

De la crise sociale et environnementale... ... au pacte civique



De la crise sociale et environnementale... ... au pacte civique

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

animé par Jacky Richard,
assisté par Charles Cusseau,

composé de
Claude Bertrand,
Patrice Bony,
Alexis Chéron,
Jean-Claude Devèze,
François Dress,
Nelly Fesseau,
Bénédicte Fumey,
Clothilde Jumeaux,
Anne Hélène Le Guennec,
Marcel Lepetit,
Christine de Mariz
Yannick Moreau,
Martine Parant,
Monika Sander,
Jacques Remond.

Rapport adopté
par la Coordination générale du Pacte civique
le 16 janvier 2019

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
RESUME	9
INTRODUCTION	12
PARTIE 1	14
BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT SOUS LE PRISME DU BUDGET DE LA NATION (ETAT ET SECURITE SOCIALE) POUR 2019	14
<i>I. L'élaboration du budget 2019 : révélateur des choix politiques du Gouvernement</i>	<i>15</i>
I-1. Sincère ?	17
I-2. Juste ?	23
<i>II. Quel jugement sur les mesures d'urgence en réponse au mouvement dit des « gilets jaunes » ?</i>	<i>30</i>
2.1. Les mesures et leur appréciation par le Pacte civique	30
2.2. Le financement des mesures	34
PARTIE 2	36
BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT : LES POLITIQUES DE MOBILITE	36
<i>I. Les priorités affichées du quinquennat</i>	<i>36</i>
<i>II. La méthode et le calendrier du gouvernement</i>	<i>37</i>
<i>III. Les Assises nationales de la mobilité</i>	<i>37</i>
<i>IV. les projets d'infrastructures</i>	<i>38</i>
<i>V. La réforme du ferroviaire et sa contestation</i>	<i>42</i>
5-1 Le rapport Spinetta	42
5-2 Le projet de loi « Pour un nouveau pacte ferroviaire »	46
5-3 Le Plan stratégique de la SNCF.....	47
5-4 La mobilisation des syndicats de cheminots et l'attitude du gouvernement	47
5-5 Le projet de loi devant le Parlement	49
5-6 La grève des cheminots, l'attitude des syndicats et les réactions des usagers.....	49
5-7 La reprise de la dette par l'Etat et une évolution du modèle économique ferroviaire	51
5-8 Les enjeux de la convention collective de branche	51
<i>VI. L'appréciation de la qualité démocratique</i>	<i>53</i>

6.1. La logique des réformes engagées et leur mise en œuvre.....	53
6-2 Les Assises nationales de la mobilité : un ensemble de propositions émanant des acteurs de la mobilité qui demande à aboutir.....	54
6-3 La gestion d'un conflit social long à la SNCF.....	56
VII. Le devenir de la loi d'orientation des mobilités (LOM).....	58
PARTIE 3.....	61
BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT : LA POLITIQUE ENERGETIQUE.....	61
<i>I. Le programme de campagne d'Emmanuel Macron</i>	<i>61</i>
<i>II. Rapide retour sur la loi de transition énergétique de 2015.....</i>	<i>63</i>
2.1 - Les objectifs généraux.....	63
2.2 - Les objectifs chiffrés.....	63
2.3 - La stratégie nationale bas carbone : SNBC	64
2.4 - La programmation pluriannuelle de l'énergie : PPE	64
<i>III. Les principales actions engagées.....</i>	<i>64</i>
3.1 - Le Plan climat.....	64
3.2 – La fiscalité carbone	66
3.3 - Le Plan de rénovation énergétique des bâtiments.....	67
3.4- Autres actions	68
3.5 - Le Débat Public pour la PPE 2018	69
3.6 – PPE 2018-2028 (version présentée par le Président de La République le 27 novembre 2018)	74
<i>IV. Les résultats à fin 2017</i>	<i>79</i>
4.1 - Emissions de GES	79
4.2 - Analyse de la production électrique.....	80
4.3 - Pourquoi ces mauvais résultats ?.....	81
<i>V. Le contexte politico-médiatique.....</i>	<i>81</i>
5.1 – Une communication surtout orientée vers l'international.....	82
5.2 – Une action peu visible.....	82
5.3 – Quelques séquences marquantes.....	82
<i>VI. Conclusions</i>	<i>84</i>
6.1 – Sur le fond.....	84
6.2 - Et la qualité démocratique ?	85
PARTIE 4	88
BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT : LES POLITIQUES AGRICOLE ET ALIMENTAIRE AU SERVICE D'UNE ALIMENTATION SAIN ET DURABLE	88
<i>I. Les Etats généraux de l'alimentation.....</i>	<i>89</i>

I.1 La consultation publique	90
I.2. Premier chantier : la création et la répartition de la valeur.....	90
I.3. Deuxième chantier : une alimentation saine, durable et accessible à tous	94
I.4. Le discours de clôture des Etats Généraux de l'Alimentation par Edouard Philippe	96
II. Les suites des Etats généraux de l'alimentation : la charte et la loi.....	99
II.1 La charte d'engagement pour une relance de la création de valeur et pour son équitable répartition au sein des filières agroalimentaires françaises	99
II.2 Le projet de loi	100
II. 3 Les débats parlementaires	102
II.4 La loi	106
III. Evaluation de la qualité démocratique du processus.....	107
III.1 Conformité avec les promesses faites au cours de la campagne présidentielle	107
III.2 Qualité démocratique du processus	108
PARTIE 5	111
NOTRE DAME DES LANDES, ET APRES.... ?	111
<i>Introduction.....</i>	<i>111</i>
<i>I - La réaffectation des terres de la Zad : un enjeu majeur.....</i>	<i>111</i>
<i>II - Les solutions à trouver pour une extension de l'aéroport de Nantes-Atlantique.....</i>	<i>118</i>
<i>III - L'évolution souhaitable du transport aérien.....</i>	<i>123</i>
<i>IV - Le scrutin comme outil démocratique ?</i>	<i>129</i>
PARTIE 6.....	139
OBSERVATION DE LA DEMARCHE «TERRITOIRES ZERO CHOMEUR DE LONGUE DUREE » : UNE AVENTURE CITOYENNE ET DEMOCRATIQUE...QUI CONTINUE !.....	139
<i>I. Que s'est-il passé depuis ?.....</i>	<i>139</i>
<i>II. Pour la préparation d'une seconde étape d'expérimentation</i>	<i>140</i>
Démarche citoyenne.....	140
Résultats.....	141
Conclusion	141
PARTIE 7.....	144
LA DEFIANCE INVERSEE.....	144
<i>I – Introduction.....</i>	<i>144</i>
I.1. Pourquoi parler de défiance "inversée" ?.....	144
I.2. Un vaste sujet.....	145
I.3. Enjeux	147

<i>II – Les constats de la défiance inversée.....</i>	148
2.1 La défiance inversée quotidienne.....	148
2.2. La défiance inversée institutionnelle	154
<i>III – Rétablir la confiance.....</i>	157
3.1. des réponses institutionnelles.....	157
3.2. des initiatives	160
IV- Conclusion	165
Conclusion générale	171

AVANT-PROPOS

L'Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) est heureux de présenter son sixième rapport annuel.

L'Observatoire est désormais inséré dans l'atelier « Démocratie-OCQD », l'un des cinq ateliers¹ qui structurent l'activité du Pacte civique.

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 2017 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 2018 conforte et amplifie cette démarche.

¹ Les quatre autres sont les ateliers Emploi, Europe, Fraternité et Sobriété

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

→ **Drapeau vert**

- **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 !

Jean-Baptiste de Foucauld et Pierre Guilhaume

Coordonnateurs du Pacte civique

Jacky Richard

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

RESUME

Le rapport 2018 de l'Atelier « Démocratie-Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique » du *Pacte civique* s'est attaché à établir une évaluation de politiques publiques qui ont marqué les 12 derniers mois. Le choix du champ de ses investigations a été guidé par les préoccupations des Français et par les domaines qui, de surcroît, étaient particulièrement emblématiques de « la méthode Macron ». L'atelier s'est livré à un bilan des 18 premiers mois du quinquennat, approfondissant le travail esquissé l'an passé selon la méthodologie qu'il avait mise au point et aboutissant à l'attribution de drapeaux verts, jaunes, orangés ou rouges pour jauger les politiques publiques engagées.

Sur le bilan des 18 premiers mois du quinquennat sous le prisme du budget de la nation (Etat et sécurité sociale) pour 2019, la conclusion de l'OCQD est que l'ensemble des mesures budgétaires qui semble illustrer le deux branches du « en même temps » d'Emmanuel Macron : « libérer l'économie et protéger les Français », paraît optiquement équilibré. Cependant, si l'on met en perspective les mesures fiscales et sociales de la loi de finances 2018 et du PLF 2019, le point de vue est sensiblement différent. Le Budget 2019 a du mal à mettre en œuvre la deuxième branche du « en même temps ».

Si deux des quatre valeurs prônées par le Pacte civique, celles de créativité et de sobriété, peuvent trouver des échos positifs dans ce projet de loi de finances, celles de justice et de fraternité n'y trouvent pas réellement leur compte malgré les mesures d'urgence annoncées la 10 décembre 2018 en réponse au mouvement des « gilets jaunes ».

L'examen des politiques de mobilités, de la politique énergétique et des politiques agricole et alimentaire débouche sur un bilan mitigé fait d'orientations générales intéressantes, de résultats faibles et ponctués de quelques décisions franchement critiquables.

Il s'est aussi appuyé sur les observations des collectifs locaux du Pacte civique, notamment celles du collectif nantais consacré à **l'après Notre-Dame des Landes**. Après la décision d'abandon du projet d'aéroport, officialisée par le Premier ministre en janvier 2018, on pouvait croire qu'une page était tournée et qu'une période plus sereine se dessinait. Rien n'est moins sûr aujourd'hui car quatre questions au moins restent en suspens : la réaffectation des terres de NDDL, le réaménagement de l'actuel aéroport de Nantes-Atlantique, plus globalement, l'évolution souhaitable du transport aérien en France et enfin « la plaie ouverte » de la question de la qualité démocratique à la fois des débats entourant ces types d'aménagement et des décisions prises au final.

L'Atelier s'est fixé une sorte d'obligation morale en observant le prolongement de la démarche exemplaire «**territoires zéro chômeur de longue durée** » : une aventure citoyenne et démocratique...qui continue. Il s'agit d'un « devoir de suite » de l'observation détaillée, publiée dans le rapport 2017. L'engagement du Président de la République en faveur du projet est une bonne nouvelle. Nous pensons cependant que la vigilance est de mise.

INTRODUCTION

En 2018, l'Atelier « Démocratie-Observatoire citoyen de la qualité démocratique » s'était donné deux priorités.

En premier lieu, il tenait à poursuivre le travail esquissé l'an passé consacré au bilan des six premiers mois du quinquennat. Disposant d'une meilleure profondeur temporelle, il s'est attaché à établir **le bilan des 18 premiers mois de la présidence d'E. Macron** selon la méthodologie qu'il avait mise au point et aboutissant à l'attribution de **drapeaux verts, jaunes, orangés ou rouges** pour jauger les politiques publiques engagées. 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.

L'action du gouvernement a été, au cours de l'année 2018, foisonnante. Le vent de la réforme a bousculé pratiquement toutes les politiques à l'exception, peut-être, de celles des services publics, de la fonction publique et des retraites. Le mouvement s'est fait avec une certaine précipitation laissant peu de place à la concertation et au débat public. Dans ce contexte, l'Atelier a choisi de traiter quatre thèmes qui correspondaient clairement aux préoccupations des Français et qui, de surcroît, étaient particulièrement emblématiques de la méthode Macron :

- le budget de la Nation (Etat et Sécurité sociale) pour 2019 est-il sincère, est-il juste ?
- les politiques de mobilités : entre « assises » et loi d'orientation ;
- la politique énergétique : quelle trajectoire ?
- les politiques agricole et alimentaire au service d'une alimentation saine et durable.

L'Atelier « Démocratie-OCQD » (ADO) tenait aussi à revenir sur ce qui restera un épisode douloureux de la démocratie et de la décision publique : les vicissitudes puis l'abandon du projet de l'aéroport sur le site de Notre Dame des Landes qu'il a intitulé « **Notre Dame des Landes, et après.... ?** »

De plus, l'Atelier s'était fixé une sorte d'obligation morale en observant le prolongement de la démarche exemplaire «**territoires zéro chômeur de longue durée** » : une aventure citoyenne et démocratique...qui continue. La courte contribution au rapport 2018 se veut un « devoir de suite » de l'observation détaillée, publiée dans le rapport 2017.

Enfin, un groupe de travail de l'Atelier s'est attelé à un travail original. Dans son rapport 2017, l'OCQD s'était attaché à analyser la problématique de la défiance du citoyen et de l'utilisateur envers les institutions. A cette occasion, il avait constaté, non sans surprise et tristesse, qu'il existe également **une défiance des administrations et institutions envers les usagers-citoyens**. Cette

défiance "inversée" qui n'avait pu être analysée dans le rapport de l'an passé, représente un phénomène majeur qui méritait de trouver sa place, cette année, dans ce rapport.

En second lieu, l'Atelier « Démocratie-OCQD » s'était donné la priorité de **travailler plus étroitement avec les collectifs locaux**, constitutifs du Pacte civique. Ainsi les collectifs lyonnais et nantais ont apporté un concours décisif au présent rapport en traitant, pour le premier, trois des quatre thématiques portant sur les politiques publiques et, pour le second, en apportant l'air vif et revigorant du terrain sur la séquence emblématique de Notre Dame des Landes.

Au lecteur de juger si les deux objectifs que s'était donné, en début d'année 2018, l'Atelier du Pacte civique ont apporté au rapport l'ambition placée en lui : analyser finement et objectivement quelques pans significatifs de la société française. Le rapport, qui était pratiquement terminé au moment où s'est déclenché le mouvement dit des « gilets jaunes », est sévère sur le fonctionnement du système démocratique et les ressorts de l'économie et de la politique sociale. Il relève, au total, **une mauvaise performance collective** qui laisse trop de personnes au bord de la route. Mais ce rapport se veut aussi **un appel au rebond et à l'inversion de la pente dangereuse de la défiance**.

PARTIE 1

BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT SOUS LE PRISME DU BUDGET DE LA NATION (ETAT ET SECURITE SOCIALE) POUR 2019.

Le budget de la Nation (Etat et Sécurité sociale) pour 2019 : est-il sincère, est-il juste ?

Sommaire

- I. L'élaboration du budget 2019 : révélateur des choix politiques du Gouvernement
- II. Quel jugement sur les mesures d'urgence en réponse au mouvement dit des « gilets jaunes » ?

Le projet de budget, dès sa préparation et avant même son vote², est toujours un excellent révélateur des choix politiques lourds de l'exécutif. Le projet de budget pour 2019, qui recouvre à la fois le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), n'échappe pas à cette règle. Le Pacte civique (Atelier Démocratie-OCQD³ a choisi d'en faire, comme l'an dernier, un « laboratoire » de ses investigations sur le bilan du quinquennat.

En effet, les lois financières de fin d'année ne correspondent pas seulement à un engagement budgétaire et fiscal ; elles sont aussi le vecteur des grands choix économiques et sociaux du pays : budgétisation des réformes programmées, part des dépenses publiques dans le PIB, effet redistributif plus ou moins assumé des mesures fiscales, signaux politiques envoyés aux citoyens, aux partenaires sociaux et professionnels, à Bruxelles aussi.

Les critères de qualité démocratique d'une loi (consultation, concertation, étude d'impact, mesures d'évaluation de ses effets attendus etc.) auxquels le Pacte civique est très attaché, ne sont pas complètement pertinents s'agissant du PLF et du PLFSS dont le contenu, la préparation, le vote et le contrôle (notamment de constitutionnalité) obéissent à des procédures très encadrées qui en garantissent le sérieux (c'est à dire sa soutenabilité au vu des prévisions de recettes rapportées aux prévisions de dépenses).

Comme l'an dernier, l'appréciation du Pacte civique sur le projet de budget portera principalement sur la pertinence des mesures soumises au vote du Parlement évaluées à l'aune des valeurs que défend le Pacte civique (créativité, justice, sobriété et fraternité), au regard des engagements de campagne du candidat Macron et compte tenu des intentions du Gouvernement manifestée dans le cadre de la préparation du PLF.

² L'OCQD, dans le cadre de l'élaboration de son rapport annuel 2018, a travaillé comme l'an dernier, sur le projet de budget (PLF et PLFSS) tel que présenté en septembre par le Gouvernement.

³ Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD)

Cependant, le mouvement dit des « Gilets jaunes » a largement percuté les choix initiaux du Gouvernement. Les mesures annoncées par le Président de la République le 10 décembre 2018, d'un montant de 10 Mds € ont significativement modifié la coloration et les équilibres initiaux du projet de loi de finances pour 2019. Celui-ci avait été adopté en 1^{ère} lecture par les deux assemblées parlementaires et a dû être amendé avant de devenir la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Le déficit annoncé était de 2,8% du PIB ; avec les nouvelles mesures, le déficit sera à environ 3,2%.

La loi de finances est elle-même accompagnée par des dispositions portant mesures d'urgence économiques et sociales qui met en œuvre l'augmentation de la prime d'activité, une diminution du taux de CSG sur les retraites inférieures à 2000 €, la défiscalisation des heures supplémentaires et de la prime exceptionnelle librement versée par les entreprises à leurs salariés gagnant moins de trois fois le SMIC. (Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économique et sociale).

Le choix des rédacteurs du présent rapport annuel a été de laisser telle quelle, à des fins pédagogiques en quelque sorte, l'analyse qu'il proposait sur les conditions d'élaboration du budget 2019 **avant** le mouvement dit « des gilets jaunes » (I.) et de proposer ensuite une analyse des mesures arrêtées en réponse à ce mouvement (II.).

I. L'élaboration du budget 2019 : révélateur des choix politiques du Gouvernement

Quelles étaient les intentions du Gouvernement à l'été 2018, lors de la préparation du PLF 2019. On les rappellera succinctement⁴:

Il y a un an, nous présentions le premier budget du quinquennat pour engager, sous l'autorité du Président de la République, la transformation profonde de notre pays.

Depuis, nous avons fait ce que nous avons dit. Nous avons rompu avec une décennie de dégradation de nos comptes publics en tenant nos engagements : passer sous les 3% de déficit, stopper la progression de la dépense publique et entamer la baisse des prélèvements obligatoires.

*Ce budget 2019 marquera la cohérence des choix du Gouvernement et sa détermination intacte à rétablir les finances publiques **tout en accomplissant la transformation de notre modèle.***

*Pour autant, 2019 ne sera pas seulement une année de continuité. **2019 sera l'année de l'accélération.***

- *Accélération de la baisse du déficit public et des prélèvements obligatoires.*
- *Accélération sans précédent du soutien au travail et à nos entreprises.*
- *Accélération des réformes de solidarité en faveur des plus vulnérables.*
- *Accélération des investissements pour l'avenir et la transformation publique.*

Ce budget 2019 est celui des engagements tenus en matière de redressement des comptes publics.

Avec un déficit public à 1,9% en 2019 – puisqu'il n'atteint 2,8% qu'en raison de la transformation de 20 milliards d'euros du "Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi" (CICE) en baisse de charges – et une évolution de la dépense publique maîtrisée à 0,6% en volume – après

⁴ Extrait du dossier de presse de la conférence de présentation du PLF 2019 par le Ministre de l'Economie et des Finances, Bruno Le Maire, le 24 septembre 2018.

1,4% en 2017, le Gouvernement respecte le cap fixé par le Président de la République et voté par le Parlement dans la loi de programmation des finances publiques. D'ici 2022, nous réduirons la dette de 5 points de produit intérieur brut (PIB), la dépense publique de 3 points – avec une stabilisation en volume en 2018 – et les prélèvements obligatoires d'1 point.

Ce budget 2019 affirme les choix clairs du Gouvernement.

1. Baisser les prélèvements obligatoires pour tous les Français. Plus de 6 milliards d'euros seront rendus aux ménages l'année prochaine, notamment par la suppression de la deuxième tranche de la taxe d'habitation pour 80% des contribuables, le plein effet de la réduction des cotisations chômage et maladie et l'exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales à compter de septembre 2019.

