifs de la loi : la volonté de couverture de l'ensemble du territoire par des AOM, l'objectif de développer les modes de mobilité alternatifs à la voiture à passager unique, la promotion de l'usage du vélo et du covoiturage, l'information mobilité, la réorientation des politiques d'investissement en faveur des déplacements de proximité par la maintenance et la remise à niveau notamment du réseau ferroviaire.

Des critiques ont été exprimées sur le manque d'ambition en matière de fixation des échéances, notamment celle de 2040 pour la fin de vente des véhicules thermiques.

D'autres points font l'objet de critiques : l'insuffisance budgétaire au regard des investissements nécessaires, le forfait mobilités sans obligation pour les employeurs, l'absence de mesures concernant la taxation du trafic poids lourds ou du transport aérien.

La mesure la plus critiquée concerne le statut des chauffeurs VTC et des livreurs. La charte de responsabilité sociale élaborée unilatéralement par les plateformes conditionne l'ensemble des conditions de travail, la formation et la prévention des risques des livreurs.

Malgré ces critiques, un drapeau jaune peut être émis pour l'ensemble de la LOM en raison du signal significatif qui est envoyé par des mesures concrètes en faveur des nouvelles priorités arrêtées.

→ **Drapeau jaune**



Chapitre 3 : Suivi de la mise en œuvre de la loi EGALIM du 30 octobre 2018

par le collectif lyonnais du Pacte civique

Dans son rapport 2018, l'Atelier Démocratie-OCQD a traité, dans le cadre du bilan des 18 premiers mois du quinquennat des politiques agricoles et d'alimentation que le Gouvernement entendait conduire. La présente contribution, élaborée comme l'an passé par le Collectif lyonnais du Pacte civique, assure le suivi précis de ces politiques publiques, notamment de la mise en œuvre de la loi Egalim dont le titre exact est loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

Rappel du calendrier :

- Septembre- décembre 2017 : Etats généraux
- Janvier 2018 : projet de loi
- Octobre 2018 : vote de la loi
- Décembre 2018 : ordonnance sur le seuil de revente à perte applicable à partir du 1^{er} février 2019 à titre expérimental pour 2 ans et ordonnance sur l'encadrement des promotions applicable au 1^{er} janvier 2019 pour une période expérimentale de 2 ans
- Avril 2019 : ordonnance renforçant la lutte contre les prix abusivement bas et contre les attitudes trop agressive de la grande distribution dans ses rapports avec les fournisseurs

Rappel des objectifs de la loi

- ***Améliorer le revenu des agriculteurs***

La loi inverse l'initiative de la construction du prix de vente au profit des producteurs. Pour équilibrer les négociations et rehausser le prix d'achat au producteur il doit être conclu un contrat de vente écrit entre le producteur et le premier acheteur qui doit désormais être précédée d'une proposition de prix faite par le producteur à partir d'indicateurs des coûts de production agricole

Ces indicateurs de référence servent à justifier le prix demandé par les producteurs et à rendre plus difficile sa contestation par les distributeurs. C'est aux organisations interprofessionnelles qu'il revient de les élaborer et de les diffuser.

- ***Promouvoir une alimentation plus saine et plus durable***

Il s'agit d'organiser une transition vers un approvisionnement alimentaire d'une meilleure qualité et davantage respectueuse de l'environnement. La loi instaure l'obligation, à partir de 2022, de servir,

"dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge", des repas qui comprennent une part au moins égale à 50% de produits bénéficiant de labels¹⁰⁵ ou issus des circuits courts et au moins 20% de produits issus de l'agriculture biologique

Un rapport doit être remis en 2020 pour étudier la possibilité d'étendre cette obligation à l'ensemble de la restauration privée.

La loi encourage la lutte contre le gaspillage alimentaire en autorisant la restauration collective et l'industrie alimentaire à faire des dons alimentaires. Dans les restaurants et les débits de boisson, il est possible d'emporter les aliments et les boissons non consommés (autorisation du "doggy-bag").

A compter du 1er janvier 2019, il est interdit de pratiquer des ristournes, des rabais sur les produits phytopharmaceutiques et biocides. A compter du 1er janvier 2021, les activités de vente ou d'application et de conseil à l'utilisation de produits sont incompatibles



Dans le cadre de la protection des abeilles, la loi prohibe "l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits". Les amendements déposés en faveur de l'interdiction du glyphosate ont été rejetés par l'Assemblée

nationale.

ARS Paca

La loi interdit les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe en matière plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires et des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, à compter de 2025. Cette obligation est applicable dans les collectivités territoriales de moins de 2 000 habitants en 2028.