2. Favoriser le travail et renforcer l'attractivité de nos entreprises. En 2019, 2,5 milliards d'euros seront investis dans les compétences pour traiter en profondeur les causes du chômage. Le travail sera revalorisé par l'augmentation de la prime d'activité de 20€ au niveau du SMIC.

3. Protéger les Français, socialement : pour les plus modestes, le minimum vieillesse et l'allocation adultes handicapés seront de nouveau fortement revalorisés, et les mesures annoncées dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté seront financées. **Protéger physiquement :** les moyens alloués aux armées, à la justice et à l'intérieur seront grandement renforcés.

4. Préparer l'avenir. Un effort budgétaire important sera porté sur l'éducation, la recherche, la transition écologique et à travers le « Grand plan d'investissement » du Gouvernement.

Dans ce contexte et face à ces déclarations, **le Pacte civique (atelier Démocratie-OCQD) a retenu deux axes d'observation et d'évaluation:**

- le projet de loi de finances est-il sincère ?
- le projet de loi de finances est-il juste ?

I-1. Sincère ?

La sincérité est un élément essentiel de la confiance. Rien ne serait pire qu'une prévision de recettes et de dépenses intrinsèquement insincère au moment où ces dernières sont programmées dans le projet de loi de finances en vue d'être soumis au vote du Parlement. Or il est fréquent que le PLF soit bâti, au plan macro-budgétaire, sur des estimations de recettes excessivement optimistes, assises notamment sur des prévisions de croissance surestimées. Il arrive aussi que l'affirmation des logiques qui sous-tendent les choix budgétaires résiste mal à l'analyse critique des chiffres comme le montre, par exemple, l'examen de l'annonce des baisses d'impôts en faveur des ménages.

Qu'en est-il, plus précisément, s'agissant du PLF 2019 ?

1.1.1. Au plan macro-budgétaire

L'OCQD a examiné les avis d'organismes dont la consultation par les pouvoirs publics est obligatoire tels que le Haut Conseil des finances publiques⁵ ou le Conseil d'Etat⁶. Il a aussi

⁵ Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant rattaché à la Cour des Comptes, présidé par le premier président de celle-ci, qui veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Il vérifie le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers.

⁶ Le Conseil d'Etat est, d'après l'art 39 de la Constitution, obligatoirement consulté sur tous les projets de loi, y compris le projet de loi de finances.

consulté les avis d'autres organismes privés tels que l'Observatoire français des conjonctures économiques⁷ (OFCE) ou l'Institut des politiques publiques⁸ (IPP).

Que dit le Haut Conseil des finances publiques sur la question de la sincérité ? Il estime que les prévisions de déficit public (2,8 %) et de croissance (+ 1,7%) pour 2019 sont « *plausibles* ». Il ajoute : *Le déficit structurel de la France reste à un niveau élevé. Il ne se réduirait que lentement au regard des règles européennes et la France n'aurait pas encore amorcé, à l'horizon de 2019, le mouvement de réduction de son ratio de dette publique au PIB, à la différence de la quasi-totalité des pays européens.*

Le Haut Conseil souligne que cette situation persistante est de nature à limiter significativement les marges de manœuvre de la politique budgétaire en cas de fort ralentissement de l'activité économique.

Qu'en termes choisis ces choses-là sont dites ! Pour qui a l'habitude du langage codé des corps ou organismes de contrôle ou d'évaluation, il y a de quoi être quelque peu inquiet. Et ce sont surtout les indications sur **le déficit structurel** qui rendent encore plus circonspect. En effet, le Haut Conseil indique que la plus grande part de réduction du déficit est de nature conjoncturelle, due à la croissance relativement élevée, même si cette dernière est moins dynamique en 2018 et 2019 qu'en 2017. Le Haut Conseil estime que l'ajustement du déficit structurel qui retrace l'effort de réduction de dépense n'est que de 0,3% du PIB.

Autrement dit, le Gouvernement est bien sur une ligne de crête et les grands équilibres du PLF sont fragiles. A l'intérieur, le rapport recettes/dépenses est très sensible à des mouvements aléatoires (moindre croissance, moindre rentrées fiscales, dépenses mal calibrées ou inattendues). Le rebond de l'investissement des entreprises pourrait se faire attendre et les mesures du Gouvernement porter leurs effets moins rapidement qu'anticipé (soutien à l'investissement, réformes concernant le marché du travail...). A l'international, la croissance française pourrait dépendre de l'évolution des cours du pétrole et du gaz, de l'aboutissement du processus du Brexit, des décisions de politique économique en Italie, de l'évolution des déséquilibres financiers et commerciaux en Chine ou aux Etats-Unis. Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, qui pourrait elle-même être affectée par une escalade des mesures protectionnistes, ou à l'inverse soutenue par un apaisement des incertitudes liées aux tensions commerciales.

Au total, s'agissant du PLF, sincérité, oui certes, à l'instant de l'élaboration du budget, mais non sans risque de dérapage, délibérément assumé par le Gouvernement.

Un autre élément d'appréciation de la sincérité du PLF est à rechercher dans les **liens qu'entretient le projet de loi de finances avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale**. Ces liens illustrent les relations souvent complexes entre l'Etat et la sécurité sociale.

Le principe de compensation intégrale par l'Etat des baisses de recettes qu'il fait supporter à la sécurité sociale est une obligation légale. Bien que le principe ait toujours souffert des exceptions, l'ampleur des sommes transférées à la sécurité sociale pour le respecter n'a cessé de croître. Il contribue d'ailleurs cette année à la progression significative du déficit de l'Etat, qui passe de 81,3 Mds € en 2018 à 98,7 Mds € en 2019, le budget général supportant à la fois la charge de la compensation des nouveaux allègements de cotisations sociales destinés à remplacer

⁷ L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) est un organisme indépendant de recherche, de prévision et d'évaluation des politiques publiques au sein de la Fondation nationale des sciences politiques

⁸ L'institut des politiques publiques est un organisme dont l'objectif est de développer et promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en France. Il fonctionne dans le cadre d'un partenariat scientifique avec l'[École d'économie de Paris](#) et le [Centre de recherche en économie et statistique](#) (CREST).

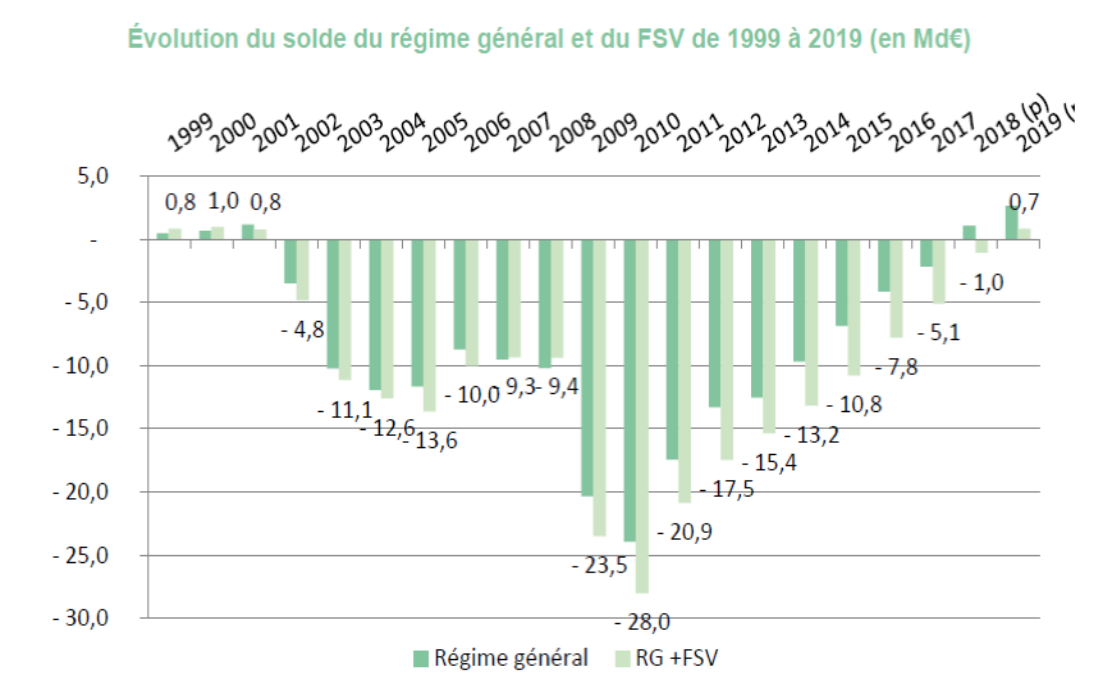
le CICE et le coût de la dernière année d'application de ce crédit d'impôt, en raison du décalage d'un an. (A noter que c'est un double gain, en 2019, pour les entreprises).

La justification du principe de compensation intégrale est double. Il traduit d'abord le respect de l'autonomie financière de la sécurité sociale par rapport à l'Etat. Il découle également de l'idée que, contrairement à l'Etat, la sécurité sociale n'a pas vocation à être en déficit et que la dette sociale doit avoir un terme⁹.

Le PLFSS 2019 prévoit, pour l'exercice 2018, un solde positif de 1,1 milliard d'euros pour le régime général et de 700 millions d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base ; c'est seulement en tenant compte du fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui verse les cotisations retraite des chômeurs et le minimum vieillesse que le solde redevient négatif, à 1,4 Mds € tous régimes confondus. Toutes les branches sont à l'excédent, à l'exception de la branche maladie.

Pour l'exercice 2019, le PLFSS prévoit un excédent tous régimes de 2,2 milliards et de 700 millions d'euros en incluant les charges du FSV.

Cette situation favorable inhabituelle doit être remise en perspective car elle s'inscrit dans une trajectoire de redressement continu depuis 2010, année où le déficit de la sécurité sociale (RG + FSV) a culminé à 28 milliards d'euros :



Source : Dossier de presse du PLFSS 2019

Le redressement de la sécurité sociale s'explique essentiellement par une maîtrise de ses dépenses (effets des réformes des retraites de 2010 et de 2014 et mesures d'économie imposées à l'hôpital).

L'OCQD se félicite que ce résultat ait été atteint sans véritable dégradation de la protection sociale : si l'on en croit des indicateurs tels que le taux de remplacement des retraites par rapport

⁹ Il est cependant à noter que le rapport de Christian Charpy et Julien Dubertret *Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale* et communiqué au Parlement en juillet 2018, marque une sorte de rupture doctrinale. Il propose de ne maintenir le principe de compensation intégrale que pour les mesures « ciblées » de baisses de recettes (par exemple sur un territoire ou un type de contrat) ; en revanche, les mesures « générales » de baisses de recettes seraient supportées par l'organisme affectataire de la recette, sans compensation.

au salaire ou le niveau de reste-à-charge des ménages pour les dépenses de santé, le système social français demeure l'un des plus « couvrants » parmi les pays développés.

En 2019, le budget de la Sécurité sociale sera donc le 1^{er} budget en excédent depuis 18 ans, avec un solde positif de 700 millions d'euros.

Certes, l'OCQD observe qu'une bonne part de ce résultat est due au quasi-gel des pensions de retraites et des allocations familiales en 2019. Ces prestations ne seront revalorisées que de 0,3 %, soit bien moins que l'inflation, occasionnant ainsi 1,8 milliard d'euros d'économie.

Les nouvelles marges de manœuvres financières de la « Sécu » ont permis au Gouvernement d'avancer d'un an une promesse de campagne d'Emmanuel Macron, en supprimant les cotisations salariales sur les heures supplémentaires à [partir](#) de septembre 2019 afin d'améliorer le [pouvoir](#) d'achat des salariés et des fonctionnaires (600 millions d'euros en 2019 et 2 milliards en année pleine)¹⁰.

L'effort demandé notamment à l'hôpital restera important : 3,8 milliards d'euros le montant des économies à réaliser en 2019 pour le monde de la santé contre 4,2 milliards en 2018.

Au final, rien ne permet de remettre en cause la sincérité du projet de budget au plan macro budgétaire mais **compte tenu de l'ampleur des enjeux financiers, de l'importance des économies attendues, de la complexité et de l'opacité des tuyaux de vases communicants entre le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale**, la vigilance citoyenne s'impose.

→ Drapeau jaune

1.1.2. Analyse critique de la baisse des impôts en faveur des ménages

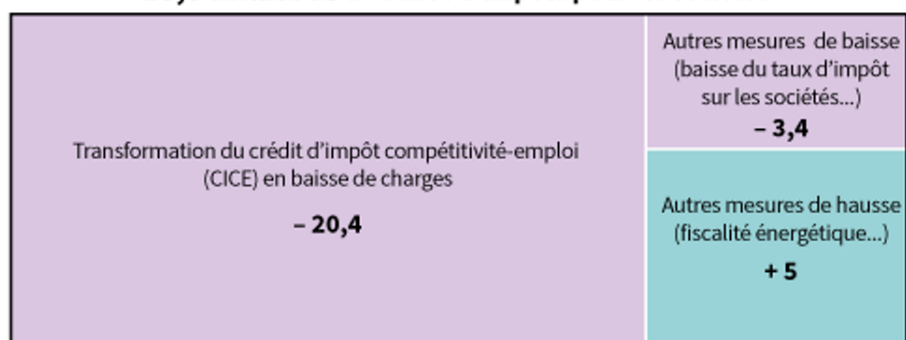
Quoi qu'il en dise, le Gouvernement fait le choix de privilégier, dans son approche budgétaire, les entreprises par rapport aux ménages. Un examen des mesures fiscales concernant les deux destinataires des mesures le montre. Les chiffres qu'il avance ne sont pas exempts de critiques

¹⁰ On verra, ci-après au II, que dans le contexte des « Gilets jaunes », cette mesure a été avancée au 1^{er} janvier 2019.

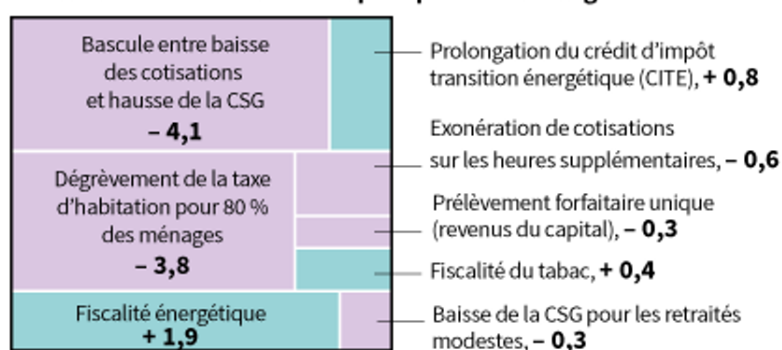
PRINCIPALES MESURES FISCALES PRÉVUES EN 2019, en milliards d'euros

■ Baisse d'impôts ■ Hausse d'impôts

18,8 milliards de baisse d'impôts pour les sociétés



6 milliards de baisse d'impôts pour les ménages



SOURCE : MINISTÈRE DES FINANCES

INFOGRAPHIE LE MONDE

La comparaison des montants de baisse d'impôts (18,8 Mds d'un côté, 6 Mds de l'autre) est saisissante mais une égalité entre les deux n'aurait pas forcément de sens autre qu'optique.

Les baisses d'impôts en faveur des entreprises ne sont pas contestées s'agissant de leur montant prévu ; même si la question de leur pleine efficacité, au moins dans le court terme, reste posée. En revanche, c'est l'effectivité des 6 Mds de réduction d'impôts en faveur des ménages qui fait problème.

C'est à ce niveau que s'invite au débat budgétaire la question du **pouvoir d'achat des ménages** rendu plus aiguë en raison du ralentissement de la croissance perceptible en 2018 par rapport à 2017.

L'OCQD partage l'analyse de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) de septembre 2018 sur le PLF 2019 ¹¹

Quand le gouvernement annonce 9 milliards de baisse d'impôt et 3,1 milliards de hausse, l'OFCE, de son côté, évalue ces montants à respectivement 9,6 et à 3,4 milliards. Dans les deux cas, le solde entre les plus et les moins, est en effet favorable aux ménages d'environ 6 milliards. Cependant, l'OFCE prend en compte dans ses calculs des mesures qui ne sont pas fiscales mais qui, budgétées à la hausse ou à la baisse, auront un effet sur le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, les revalorisations de prestations sociales jouent dans un sens favorable : la prime d'activité (+ 1 milliard), l'allocation de solidarité aux personnes âgées (+ 0,2 milliard),

¹¹ <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/10493-2/>

l'allocation pour adulte handicapé (+ 0,5 milliard), une batterie de mesures ciblées comme le chèque énergie ou la garantie jeune (+ 0,3 milliard).

En revanche, d'autres mesures réduiront le pouvoir d'achat des Français : ainsi, la baisse de l'aide personnalisée au logement (APL) représente, à elle seule, une perte de 1,2 milliard d'euros. La désindexation de l'inflation des retraites et des prestations familiales représentera une perte de pouvoir d'achat estimée par l'OFCE à 3 milliards d'euros.

Ces mesures représenteront un solde négatif de 2,3 milliards d'euros de pouvoir d'achat pour les ménages.

Voilà pourquoi l'OCQD estime que l'on doit tabler sur une hausse du pouvoir d'achat de 3,5 à 3,7 Mds d'euros en 2019 et non de 6 Mds comme le table le Gouvernement¹².

Par ailleurs, l'impact de la suppression de la taxe d'habitation¹³ pour 80 % des ménages, qui se fait par étapes (3,8 Mds€ en 2019), est atténué par le fait que les plus modestes ne la payaient déjà pas, et que certaines communes ont augmenté leur taux en 2018 ou ont supprimé des abattements. Face aux menaces d'annulation de la mesure par le Conseil constitutionnel pour rupture d'égalité devant l'impôt, les juges se sont laissés le droit de « *réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation* ». D'où l'annonce de supprimer la taxe d'habitation également pour les 20 % les plus aisés. Mais alors cela modifierait totalement l'équilibre redistributif contenu dans la promesse électorale du candidat Macron, Une exonération pour les 20 % les plus aisés leur rapporterait en moyenne 1 518 euros de plus par an, alors que le gain moyen est de 396 euros pour les ménages aujourd'hui concernés par la mesure de suppression !

→ Drapeau orange

¹² Cette estimation ne prend pas en compte les hausses non liées directement au budget de l'Etat qui vont réduire le pouvoir d'achat des ménages : celle des produits pétroliers et du gaz, celles à venir non annoncées comme celle de l'impôt foncier, celles pas encore estimées comme celle des assurances

¹³ Cet impôt concentre les critiques depuis longtemps. Il peut varier du simple au triple et son montant est souvent plus élevé dans les communes pauvres qui engrangent peu d'autres taxes, notamment de la part des entreprises. La TH est en outre obsolète, car les « valeurs locatives » – utilisées pour calculer le montant de l'impôt – n'ont pas été révisées depuis les années 1970 !

I-2. Juste ?

Le « juste » renvoie à la « justesse » et à la « justice ».

La « justesse », c'est celle des grands équilibres économiques et sociaux, de l'efficacité attendue des mesures budgétaires au regard des objectifs fixés par le Gouvernement. La justice, c'est celle du lien social qui unit une société en organisant une solidarité en faveur des plus démunis ou de ceux qui sont, à un moment donné, dans le besoin.

Le PLF 2019 est-il « juste » ?

1.2.1. Du point de vue de la « justesse »

La justesse et l'efficacité d'un projet de loi de finances ne peuvent être mesurées qu'à l'aune des objectifs affichés. Ceux du Gouvernement ont été clairement rappelés lors de la présentation du PLF par le Ministre de l'économie et des finances (voir ci-dessus).

De son côté, l'OCQD se sent légitime à mesurer cette efficacité à l'aune des quatre valeurs du Pacte civique : justice, fraternité, sobriété et créativité.

Il n'y a pas, fort heureusement, antinomie entre les deux types d'efficacité, celle recherchée par le Gouvernement et celle attendue par les citoyens telle que le Pacte civique la formalise au regard de ses valeurs fondatrices. Si des différences d'approche existent, il y a aussi de larges zones de convergence.

Objectif : **baisser les prélèvements obligatoires pour tous les Français.** On peut donner acte au Gouvernement que le PLF 2019 prévoit les mesures de nature à atteindre cet objectif (voir le schéma ci-dessus sur les mesures fiscales). La pertinence des mesures peut être discutée mais leur impact sur les grands équilibres macro-budgétaires est réel.