Les bouteilles d'eau plate en plastique, les touillettes et les pailles en plastique sont interdites à compter de 2020 dans le cadre des services de restauration collective¹⁰⁶.

Pour favoriser le bien-être animal, la loi autorise :

- à titre expérimental et pour une durée de deux ans, un dispositif de contrôle par vidéo des postes de saignée et de mise à mort dans les abattoirs volontaires ;
- étend le délit de maltraitance animale en élevage au transport et à l'abattage. Les peines encourues pour ce délit sont doublées ;
- interdit de créer ou de réaménager des élevages de poules pondeuses en cages

Que s'est-il passé après le vote de la loi par le Parlement le 2 octobre 2018

¹⁰⁵ Labels précisés par décret du 23 avril 2019

¹⁰⁶ Rappelons que la loi sur la transition énergétique de 2015 interdit à partir de 2020 la mise à disposition de la vaisselle jetable en plastique et que la loi sur la biodiversité de 2016 interdit à cette même date la mise sur le marché des cotons-tiges plastiques

1. La promulgation des ordonnances le 12 décembre 2018

Le seuil de revente à perte a été relevé de 10% par ordonnance ce qui signifie qu'un distributeur ne peut pas revendre à moins de 10% au-dessus du prix d'achat consenti à son fournisseur auquel s'ajoutent le prix du transport, la taxe sur la valeur ajoutée et d'éventuelles autres taxes.

Les promotions ont été encadrées par ordonnance : les remises sur les produits alimentaires sont plafonnées à 34% de la valeur et les promotions ne peuvent concerner que 25% du volume annuel écoulé par l'enseigne

Saisie pour avis sur l'ordonnance du 12 décembre 2018, l'Autorité de la concurrence a émis un avis très réservé sur le relèvement du seuil de revente à perte et sur l'encadrement des promotions en valeur. Elle a émis un avis défavorable sur l'encadrement des promotions en volume. Globalement, l'Autorité considère que ces dispositifs reposent sur "une élévation des marges de la grande distribution au détriment des consommateurs finaux plutôt que sur une modification de la relation entre producteurs et distributeurs".

1.1 Une loi peut en cacher une autre

A peine votée, certaines dispositions de la loi Egalim étaient remises en cause, illustrant le débat jamais tranché entre protection de l'environnement et impact économique.

La loi Pacte prévoyait dans son article 17 de repousser d'un an (1^{er} janvier 2021 au lieu de 2020) l'interdiction de l'usage des ustensiles plastiques dans la restauration collective inscrite dans la loi Egalim.*

L'article 18 de la même loi souhaitait revoir les règles de production de certains produits pesticides, fongicides ou herbicides qui avaient été inscrites dans la loi Egalim et qui étaient jugées trop contraignante par la profession. Il prévoyait d'autre part de décaler en 2025 au lieu de 2022 l'application de cet article de la loi Egalim

Ces 2 articles ont été censurés par le Conseil Constitutionnel sur saisine des parlementaires socialistes sur motif de « cavalier législatifs ».

1.2 Quelle efficacité de la loi ?

Dans la mesure où la plupart des mesures décidées concernant une alimentation plus saine, et plus durable ne prennent effet qu'à partir de 2020 et au-delà, on ne s'intéressera qu'aux conséquences de la loi Egalim sur les rapports producteurs, industriels, distributeurs et consommateurs.

2. L'évolution des revenus des agriculteurs

Les ministres concernés, le Sénat et l'Assemblée nationale ont chacun de leur côté essayer de tirer un premier bilan de la loi Egalim après les négociations commerciales entre transformateurs et distributeurs qui se sont tenues de fin novembre 2018 à mars 2019.

Pour le gouvernement, le bilan effectué lors de la réunion du 16 avril 2019 confirme une amélioration de la situation du secteur laitier, mais pour les autres secteurs, les progrès sont encore insuffisants au regard des objectifs des Etats généraux de l'alimentation. Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des finances ont insisté sur la nécessité d'aller plus loin, et de poursuivre et multiplier les initiatives visant à garantir une rémunération plus équitable des agriculteurs.

De profondes divergences d'analyse sur les résultats des négociations commerciales sont apparues, les distributeurs saluant *"un état d'esprit beaucoup plus positif"* alors que les fournisseurs dénoncent *"la poursuite de la guerre des prix"*

Ainsi, seule la **Fédération du Commerce et de la Distribution** semble satisfaite. Elle considère que :

- La déflation est quasiment stoppée car s'il y a baisse, elle ne fait que refléter la forte diminution du prix de certaines matières premières en 2018 ;
- Le climat des négociations a été plus apaisé, malgré des demandes d'augmentations initiales de près de 4 %.