Dès lors qu'il y a baisse des rentrées fiscales, la maîtrise du déficit suppose fort logiquement, à défaut d'une baisse nette de la dépense publique, un net encadrement de sa progression (+ 0,6 % en volume pour 2019). Le poids de la dépense publique dans la richesse nationale sera, de ce fait, ramené à 54,0 % en 2019, contre 54,6 % en 2018, légèrement inférieure aux moyennes constatées au cours des trois mandatures précédentes.

→ Drapeau jaune

Objectif : **concilier l'attractivité de nos entreprises et la valorisation du travail.**

L'attractivité des entreprises. Les entreprises bénéficieront de la transformation du dispositif crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements pérennes de charges, de la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés, et d'une fiscalité simplifiée par la suppression d'une vingtaine de petites taxes (voir schéma supra).

L'OCQD ne peut que constater que nombre d'économistes restent circonspects sur l'impact sur l'emploi de ces mesures. Il en avait été de même en 2018 sur la suppression de l'ISF et la mise en place de la *flat tax*. S'agissant de ces deux dernières mesures, il est difficile de démontrer que ces mesures très concentrées sur les très hauts revenus ont des effets incitatifs majeurs sur l'investissement et l'emploi. S'agissant de l'impact direct de ces allègements sur les

investissements des entreprises de nature à créer ensuite de la richesse et de l'emploi, il est également contesté. En effet, une étude de trois économistes¹⁴ montrent que si les entreprises industrielles en France ont en 2016 investi près de 26 % de leur valeur ajoutée, soit un taux d'investissement du même ordre de grandeur qu'en Suède et en Italie et nettement au-dessus de celui de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de l'Espagne, qui se situe aux alentours de 20 %, l'impact sur l'emploi est paradoxalement plus faible chez nous que dans les autres pays. Une explication possible est que dans l'industrie manufacturière, les entreprises françaises se distinguent de leurs homologues européens par leur fort taux d'investissement dans l'immatériel (logiciels, bases de données, recherche et développement)¹⁵. En revanche, pour ce qui concerne les machines et équipements, l'écart de taux d'investissement est en 2015 de 1,5 point de valeur ajoutée au profit des entreprises allemandes. Entre 2003 et 2015, les dépenses d'investissement en machines et équipements ont baissé de 21 % en France, alors qu'elles ont augmenté de 19 % en Allemagne. L'explication la plus fréquemment avancée est que les industriels français choisiraient davantage de délocaliser à l'étranger une part importante de leur production tout en gardant la conception, et donc l'investissement immatériel, sur le territoire national. Les exemples de Renault et de PSA sont flagrants à cet égard.

→ **Drapeau orange**

Valoriser le travail : En 2019, 2,5 milliards d'euros seront investis dans les compétences pour traiter en profondeur les causes du chômage. La reprise d'emploi sera favorisée par le biais du renforcement de la formation pour tous les travailleurs, une attention particulière étant portée aux publics les plus éloignés de l'emploi. La montée en charge du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui atteindra 2,5 Md€ en 2019, permettra de renforcer l'employabilité des travailleurs et des personnes sans emploi en facilitant leur réinsertion ou leurs transitions professionnelles.

Le travail sera également valorisé par l'augmentation de la prime d'activité de 20€ au niveau du SMIC. Après une revalorisation de 20 € de la prime d'activité en 2018, une deuxième bonification individuelle de 20 € par mois pour un salarié au Smic est créée. A la fin du quinquennat, la revalorisation des revenus d'activité (allègement de charges salariales comprises) sera de 100 € par mois au niveau du SMIC, soit l'équivalent d'un 13e mois.

Les heures supplémentaires verront, à compter du 1er septembre 2019, l'exonération totale de la part salariale des cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire. Le nombre de personnes concernées est de 8 millions de salariés ; le gain annuel pour un salarié au SMIC sera de 155 € par an et de 279 € pour un salarié à 1,8 SMIC)¹⁶

¹⁴ [Sarah Guillou](#) (OFCE), [Caroline Mini](#) (La Fabrique de l'industrie) et [Rémi Lallement](#) (France Stratégie) in Les synthèses de la Fabrique, n° 22, octobre 2018.

¹⁵ L'investissement en logiciels et bases de données oscille entre 4,5 % et 6 % de la valeur ajoutée sur la période 1995-2015 en France, contre environ 2 % en moyenne chez ses voisins européens. Concernant la R&D, de même, les industriels français y consacraient 10,7 % de leur investissement en 2016, contre 8,4 % pour les Allemands. Il en va de même pour les dépenses de formation, de communication, de publicité et d'organisation, pour lesquelles la France distance l'Allemagne depuis 1995.

¹⁶ Cette mesure a été complètement réévaluée dans le contexte des « Gilets jaunes ». Voir II ci-après.

→ **Drapeau jaune**

Objectif : préparer l'avenir : assurer la transition écologique. Un effort budgétaire important sera porté sur la transition écologique

L'OCQD ne peut que se féliciter de voir le projet de loi de finances pour 2019 traduire l'accélération de la transition écologique en mobilisant les leviers budgétaires, fiscaux et réglementaires.

Dans la continuité des décisions prises dans le premier budget du quinquennat, le Gouvernement mobilise la fiscalité écologique, avec la poursuite de la hausse des fiscalités énergétiques et la prorogation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) jusqu'en 2019 avant sa conversion en prime pour les plus modestes, et de l'éco-prêt à taux zéro jusqu'à fin 2021, ce dernier étant simplifié et renforcé¹⁷.

Parallèlement, le Gouvernement utilise le levier budgétaire pour investir dans la transition écologique. Ainsi, parmi les 20 Md€ de financements mobilisés dans le cadre du volet écologique du Grand Plan d'Investissement, des actions phares seront déployées en

2019 : 75 000 rénovations thermiques seront financées en 2019 ; la prime à la conversion de véhicule, qui connaît en 2018 un large succès, sera prolongée et des crédits supplémentaires y seront consacrés pour reconverter 500 000 véhicules parmi les plus polluants.

Enfin, le Gouvernement se propose d'accentuer les moyens consacrés à l'accompagnement des citoyens les plus fragiles dans la transition écologique. En particulier, le chèque énergie sera fortement augmenté en 2019, à hauteur de 50€, pour atteindre 200€ en moyenne.

→ Drapeau vert

Objectif : préparer l'avenir : soutenir l'éducation et la jeunesse. Un effort budgétaire est porté à l'éducation, tandis que les crédits en faveur de la jeunesse et sport sont stagnants.

Le projet de loi de finances pour 2019 confirme la priorité accordée à l'éducation nationale, notamment aux premières années d'éducation. Ainsi, il poursuit l'effort en faveur du premier degré pour atteindre l'objectif d'une scolarité réussie pour tous les élèves, dont la condition est l'investissement dans les premières années. Cet effort budgétaire bénéficie aux familles les moins favorisées puisque, l'année 2019 verra se poursuivre le dédoublement des classes de CP et CE1 des écoles des réseaux d'éducation prioritaire (REP) et des réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+). Au total, les crédits du ministère de l'Éducation nationale progresseront en 2019 de 0,8 Md€. Cependant, l'OCQD observe que le second degré (collèges et lycées) va supporter 1800 suppressions d'emploi notamment pour des raisons démographiques.

S'agissant des crédits alloués au sport (hors jeux olympique et paralympiques), ils sont en diminution tandis que les moyens destinés à la jeunesse et la vie associative, sans prendre en compte le service civique, n'augmentent que de 1 %, ce qui tend à relativiser la hausse des moyens du PLF que l'on pourrait estimer, à première vue, flatteuse. Bien évidemment, l'effort consacré au service civique (50 millions €) constitue une initiative très intéressante en faveur de la jeunesse et de la vie associative ; il ne saurait toutefois les incarner en totalité et ne doit pas dissimuler la stagnation des autres moyens dévolus à ces politiques.

¹⁷ Ces mesures fiscales ont été supprimées de la loi de finances pour 2019 par amendement gouvernemental (voir II ci-après)

→ Drapeau jaune

1.2.2. du point de vue de la justice sociale

Objectif : protéger socialement les Français. Pour les plus modestes, le minimum vieillesse et l'allocation adultes handicapés seront sensiblement revalorisés, et les mesures annoncées dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté seront financées.

En 2019, le PLF, comme le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 prévoient une revalorisation des prestations bénéficiant à nos concitoyens les plus fragiles. Les minima sociaux seront ainsi, dans leur ensemble, revalorisés au-delà de 1 %. L'OCQD regrette que le relèvement soit inférieur à l'inflation.

Pour la deuxième année consécutive, le **minimum vieillesse** fera l'objet d'une revalorisation exceptionnelle en 2019. Cette revalorisation est conforme à l'engagement de revaloriser le minimum vieillesse pour une personne seule de 100 € par mois d'ici au 1er janvier 2020. (903 € par mois pour une personne seule et à 1 402 € par mois pour un couple).

Cette mesure de solidarité représente un effort estimé à 525 millions d'euros sur trois ans. Elle bénéficie aux 550 000 retraités qui percevaient déjà le minimum vieillesse avant la revalorisation exceptionnelle, ainsi qu'à 46 000 personnes âgées supplémentaires.

L'OCQD se félicite que **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** soit fortement revalorisée en 2019 : une hausse totale de 11 % par rapport à son montant actuel. Cet effort, estimé à plus de 2 milliards d'euros cumulés d'ici à 2022, bénéficiera à l'ensemble des allocataires de l'AAH, soit plus de 1,1 million de personnes.

Une santé accessible à tous en optique, audiologie et dentaire. Le PLFSS pour 2019 concrétise budgétairement la signature de trois accords et convention entre l'Assurance maladie et les professionnels concernés qui ont permis de définir un panier « 100 % santé », comprenant des équipements de qualité et répondant à l'ensemble des besoins de santé. Cette offre sera accessible à tous et prise en charge à 100 % par l'assurance maladie obligatoire et les contrats de complémentaire santé responsables.

La mise en place de la réforme se déploiera par étape : des tarifs plafonds vont être fixés sur le panier 100 % santé et la prise en charge de ces équipements sera progressivement relevée (par exemple celle des aides auditives sera doublée d'ici 2021). L'absence de reste à charge sera garantie dès 2020 pour l'optique et une partie du dentaire et en 2021 pour l'ensemble des secteurs.

→ Drapeau vert

* *

*

La conclusion partielle de l'OCQD est que l'ensemble de ces mesures qui semblent illustrer la deuxième branche du « en même temps » d'Emmanuel Macron : « libérer l'économie et protéger les Français », pourraient justifier un drapeau vert.

Cependant, si l'on prend un peu de recul et que l'on met en perspective les mesures fiscales et sociales de la loi de finances 2018 et du PLF 2019 , le point de vue est sensiblement différent.

La politique fiscale par catégories de population et de revenus donne des résultats contrastés

L'OCQD s'appuie, pour ce faire, sur les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP), un organisme de recherche indépendant.

Selon lui, les effets cumulés des réformes 2018 et 2019 mèneront à une perte de pouvoir d'achat pour les 20 % de Français les plus modestes (de l'ordre de - 0,5 % à - 1%). Pour les 60 % de ménages « intermédiaires » (entre les 20 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches), il y aura un gain, jusqu'à près de 1 %. Le manque à gagner le plus important est enregistré par les 20 % les plus aisés (près de - 1 %), à l'exception notable des 1 % de ménages les plus riches qui verront, quant à eux, leurs revenus progresser de près de 6 %.

Par catégories de population et de revenus, la politique fiscale initiée depuis 2018 pointe des effets très différenciés. Ainsi, les mesures 2018-2019 devraient faire augmenter le revenu d'un salarié au smic de 32 euros par mois en fin d'année prochaine (soit 384 euros par an)¹⁸.

Cependant, les effets sont nettement plus défavorables pour les ménages modestes. Parce que, entre-temps, l'exécutif a choisi dans le budget 2019 de ne pas revaloriser les prestations familiales autant que l'inflation et de réformer le versement des allocations logement (qui seront versées sur la base des revenus de l'année en cours, et non plus de l'année antérieure). La hausse de la fiscalité du tabac et de l'énergie continue aussi à peser sur les catégories modestes, parmi lesquelles les seuls bénéficiaires seraient les titulaires du minimum vieillesse et de l'allocation adultes handicapés, deux prestations revalorisées.

Du côté des « classes moyennes » au sens large, les gains de pouvoir d'achat observé s'explique essentiellement par la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages – dont ne bénéficient précisément pas les 20 % les plus aisés et dont sont exonérés les plus modestes.

Dans le même temps, la *flat tax* et surtout la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) amélioreront la situation des 0,1 % de Français les plus riches (86 000 euros par an en moyenne).

D'une manière générale, la politique conduite, mais ce n'est pas une surprise, privilégie les actifs par rapport aux retraités, notamment aisés, touchés par la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) non compensée par des baisses de cotisations salariales, et par la sous-indexation des pensions de retraite annoncée pour 2019.

Au final, l'OCQD constate que le Budget 2019 a du mal à concilier le « en même temps » : la libération de l'économie et la protection sociale des Français.

Si deux des quatre valeurs prônées par le Pacte civique, celles de créativité et de sobriété, peuvent trouver des échos positifs dans ce projet de loi de finances, celles de justice et de fraternité n'y trouvent pas réellement leur compte.

→ Drapeau orange

¹⁸ Hors mesures présentées au II.

II. Quel jugement sur les mesures d'urgence en réponse au mouvement dit des « gilets jaunes » ?

Après avoir donné son analyse du Budget 2019, le Pacte civique (Atelier Démocratie-OCQD) se devait de procéder, avec la même méthode, à l'analyse des mesures annoncées par le Président de la République le 10 décembre 2018 afin de tenter de répondre au mouvement social.

2.1. Les mesures et leur appréciation par le Pacte civique

■ **L'annulation des trois mesures de fiscalité écologique** (hausse de la taxe carbone, convergence de la fiscalité du diesel et de l'essence, hausse de la fiscalité sur le gazole non routier) par notamment la suppression d'un article (article 19) du projet de loi de finances pour 2019, devenu la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Coût : 4 Mds € de non rentrée fiscale;

L'annulation pure et simple des mesures fiscales de transition écologique pour éteindre (avec le succès que l'on sait) la colère originelle du mouvement social n'est acceptable que s'il permet de redéfinir les priorités budgétaires nécessaires à la transition écologique (énergies renouvelables, alternative de mobilité, dépendance à la voiture individuelle, isolation efficace des bâtiments...) avec un débat sur l'affectation des recettes de la fiscalité écologique.

L'urgence climatique donne l'impression de n'être qu'une priorité « lointaine » sacrifiée à celle du pouvoir d'achat. Comment concilier « la fin du monde » et « les fins de mois » ? **Le Pacte civique ne se résout pas à ce dilemme trompeur.**

→ Drapeau orange

■ **Annnonce de l'augmentation de « 100 euros du SMIC »** qu'il vaut mieux appeler **revalorisation de la prime d'activité** puisque c'est la forme que prend cette mesure.

Ce n'est pas, en effet, le salaire minimum qui augmentera mais une prime qui est accordée aux personnes payées au SMIC, ce qui est évidemment une nuance importante: une prime n'ouvre pas les mêmes droits, notamment en matière de chômage, de retraite et de pérennité du salaire. La prime d'activité, si elle ne concerne pas toutes les personnes touchant le SMIC puisque ceux dont le conjoint a des revenus plus élevés, ne la toucheront pas, permet cependant une plus grande efficacité en termes de justice sociale puisque la prime peut être allouée aux professions indépendantes et aux fonctionnaires et tient compte de l'ensemble des revenus du foyer. Si le nombre de bénéficiaires au SMIC, diminue de près de moitié, le nombre de bénéficiaires total augmente très sensiblement : le nombre de foyers éligibles passera **de 3,8 millions à 5 millions.**

La prime est modulée en fonction des revenus du foyer fiscal. Ainsi :

- les célibataires sans enfant qui touchent moins de 1 560 euros net verront leur revenu augmenter de 100 euros.

- les célibataires avec un enfant touchant jusqu'à 2 000 euros net, percevront également 100 euros.
- Un couple (dont l'un gagne le Smic et l'autre 1 750 euros) avec deux enfants à charge verra ses revenus augmenter de 200 euros.

Le coût de la mesure ressort à **2,675 Mds €**. L'action sur le pouvoir d'achat et la justice sociale grâce à la prime d'activité, sans que le coût de l'emploi non qualifié n'obère la compétitivité des entreprises, justifie :

→ **Drapeau vert**

■ **La prime exceptionnelle dans la limite de 1000 euros** que les entreprises pourront verser librement jusqu'au 31 mars 2019 aux salariés rémunérés moins de 3 fois le SMIC, soit 3600 euros par mois, accompagnée d'une exonération fiscale et sociale. Une réponse (timide) à la question du partage équitable capital- travail mais réservée à ceux qui ont l'opportunité d'avoir un emploi dans une entreprise allocataire de la mesure.

→ **Drapeau jaune**

■ L'exonération fiscale et sociale pour tous les salariés et fonctionnaires des **heures supplémentaires** effectuées à compter du 1^{er} janvier 2019. Gain : 400€/an en moyenne

Coût : 2,4 Mds € (1,3 Md pour la sécurité sociale et 1,1 Md pour l'Etat)

Le risque est que le recours aux heures supplémentaires exonère les entreprises d'efforts de recrutement... encore que la question du partage du travail n'obéit pas strictement à des règles arithmétiques.

→ **Drapeau jaune**

■ **Exonération de la hausse de CSG** de 1,7 point pour près de **70 % des retraités** (3,8 millions de foyers de retraités, soit environ 5 millions de retraités). La CSG repasse de 8,3 % à 6,6 % en 2019 pour les retraités dont les revenus de pensions pour une personne seule sans autre source de revenus, sont **inférieurs à 2 000 € nets mensuels** (revenu fiscal de référence pris en compte : 22 350 €). Coût pour le budget de l'Etat : 1,1 M d€.

→ **Drapeau vert**

■ **Revalorisation de la carrière des policiers** (et gendarmes ?) :120 à 150 €/an pour les corps et grades de début et prime exceptionnelle à certains agents des préfectures (200 €).

Aussi justifiée que soit la prise en compte de la surexposition des forces de l'ordre pendant le mouvement des « gilets jaunes», il s'agit d'une mesure de nature à « exciter » les revendications catégorielle d'autres catégories : infirmières, aides soignantes, enseignants...et pourquoi pas les aiguilleurs du ciel...

→ **Drapeau jaune**

- Enfin, pour rappel, les établissements bancaires français ont pris, le 11 décembre 2018, deux engagements : **ne pas augmenter les tarifs bancaires des particuliers** en 2019 et **plafonner les frais d'incidents bancaires à 25€/mois** pour les personnes les plus fragiles.

→ **Drapeau vert**

2.2. Le financement des mesures

Le coût des mesures annoncées est estimé globalement à **10 milliards d'euros**.

Le déficit budgétaire annoncé pour 2019 était à 2,8% du PIB (en réalité 1,9% du PIB si l'on soustrait le coût exceptionnel de la transformation du CICE en baisse de charges). Avec ces nouvelles mesures, le déficit sera à environ **3,2%**. Le poids de la charge annuelle de la dette va augmenter un peu plus.

Il est à noter que le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-77 du 28 décembre 2018 a validé le budget pour l'année 2019. Il avait été attaqué par des députés de l'opposition au motif qu'il contrevenait au principe de « sincérité budgétaire, en raison de l'absence de certaines mesures prises en réaction à la crise des « gilets jaunes ». On a vu que ces mesures ont été promulguées dans un projet de loi distinct présenté après l'adoption du budget. Pour le Conseil constitutionnel, « *la loi de finances n'est pas tenue d'intégrer à ses prévisions de déficit des mesures non encore acquises à la date de son adoption* ». Le Conseil rappelle toutefois qu'un projet de loi de finances rectificative s'imposera « *si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire* ».

Le Gouvernement y pourvoira sans doute ; d'ores et déjà, diverses mesures de financement sont prévues :

- **Le taux de l'impôt sur les sociétés** (engagement de le réduire à 25% en 2022) devait passer de 33% à 31% en 2019. Cette baisse sera finalement limitée aux entreprises ayant moins de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires. Les recettes seront donc augmentées de 1,8 milliard d'euros.