Elle récuse d'avance les accusations des autres partenaires en faisant remarquer la quasi-absence de mise en œuvre, dès cette année, de la négociation de premier niveau prévue par la loi EGAlim entre industriels et producteurs, qui aurait dû permettre de mieux prendre en compte les coûts réels de production.

Le principal syndicat de la profession agricole (**la FNSEA**) a dénoncé la poursuite de la guerre des prix dans la grande distribution au détriment des agriculteurs.

Elle demande un renforcement des contrôles *"afin de dénoncer les abus"*. La FNSEA réclame une publication des sanctions et une mise en œuvre du "name and shame" (pointer du doigt publiquement), pour les distributeurs qui ne jouent pas le jeu. Si plusieurs contrats ont été passés dans le secteur laitier entre distributeurs et industriels, la FNSEA estime qu'il s'agit de *"l'arbre qui cache la forêt"*, et estime que ses craintes, exprimées lors d'un point d'étape à Bercy, à propos de la viande et des céréales, se sont vérifiées

La **Confédération Paysanne** a constaté sur le terrain qu'à rebours de ces promesses, les prix de revient calculés par les organisations de producteurs n'ont jamais été pris en compte par la distribution ou l'industrie. Les producteurs ont subi au contraire un durcissement des négociations qui se traduit pour certaines productions par des prix d'achat encore en-dessous des prix de revient. Ainsi, la viande est achetée 14 % en dessous du prix de production. En fruits et légumes, la grande distribution, profitant de la concurrence avec les productions importées bien moins cher, impose des tarifs inférieurs de 8 % au prix de revient pour les abricots, de 9 % pour les pêches blanches et de 3 % pour les tomates rondes bio.

Le bilan de l'Institut de Liaisons et d'Etudes des **Industries de Consommation** (ILEC), une organisation professionnelle qui regroupe 80 entreprises fabriquant des produits de marque de grande consommation, est plutôt pessimiste.

En 2019 les baisses de prix d'achat ont concerné les trois quarts des produits alimentaires, la baisse moyenne s'établissant à 1,2%. Selon les estimations de l'ILEC, hors baisses objectives de coûts de matières, en 2019 les producteurs devraient perdre 200 millions d'euros par rapport à 2018.

L'**Association Nationale des Industries Alimentaires** (ANIA) estime que l'objectif de recréer de la valeur est loin d'avoir été atteint. D'après son observatoire des négociations commerciales :

- 96% des entreprises sondées estiment que la situation avec leurs clients de la grande distribution n'est pas meilleure, voire s'est dégradée, par rapport à l'an passé,
- 77% des entreprises témoignent de demandes de baisses de prix systématiques
- 71% des entreprises qui ont formulé des demandes de hausses de prix justifiées par des hausses de coûts de matières premières agricoles déclarent que ces demandes n'ont pas été prises en compte.

Côté bio, le **SYNABIO** constate que la grande distribution met ses fournisseurs bio sous forte pression et déplore la guerre des prix toujours en cours. Selon la première édition de l'observatoire des négociations commerciales du SYNABIO, cette pression s'exerce d'abord sur les tarifs : 28% des entreprises bio se sont vu réclamer une baisse de tarif avant toute discussion, et 40% à l'issue des premiers rounds de négociation.

A ce jour, le rééquilibrage du rapport de force en faveur des agriculteurs que la loi EGalim devait susciter ne semble donc pas effectif.

3. L'impact des ordonnances sur la revente à perte et les promotions

Selon le ministère de l'agriculture, l'élévation du seuil de revente à pertedevait permettre au distributeur de *"rééquilibrer ses marges sur l'ensemble des produits alimentaires vendus en rayon, et ainsi de redonner de la valeur et du prix aux productions agricoles"*.

Le raisonnement était simple : la « revente à perte » vise particulièrement les produits "d'appel". Ce sont des produits que les consommateurs achètent souvent, sur lesquels les distributeurs font une marge très faible, voire nulle (c'est le cas par exemple de la bouteille de Coca-Cola, la boîte de Nutella). Cette guerre des prix sur les produits d'appel est permise par des marges importantes réalisées sur les autres produits alimentaires, et notamment les produits agricoles (fruits et légumes frais par exemple). Ces derniers sont alors relativement plus chers que les autres produits alimentaires. Rehausser le seuil de revente à perte devait donc permettre de réduire la marge sur les produits alimentaires au profit du consommateur ou du producteur.