→ **Drapeau jaune**

- **Une taxe sur les GAFAs sera mise en place dès 2019** dans l'attente de la taxe européenne dont le produit est estimé à 500 millions €/an

→ **Drapeau jaune**

- **La révision de la "niche Copé"** sur les opérations intra-groupe des entreprises devrait rapporter 200 millions €/an.

→ **Drapeau jaune**

- Enfin, le Gouvernement engage avec les parlementaires un **exercice de réduction de la dépense publique**. Objectif : 1 à 1,5 milliard d'euros d'économies dans le cadre de l'exécution du budget 2019.

→ Drapeau jaune

PARTIE 2

BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT : LES POLITIQUES DE MOBILITE

Sommaire

- I Les priorités affichées du quinquennat
- II La méthode et le calendrier du gouvernement
- III Les Assises nationales de la mobilité
- IV Les projets d'infrastructures
- V La réforme du ferroviaire et sa contestation
- VI L'appréciation de la qualité démocratique
- VII Le devenir de la Loi d'orientation des mobilités (LOM)

I. Les priorités affichées du quinquennat

Le programme du candidat Macron pose quelques priorités en matière de transports :

« Nous réformerons radicalement notre politique des transports. Car l'enjeu n'est plus de construire partout des autoroutes, des aéroports et des lignes de TGV. C'est, grâce à notre Plan d'investissement, de moderniser les réseaux existants et de développer de nouveaux services pour que tous les territoires soient raccordés efficacement aux lieux de travail, d'éducation, de culture ou de soins ».

En cohérence avec ce programme, le Président de la République annonçait, lors de l'inauguration de la nouvelle ligne TGV Paris-Rennes le 1^{er} juillet 2017, qu'il souhaitait mettre la priorité non sur de nouveaux grands projets, mais sur les transports du quotidien et le renouvellement des infrastructures existantes.

Il s'agit clairement d'une réorientation des priorités, certains diront une rupture avec les politiques de transports du passé. Pour ce quinquennat, le gouvernement entend d'abord investir pour faciliter la mobilité du quotidien et la réduction de la fracture territoriale.

Dès le discours du 1^{er} juillet, la question de la dette de la SNCF est posée par le Président de la République et le calendrier fixé : une loi d'orientation des mobilités pour le 1^{er} semestre 2018, préparée par des Assises de la mobilité à partir de septembre 2017.

II. La méthode et le calendrier du gouvernement

La méthode et le calendrier du gouvernement s'articulent comme suit :

- Une pause dans la réalisation de nouveaux grands projets d'infrastructure pour se donner le temps de redéfinir les priorités en matière d'investissement et les besoins en ressources,
- Des Assises nationales de la mobilité de septembre à décembre 2017 pour concerter les grandes orientations de la politique des mobilités,
- Une stratégie nationale pour les mobilités, présentée en février 2018, intégrant une loi d'orientation des mobilités qui comprend en particulier :
 - ✓ Une loi de programmation et de financement des infrastructures : programmation détaillée à 5 ans et indicative sur 10 ans avec équilibre dépenses/ressources,
 - ✓ Les mesures de soutien à l'innovation et aux nouvelles formes de mobilité.

À noter parallèlement que les transports sont au cœur du Plan climat¹⁹ lancé le 5 juillet 2017 par Nicolas Hulot. La politique des mobilités doit permettre la transition vers des transports plus propres et moins consommateurs en énergie.

III. Les Assises nationales de la mobilité

Le Premier ministre a lancé le 19 septembre 2017 les Assises nationales de la mobilité.

L'objectif est de construire une démarche pour associer largement les citoyens, acteurs de la mobilité, entreprises, experts, élus, territoires, ONG, syndicats.

Les Assises ont permis de travailler sur **6 thèmes correspondant aux défis à relever** :

- Environnement : des mobilités plus propres, réduire l'emprise environnementale
- Numérique : des mobilités plus connectées
- Fractures sociales et territoriales : des mobilités plus solidaires
- Intermodalité : des mobilités cohérentes et complémentaires
- Sécurité et sûreté : réduire les accidents et les risques
- Gouvernance et financement : équilibrer les modèles économiques, dégager des ressources à hauteur des besoins

En trois mois, **2 000 propositions et 20 000 votes** ont été recueillis sur la plateforme (www.assisesdelamobilite.gouv.fr) qui a permis à chacun d'apporter ses contributions en répondant à des questions ouvertes.

Des ateliers territoriaux (64 réunions publiques) ont été organisés dans les territoires par les préfetures en lien avec les collectivités, mais aussi par des parlementaires et élus locaux. Ces réunions se sont déroulées dans les métropoles, villes moyennes, grands ensembles périphériques, rural.

Des ateliers thématiques (320 réunions) ont réunis élus, experts, entreprises, administrations, acteurs de la mobilité, ONG, syndicats avec pour mission de formuler des recommandations pour faire évoluer les politiques publiques dans les 6 thèmes traités.

¹⁹ Le plan climat vise à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, mettre fin à la vente des voitures qui émettent des GES d'ici 2040, développer les mobilités propres et accessibles à tous.

Des ateliers de l'innovation (114 réunions), rassemblant principalement collectivités territoriales et start-up, ont investigué certains domaines : covoiturage courte distance, mobilités actives, accessibilité et numérique, modèles économiques innovants, liberté et éthique, commande publique et innovation, Galileo et véhicule autonome, ... et réalisé une cartographie des innovations en cours. La ministre des transports, Elisabeth Borne, a annoncé la création d'un label gouvernemental « prix de l'innovation des Assises de la mobilité » et d'un accès à des territoires d'expérimentation sous forme d'appel à manifestation d'intérêt pour les collectivités candidates.

Le bilan des Assises

Lors de la clôture des Assises le 13 décembre 2017, Elisabeth Borne a salué la mobilisation exceptionnelle des ateliers et sur la plateforme participative et tiré un bilan des Assises :

Un constat partagé

- Les politiques de transports basées sur une seule politique d'infrastructures n'ont pas permis de répondre aux attentes des concitoyens : congestion automobile dans les zones urbaines, dégradation des conditions de circulation, notamment domicile-travail pour les zones périurbaines, enclavement des zones rurales,
- Des fractures sociales et territoriales se sont creusées avec des populations oubliées de la mobilité,
- Des impasses budgétaires amènent à repousser les programmes d'investissement sur de nombreuses années,
- Les mobilités sont en pleine révolution : covoiturage, vélos et voitures en libre-service, véhicules autonomes, des mobilités souvent plus partagées et connectées.

Des orientations pour la future loi

Les propositions des Assises doivent permettre de définir les orientations de la future loi. Il s'agit en particulier de :

- Définir les investissements prioritaires : remise à niveau de routes nationales et des lignes ferroviaires pour relier entre elles villes petites et moyennes et métropoles. L'objectif est un plan de désenclavement complet de la France à l'échelle d'une décennie,
- Doter les métropoles d'un réseau ferroviaire pour répondre à la congestion routière,
- Couvrir l'ensemble des territoires par une Autorité Organisatrice de la Mobilité (AOM) - 80% du territoire actuellement non couverts représentant 30% des habitants,
- Développer des mobilités « propres » : transition énergétique des véhicules accessible à tous, relance de la politique du vélo, notamment électrique,
- Favoriser l'innovation : mise à disposition des données (open data) pour permettre le choix des déplacements, aide à l'expérimentation (150 M€ dans le cadre du Programme Investissements d'Avenir).

IV. les projets d'infrastructures

Le Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI) auprès de la ministre des transports est composé d'élus et de personnalités qualifiées et présidé par Philippe Duron, ancien député du

Calvados et Président de l'AFITF (Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France).

Sa mission est d'évaluer les besoins en termes de mobilité, étudier les projets de transports sur tout le territoire, les prioriser et trouver des pistes de financements. Avec un impératif : améliorer la mobilité du quotidien et fixer un cap en termes de modernisation et de maintenance des réseaux.

Le rapport « Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir », a été remis à Elisabeth Borne le 1^{er} février 2018.

Les dépenses de transport de l'Etat sont financées par un programme budgétaire alimenté par le budget général et par l'AFITF dotées de recettes affectées : taxes prélevées sur les usagers des autoroutes concédées, part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), part du produit des amendes radar.

Sur cette base, le rapport propose au Gouvernement 3 scénarios :

Scénario 1 : 48 Md€ en 20 ans (2,4 Md€/an), soit sans ressources financières supplémentaires par rapport au niveau d'investissement actuel 2018-2020, mais 25% au-dessus de la dépense 2012-2016. Les priorités indispensables de restauration du patrimoine ne sont que partiellement satisfaites. Ce scénario n'offre que peu de marges de manœuvre. Il repousse à 2050 l'achèvement des grands projets.

Scénario 2 : 60 Md€ en 20 ans, soit 600 M€ supplémentaires par an (3 Md€/an) privilégie la mise en œuvre des priorités de restauration et modernisation du patrimoine et d'amélioration des mobilités du quotidien. Il permet d'avancer les 1ères phases des grands projets.

Scénario 3 : 80 Md€ en 20 ans (4 Md€/an en moyenne), soit une accélération du scénario 2. Il permet la réalisation au plus tôt des projets. Le Conseil s'interroge sur la possibilité d'atteindre un tel scénario dans le cadre financier de l'Etat et des collectivités territoriales qui cofinancent à parité les projets. Le scénario 3 éclaire la possibilité d'accélérer telle ou telle opération.

Le Conseil a fait des propositions pour l'affectation de recettes complémentaires :

- Affectation d'une part plus importante de la TICPE,
- Recettes sur les poids lourds et les véhicules utilitaires légers,
- Nouvelles taxes à assiette locale pour les collectivités.

Le conseil propose 4 priorités pour répondre à l'urgence et 2 objectifs stratégiques pour préparer l'avenir.

Priorité 1 : améliorer la qualité de service des réseaux, en assurer la pérennité et les moderniser

- 200 M€/an au-delà des dépenses de SNCF Réseau pour la sécurité, l'accessibilité et la maîtrise du bruit ferroviaire,
- 300 M€/an pendant 10 ans pour l'entretien et la modernisation des routes nationales non concédées et des voies rapides.

Priorité 2 : développer la performance des transports en ville et y lutter contre la congestion routière et la pollution

- Améliorer les nœuds ferroviaires, priorité majeure, notamment en Ile de France,
- 1 Md€ en 5 ans pour accompagner les autorités organisatrices dans les mutations des mobilités du quotidien : pôles d'échanges des TC, modes actifs (marche et vélos), nouveaux services de mobilité, véhicules autonomes,
- Renforcer la régulation des véhicules polluants en milieu urbain, lutter contre l'autosolisme et privilégier l'usage collectif des infrastructures routières.

Priorité 3 : réduire les inégalités territoriales en assurant de meilleurs accès pour les villes moyennes et les territoires ruraux

- 200 M€/an pendant 10 ans pour mettre en œuvre un programme ambitieux d'amélioration de la desserte routière nationale des territoires enclavés (doublement du rythme actuel),
- Utiliser certaines emprises ferroviaires peu fréquentées pour de nouvelles offres de mobilité en milieu rural.

Priorité 4 : se doter d'infrastructures et de services de fret performants et transporter les marchandises sur le mode le plus pertinent

- Projets pour l'ouverture du canal Seine-Nord-Europe,
- Projets portuaires (Marseille, Dunkerque),
- Projets d'autoroute ferroviaire atlantique, rocade ferroviaire nord du bassin parisien.

Objectif stratégique 1 : placer la France à la pointe de l'innovation pour assurer les transitions environnementales

Il s'agit prioritairement des nouveaux modes d'énergie des véhicules routiers, mais aussi des nouvelles technologies pour l'exploitation ferroviaire : systèmes de signalisation embarqués, méthodes modernes de gestion d'infrastructure.

Objectif stratégique 2 : engager sans tarder les grands projets de liaisons entre Métropoles qui répondent au mieux aux enjeux du quotidien

- Phaser les grands projets ferroviaires et donner la priorité au traitement des nœuds ferroviaires,
- Mobilités du quotidien à Marseille, Nice, Toulon,
- Amélioration gare Paris Saint Lazare,
- Phasages dans les liaisons des grands projets du sud-ouest (priorité nœuds ferroviaires nord Toulouse, sud Bordeaux),
- Grand Lyon : poursuite amélioration nœud ferroviaire Part Dieu, nécessité d'un débat public d'orientation multimodale,
- Pause dans les grands projets routiers.

Le rapport est complété par les montants financiers affectés aux différentes priorités selon les 3 scénarios.

Il apparaît clairement que les projets ferroviaires et les programmes de modernisation du réseau ferré tiennent une place primordiale. Le rapport préconise un effort important pour développer la qualité de services et assurer la pérennité du réseau. Il s'agit de remédier aux problèmes dans les gares parisiennes, à des drames comme celui de Brétigny-sur-Orge, ainsi qu'aux ralentissements vécus sur plus de 5 000 km de voies ferrées ou du fait des nœuds ferroviaires. Il s'agit aussi de décongestionner les accès aux métropoles, mieux connecter les grandes aires urbaines entre elles et avec les territoires périurbains.

Ce document passe en revue plus de 40 projets dont une demi-douzaine de lignes à grande vitesse (LGV) et une quinzaine de tronçons autoroutiers.

Le rapport Duron propose également de supprimer ou repousser dans le temps des grands travaux, parfois en les découpant en phases successives. Il en est ainsi de grands projets ayant suscité des oppositions tels l'autoroute A45 Lyon-Saint Etienne (non envisagé) ou les voies d'accès au futur tunnel ferroviaire Lyon-Turin (après 2038).

Ces propositions ont suscité bien des réactions hostiles dans les territoires. Ainsi, le Président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, Laurent Wauquiez, réagit à l'abandon du projet LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon : « *il n'y a plus de vision de l'aménagement du territoire. Je refuse que l'Auvergne soit abandonnée* ». Plusieurs présidents de région ont demandé à rencontrer la ministre des transports, notamment pour les propositions de report au-delà de 2038 des projets LGV Rhin-Rhône, Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Dax et Montpellier-Perpignan.

V. La réforme du ferroviaire et sa contestation

5-1 Le rapport Spinetta

Jean-Cyril Spinetta, ancien PDG d'Air France-KLM a remis le 15 février 2018 son « Rapport sur l'avenir du transport ferroviaire » au Premier Ministre, Edouard Philippe.

Le rapport propose la plus grande transformation (hormis sur les retraites) du rail français depuis la création de la SNCF en 1937. La presse ne s'y est pas trompée qui parle de « révolution » et de « traitement de choc ».

Base de travail de la future loi ferroviaire, le rapport Spinetta défend deux principes : « *la cohérence des choix publics* » et la « *responsabilisation des acteurs* ». Mais, au-delà de sa philosophie, il propose au gouvernement neuf mesures chocs, synthétisées dans ses conclusions.

1. La mise en place de la concurrence

L'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire de voyageurs est une obligation légale de la France qui est tenue de transposer dans sa loi les directives européennes (ouverture à la concurrence en 2020 pour les TGV et 2023 pour les TER). Les marchandises et les liaisons internationales constituent déjà un marché ouvert.

Le rapport distingue deux domaines d'ouverture à la concurrence. Celui concernant les lignes TER conventionnées et subventionnées par les régions et celui concernant le transport ferroviaire sur longue distance (TGV et Intercités). Dans les deux cas, le processus d'ouverture du marché devrait être lancé en 2019, pour une présence effective d'opérateurs concurrents de la SNCF sur le réseau français à [partir](#) de 2021.

- Dans le cas des lignes régionales, plusieurs opérateurs pourront répondre à un appel d'offres pour exploiter le réseau.
- Quant à la longue distance, le rapport opte pour une concurrence en accès libre (plusieurs opérateurs différents sur une même ligne), plutôt que pour un système de franchise à la britannique (le réseau est découpé en zones, chacune étant attribuée à un opérateur pour plusieurs années).

Le document souligne que « *la principale difficulté réside dans le transfert des personnels aux nouveaux opérateurs* ». Le rapport précise que les cheminots pourront [refuser](#) un transfert, mais devront [accepter](#) une nouvelle affectation sous peine d'être considérés comme

démisionnaires. Ceux qui accepteront seront transférés avec tous les avantages liés à leur contrat de travail.

2. La transformation en SA

Depuis la réforme ferroviaire de 2014, l'édifice SNCF est constitué de trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : un EPIC SNCF de tête, sorte de holding de commandement, qui en chapeaute deux autres, SNCF Mobilités (qui fait [rouler](#) les trains) et SNCF Réseau (qui s'occupe du réseau).

Le rapport Spinetta préconise la transformation de ces deux derniers EPIC en société anonyme (SA) à capitaux publics. SNCF Mobilités serait transformée au motif que « *sa forme juridique actuelle n'est pas durablement compatible avec les exigences européennes* » dans la perspective de l'arrivée de la concurrence. SNCF Réseau deviendrait aussi une SA, meilleure manière, selon M. Spinetta, d'installer des garde-fous contre la tentation de l'endettement permanent.

3. La possible reprise de la dette par l'Etat

Il s'agit de la dette de SNCF Réseau, soit environ 46 milliards d'euros fin 2017. Un trou qui se creuse chaque année de 3 milliards d'euros.

Le rapport insiste sur la nécessité de soulager SNCF Réseau du fardeau de la dette : « *Le traitement de la dette est une condition préalable et nécessaire à un retour à l'équilibre du gestionnaire d'infrastructures* ».

4. L'extinction programmée du statut de cheminot (150 000 salariés du groupe SNCF)

Avec l'arrivée de la concurrence, le rapport Spinetta propose un « *nouveau contrat social* » aux salariés de la SNCF, intégrant « *la question de l'évolution du statut* ». Il s'agit de donner à l'entreprise publique « *une plus grande rapidité d'évolution, difficilement concevable dans le cadre d'un statut qui fige un cadre organisationnel et social préjudiciable aux agents eux-mêmes* ».

Le texte invite la SNCF à « *se [poser](#) la question de l'opportunité de [poursuivre](#) des embauches dans un cadre statutaire qui ne lui permet plus de [faire](#) face à ses enjeux concurrentiels.* » Autrement dit, les nouveaux arrivés n'auraient plus le statut de cheminot, lequel serait réservé aux anciens et s'éteindrait de lui-même dans une trentaine d'années.

Le rapport propose que le groupe puisse organiser des plans de départ volontaire durant 2 ans (potentiel évoqué de 5 000 agents).

5. Les petites lignes sur la sellette

Le rapport Spinetta préconise de « *recentrer le transport ferroviaire sur son domaine de pertinence : les transports du quotidien en zone urbaine et périurbaine et les dessertes à grande vitesse entre les principales métropoles françaises* ». Selon lui, « *Il paraît impensable de [consacrer](#) près de 2 milliards d'euros à seulement 2 % des voyageurs* ».

6. La priorité aux réseaux du quotidien

En écho aux incidents de 2017 à la gare Montparnasse à Paris, le rapport Spinetta rappelle qu'autour des grandes métropoles, les trains du quotidien circulent sur un réseau vieux et

inadapté au transport de masse. Il exhorte à continuer « *l'immense effort* » de modernisation entrepris depuis 2013, qui « *doit être et rester la priorité pour les vingt ans à venir* ».

7. Le TGV arrêté dans son expansion

Plutôt qu'une nouvelle extension du réseau français de lignes à grande vitesse, jugé « *abouti* », le rapport Spinetta préconise de moderniser les lignes les plus anciennes comme Paris-Lyon, Paris-Tours et Paris-Lille.

8. Le fret ferroviaire filialisé

L'activité de transport de marchandises de la SNCF, en grave déficit chronique, doit être recapitalisée. « *Ceci implique une filialisation qui sera exigée par Bruxelles car une recapitalisation a déjà eu lieu en 2005* », explique M. Spinetta. La dette du fret (plus de 4 milliards d'euros) serait alors conservée par SNCF Mobilités.

9. Les gares et la police ferroviaire rattachées à SNCF Réseau

Le rapport Spinetta suggère de [clarifier](#) les rôles des nombreuses entités du groupe ferroviaire. Il recommande un rattachement à SNCF Réseau de la filiale Gares & Connexions (dépendant de SNCF Mobilités) et de la sûreté ferroviaire qui est un élément de l'EPIC de tête.

5-2 Le projet de loi « Pour un nouveau pacte ferroviaire »

Le projet de loi « Pour un nouveau pacte ferroviaire » est présenté le 14 mars en Conseil des Ministres par Elisabeth Borne.

Il compte 8 articles pour 4 pages. Il s'agit d'un projet de loi d'habilitation, texte autorisant le gouvernement à légiférer par ordonnances. La future loi n'est donc pas encore écrite. Les articles se contentent de donner des orientations :

- Objectif de transformer le groupe public ferroviaire dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, la forme juridique devant être repensée,
- Arrêt des recrutements au statut pour les nouveaux agents,
- Pas de remise en cause du statut public et du principe de l'unité sociale de la SNCF. Les contrats de travail actuels se poursuivront en cas de transformation juridique de l'entreprise,
- Ouverture à la concurrence organisée : « *il s'agit d'organiser une ouverture à la concurrence maîtrisée et progressive sur les services de transport ferroviaires conventionnés par les collectivités publiques, dans le respect des spécificités régionales et des droits des salariés* ».

Le recours aux ordonnances est justifié par la nécessité d'agir rapidement afin de respecter le délai de fin d'année pour une concurrence ferroviaire complète, tout en ayant une vraie concertation devant nourrir le contenu de la loi avec des amendements législatifs débattus au Parlement.

5-3 Le Plan stratégique de la SNCF

Le Premier Ministre, Edouard Philippe avait demandé à la SNCF « *d'aligner ses coûts sur les standards européens, quand faire rouler un train en France coûte 30% plus cher qu'ailleurs* ». La direction de la SNCF doit donc présenter d'ici l'été un nouveau Plan stratégique au gouvernement, élaboré au terme d'une large concertation avec le personnel.

Le 15 mars, Guillaume Pepy, PDG de la SNCF remet à la Ministre des transports le « Programme de travail », base du « Projet stratégique de la SNCF » qui doit être négocié avec les syndicats et présenté officiellement en juillet.

Ce Programme de travail repose sur 6 piliers ;

- La qualité du réseau,
- L'enrichissement des offres à la clientèle,
- La simplification de l'organisation,
- La décentralisation du management,
- Une plus grande numérisation,
- Une optimisation du matériel.

Les points en discussion dans l'entreprise seront :

- Définir les métiers de demain et encourager leur polyvalence,
- Rendre l'organisation du travail plus souple,
- Renforcer la productivité industrielle,
- Décentraliser le dialogue social,
- Réduire les coûts.

La direction de la SNCF va mettre en place un groupe de contact avec les organisations syndicales pour piloter les discussions et construire l'agenda social, ainsi que des groupes de réflexion sur le terrain ainsi qu'un comité des sages, garant de la qualité du dialogue social.

Il s'agit au final d'aboutir à un « Pacte d'entreprise », contrat entre l'Etat qui apporte des moyens, l'entreprise et les salariés.

5-4 La mobilisation des syndicats de cheminots et l'attitude du gouvernement

La mobilisation des syndicats de cheminots

A l'issue d'une réunion le 15 mars, les 4 syndicats représentatifs de la SNCF : CGT, UNSA, SUD-Rail, CFDT annoncent un calendrier de grève reconductible de 2 jours sur 5 à compter des 3 et 4 avril jusqu'à la fin juin, soit 36 jours de grève, afin de s'opposer à la réforme de la SNCF.

Laurent Brun, Secrétaire général de la CGT-Cheminots estime « *qu'il sera nécessaire de mener une longue bataille face à un gouvernement autoritaire* ». L'objectif est aussi de trouver les

moyens pour que la grève coûte le moins cher possible aux cheminots, tout en ayant l'impact le plus fort possible.

Selon plusieurs témoignages, l'attitude des cheminots s'explique par l'incompréhension que suscite le projet de loi. Chez les cheminots on est souvent à la SNCF en famille et depuis plusieurs générations. Alors que le cheminot était respecté ou envié autrefois, aujourd'hui souvent on le critique, on lui reproche les avantages du statut et les dysfonctionnements du service. C'est donc un sentiment de dévalorisation qui prédomine. Dans ce contexte, la disparition du statut pour les prochains embauchés est insupportable.

Au début de la grève, le 3 avril, la grève est bien suivie avec un taux de gréviste de 50% et 77% chez les conducteurs. Le trafic est très perturbé.

Les négociations piétinent et les syndicats reprochent au gouvernement son manque d'écoute.

L'attitude du Gouvernement

Avant l'ouverture du débat parlementaire, le gouvernement précise son projet ferroviaire : maintien de l'ouverture à la concurrence tout en donnant des garanties aux cheminots.

Le 30 mars, Elisabeth Borne dévoile en détail les modalités de l'ouverture à la concurrence :

- Pour le TGV, l'arrivée de compagnies concurrentes de la SNCF sera possible à partir de décembre 2020. Une modulation des péages ferroviaires sera instituée pour permettre la desserte de tous les territoires (ex. majoration pour Paris-Lyon, minoration pour prolongement jusque Chambéry).
- Pour les TER, les Régions qui le souhaitent pourront lancer des appels d'offres en décembre 2019, celles qui le souhaitent pourront contracter jusqu'en 2023 une nouvelle convention avec la SNCF pour 10 ans. Pour l'Ile de France, l'ouverture se fera selon les lignes à partir de 2023 et jusqu'en 2039.
- Concernant les conditions de transfert des personnels d'une ligne attribuée à un nouvel opérateur, les cheminots garderont le droit à l'emploi, la rémunération et le régime de retraite (portabilité des droits). Le transfert se fera sur la base du volontariat.

Le 5 avril, Elisabeth Borne confirme que les 3 EPIC seront transformés en une seule société nationale à capitaux publics, détenue à 100% par l'Etat et dont les titres seront incessibles. Ce sera donc une holding détenue par l'Etat, actionnaire de SNCF Mobilités et SNCF Réseau. La filiale Gare et Connexions aujourd'hui intégrée à SNCF Mobilités sera rattachée à SNCF Réseau.

Certains points des discussions ne sont pas précisés à ce stade : la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'Etat et le devenir des salariés SNCF qui refusent d'être transférés à un autre opérateur.

Mais la stratégie du gouvernement consiste aussi, sans le dire, à jouer l'opinion face aux grévistes. Ainsi, Elisabeth Borne déplore une « *posture incompréhensible et pénalisante des syndicats pour les voyageurs, alors que la concertation est en cours* ». Elle met en avant les concessions du gouvernement tout en dramatisant les perturbations à venir.

Plus maladroit, des parlementaires LRM appellent « *les cheminots à sortir de la grévitudo* ».

5-5 Le projet de loi devant le Parlement

Le projet de loi ferroviaire est déposé, en procédure accélérée, à l'Assemblée nationale le 14 mars. Il a été largement amendé et enrichi. Sur 335 amendements présentés, 82 ont été votés dont 26 demandes gouvernementales. Le champ des ordonnances a été réduit et le Parlement a voté directement de nombreuses dispositions : date de l'ouverture à la concurrence, transformation de la SNCF en SA à capitaux publics, fin du statut de cheminot pour les nouveaux entrants, garantie des acquis des cheminots. Quel que soit l'opérateur, les tarifs sociaux pour les voyageurs (familles nombreuses, handicapés, seniors) seront pérennisés. Les nouveaux opérateurs seront obligés de répondre aux enjeux d'aménagement du territoire et de maintien des dessertes. Des garanties pour les cheminots transférés de la SNCF à une autre entreprise : maintien du niveau de rémunération, du régime spécial de retraite, de la garantie de l'emploi et des avantages : facilités de circulation, accès aux médecins spécialisés.

Les garanties des cheminots seront complétées par le Sénat en fonction des négociations avec les syndicats, notamment sur la question du devenir des cheminots en cas de refus de transfert ou de faillite d'une nouvelle entreprise.

Le gouvernement a précisé que la fin de l'embauche au statut SNCF serait en janvier 2020. Une convention collective du secteur ferroviaire doit être discutée et adoptée d'ici là.

Par ailleurs, le Président de la République précise le 15 avril qu'à partir de 2020, l'Etat reprendrait progressivement une part substantielle de la dette détenue par SNCF Réseau.

Les réactions des syndicats

La CGT cheminots appelle à un très haut niveau de mobilisation pour les prochaines journées de grève afin « *d'imposer l'arrêt du processus parlementaire et arracher de véritables négociations* ».

La CFDT Cheminots déplore « *la méthode du Président plus encline au passage en force et à la surenchère qu'à la négociation.* » Le syndicat a formulé 20 propositions d'amendements dont seules 3 ont été actées favorablement.

Le 11 juin 2018, députés et sénateurs sont parvenus en Commission mixte paritaire à un texte commun sur la future loi ferroviaire, intégrant les nouveaux éléments adoptés par le Sénat.

Le vote définitif a lieu le 13 juin à l'Assemblée nationale (452 pour, 80 contre, 27 abstentions) et le 14 juin au Sénat (245 pour, 82 contre, 16 abstentions).

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 « Pour un nouveau pacte ferroviaire » est publiée au Journal officiel le 28 juin 2018.

La réforme entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020 qui verra à la fois l'arrivée d'entreprises concurrentes dans le transport intérieur de voyageurs, la transformation de la SNCF en SA et la fin de l'embauche au statut des cheminots.

5-6 La grève des cheminots, l'attitude des syndicats et les réactions des usagers

La poursuite du conflit jusqu'au 28 juin

Pendant la discussion parlementaire, la grève a continué.

Edouard Philippe a reçu individuellement les syndicats les 7 et 25 mai. Le gouvernement reste inflexible sur les grands axes du texte, mais certains points peuvent encore être finalisés. Le Premier Ministre a insisté sur le nécessaire investissement de modernisation du réseau et d'une « règle d'or, afin d'éviter un endettement excessif ».

Au-delà des traditionnelles batailles de chiffres, force est de constater une érosion du taux de grévistes dans le temps. Ainsi le 9 mai au 16^{ème} jour de grève, le taux de grévistes tombe à 14,5% (50% au début du conflit), mais 53% des conducteurs restent mobilisés, ainsi que 45% des contrôleurs. Le trafic restera perturbé jusqu'à la fin du conflit.

Du 14 au 21 mai, les cheminots sont invités à s'exprimer lors d'un 'Vot'action organisé par les syndicats. Celui-ci aboutit sans surprise à une écrasante majorité au rejet du pacte ferroviaire : 94,97% avec un taux de participation de 61,15% selon les syndicats. La direction de la SNCF déclare respecter l'expression et comprendre l'inquiétude des cheminots tout en dénonçant les modalités d'organisation de la consultation : pas d'isolaires, ni présence d'huissiers ou de tiers, ni listings coordonnés des salariés.

Le 12 juin est décrété « journée de la colère cheminote » par l'intersyndicale.

Le 21 juin, le tribunal de grande instance de Bobigny condamne la SNCF à payer les jours de repos des grévistes correspondant à un jour de grève. Fin avril, les syndicats de cheminots avaient assigné la SNCF en l'accusant de vouloir ainsi dissuader les salariés de faire grève. La direction de la SNCF, de son côté, s'alarme d'une hausse significative d'actes de malveillance. Selon elle, le conflit a coûté à l'entreprise 790 M€, soit 22 M€ pour chacune des 36 journées de grève.

Les stratégies syndicales

Même si le mouvement faiblit, le conflit se durcit et l'intersyndicale reste soudée. Aucun syndicat ne prend le risque de quitter le conflit alors que les élections professionnelles ont lieu fin 2018.

La CGT et Sud rail ont cherché avant tout à mobiliser et à renforcer le rapport de force, afin de faire obstruction au projet de loi.

L'UNSA et la CFDT ont aussi comme stratégie de tenter d'infléchir la réforme via des discussions avec le gouvernement et des propositions d'amendements lors du débat parlementaire.

En particulier, la CFDT précise les points de revendication les plus importants pour elle:

- Maintien des droits lors du transfert d'un agent SNCF à la concurrence,
- Droit de retour à la SNCF, sans limitation de délai,
- Inaccessibilité du capital de la société holding, mais aussi de toutes les filiales du futur groupe pour éviter une vente à la découpe,
- Reprise de la dette de SNCF Réseau et investissement accru dans le ferroviaire.

L'effort des syndicats se porte désormais sur les négociations avec le patronat pour la convention collective de la branche ferroviaire.

L'attitude des usagers est mesurée par les enquêtes d'opinion.

Ainsi l'IFOP a mesuré que tout au long du conflit le soutien au mouvement de protestation reste minoritaire, de l'ordre de 42% des personnes interrogées.

De son côté, la SNCF fait réaliser des sondages sur l'adhésion des Français à la réforme qui montrent que 75% des personnes interrogées la trouvent justifiée.

Le mouvement ne rencontre pas le soutien de la population ; ainsi 54% des utilisateurs réguliers du train et 57% des usagers du TER et des Intercités se déclarent opposés ou hostiles à la grève. Le chiffre est de 51% pour l'ensemble des Français.

5-7 La reprise de la dette par l'Etat et une évolution du modèle économique ferroviaire

Le 25 mai, lors de sa rencontre avec les syndicats de cheminots, le Premier Ministre, Edouard Philippe annonce la reprise par l'Etat de la dette de la SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros (sur 46,6 milliards d'euros). L'allègement se fera en 2 temps : 25 Mds € en 2020, puis 10 Mds € en 2022.

L'effort de l'Etat est conséquent (1.6% de la richesse produite en France en 2017), mais tardive. D'autres pays ont apuré les créances ferroviaires à un niveau comparable : Allemagne, Royaume-Unis, USA il y a une vingtaine d'années, considérant qu'elle résultait d'un effort d'infrastructure pour le pays.

Les 35 Mds € seront cantonnés dans une caisse d'amortissement identifiée dans le budget de l'Etat à voter chaque année par le Parlement.

Cette décision s'inscrit dans une évolution du modèle ferroviaire français.

En 2016, l'Etat a signé plusieurs contrats de performance avec le groupe ferroviaire précisant sur 10 ans la trajectoire financière et les investissements demandés.

Pour SNCF Réseau, le contrat prévoit des investissements à hauteur de 3,6 Mds €/an par l'Etat pour remettre à niveau le réseau, ainsi qu'une hausse des péages ferroviaires, seule ressource de SNCF Réseau.

Le gouvernement souhaite désormais infléchir ce contrat :

- Limitation au niveau de l'inflation de la hausse des péages, afin de ne pas pénaliser le trafic voyageurs et marchandises,
- Abondement de 200 M€/an de l'investissement par SNCF Réseau pour le porter à 3,8 Mds € / an à partir de 2020,
- Augmentation de compétitivité du groupe de 2,7%, correspondant à une réduction de l'écart de compétitivité (estimé à 3%) par rapport aux sociétés concurrentes.

L'objectif est ainsi d'arriver en 2022 à un système qui ne génère plus de dette, alors que le déficit structurel actuel augmente l'endettement de 3 Mds € par an. Le groupe SNCF doit adopter une « règle d'or » concernant son endettement.

5-8 Les enjeux de la convention collective de branche

Le 15 juin, Elisabeth Borne préside une réunion Etat / syndicats / organisations patronales pour échanger sur la relance des négociations de la convention collective de la branche ferroviaire. La réforme ferroviaire 2018 rend nécessaire la relance des discussions afin de préciser le nouveau cadre social des cheminots.

Les points ouverts à la négociation concernent les classifications et rémunérations, les règles de transferts et garanties sociales transférées, la prévoyance, le droit syndical. Pour les agents SNCF

d'autres sujets sensibles sont à discuter : la médecine spéciale, les billets de train gratuits, les logements sociaux.

Les syndicats souhaitent parvenir à imposer une convention collective de haut niveau proche du contrat social de la SNCF et du statut du cheminot. Pour les employeurs regroupés au sein de l'Union des transporteurs publics ferroviaires (UTP): *« le futur cadre social de branche ne saurait être constitué de la reprise de l'ensemble des éléments actuellement inclus dans le statut des cheminots ou des autres dispositions réglementaires s'appliquant au sein de l'opérateur historique ».*

Les syndicats demandent à l'Etat d'être présent et directif alors que le Ministère retient un rôle d'accompagnateur des négociations par un « observateur du dialogue social » composé de personnalités aux compétences reconnues en matière de relations sociales (Cf. Jean-Paul Bailly, ancien PDG de la Poste et de la RATP). L'objectif du gouvernement est que le calendrier assez serré des négociations soit respecté : aboutissement de la convention collective au 31 décembre 2019.

A l'issue de la rencontre du 15 juin, la CGT et Sud rail ont annoncé vouloir poursuivre la grève au mois de juillet.

VI. L'appréciation de la qualité démocratique

A ce stade, la qualité démocratique du processus peut s'apprécier à différents niveaux :

- La logique des réformes engagées et leur mise en œuvre
- Les Assises nationales de la mobilité : un ensemble de propositions émanant des acteurs de la mobilité qui demande à aboutir
- La gestion d'un conflit social long à la SNCF

6.1. La logique des réformes engagées et leur mise en œuvre

Le domaine de la mobilité représente un champ très vaste, comprenant les transports de voyageurs par rail ou par route (a été exclu ici le transport aérien), mais aussi l'ensemble des déplacements, notamment en ville, à pied, vélo, trottinette,... Il s'agit d'une liberté fondamentale (se déplacer) pour se rendre au lieu de travail, pour les loisirs,... et qui doit s'opérer en toute sécurité et facilité, y compris pour les personnes âgées ou en situation de handicap.

Il existe bien une logique des réformes annoncées

Un fil conducteur apparaît clairement, celui de favoriser les transports du quotidien, réduire les fractures territoriales ou sociales entre métropoles, villes, milieu rural, remettre à niveau les infrastructures existantes en arrêtant ou différant les projets de nouvelles infrastructures TGV ou autoroutières. Cette orientation est confirmée par le bilan des Assises de la mobilité et a été posée comme base de travail des rapports Duron et Spinetta. Elle suppose également de dégager des financements conséquents sur une longue période pour la remise à niveau des réseaux ferrés et routiers.

Mais cette logique devient illisible compte tenu du calendrier de mise en œuvre des réformes

La loi « Pour un nouveau pacte ferroviaire » n'a été ni évoquée en 2017 par le gouvernement, ni discutée lors des Assises de la mobilité. Or cette loi a été soumise en priorité par le gouvernement au Parlement avec procédure accélérée. L'argument avancé par le gouvernement est la nécessité de transposer en droit français l'ouverture à la concurrence devant devenir effective en janvier 2020. A noter que le gouvernement a pris soin de ne pas inclure dans la loi des éléments concernant les infrastructures, et notamment le maintien ou suppression de petites lignes SNCF, de manière à ne pas s'aliéner les élus locaux.

La perception par les médias et les français de cette réforme a surtout été celle d'un « bras de fer » entre gouvernement et syndicats de la SNCF, sans que la logique de l'ouverture du rail à la concurrence ne soit clairement présentée ou débattue.

Dans le même temps, la décision de limitation à 80km/h de la vitesse sur le réseau routier a alimenté une polémique avec les associations d'automobilistes et des élus, notamment départementaux et ruraux. Il paraît difficile de juger si l'évaluation du dispositif au terme des 2 ans représente une avancée ou une simple réponse aux détracteurs de la mesure.

Dès lors, le vote du projet de LOM a été différé. Après avoir été annoncé en Conseil des ministres en mai, il a été reporté à novembre pour un examen au parlement au 1^{er} semestre 2019, soit avec un an de retard par rapport au calendrier annoncé lors des Assises de la mobilité.

Dans ce contexte, plus aucune logique des politiques de mobilité ne peut être perçue. Peut-être le sera-t-elle à l'issue du processus législatif, mais dans combien de temps ?

Une question de calendrier se pose d'ailleurs : n'aurait-il pas fallu proposer au Parlement en priorité le vote de la LOM et des projets d'infrastructures à 10 ans avant de faire adopter la loi ferroviaire ?

Nous décernons un drapeau rouge pour incohérence dans la logique des réformes engagées.

→ **Drapeau rouge**

6-2 Les Assises nationales de la mobilité : un ensemble de propositions émanant des acteurs de la mobilité qui demande à aboutir

Le processus large de réflexion et de propositions sur les enjeux de la mobilité de demain est assurément intéressant et on peut considérer qu'il s'agit d'une réussite.