Or on constate une accélération de la hausse des prix alimentaires (hors produits frais, ceux-ci n'étant pas visés par la loi "Alimentation") notamment pour les alcools de bouche : + 3,2 % sur un an, les eaux minérales et les boissons sans alcool : (+ 6% par rapport à février 2018) et les huiles et les graisses.

Les consommateurs ne semblent donc pas avoir profité de la loi Egalim, comme le pronostiquaient les associations de consommateurs.

D'autre part, le seuil de **revente** à perte ne concerne pas le seuil de **vente** à perte. Les marques distribuées directement par la grande distribution (MDD) ne sont donc pas soumises à ces dispositions. Or les MDD concernent 65 % de la viande hachée, 56,5 % de l'emmental, 48 % des yaourts nature. Les distributeurs ont donc tendance à développer leur linéaire de MDD dans leur rayon, certes au profit des PME qui fabriquent ces produits mais qui, en retour, vont subir de plus en plus la pression à la baisse des prix qu'exige la grande distribution. Pas sûr qu'à terme elles soient gagnantes.

En matière d'encadrement des promotions, les géants de l'industrie alimentaires ne se plaignent pas des nouvelles règles du jeu, et certains s'en réjouissent. En revanche, certaines PME souffrent, avec des baisses de chiffre d'affaires de 10 % à 30 %... car ces entreprises dépendent fortement de ces opérations commerciales pour se faire connaître. D'autre part les PME qui vendent des produits de fête donc saisonniers et qui avaient l'habitude de faire des promotions à ces périodes sont fragilisées par la limite de 25%

Encadrer les promotions pour mieux rémunérer les producteurs : c'était l'objectif affiché par la loi. Aujourd'hui, elle pourrait avoir l'effet inverse, en fragilisant les ventes très saisonnières de produits de fête.

Conclusion

Un an après la promulgation de la loi, les bénéfices attendus ne sont pas d'actualité. La rémunération des agriculteurs a peu changé ; la grande distribution est toujours en position de force.

Le supplément de marge donné à la grande distribution ne profite pas en bout de chaîne aux producteurs. Les ordonnances ont été promulguées pour 2 ans. Attendons le bilan.

Au vu de ce bilan, le Pacte civique aimerait être optimiste et penser qu'avec le temps, les objectifs assignés à la loi Egalim seront réalisés. Cependant, on peut craindre une aggravation de la crise agricole avec un monde paysan soumis d'une part à des injonctions de protection de l'environnement, pourtant légitimes du point de vue de la sécurité des personnes et d'autre part, à des prix de vente ne couvrant pas leurs charges.

Parce que de nombreux délais de mise en œuvre ont été systématiquement allongés, nous discernons un :

→ **Drapeau orange** 

Chapitre 4 : Suivi de la loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, dite loi « Territoires zéro chômeurs de longue durée »

La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée a fait l'objet d'une analyse dans le rapport de l'OCQD 2017 (p. 47 à 64) et d'un premier suivi dans le rapport 2018 (p. 109 à 112). Il a paru nécessaire de poursuivre ce suivi cette année tant l'expérimentation est prometteuse. Cependant son extension, à défaut de sa généralisation, a suscité des interrogations sur lesquelles le Pacte civique se devait de revenir.

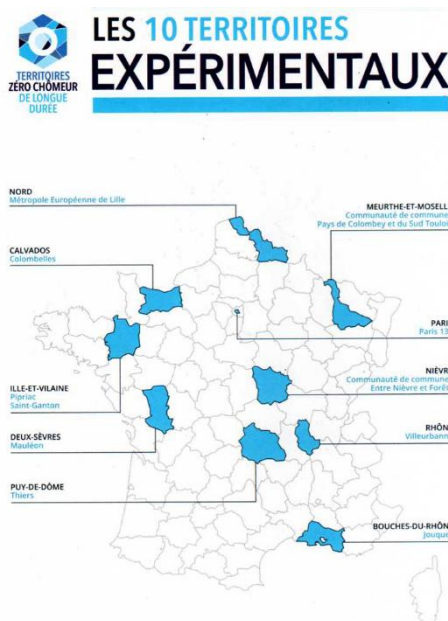
Rappelons que l'expérimentation a débuté concrètement début 2017 et qu'elle a consisté à mettre en place sur dix territoires des « Entreprises à But d'Emplois : EBE » dont l'objectif à terme est de redonner un CDI à tous ceux qui ont été durablement privés d'emploi.