L'organisation des Assises a été bien pensée pour faire remonter des propositions nouvelles, innovantes et issues du terrain :

- Définition de 6 thématiques correspondant aux enjeux actuels : mobilités plus propres, plus solidaires, plus sûres, plus intermodales, plus soutenables, plus connectées,
- Accent mis sur l'innovation par 10 groupes ou séminaires thématiques,
- 42 ateliers territoriaux animés par les Préfectures et 22 ateliers à l'initiative d'élus ou des Chambres de commerce, permettant de mieux saisir les enjeux des territoires.

Les Assises sont animées par l'Etat, Ministère des transports et Préfectures et rassemblent les nombreux acteurs présents dans ce domaine : agents des services de l'Etat, élus et experts des collectivités territoriales et des autorités organisatrices de transports, acteurs économiques, bureaux d'études et experts, sociétés, notamment PME innovantes dans la mobilité, syndicats, associations par exemple celles militantes dans le domaine du vélo.

Le public a pu s'exprimer par la plateforme participative qui a recueilli 2 000 propositions dans les 6 thématiques proposées et 20 000 votes, contribuant ainsi à la richesse des propositions.

A titre d'exemple, parmi les 8 propositions significatives de l'atelier territorial de Lyon du 16 novembre 2017 se retrouvent les enjeux du territoire : création d'un établissement public pour la réalisation de l'Anneau des sciences, péage de transit pour protéger le cœur de l'agglomération et règlementation des voies réservées au covoiturage (problématiques du tronçon A6 / A7 déclassé), règlementation des services de vélo en *free-floating*, développement du covoiturage et régulation des opérateurs.

Les synthèses des Assises nationales de la mobilité constituent ainsi un ensemble de propositions d'une très grande richesse. A noter que beaucoup de propositions renvoient aux politiques de la ville (éloignement domicile-travail), de la transition énergétique ou de la santé (mieux respirer en ville).

Certaines renvoient à des modifications législatives ou réglementaires, d'autres à des abondements financiers ou des modifications fiscales. La question du partage du coût de la mobilité entre contribuables et usagers est posée (péage urbain, taxe PL).

De nombreuses propositions sont tournées vers l'innovation comme les véhicules plus propres, les perspectives esquissées par les futurs véhicules sans chauffeur, ou par le partage des données de déplacements (open data, information unique sur les différents modes de transport, voire titre de transport unique tous modes). Dans ce domaine, il est souvent demandé à l'Etat ou aux collectivités de jouer un rôle de régulateur.

Comme en conclusion du point précédent, il est ici à déplorer le report du projet LOM.

Le risque est ainsi que de nombreuses attentes issues des Assises soient déçues et les acteurs qui se sont investis dans cette consultation soient découragés.

Nous attribuons pour le processus de participation des Assises nationales de la mobilité :

→ Drapeau vert

6-3 La gestion d'un conflit social long à la SNCF

L'histoire sociale de la France est parsemée de conflits entre l'Etat et les syndicats lors de réformes « emblématiques » telles que les retraites, le code du travail, le système d'assurance chômage. L'enjeu apparaît bien souvent, fortement relayé par les médias, comme celui d'un bras de fer qui amène à s'interroger : qui a gagné, qui a dû reculer ?

La réforme ferroviaire n'était annoncée ni dans le programme du candidat Macron, ni lors des Assises nationales de la mobilité, même si la commission présidée par Jean-Cyril Spinetta était alors en plein travail.

Une fois de plus, le conflit est apparu comme un rapport de force :

- L'Etat est décidé à agir vite, engageant la procédure accélérée au Parlement et menaçant de recourir aux ordonnances,
- Les syndicats de cheminots ont décidé d'une grève originale et longue, afin de tenir le rapport de force dans le temps.

Un autre acteur intervient bien évidemment dans ce conflit : l'opinion publique mesurée régulièrement par les enquêtes d'opinion où il est demandé aux Français s'ils expriment plus de sympathie pour les cheminots en grève ou pour le projet gouvernemental.

Le conflit se déroule dans un contexte de rencontres nombreuses entre les syndicats et la Ministre des transports, ainsi qu'avec la direction de la SNCF. Les syndicats se plaindront d'ailleurs d'un trop grand nombre de réunions alors que leurs propositions ne sont pas écoutées ou retenues. Ils demanderont à être reçus par le Premier Ministre qui les rencontrera à 2 reprises.

La tactique du gouvernement a consisté à proposer avant le début et au long du débat parlementaire de nouvelles mesures sociales protectrices des cheminots (portabilité des droits pour le transfert des agents SNCF vers une société privée, droit de retour), tout en restant inflexible sur les points dits « non négociables » : ouverture à la concurrence et fin du recrutement au statut en 2020.

Côté syndical, l'union est restée la règle jusque fin juin, avec toutefois des tactiques différentes : agir au maximum sur le rapport de force (CGT, Sud rail), mais aussi tenter de négocier des amendements au projet de loi (CFDT, UNSA).

L'opinion publique n'a pas pris le parti des cheminots, ni montré d'empathie particulière, considérant souvent que leur statut faisait d'eux des « privilégiés ».

L'adhésion des cheminots à la grève pendant 3 mois, s'explique par leur incompréhension du sens de la réforme proposée. Au-delà de l'ouverture à la concurrence, la fin programmée du statut apparaît comme une véritable remise en cause de leur identité dans un contexte général de fortes critiques de la SNCF (vétusté du réseau, manque d'efficacité) et de « cheminot bashing ».

Dans ce contexte, l'attitude du gouvernement apparaît critiquable.

En dépit des efforts, plusieurs critiques de l'attitude des syndicats sont apparues, y compris chez la Ministre des transports qui dit ne pas comprendre la poursuite du conflit malgré les annonces sociales du gouvernement.

Surtout, aucun effort de pédagogie ni explications sur l'intérêt de l'ouverture à la concurrence et la fin du statut de cheminot. Le gouvernement s'est contenté de rappeler les décisions européennes qui nous contraignent et le statut qui serait un obstacle à la libre concurrence.

De ce point de vue, il aurait été intéressant que s'ouvre un débat, notamment au vu des expériences étrangères et des autres secteurs ouverts à la concurrence en France depuis de nombreuses années : quelle évaluation ?

On oppose souvent l'échec de l'expérience britannique et la réussite de la régionalisation des réseaux ferrés allemands. Une analyse de certains exemples étrangers aurait sans doute été nécessaire à partir de critères précis :

- L'intérêt pour l'utilisateur en termes tarifaire et de desserte,
- Le modèle économique et le rôle / engagement financier de l'Etat et des collectivités territoriales,
- Le niveau de la convention collective des cheminots,
- Le processus démocratique pour arriver à une réforme acceptée.

Le débat ferroviaire aurait aussi pu être l'occasion d'un rappel et d'une évaluation des ouvertures à la concurrence déjà pratiquées dans d'autres secteurs : la poste, les télécommunications, l'énergie.

Nous décernons un drapeau rouge à Emmanuel Macron pour manque de pédagogie dans ce dossier.

→ Drapeau rouge

VII. Le devenir de la loi d'orientation des mobilités (LOM)

Le projet de loi LOM a été rattrapé par l'actualité : le 14 août 2018, une partie du viaduc Morandi s'effondre à Gênes.

A cette occasion ont été rapportées les conclusions d'un audit rendu public en juin 2018, commandé par le Ministère des Transports à 2 sociétés suisses concernant le réseau routier national non concédé. Ce rapport fait état, notamment d'un tiers des ponts à réparer et de 7% présentant un risque d'effondrement ! C'est l'occasion de rappeler le sous-investissement depuis de nombreuses années qu'ont subi nos réseaux routier et ferroviaire. La rigueur budgétaire n'a pas épargné non plus les réseaux routiers départementaux et communaux...

Les membres du Conseil d'Orientation des Infrastructures (Philippe Duron, Président, mais aussi Matthieu Orphelin, député LRM) se sont exprimés et les conclusions des rapports Duron et Spinetta ont ainsi été rappelées. Sont de nouveau sur la table les questions d'un effort supplémentaire d'investissement sur le réseau routier, ainsi que de son financement.

La LOM a été présentée en Conseil des Ministres du 26 novembre 2018. Le projet de loi a été sensiblement réduit et ne sera pas discuté avant le 2^{ème} semestre 2019.

Certaines mesures annoncées résultent des propositions des Assises nationales de la mobilité et du rapport Duron :

- Fixer les priorités d'investissement pour les 10 ans à venir en matière de maintenance, réhabilitation et remise à niveau des infrastructures routière et ferrée. A noter que le budget 2019 du Ministère des transports est porté à 7 Mds€, soit une progression de 300 M€ avec priorité mise sur l'entretien des réseaux existants,
- 100% du territoire couvert par une autorité organisatrice de la mobilité. Dotées de moyens financiers, ces autorités planifient, financent et organisent les transports sur leur territoire,
- Adaptation aux nouveaux usages : encouragement au covoiturage et ouverture à des voies réservées, régulation des nouveaux systèmes de vélos en libre-service (*free-floating*),

accessibilité via une application numérique unique de toutes les offres de transport public ou privé (bus, tram, métro, taxi, VTC, vélo et voiture partagés),

- Un plan vélo²⁰ (350 M€ sur 7 ans) : réalisation d'infrastructures cyclables, facilités fiscales sous forme d'indemnités kilométriques. Une aide de l'Etat à l'acquisition de vélos à assistance électrique a été incluse dans la loi de finances 2018 et devrait être reconduite en 2019 : 100€ pour personnes non imposables, à condition d'une aide équivalente de la collectivité, soit 200€ dans la limite de 20% du prix d'acquisition. A noter que cette aide est moins avantageuse que celle instaurée sous le quinquennat précédent.

Une loi d'orientation malgré son retard et ses imperfections, précédée d'assises, même imparfaites justifient, au final un :

→ **Drapeau jaune**

Deux mesures symboliques de la LOM sont toujours en discussion et feront sans aucun doute polémique :

- **Le péage urbain**²¹ : les agglomérations pourront mettre en place ce dispositif d'accès aux centres villes déjà opérationnel à l'étranger (Londres, Stockholm, zones à trafic limité en Italie) avec un tarif plafonné par l'Etat (pour les véhicules légers : 2,50€ pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, 5€ pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants). Les agglomérations pourront en définir les modalités : zonage, tarification ou gratuité selon les types de véhicules, le contrôle étant réalisé par caméras.
- **La vignette poids lourds** : il s'agit d'une contribution applicable aux poids lourds pouvant être instituée par les régions qui le souhaitent. Les modalités et les types de véhicules impactés sont toujours en discussion.

L'annonce de ces mesures intervient dans le contexte du lancement du mouvement des « Gilets jaunes » : l'opinion publique se montre particulièrement sensible à la question du pouvoir d'achat et une forte critique monte concernant l'augmentation des prix de l'essence, du gas-oil et du fuel. Ces deux mesures de la LOM se heurtent de plein fouet au « ras-le-bol fiscal » de nombreux Français.

Dans ces conditions, le gouvernement a abandonné la hausse de la fiscalité sur l'essence et l'alignement du prix du diesel sur celui du sans-plomb au titre de sa politique de transition énergétique.

²⁰ A noter que 75% des déplacements sont inférieurs à 5 km et 50% des déplacements de moins de 3 km sont effectués en auto.

²¹ A noter que si le péage urbain a pour objectif de décongestionner la circulation dans les centres villes, il a aussi des impacts positifs en matière de qualité de l'air et donc de santé. Cet objectif rejoint celui des ZFE (Zones à faible émission) dont la décision relève des agglomérations avec l'objectif d'exclure progressivement les voitures les plus polluantes des centres villes sur la base des vignettes Crit'air.

Ce travail concernant les mobilités implique nécessairement une nouvelle analyse en 2019 au vu des développements du « Grand débat » lancé en janvier 2019 par le Président de la République au cœur duquel trouvent bonne place les questions de mobilité, de qualité des infrastructures et des transports au quotidien des citoyens , usagers et contribuable.

PARTIE 3

BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT : LA POLITIQUE ENERGETIQUE

Si Emmanuel Macron bénéficie, au niveau international, d'une bonne réputation de défenseur de l'environnement, les résultats concrets tardent pour l'instant à venir. Le président français a frappé fort au début de son quinquennat en organisant le *One Planet Summit*, qui a réuni chefs d'Etat, organisations internationales et entreprises pour renforcer les engagements internationaux en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Cependant, il a aussi accumulé des déconvenues : échec à convaincre Donald Trump de demeurer dans l'accord de Paris, difficulté à imposer ses vues sur un prix plancher du carbone et une taxe carbone aux frontières de l'Europe, départ fracassant de Nicolas Hulot du ministère de l'écologie qui dénonce « *les petits pas* » incapables d'assurer une haute ambition face la « *tragédie climatique* ».

Un bilan s'impose. L'échéance des 18 premiers mois du quinquennat est une bonne étape d'observation que le Pacte civique (Atelier Démocratie-OCQD) a souhaité conduire.

Sommaire

1. le programme d'Emmanuel Macron, mesures comprises dans la loi, mesures nouvelles
2. un rapide retour sur la loi de transition énergétique de 2015
3. les actions engagées
4. les résultats à fin 2017
5. le contexte politico-médiatique
6. les conclusions

I. Le programme de campagne d'Emmanuel Macron

Dans le **programme officiel de la campagne présidentielle**, la transition énergétique et écologique tient assez peu de place. Elle est intégrée dans le titre : **Inventer un nouveau modèle de croissance** et on peut identifier les actions :

*« Nous lancerons un grand **Plan d'investissement de 50 milliards d'euros**. Ce plan sur 5 ans sera mis au service des qualifications de tous les citoyens, de **la transition écologique**, de la révolution numérique, de la modernisation des services publics et de la rénovation urbaine.*

Nous rénoverons 1 million de logements mal isolés d'ici 2022 et en priorité ceux des propriétaires les plus modestes.

Nous ferons de la France le leader mondial de la recherche sur la transition environnementale. »

Au-delà du programme officiel, **l'analyse du site de campagne** donne plus d'indications :

- ✓ elles sont pour la plupart reprises du document Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ; certains titres sont durcis ;
- ✓ Même si les propositions sont données dans le désordre, leur lecture fait néanmoins apparaître des orientations claires de la politique énergétique française qui sont d'ailleurs les mêmes depuis 2012 :
- ✓ Diminuer la consommation
- ✓ Développer les énergies renouvelables
- ✓ Aller vers l'arrêt de l'énergie produite à partir de combustibles fossiles
- ✓ Faire la jonction avec l'énergie nucléaire
 - En fixant une proportion à atteindre de 50% en 2025
 - En fixant les conditions de prolongation des centrales au-delà de 40 ans

Ces orientations sont différentes de celles de l'Allemagne qui prône aussi le développement des énergies renouvelable mais qui programme l'arrêt du nucléaire, le complément étant fait par l'énergie issue des combustibles fossiles.

II. Rapide retour sur la loi de transition énergétique de 2015

Votée en 2015²², elle fixe des objectifs généraux, des objectifs chiffrés et deux outils permettant d'atteindre ces objectifs : la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) et la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE).

2.1 - Les objectifs généraux

Limiter la consommation d'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)

2.2 - Les objectifs chiffrés

- ✓ Baisse de 40% des émissions de gaz à effet de serre 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 à 50% en 2025.

²² L'OCQD a suivi de près l'élaboration de cette loi : voir les rapports 2013, pages 15 à 20 ; 2014, pages 41 à 46.

2.3 - 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 :

- ✓ les transports qui représentent 30% des émissions de GES ;
- ✓ le bâtiment qui représente 19% des émissions de GES ;
- ✓ l'agriculture et la forêt qui représentent 20% des émissions de GES ;
- ✓ l'industrie qui représente 18% des émissions de GES ;
- ✓ la production d'énergie qui représente 10% des émissions de GES ;
- ✓ les déchets qui représentent 4 % des émissions de GES.

La stratégie doit être revue tous les 5 ans, pour rendre compte du budget carbone écoulé et fixer la nouvelle trajectoire, pour intégrer les nouvelles possibilités, les nouvelles technologies, pour rehausser l'ambition. La première révision est prévue en juin 2019.

2.4 - 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 dans un certain nombre de domaines clés. Il s'agit d'un processus revu tous les 3 ans.

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 qui seront décrites au chapitre 3.6.

III. Les principales actions engagées

3.1 - Le Plan climat

Très tôt, le 6 juillet 2017, Nicolas Hulot annonce **le Plan climat** qui présente la vision et l'ambition du gouvernement pour poser les bases d'un nouveau modèle de prospérité plus économe en énergie et en ressources naturelles ; il constitue un programme d'actions pour tout le quinquennat et à cette fin comprend des mesures précises mais aussi définit les grandes orientations.

Rendre l'Accord de Paris irréversible.

Faire progresser le droit de l'environnement : la France proposera à l'ONU le Pacte Mondial pour l'environnement dès septembre.

Mobiliser la société : les citoyens pourront participer aux actions sur le climat avec notamment un budget participatif.

Faire de la France le N° 1 de l'économie verte et renforcer la mobilisation internationale sur le dérèglement climatique.

Dessiner des solutions d'avenir avec la recherche : renforcer les dispositifs d'attractivité et de coopération scientifique.

Faire de Paris la capitale de la Finance verte : promotion des labels de finances vertes et prise en compte des risques climatiques dans la régulation financière.

Soutenir les acteurs non gouvernementaux engagés pour le climat : la France accueillera ceux qui veulent agir pour le climat et leur donnera l'occasion de poursuivre leur mobilisation à l'occasion des COP23 et COP24.

Accompagner les pays en développement dans la lutte contre le dérèglement climatique : la France s'engagera pleinement pour soutenir la reconstitution des deux fonds des mécanismes financiers de l'Accord de Paris (Fonds pour l'environnement mondial et Fonds vert pour le climat)

Améliorer le quotidien de tous les Français

Développer une mobilité propre et accessible à tous : prime pour remplacer un véhicule non éligible aux normes *Crit'Air* par un véhicule moins polluant.

Eradiquer la précarité énergétique en 10 ans : aider les propriétaires et locataires à faire disparaître en 10 ans les passoires thermiques.

Consommer plus responsable : Aider les zones d'habitation qui souhaitent produire et consommer leurs propres énergies renouvelables : solaire, biogaz...

Placer l'économie circulaire au cœur de la transition énergétique : aider les entreprises afin de diviser par deux les déchets mis en décharge et d'avoir 100% de recyclage du plastique en 2025.

En finir avec les énergies fossiles et s'engager dans la neutralité carbone

Produire une électricité sans carbone : accompagner les territoires concernés par la fin de la production d'électricité issue du charbon ; simplifier le développement des énergies en mer, de la géothermie, de la méthanisation. Mettre fin à l'importation de produits qui conduisent à la destruction des trois grandes forêts tropicales (Amazonie, Asie du SE, Congo).

Laisser les énergies fossiles dans le sous-sol : les projets d'exploration d'hydrocarbures seront interdits afin qu'à l'horizon 2040, la France ne produise plus de pétrole, de gaz, de charbon.

Atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 : viser un équilibre entre les émissions de l'homme et la capacité des écosystèmes à absorber le CO₂.

Mettre fin à la vente de voitures émettant des GES d'ici 2040.

3.2 – La fiscalité carbone

Introduite en 2014 à un taux de 7 euros la tonne de CO₂, la taxe carbone a depuis progressé chaque année pour atteindre **30,5 euros en 2017**. Elle s'applique aux combustibles et aux carburants que nous utilisons dans la vie quotidienne, au prorata des émissions de CO₂ qu'ils génèrent.

Elle n'est ainsi pas directement « visible », car incorporée dans d'autres taxes (et principalement dans la « taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ») prélevées chaque année par les Douanes.

Nous payons donc la taxe carbone depuis 2014, mais **sans trop le savoir**. Du fait de la forte baisse des cours du pétrole sur les marchés internationaux, cette imposition est en effet restée indolore pour les contribuables jusqu'à l'automne 2018 : le recul des prix hors taxe a été plus prononcé que la hausse de la taxe ; opposé à une conception « *punitiv*e » de l'écologie, le gouvernement sous la présidence Hollande n'a guère communiqué sur ce point.

L'arrivée de Nicolas Hulot au gouvernement a changé la donne. La première loi de finances du quinquennat prévoit en effet une accélération de la montée en régime de la taxe carbone et **un alignement complet de la fiscalité du diesel sur l'essence d'ici 2022**.

**Prix des produits énergétiques d'origine fossile consommés par les ménages :
Variations 2014 à 2017 et impact des mesures de la loi de finances 2018**

	2014	2017	Variation En %	Impacts des mesures fiscales en 2018	
				Centimes/L	% de var
GAZOLE (€/L)					
Prix TTC dont :	1,29	1,23	-4,1%	7,6	6,2%
- Taxes	0,64	0,74	14,5%	7,6	10,3%
- Prix HT	0,64	0,50	-22,8%	-	-
ESSENCE-SP95 (€/L)					
Prix TTC dont :	1,48	1,38	-7,0%	3,9	2,8%
- Taxes	0,85	0,88	3,1%	3,9	4,4%
- Prix HT	0,63	0,50	-20,8%	-	-
FIOUL DOMESTIQUE (€/L)					
Prix TTC dont :	0,86	0,74	-13,9%	4,5	6,1%
- Taxes	0,20	0,24	21,2%	4,5	18,5%
- Prix HT	0,66	0,50	-24,5%	-	-
GAZ NATUREL (€/100m³)					
Prix TTC dont :	56,46	50,90	-9,9%	3,6 (€/100m³)	7,1%
- Taxes	10,90	14,28	31,0%	3,6 (€/100m ³)	25,2%
- Prix HT	45,56	36,61	-19,6%	-	-

Source : Chaire économie du climat, Policy Brief N°2018-01 (janvier 2018)

La loi de finances 2018 détaille également les tarifs de la **fiscalité énergétique jusqu'en 2022** : rattrapage total de la fiscalité diesel et montée de la taxe carbone à 86,2 euros par tonne la même année. La taxe carbone devait dépasser en 2019 la valeur de référence du CO₂ établie il y a quelques années par la Commission Quinet (qui préconisait une montée graduelle jusqu'à 100 €/t en 2030).

Enfin, la loi de finances élargit les subventions à l'achat de voitures moins polluantes, prolonge d'un an le crédit d'impôt pour la transition énergétique, et surtout généralise le « **chèque énergie** ».

A partir de novembre 2018, la hausse du prix du gasoil (et de l'essence) provoquée par la hausse du prix du baril, l'accélération de la taxe carbone et la convergence essence-diesel a été à l'origine du mouvement dit des « gilets jaunes » et conduit au **retrait pur et simple de l'augmentation de la fiscalité écologique en 2019**.

3.3 - Le Plan de rénovation énergétique des bâtiments

Il a été présenté le 26 avril 2018 par Nicolas Hulot, ministre de la transition écologique et solidaire et Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.

Il fait de la rénovation de 500 000 logements par an une priorité nationale et met l'accent sur les aides appliquées aux foyers les plus modestes.

Le secteur du bâtiment représente 45 % de la consommation d'énergie finale, 27 % des émissions de gaz à effet de serre, 7 millions de logements sont mal isolés.

Il fixe trois objectifs : 15 % d'économies d'énergie d'ici 5 ans pour le parc immobilier de l'État, 100 000 *passoires thermiques* rénovées par an dans le parc social, avec l'objectif de les éradiquer d'ici la fin du quinquennat et, à l'horizon 2050, une rénovation complète de l'ensemble du parc au niveau *bâtiment basse consommation* (BBC).

Ce plan représente plus de 14 milliards d'euros de soutien public en investissements et en prime sur le quinquennat, qui seront complétés par plus de 5 milliards d'euros de certificats d'économie d'énergie directement utilisés pour financer le plan rénovation. Il est issu de plus de trois mois de concertation, de novembre 2017 à janvier 2018, avec tous les acteurs concernés, et de plus de 550 contributions recueillies en ligne.

Remplacement du Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique (CITE) par une prime forfaitaire

Le plan comprend une feuille de route en 4 axes, 12 actions et 32 mesures. Parmi les 32 mesures du plan, la mesure phare est la **création en 2019 d'une prime forfaitaire** par type d'équipement pour remplacer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Le plan veut aussi agir sur **la formation des professionnels et le contrôle des travaux** en améliorant le label RGE (reconnu garant de l'environnement), qui permet d'identifier les professionnels compétents pour réaliser des travaux de rénovation énergétique.

Un fonds de garantie pour les ménages modestes

Ce fonds sera financé par EDF grâce au dispositif des certificats d'économies d'énergie, pour un montant de 57 millions d'euros sur trois ans.

Des diagnostics de performance énergétique plus fiables

Le plan veut aussi fiabiliser l'étiquette énergie qui synthétise le diagnostic de performance énergétique (DPE) de leur logement. Outre le contrôle renforcé des diagnostiqueurs dès le printemps, le DPE sera techniquement fiabilisé et rendu opposable d'ici mi-2019. Des aides et incitations pourront alors être assises sur le diagnostic.

5,4 milliards pour le logement social

Les moyens de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) seront renforcés de 1,2 milliard d'euros sur 5 ans pour rénover 375 000 logements de ménages aux revenus modestes. Pour le logement social, 3 milliards de prêts bonifiés sur 5 ans seront accordés aux bailleurs sociaux pour la rénovation de 500 000 logements pour la période 2018-2020. Les obligations des certificats d'économies d'énergie (CEE) ont été quasiment doublées pour atteindre 5 milliards d'euros d'aides directes pour les travaux de rénovation des bâtiments, avec une part réservée aux foyers aux revenus les plus modestes. Et 200 millions d'euros sur trois ans, pour l'innovation, la formation et la solidarité grâce aux programmes (CCE).

4,8 milliards pour les bâtiments publics

Pour les bâtiments publics, 1,8 milliard d'euros seront consacrés sur cinq ans à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État. Les collectivités territoriales disposeront de 3 milliards d'euros du Grand Plan d'investissement, dont 2,5 milliards d'euros de prêts et d'avances de la Caisse des dépôts, pour la rénovation de leur parc, écoles, crèches, hôpitaux...

3.4- Autres actions

Nous évoquerons brièvement deux autres chantiers lancés par le Ministère de l'écologie :

La feuille de route de l'économie circulaire

Dévoilé le 23 avril 2018 par le Premier ministre et la secrétaire d'Etat Brune Poirson après cinq mois de concertation et de réflexion, ce document expose 50 mesures dont on retiendra :

- La mise en place, en 2020, d'un indice de réparabilité des produits électriques, électroniques et électroménagers, qui permettra au consommateur d'identifier la facilité de réparation du produit
- La simplification du tri et l'extension de la collecte des bouteilles en plastique et des canettes
- Des aménagements fiscaux (TVA, TGAP²³) favorisant le recyclage
- La création de nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur (REP) pour les emballages et l'incitation au « réemploi solidaire » par l'ESS (économie sociale et solidaire)
- L'accompagnement de 2000 entreprises, d'ici 2020, pour réduire leur consommation de ressources et leurs déchets (dispositif « *TPE et PME gagnantes sur tous les coûts* » de l'ADEME).

Ces mesures furent en général bien accueillies par les ONG, même si, à leur avis, elles ne vont pas assez loin.

Le plan hydrogène

Présenté le 1^{er} juin 2018 par Nicolas Hulot devant les principaux acteurs de la filière, le plan de déploiement de l'hydrogène est organisé autour de 3 axes :

- Créer une filière industrielle décarbonée (en utilisant l'électrolyse de l'eau)
- Développer des capacités de stockage des énergies renouvelables
- Développer des solutions zéro émission pour les transports routiers, ferrés, fluviaux, etc.

Ce plan sera doté d'une enveloppe de 100 M€ sur le quinquennat ; l'ADEME est chargée de le piloter et d'accompagner les projets et les expérimentations des acteurs de la filière.

Globalement, les axes de travail ont été jugés pertinents, mais les moyens mis en œuvre faibles.

3.5 - Le Débat Public pour la PPE 2018

La loi pour de la transition énergétique de 2015 prévoit la révision de la PPE d'ici fin 2018. Rappelons que la première PPE a été approuvée en 2016 par [décret](#). Elle est révisée en 2018, puis tous les cinq ans. Par exception, la première programmation porte sur deux périodes successives de respectivement trois et cinq ans, soit 2016-2018 et 2019-2023

Le gouvernement Philippe a décidé que, en plus des consultations habituelles, un [débat public](#) sur la révision de la PPE pour les périodes 2018-2023 et 2024-2028 serait lancé du 19 mars au 26 juin 2018 et serait organisé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

Les **objectifs** fixés en sont : informer le public sur la PPE, lui permettre de s'exprimer et éclairer l'Etat, maître d'ouvrage de la PPE.

Les **enjeux** sont :

- ✓ **comprendre** (où en est-on des objectifs prévus ?) ;

²³ Taxe générale sur les activités polluantes.

- ✓ **agir** (réunir les conditions sociales, territoriales, environnementales et économiques permettant de poursuivre et d'accélérer la transition énergétique) ;
- ✓ **choisir** (trajectoires pour les différentes sources d'énergie, politique de recherche et d'innovation) ;
- ✓ **gouverner** (prendre les décisions stratégiques).

Un « **kit** » très élaboré a été mis à la disposition des acteurs ; il comprend notamment le *dossier du maître d'ouvrage*, *l'avis du CESE*, la *charte du débat*, un film de présentation, etc.

Les possibilités d'**expression** ont été très diverses :

Plateforme contributive permettant :

- ✓ de répondre au questionnaire (11 000 réponses reçues)
- ✓ de déposer des contributions (cahiers d'acteurs²⁴ et points de vue, ouverts aux individuels et organisations)
- ✓ de poser des questions à la CNDP, ou au Gouvernement
- ✓ de débattre (avis et commentaires, classés par thème)

12 **ateliers d'information et de controverse** organisés par la CNDP : par exemple : nucléaire et PPE ou acceptabilité des énergies renouvelables.

92 **réunions publiques**, réunissant 8 000 participants dans toutes les régions, labellisées CPDP, à l'initiative des collectivités, associations, syndicats d'énergie, parlementaires, universitaires ...

Innovation majeure, **un panel citoyen, le G400** : citoyens ordinaires non spécialistes des questions énergétiques, **tirés au sort** au début du débat, ils ont été tenus informés des échanges, et se sont réunis à Paris le 9 juin pour débattre et voter sur les questions soulevées par le questionnaire.

Principaux **thèmes** mis en débat :

- ✓ Faut-il développer les véhicules électriques ?
- ✓ Quel type de chauffage favoriser dans les bâtiments ?
- ✓ Quelle position par rapport aux diverses énergies renouvelables ?
- ✓ A quelle date arriver à 50% d'électricité nucléaire ?
- ✓ Faut-il, avant 2028, prononcer d'autres fermetures que celle de Fessenheim, décider de la construction de nouvelles tranches EPR ?

Le **résultat du vote**²⁵ du G400 le 9 juin est très éclairant :

« Sur 450 citoyens, 43% souhaitent maintenir l'objectif de réduction du nucléaire à 50% dans le mix électrique en 2025 et plus de 60 % au maximum à l'horizon 2030. Ils sont 68 % à ne pas vouloir de construction de nouvel EPR, 73% à ne pas soutenir le prolongement des réacteurs nucléaires à 50 ans, et autant à souhaiter la fermeture de réacteurs, en plus de Fessenheim, dans les 10 prochaines années.

Les réponses des 11 150 personnes ayant répondu au questionnaire sont significativement différentes : 44% souhaitent passer en 2035 l'objectif de réduction du nucléaire à 50% dans le mix électrique. Ils sont 46% à souhaiter la construction de nouveaux EPR avant 2028, 45% à

²⁴ 193 cahiers d'acteurs ont été déposés, **dont celui du Pacte civique (n° 146)**

²⁵ D'après un communiqué de *France Nature Environnement*.

souhaiter la prolongation de réacteurs nucléaires au delà de 50 ans et 49% à souhaiter la fermeture d'autres réacteurs que Fessenheim avant 2028.

La diversité des modes de débat a permis l'expression d'un large spectre d'opinions : très forte mobilisation des partisans du nucléaire par internet, grande implication des professionnels de l'énergie, des élus de terrain et des associations dans les réunions publiques, implication réelle de citoyens non-spécialistes lors du G400 et dans certaines rencontres locales. Globalement, il ressort du débat public les éléments suivants :

Concernant la gouvernance d'ensemble de la politique énergétique le sentiment est partagé que la France a pris du retard et qu'elle doit accélérer ses efforts sur les points suivants :

- ✓ Les participants estiment que les politiques publiques sont peu lisibles et manquent de cohérence, entre ministères et entre les différents niveaux de décision.
- ✓ Ils considèrent qu'une meilleure coordination des politiques européennes est incontournable.
- ✓ Ils regrettent l'absence d'indicateurs, sinon consensuels du moins partagés, concernant l'évolution des scénarios de consommation, le niveau d'export import d'énergie, le coût des énergies et l'emploi.
- ✓ Le public manifeste son attachement à l'indépendance énergétique et à une énergie à coûts maîtrisés.
- ✓ Il considère que les efforts aujourd'hui sont inéquitablement répartis et qu'ils pèsent davantage sur les catégories populaires et les locataires, qui ont en outre moins accès que d'autres aux aides publiques en faveur de la transition énergétique.
- ✓ L'introduction de la concurrence ne semble pas, à ses yeux, avoir produit des bénéfices

Sur le fond des politiques elles-mêmes

- ✓ Le consensus est général sur la priorité absolue que constitue la lutte contre le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre.
- ✓ Une majorité de participants estime, au-delà des ajustements nécessaires, que la PPE à venir devrait respecter l'équilibre global prévu par la loi de transition énergétique de 2015.
- ✓ La réduction des consommations d'énergie devrait être prioritaire notamment en matière de bâtiment et de mobilité.
- ✓ L'offre énergétique à venir en matière de chauffage et de transports devrait s'adapter à la ressource des territoires et à la diversité des usages : la biomasse et le biogaz devraient notamment y trouver leur place.
- ✓ Le public a manifesté son intérêt pour le développement de l'innovation en matière de stockage et d'hydrogène.
- ✓ Le report de certains usages des fossiles vers d'autres énergies, nécessaire, positive et inévitable ne doit cependant pas aboutir à une explosion des consommations électriques.
- ✓ L'objectif d'augmentation de la part des énergies électriques renouvelables est soutenu. La réduction de la part du nucléaire à 50% doit être maintenue mais pour tenir cet objectif le grand public est attaché à des dates bien plus rapprochées que les professionnels du secteur.

- ✓ Le développement des énergies renouvelables, globalement approuvé, est soumis de la part du public à de fortes exigences critiques : quant à leurs impacts environnementaux, locaux ou globaux, quant à la répercussion de la baisse de leur coût sur le soutien public, quant aux conditions et à la transparence des décisions d'implantation locale.

Le calendrier prévoit :

- ✓ La rédaction de la version 1 de la PPE par la DGEC (Direction générale énergie climat) du Ministère de la transition écologique et solidaire et présentation par le Président de la République le 27 novembre 2018.
 - ✓ Après consultations diverses, publication finale au 2^o trimestre 2019.
-

3.6 – PPE 2018-2028 (version présentée par le Président de La République le 27 novembre 2018)

La PPE fixe les priorités d'actions des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie afin **d'atteindre la neutralité carbone en 2050**. En cela, elle fixe le cap pour toutes les filières énergétiques qui pourront constituer de manière complémentaire **le mix énergétique de demain**. Elle peut se décliner en : impact sur la vie des Français en 2023, orientations stratégiques pour l'énergie et le climat, objectifs et moyens pour satisfaire ces orientations

Impacts sur la vie des Français en 2023

- ✓ 2.5 millions de logements rénovés (rénovations performantes ou très performantes)
- ✓ Remplacement de 10 000 chauffages charbon (sur 20 000) et de 1 million de chaudières fioul (sur 3 millions) par du chauffage plus performant
- ✓ 9.5 Millions de logements chauffés au bois avec un appareil efficace
- ✓ 3.4 millions d'équivalents logements raccordés à un réseau de chaleur
- ✓ 1.2 millions de voitures particulières électriques (et hybrides rechargeables) en circulation et 10 000 points de recharge publics
- ✓ 1 million de Français ayant bénéficié d'une aide pour changer de véhicule
- ✓ Toutes les centrales électriques à charbon arrêtées
- ✓ 2 réacteurs nucléaires arrêtés (Fessenheim)
- ✓ 65 000 à 100 000 sites photovoltaïques en autoconsommation
- ✓ Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 15% entre 2015 et 2023

Orientations stratégiques pour l'énergie et le climat

Production d'énergie

- ✓ **Fermeture des dernières centrales à charbon** d'ici 2022 et aucune autorisation donnée pour des projets de centrales électriques utilisant des combustibles fossiles.
- ✓ **Doublement des capacités installées d'énergies renouvelables électriques** d'ici 2028 avec le lancement d'une dizaine d'appels d'offres par an.
- ✓ Atteindre une **part du nucléaire au sein du mix électrique de 50% à l'horizon 2035** soit la fermeture de 14 réacteurs d'ici 2035 avec la fermeture des 2 réacteurs de Fessenheim en 2020 et de 4 à 6 réacteurs supplémentaires d'ici 2030.
- ✓ Poursuivre l'instruction des diverses options qui permettront de garantir la **sécurité d'approvisionnement** sur le long terme et notamment l'option de construire de nouveaux réacteurs nucléaires.
- ✓ Augmenter de 40 à 59% la production de **chaleur renouvelable** et porter à 10% la part du **gaz renouvelable** dans la consommation de gaz sous l'hypothèse d'une forte baisse des coûts.

Bâtiments

- ✓ Améliorer drastiquement l'**efficacité des moyens de chauffage** avec pour objectif de remplacer 1 million de chaudières fioul d'ici 2023.
- ✓ **Rénover 500 000 logements par an** dont la moitié occupés par des ménages modestes avec la poursuite du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) étendu aux propriétaires bailleurs et pour les ménages modestes transformé en prime versée par l'ANAH.

Transports

- ✓ Décarboner l'énergie consommée par les véhicules et adapter les infrastructures pour arriver en 2040 à **100% de ventes de véhicules zéro émission**.
- ✓ Améliorer la **performance énergétique** des véhicules avec un objectif ambitieux de 4 L /100 km en 2030
- ✓ Porter la prime à la conversion à 1 million de bénéficiaires d'ici 2022, afin d'atteindre un **parc de véhicules électriques de 4.8 millions** en 2028.

Industrie

- ✓ Diminuer la part des énergies fossiles en visant 38% de chaleur renouvelable.
- ✓ Renforcer l'économie circulaire.
- ✓ Généraliser l'éco-conception des produits.

Forêt

- ✓ Conserver et renforcer les puits de carbone dans la filière forêt-bois en la gérant de manière active et durable.

Objectifs et trajectoires, comparaisons avec la PPE 2016

Objectif n° 1 : réduire la consommation d'énergie

Par rapport à la consommation 2012, on prévoit de la réduire de 7% en 2023 et 14% en 2028. Le PPE 2016 prévoyait de réduire de 12% en 2023 et 20% en 2030.

Cette réduction se fera essentiellement :

- ✓ dans le bâtiment par mise en œuvre des mesures décrites en 3.3 « Plan de rénovation énergétique des bâtiments » ;
- ✓ dans l'industrie, par l'élargissement des mécanismes déjà existants : Certificats d'Economie d'Energie (CEE), et prêts écoénergie.