1. Les premiers résultats

Par rapport aux méthodes précédemment mises en œuvre au profit des chômeurs de longue durée, cette approche est réellement novatrice. Dans sa méthode d'abord, puisqu'elle vise à la création d'emplois supplémentaires, utiles et non concurrents avec d'autres emplois déjà existants en s'appuyant sur les dynamiques économiques et de solidarité sous-jacentes au sein des territoires ;

Dans son financement ensuite puisqu'elle se base sur l'activation de dépenses « passives » c'est-à-dire des économies générées par le retour à l'emploi de ces Personnes Privées durablement d'emploi : les Personnes Privées durablement d'emploi les « PPDE ».

En tout juste deux ans, les premiers résultats sont déjà là. Sur les 10 territoires concernés, les 13 « EBE » créées ont permis de remobiliser vers l'emploi 1200 personnes dont 900 embauchées en CDI et temps choisi par elles en fonction de leurs disponibilités.



→ Drapeau vert



2. Trois rapports pour une extension en question

La démarche « Territoire zéro chômeurs de longue durée » a déjà montré sa pertinence. Elle fait toutefois l'objet au moment de l'annonce par le gouvernement de son extension prochaine à de nouveaux territoires tout comme de sa poursuite sur les zones déjà retenues, de plusieurs analyses contradictoires sur les gains (rentrées de cotisation, de taxes, meilleure intégration sociale des familles, ...) et économies générées (de prestations sociales, moindres indemnités chômage, ...) que cette expérimentation a déjà permis de réaliser.

C'est ainsi que trois rapports ont été conjointement publiés le 25 novembre 2019 celui du comité scientifique d'évaluation, celui de l'IGF-IGAS ainsi que celui préparé par l'association Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD).

On retiendra de ces trois rapports :

- La poursuite et l'extension de l'expérimentation sont actées par tous les rapports ;
- Ces rapports valident l'impact positif au niveau humain comme financier de cette expérimentation tant pour les personnes concernées que pour les collectivités où elle se déroule.
- En revanche, le rapport public de l'IGF-IGAS n'est fondé que sur des données administratives. Il ne prend donc en compte que très indirectement les personnes que les séances de porte à porte ont permis de localiser mais qui n'étaient pas inscrits à Pôle emploi ou au RSA. Or, celles-ci sont exclues de fait du marché du travail pour des raisons variées. Elles représentent environ 46% des effectifs du dispositif TZCLD et ont toute légitimité à y être ;
- Puisque ces personnes sortaient des radars sociaux, le rapport IGF-IGAS refusent de les comptabiliser car par définition, elles ne représentaient pas jusqu'à présent, une dépense pour les finances publiques! Cette approche apparaît comme volontairement étroitement comptable et ne tient pas compte d'externalités positives sous la forme de coûts évités au titre de l'éducation, la protection de l'enfance, la santé par exemple, au profit de ces personnes qui sont réintégrées dans le tissu économique et social grâce à cette expérimentation;
- De même, le rapport de l'inspection ignore l'apport des dynamiques de coopération territoriales permises par le dispositif comme la mise en évidence puis la couverture par les EBE de besoins sociaux précédemment non couverts.

→ Drapeau jaune



Les perspectives

Aujourd'hui, un document commun avec les services du ministère a été préparé afin d'aplanir les divergences. Il est vrai que tenter de mesurer quantitativement des avantages dont beaucoup sont

avant tout qualitatifs (plus forte confiance en soi, meilleure intégration au sein du tissu social environnant, fierté des enfants de voir leurs parents repartir travailler, amélioration de l'état psychique,) est une gageure même si tous ces aspects ont forcément des répercussions en termes de santé, d'intégration scolaire des enfants ou encore de consommation des familles.

Par ailleurs, pour clarifier plus précisément leurs souhaits, l'équipe dirigeante de l'association TZCLD a rédigé une avant-proposition de loi, de décret et de cahier des charges pour permettre de mettre à plat tous les aspects qui lui paraissent incontournables lors de la phase 2 de cette expérimentation.

En termes de qualité du dialogue démocratique, on peut noter qu'en dehors des divergences techniques sur la transformation en gain financier d'améliorations avant tout humaines et de réintégration de familles jusqu'alors exclues par le chômage, on peut se féliciter de constater après quelques réticences au départ, l'acceptation des services des ministères concernés de rentrer dans un dialogue de fond qui pourtant renverse complètement l'approche du haut vers le bas qui leur est familière. Toutefois, il faut rester vigilant sur l'évolution de ces bonnes intentions pour conforter le vote dans les mois qui viennent d'une proposition de lois consolidant la loi actuelle et permettant l'extension de ses dispositions à une cinquantaine de territoires.

→ **Drapeau jaune**



CONCLUSION GENERALE

En ce début 2020, au moment où il achève la mise au point de son rapport annuel 2019, l'Atelier Démocratie-OCQD est parfaitement conscient que d'autres sujets que ceux traités dans ce document sont sur le devant de la scène. La réforme des retraites, la démocratie locale à l'aune du renouvellement municipal, l'aboutissement de la Convention citoyenne sur le climat en sont des exemples marquants. L'atelier du Pacte civique a l'intime conviction que les sujets qu'il étudiera en 2020 poseront des questionnements et enjeux comparables à ceux rencontrés en 2019. Car au fond, ce rapport l'a bien montré, le poids de la défiance est lourd et le prix de la confiance est élevé. Et pourtant, face à cette situation, avons-nous d'autre choix que de tout faire pour enrayer la défiance et restaurer la confiance?

La tâche est immense. Mais ce n'est certainement pas le moment de baisser les bras même si la période est singulièrement difficile : réchauffement climatique, migrations, radicalisation, terrorisme, cyber-insécurité, pandémie ... Face au retour du tragique en politique, particulièrement perceptible sur la scène internationale, face aux populistes de tous ordres, aux déclinistes de tout poil, au fatalisme ambiant, sachons nous mobiliser calmement, avec ordre et méthode, en répondant de manière cohérente et globale, aux trois crises analysées dans le rapport : crise environnementale de survie de la planète et crise démocratique de la représentation et de la prise de décision juste, crise sociale de pouvoir d'achat et de pouvoir de vivre.

Le prix de la confiance, c'est d'écouter et de prendre au sérieux les doléances et les propositions des citoyens, qu'elles s'expriment en pure protestation revendicative ou en participation constructive. La mise en œuvre de pratiques démocratiques innovantes et mieux partagées entre élus et citoyens est la mère des solutions. Des comportements individuels et collectifs plus sobres et plus responsables doivent les accompagner. Le retour de la confiance est à ce prix.

**

*

ANNEXE

Méthodologie des drapeaux

Éléments méthodologiques pour l'évaluation de la qualité démocratique d'un processus public

Objectifs poursuivis

Cette note présente la méthodologie mise en place par l'Atelier Démocratie-Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) pour apprécier le caractère démocratique d'un processus public.

Cette méthodologie, déjà pratiquée par l'OCQD, avait été formalisée dans le cadre de processus décisionnels (par exemple élaboration d'une loi, établissement d'un budget), mais peut être utilisée dans de nombreux autres processus publics, notamment celui d'une consultation de grande ampleur). La méthode est assortie d'une présentation visuelle : des drapeaux de couleur.

La critérisation

L'idée est d'examiner le processus sous l'angle de la *qualité démocratique*, en évitant de porter, d'emblée, un jugement sur des éléments d'opportunité politique du processus ou l'appréciation de fond sur son résultat.

Les deux aspects sont parfois étroitement imbriqués et la distinction est difficile à opérer. Mais les seules remarques sur le fond que se permet l'OCQD se limitent à celles dont la référence se trouve dans les grands principes de la République, ou dans les orientations fondamentales du Pacte Civique (justice, fraternité, créativité, sobriété)

En conséquence, l'appréciation porte principalement sur la **conformité aux engagements** du décideur, la **qualité de la préparation** des décisions, l'**honnêteté de la concertation**, la **clarté de la communication** et la **sincérité de l'évaluation** interne du décideur (lorsque l'examen du processus est suffisamment décalé pour inclure cette évaluation).

On notera que l'OCQD effectue une évaluation « brute » ou « de première analyse », notamment parce qu'elle ne comporte pas de recul temporel et qu'elle ne prend pas en compte des comparaisons avec d'autres processus du même domaine.

Pourquoi cette méthode ?

L'examen du processus s'accompagne de considérants argumentés et comporte une brève conclusion synthétique. Un même sujet peut donner lieu à l'examen de plusieurs processus (ex : le Grand débat national ou la loi sur la transition énergétique) et être ainsi découpés en plusieurs étapes qui feront l'objet chacune d'une évaluation. Dès lors il doit pouvoir être possible de comparer les différentes appréciations qu'elles ont pu susciter et qui ne sont pas forcément identiques.

Le plus simple pour une telle comparaison est d'associer à chaque étape évaluée ce que nous appelons une « *notation drapeau* ». Celle-ci représente et symbolise la qualité observée sur une

échelle comportant un nombre limité de niveaux – quatre dans notre choix. A chaque niveau correspond **un signal visuel fort** qui manifeste et résume l'opinion issue de cet examen :

- drapeau **vert** : **satisfaisant, voire très satisfaisant**
- drapeau **jaune**: **globalement satisfaisant mais des réserves**
- drapeau **orange**: **insatisfaisant, avec néanmoins des éléments positifs**
- drapeau **rouge**: **franchement insatisfaisant, voire détestable**

Le visuel n'est pas l'essentiel de la méthode mais il n'est pas non plus un « gadget » car il assure une expression simple et directe de la qualité démocratique qui repose aussi largement sur un « ressenti ».

Pourquoi quatre drapeaux ?

C'est en fait un double choix qui repose sur les raisons suivantes :

Choix n° 1 : nombre pair ou impair de notations drapeau. C'est une question sensible qui a donné lieu à débat. La raison majeure de faire le choix d'un nombre **pair** de notations est d'obliger à trancher en empêchant le confort d'une notation médiane neutre. C'est le choix pragmatique de l'OCQD.

Choix n° 2 : nombre exact de notations 2 ou 4 ou 6 ou plus. C'est de même une question souvent débattue, et les réponses peuvent également varier. Se limiter à 2 notations est à l'évidence trop brutal et ne permet aucune nuance. À l'inverse, en l'absence de toute procédure d'utilisation de la notation pour un « retour » vers les responsables de la procédure évaluée, 6 notations (ou plus) se révèle trop compliqué sans apporter à l'expérience des nuances pertinentes. Il reste donc à prendre 4 notations.

Quelques éléments de méthode de l'appréciation

Les éléments figurant ci-dessous ont été élaborés dans l'optique de l'évaluation d'un processus décisionnel. Ils doivent être transposés dans le cas, par exemple, d'un processus participatif.

1. Découpage du processus global

Chaque situation de processus rentre dans une catégorie générale : élaboration d'une loi, application d'un règlement nouveau ou modifié, mise en place d'une nouvelle organisation, mise en œuvre d'une consultation, etc.

Dans chacune de ces catégories, il existe un modèle général, à corriger éventuellement pour l'adapter à un contexte spécifique. La première phase méthodologique de la notation consiste à **découper en étapes** la version idéale du processus qui sera noté. Le plus souvent ces étapes s'ordonneront de façon chronologique, mais il peut arriver que certaines soient plus ou moins déconnectées du planning chronologique, ce n'est en rien une gêne conceptuelle.

Pour chacune des étapes du processus idéal, il faut **identifier la ou les tâches** à accomplir (élaboration de documents, réunions de concertation, diffusion d'informations, pédagogie du processus, etc.) Et pour chacune de ces tâches il faut **identifier les acteurs**, internes ou externes, l'un d'entre eux étant le "pilote" de l'étape (le même pour toute l'étape), et enfin **identifier les critères de qualité démocratique** sur lesquels sera basée la notation. Il est bien clair que le niveau de détail de cette phase de découpage et d'identification est laissé à l'appréciation du responsable de

la notation.

Il est difficile de donner une liste de critères de qualités démocratiques utilisables de façon universelle. On peut néanmoins proposer :

- étude d'impact préalable, préparation en amont du processus,
- respect par les différents acteurs de la "règle du jeu" du déroulement du processus telle qu'elle était définie au départ (et en principe connue de tous) – cet item pouvant être éventuellement décliné selon les contextes des étapes successives,
- adéquation des débats et des concertations à l'importance des enjeux,
- lorsque le résultat du processus implique un "public" concerné d'une manière ou d'une autre, *participant au processus*, modalités de prise en compte des souhaits de ce public et de ses réactions,
- lorsque le résultat du processus implique un "public" concerné d'une manière ou d'une autre, mais *non participant au processus*, modalités d'information de ce public,
- existence, parfois souhaitable, d'un « tiers garant »

2. Préparation du document de justification

Une fois le découpage et l'identification effectués, il faut préparer le document "de justification" où seront consignées les appréciations par étape, tâche et critère, dont l'ensemble permettra d'établir la notation. La première version de ce document doit être établie avant toute observation du processus et tout relevé d'appréciation

3. Parcellisation de la notation

Quel que soit le détail des appréciations par étape, tâche et critère, le processus examiné doit être organisé en un nombre limité de parcelles qui seules donneront lieu à notation. Ce choix est laissé à l'initiative du responsable de la notation en fonction des objectifs qui sont fixés à celle-ci. Il faut néanmoins signaler qu'une unique notation globale du processus, souvent possible, n'est pas souhaitable lorsque celui-ci est déterminé par des spécificités bien identifiées. L'exemple typique est l'élaboration d'une loi, où il ne faut pas mélanger dans l'appréciation la partie conduite par le gouvernement et le ministère, les débats et les scrutins des assemblées, les réactions des syndicats, et l'information diffusée par les médias. On pourrait prendre aussi l'exemple d'un décret relatif à l'urbanisme ou encore d'une concertation syndicale.

4. Observation du processus réel

Qu'observe-t-on ? Le processus lui-même ? Mais en général l'observation est *ex post*. Le plus souvent un document retrace les résultats de l'action entreprise. Il peut y avoir plusieurs documents qui traduisent des résultats différents, parfois contradictoires ou concurrents. Se pose alors la question des sources des documents, de leur fiabilité. Y a-t-il des interviews à réaliser des rencontres à organiser ? Comment est assurée la confrontation des points de vue contradictoires ?

5. Élaboration de la notation

Le principe

Il y a deux manières de faire. La première est de "regarder" les appréciations du document de

justification et d'en déduire une notation drapeau *intuitive*. La seconde est de *traduire* les appréciations du document de justification *en notes*, d'en faire la somme et d'utiliser un barème pour convertir la note totale en notation drapeau.

La notation drapeau intuitive

Il faut effectuer deux dichotomies successives.

La première consiste à décider si on est du "côté satisfaisant" (drapeau vert ou jaune), ou si on est du "côté insatisfaisant" (drapeau orange ou rouge).

Cette première dichotomie étant faite, il faut ensuite décider entre "très" (satisfaisant ou insatisfaisant) et "plutôt" (satisfaisant ou insatisfaisant) sans perdre de vue que "très satisfaisant" ne signifie pas "absolument parfait", et que "très insatisfaisant" ne signifie pas "détestable en tout" – le lecteur devant être très clairement averti de la signification des quatre niveaux.

Cette notation « intuitive » a ses limites, qui sont celles de la subjectivité (néanmoins bridée par l'obligation de mettre par écrit des considérants argumentés), mais elle a aussi ses avantages car elle laisse place à l'appréciation du « ressenti » émanant des multiples acteurs et parties prenantes du processus.

La notation par addition de notes partielles

L'utilisation de notes partielles pour obtenir la notation drapeau est une opération lourde qui ne peut être utilisée qu'exceptionnellement. La méthodologie est pilotée par des considérations de statistique mathématique (la contrainte est d'éviter à la fois un tassement sur les deux drapeaux centraux et une dispersion sur les deux seuls drapeaux extrêmes).

L'idée générale est que 0 est la note moyenne et que chaque note partielle entraîne vers le positif ou le négatif. Les notes partielles sont -2 , -1 , 0 , 1 et 2 (l'utilisation ici d'un nombre impair de notes n'a pas les conséquences pernicieuses que nous avons voulu éviter pour la notation globale). Compte tenu du caractère en partie subjectif de chaque appréciation et donc de chaque note partielle, une échelle plus étendue n'ajouterait rien à la qualité de la notation. Un point très important est de ne pas hésiter à mettre -2 ou 2 (cf. la remarque plus haut sur "très bon" et "très mauvais"). On se retrouve finalement avec n notes, un intervalle théorique entre $-2n$ et $2n$, et la somme S des notes mises. L'analyse statistique des notes partielles et des considérations probabilistes déterminent les quatre "zones drapeaux" de l'intervalle $[-2n, 2n]$.

La confrontation éventuelle des deux façons de noter

Dans les situations les plus sensibles, on peut utiliser successivement les deux façons de noter. Si elles aboutissent à la même note, celle-ci sera la note définitive. Si les notes sont différentes, il faut - et cela sera chaque fois un cas particulier à traiter de façon spécifique - reprendre chaque élément (appréciations qualitatives, notation drapeau intuitive) et décider de quel côté on fait basculer la notation définitive. Il y a certes toujours une part de subjectivité mais cela n'a rien de condamnable, si cette subjectivité est convenablement encadrée, comme le prévoit notre méthodologie.



Délibération de la Convention Citoyenne sur le Climat

Ce rapport 2019 de l'Atelier Démocratie – Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique (OCQD) – du Pacte civique conforte la conviction qu'en démocratie « **observer, c'est déjà agir** ». De plus, discerner c'est donner la clé de l'action juste. La démocratie est une pratique difficile qui s'appuie sur des institutions mais aussi sur des comportements et des grilles d'analyse partagés. Les observations du Pacte civique notamment sur le mouvement des **Gilets jaunes** et du **Grand débat national** veulent contribuer à améliorer la qualité de la vie démocratique du pays.

Au moment où ce rapport est publié, la crise sanitaire du Covid-19 frappe durement notre pays et la planète toute entière. Le Pacte civique constate que **la pandémie dit beaucoup de l'état de notre société et du monde**. Ce sera, assurément, l'objet de nos observations en 2020.

Le Pacte civique, 250bis Boulevard Saint-Germain, 75007, Paris. <http://www.pacte-civique.org/>