Objectif n°2 : Tourner le dos aux énergies fossiles

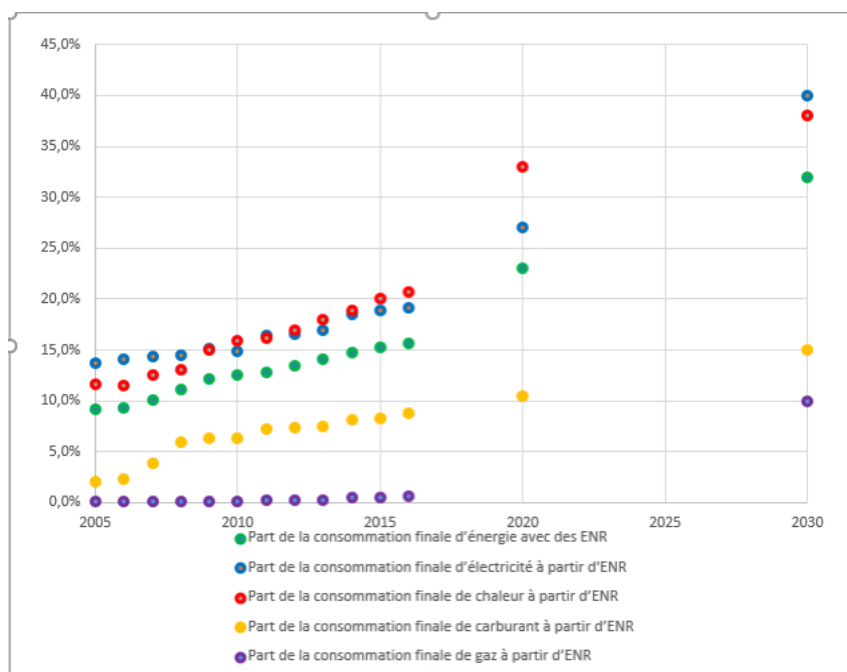
Pourcentage de baisse par rapport la consommation 2012 :

	PPE 2016-2023		PPE 2018-2028	
	2018	2023	2023	2028
Gaz	-9	-16	-6	-19
Fioul	-15	-24	-19	-35
Charbon	-26	-37	-66	-80

L'effort principal est mis sur le charbon, mais les baisses sont aussi significatives pour le gaz et le fioul.

Objectif n°3 : Diversifier le mix énergétique en développant les énergies renouvelables et en réduisant le parc nucléaire

Développement des énergies renouvelables (EnR)



Evolution des EnR de 2005 à 2016 et prévisions 2020 et 2030

On vise à produire en 2030, 32% de notre énergie à partir des EnR soit 40% de la production d'électricité, 38% de la production de chaleur ; 15% de la consommation de carburant et 10% de la production de gaz. Pour cela il faut :

- ✓ augmenter par rapport à 2017 les EnR électriques de 50% en 2023, puis encore 50% en 2028 ; les EnR chaleur de 40% en 2028, multiplier par 5 les EnR gaz, et par 2.5 les EnR chaleur.

Pour l'électricité, les filières principales pour atteindre l'objectif sont l'hydroélectricité, l'éolien terrestre et en mer, le solaire photovoltaïque et la méthanisation ; leur évolution en puissance installée serait :

GW	2017	2023	2028
Eolien terrestre	13.6	24.6	34.1 à 35.6
Eolien en mer		2.4	4.7 à 5.2
Solaire PV	7.7	20.6	35.6 à 44.5
Méthanisation		0.27	0.34 à 0.41
Hydro-électricité	25.5	25.7	26.4 à 26.7
Total	48.7	74	102 à 113

Pour y parvenir, on passera les dépenses annuelles de 5 milliards d'euros à 8 milliards dont 28% sur les nouveaux projets qui sont 10 fois plus compétitifs que les actuels.

On poursuivra les mesures de simplification pour réduire couts et délais.

L'éolien en mer ne montera en puissance que dans la 2^{ème} partie de la PPE.

Les fortes baisses de cout permettront de développer les EnR avec des soutiens publics limités.

La géothermie et la biomasse seront réservées à la production de chaleur car ils ne sont plus compétitifs pour l'électricité.

Réduction de l'électricité d'origine nucléaire

La part du nucléaire dans la production d'électricité sera réduite à 50% d'ici 2035 (au lieu de 2025 initialement prévu) sans nouveau projet de centrales thermiques et ne conduira pas à une augmentation des gaz à effet de serre (GES).

Cette évolution implique l'arrêt de 14 réacteurs d'ici 2035. L'arrêt des 2 réacteurs de Fessenheim est programmé au printemps 2020 quel que soit le calendrier de mise en service de l'EPR de Flamanville. Les autres seront arrêtés au plus tard entre 2029 et 2035. Il n'y aura aucune fermeture complète de site pour limiter les conséquences économiques et sociales pour le territoire.

De nouvelles capacités nucléaires n'apparaissent pas nécessaires pour le système électrique avant 2035 environ. Au-delà, se pose la question de la production d'électricité **décarbonée** à construire pour remplacer le parc nucléaire existant. En l'état actuel des connaissances, on ne sait pas encore qui sera le plus compétitif entre le nucléaire et les EnR couplées au stockage. La décision ou non de lancer un nouveau programme électronucléaire devrait être prise mi 2021.

Commentaires sur la PPE

La PPE n'est pas en contradiction avec les conclusions de la Commission Nationale du Débat Public.

Les orientations restent voisines de celles de la PPE 2016-2023 mais les libellés des objectifs et les actions engagées précisent mieux les orientations.

La réduction des consommations d'énergie reste prioritaire.

Le nouveau libellé de l'objectif n°2 « **Tourner le dos aux énergies fossiles** » fixe mieux cette orientation qui auparavant était englobée dans « développer l'efficacité énergétique, réduire la consommation d'énergie ». Les objectifs sont plus réalistes pour le gaz et le pétrole, mais beaucoup plus ambitieux pour le charbon.

Les Enr et le nucléaire sont traités dans le même objectif « Diversifier le mix énergétique en développant les EnR et en réduisant le parc nucléaire », indiquant par-là que la réduction de l'une est conditionnée par la montée en puissance de l'autre. L'avenir du parc nucléaire était peu traité dans la PPE 2016 se contentant de fixer un objectif impossible à tenir - passer à 50% en 2025 - et de fermer Fessenheim. Le gouvernement est soucieux de préserver la sécurité d'approvisionnement sans recours aux énergies fossiles et visiblement se donne une durée d'observation de la montée en puissance des EnR et du retour d'expérience de l'EPR pour décider de la suite à donner au parc nucléaire.

IV. Les résultats à fin 2017

4.1 - Emissions de GES

Les résultats 2017 sont décevants ; en effet, le principal indicateur à savoir la quantité de GES émise croit de 2% en 2017 par rapport à 2016 au niveau de 466 millions de tonnes équivalent CO₂.

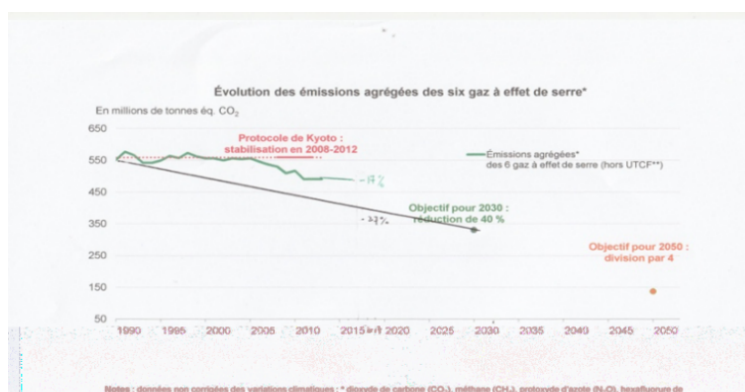
Les émissions agricoles sont constantes du fait de l'augmentation du cheptel bovin et de l'utilisation des engrais azotés.

Les émissions issues des transports ont augmenté du fait de la densification du transport routier ; à noter que l'effort réel pour diminuer le nombre de véhicules diesel : 70 000 par an est d'un faible effet sur un parc de véhicules de 21 millions

Les émissions issues de la production d'électricité croissent de 20% ; en effet, la moindre disponibilité des tranches nucléaires (révision) et les aléas climatiques (vague de froid de janvier 2017) a été compensée par un plus grand recours aux centrales thermiques.

Néanmoins il faut noter l'augmentation importante de l'électricité issue des éoliennes : +14.8% et du solaire Photovoltaïque : +9.2%.

Ces résultats ne permettent évidemment pas de se rapprocher de la trajectoire LTECV qui fixe un objectif de réduction de 40% en 2030 par rapport à 1990.



En 2017, la réduction n'est que de 17% par rapport à un objectif de 27%.

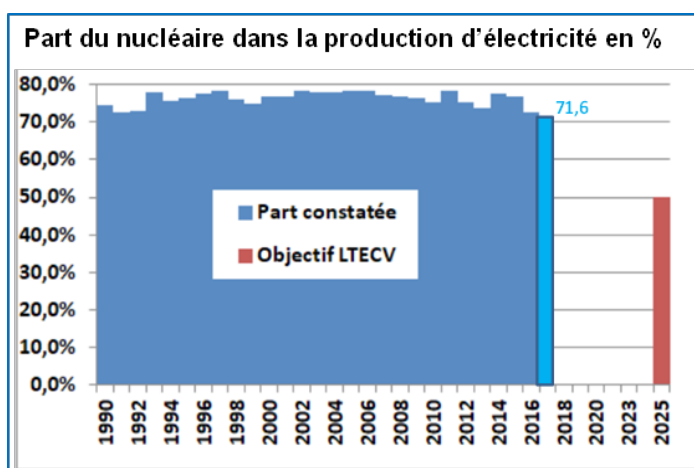
4.2 - Analyse de la production électrique

Toutes les statistiques ne sont pas disponibles, mais les Bilans Réseau de transport d'électricité (RTE) nous donnent rapidement des données intéressantes **relatives à la production d'électricité** ; pour les données globales, il faudra attendre.

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

Part du nucléaire dans la production électrique

En 2017, la part du nucléaire dans la production d'électricité s'établit à 71.6%, au plus bas depuis 1992. Comme vu plus haut ce taux est du à une moindre disponibilité des tranches nucléaires. Rappelons que l'objectif de 50% en 2025 fixé par la loi transition écologique pour la croissance verte (LTECV), a été repoussé à 2035.



Part des combustibles fossiles dans la production électrique

Malgré une baisse de capacité liée à la fermeture de 4 groupes charbon à Porcheville et une à Cordemais, la part des combustibles fossiles a encore augmenté en 2017, s'établissant à 10.3% faisant suite à 8.6% en 2016, 6.2% en 2015 et 5% en 2014.

Cette hausse est due à la moindre disponibilité du nucléaire non suffisamment compensée par l'augmentation des énergies renouvelables.

Le gouvernement Philippe a programmé l'arrêt des centrales thermiques au charbon et au fioul d'ici 2022 mais il restera une importante capacité de centrales au gaz.

Part de l'éolien et du solaire dans la production électrique

Elle croit constamment, mais cette croissance est trop faible pour compenser les variations de la production nucléaire et hydraulique. En pourcentage total d'énergie renouvelable, la France est particulièrement en retard par rapport à son objectif 2020 (16 % fin 2016 ; objectif 2020 : 23 %).

4.3 - Pourquoi ces mauvais résultats ?

Bien sûr, ces résultats ne sont que très partiellement imputables à la gestion du gouvernement Philippe, en place depuis juin 2017.

[L'avis du CESE](#), inclus dans le *kit* du débat public sur la PPE, indique de manière claire les principales causes du retard pris. On retiendra :

- ✓ des moyens insuffisants, dont la stabilité n'est pas assurée, mis au service de la transition énergétique ;
- ✓ le flou qui entoure les grandes options (que la PPE, idéalement, devrait lever) ;
- ✓ une gouvernance confuse (nous y reviendrons) ;
- ✓ les lourds obstacles administratifs qui freinent le développement des énergies renouvelables ;
- ✓ une prise en compte insuffisante des aspects agricoles et alimentaires.

V. Le contexte politico-médiatique

Avant de tirer quelques enseignements de cette analyse de la politique énergétique d'Emmanuel Macron, il convient de rappeler dans quel contexte elle a été mise en œuvre, comment elle s'est

intégrée à l'ensemble de la politique écologique du gouvernement, et enfin quel a été son retentissement.

5.1 – Une communication surtout orientée vers l'international

Dès le début du quinquennat (1^{er} juin 2017), la dimension internationale s'est imposée au président Macron à travers le **retrait américain de l'accord de Paris**. Fort opportunément, il a saisi cette occasion pour valoriser son image et apparaître comme l'ardent défenseur de la lutte climatique.

Il a poursuivi son action internationale en invitant à Paris le « **One planet summit** » (12 décembre 2017), qui a réuni un panel impressionnant de personnalités politiques et économiques, et débouché sur quelques résultats intéressants : des engagements complémentaires de plusieurs états, de la banque mondiale, et d'indéniables progrès dans le contrôle des obligations vertes (*green bonds*).

5.2 – Une action peu visible

Les nombreux chantiers ouverts par Nicolas Hulot, Ministre de la transition écologique et solidaire, semblent avoir fait l'objet d'une communication standard peu reprise par les grands médias, ce qui a occasionné un inconvénient majeur : la **quasi-absence de mise en perspective et en cohérence** des différentes mesures.

Le plan climat, premier acte majeur du Ministre (6 juillet 2017), a été correctement repris dans les grands médias, mais les chantiers ultérieurs, et en particulier le lancement du débat public sur la PPE, sont restés confidentiels en dehors du cercle des institutions et des ONG concernées. Quant aux importantes mesures **fiscales** adoptées dans le cadre du budget 2018, elles sont passées totalement inaperçues, noyées dans un prix des carburants orienté à la baisse. On connaît la suite !

5.3 – Quelques séquences marquantes

Deux actualités marquantes doivent être évoquées, quoique sans relation aucune avec l'action gouvernementale :

- ✓ **un été 2018 caniculaire**, non seulement en France (2^{ème} été le plus chaud depuis que les relevés de température existent, juste après 2003), mais dans l'ensemble de l'hémisphère nord où de nombreux records de chaleur ont été battus (Japon, Californie, Algérie, zone arctique, Europe du nord ...) ;
- ✓ la parution, le 8 octobre 2018, du **rapport 2018 du GIEC**, qui a détaillé pour la première fois les conséquences du réchauffement climatique, limité à 1,5°C et dépassant 2°C.

Ces deux évènements ont évidemment contribué à dramatiser la question climatique et à mettre en évidence l'urgence qu'elle revêt, avec d'autant plus d'acuité qu'ils sont tombés dans la même période que **la démission de Nicolas Hulot** le 28 août, largement commentée par tous les médias.

L'automne 2018 a également été marqué par deux mobilisations importantes :

- ✓ les **marches pour le climat** du 8 septembre (plus de 100 000 manifestants dans l'ensemble de la France, du 13 octobre et du 8 décembre 2018) ;

- ✓ les manifestations des « *gilets jaunes* » à partir du 17 novembre 2018, qui ont conduit au retrait de l'augmentation de la fiscalité carbone intégrée dans les lois de finances 2018 et 2019.

Autre mobilisation ; celle, inédite, de 135 députés de l'Assemblée nationale, qui ont créé le 16 octobre un « **collectif trans-partisan** » **pour le climat** », rassemblant des députés de 6 des 7 groupes politiques²⁶ de l'Assemblée dans le but de donner plus d'initiative et d'efficacité à l'action parlementaire dans ce domaine. Ce groupe compte en particulier veiller à ce que les différents chantiers ouverts par Nicolas Hulot bénéficient des financements prévus.

²⁶ Seul le groupe *France insoumise* a refusé d'en faire partie.

VI. Conclusions

6.1 – Sur le fond

Les 18 premiers mois du quinquennat ont été consacrés principalement à l'ouverture de nombreux chantiers dont il est trop tôt pour mesurer les résultats.

Néanmoins, quelques décisions fortes ont été prises :

- ✓ fermer toutes les centrales à charbon d'ici à 2022 ;
- ✓ ne plus accorder de permis d'exploration d'hydrocarbures ;
- ✓ accélérer la montée en puissance de la taxe carbone ;
- ✓ faire converger les fiscalités essence et diesel avant la fin de la mandature ;
- ✓ mettre fin à la vente des voitures essence ou diesel d'ici à 2040 ;
- ✓ lancer un plan ambitieux de rénovation énergétique des bâtiments ;
- ✓ lancer un plan hydrogène pour le stockage des énergies intermittentes.

Les mesures prises dans le cadre du mouvement des « *Gilets Jaunes* », notamment la suppression de l'augmentation de la taxe carbone en 2019, atténuent la portée de ces décisions dont l'acceptabilité est loin d'être générale.

Par ailleurs, le principal indicateur, les émissions de GES, se dégrade en 2017.

L'action gouvernementale appelle de notre part les commentaires suivants :

- ✓ la plupart des mesures prises se situent sur le plan structurel et n'auront des effets qu'à moyen et long terme ;
- ✓ la montée en puissance (réelle mais insuffisante) des énergies renouvelables est trop faible pour compenser les aléas de production de l'hydroélectricité et du nucléaire et il sera difficile de réduire rapidement la consommation d'énergies fossiles ;
- ✓ il est urgent que des mesures efficaces d'économie d'énergie, en particulier la suppression de 100 000 *passoires thermiques* par an, soient financées et mises en œuvre vigoureusement.
- ✓ Le recul sur la taxe carbone met en évidence
 - la nécessité de veiller à l'acceptabilité des mesures prises ;
 - la difficulté de concilier politique écologique et politique économique et sociale.

Plus largement²⁷, nous estimons que la politique menée depuis le début du quinquennat ne met pas suffisamment l'accent sur l'indispensable réduction de notre consommation énergétique, associée à une évolution nécessaire de notre mode de vie. Surtout, elle ne fait pas suffisamment appel à la mobilisation de l'ensemble de la société en faveur d'une société plus sobre²⁸.

C'est donc globalement une appréciation d'insatisfaction malgré des éléments positifs et donc

²⁷ Voir le [cahier d'acteur](#) rédigé par le Pacte civique dans le cadre du débat public sur la PPE.

²⁸ Pour information, le Pacte civique a lancé en juin 2018 un nouvel atelier national sur le thème de la sobriété.

→ Drapeau orange

6.2 - Et la qualité démocratique ?

Sur ce dossier d'une importance particulière au regard du danger climatique et qui, du fait de l'antécédent de la loi de transition énergétique de 2015, a totalement échappé au travail parlementaire, nous retenons 6 critères de mesure de la qualité démocratique : la conformité aux promesses électorales, la qualité des processus de consultation, la pertinence des mesures prises, la cohérence de l'action gouvernementale, l'implication du monde politique et l'implication de la société civile.

La conformité aux promesses électorales

Comme nous l'avons vu, le programme présidentiel s'est peu appesanti sur la question de l'énergie comme sur la transition écologique au sens large. L'action entreprise pendant la première année du quinquennat est souvent allée au-delà des mesures annoncées. Nous attribuons donc à ce critère un :

→ Drapeau vert

La qualité des processus de consultation

Indéniablement, des consultations approfondies ont précédé les grandes prises de décision. C'est le cas du plan de rénovation énergétique des bâtiments et du plan hydrogène, sous une forme assez classique, et surtout de la PPE, pour laquelle des processus innovants ont été mis en place, sans éluder les questions les plus clivantes comme l'avenir de l'industrie nucléaire : plateforme contributive, réunions publiques à l'initiative de la société civile, consultation de « *citoyens lambda* » grâce au G400. Nous attribuons donc de nouveau à cet aspect un :

→ Drapeau vert

La pertinence des mesures prises

Globalement, les 18 premiers mois du quinquennat ont apporté des perspectives et des orientations utiles en matière énergétique. Le gouvernement a situé son action dans la continuité de la loi de 2015 mais s'est attaché, notamment au travers de la PPE, à en préciser de nombreux aspects, et à fixer un calendrier de long terme ambitieux. Il a également exploré quelques domaines nouveaux comme l'économie circulaire et l'utilisation de l'hydrogène.

Mais la mise en application de ces orientations par des mesures concrètes s'est heurtée à deux difficultés : des moyens budgétaires insuffisants (notamment sur la question de l'isolation des logements), et surtout l'absence totale de lien entre sa politique écologique et sa politique économique et sociale, le contraignant à abandonner, pour l'ensemble de l'année 2019, la principale mesure concrète qu'il avait prise, le renforcement de la fiscalité carbone.

Nous attribuons donc à ce critère un :

→ **Drapeau orange**

La cohérence de l'action gouvernementale

Le gouvernement s'est saisi rapidement des principaux sujets qui concernent la politique énergétique, mais son action est critiquable à plusieurs points de vue.

- ✓ Si *le soldat Hulot a bien mérité de la patrie*, il s'est souvent trouvé bien seul pour défendre la transition énergétique : rarement soutenu explicitement par le Premier ministre, encore moins par le Président. Il en a résulté un manque cruel d'explication, de pédagogie, de mise en perspective des différentes actions lancées.
- ✓ La prolifération des annonces, des plans et des documents officiels (plan climat, stratégie nationale bas carbone, PPE), sans que leurs objectifs soient bien explicités, la préparation de lois importantes très liées à la question énergétique (loi agriculture-alimentation, loi d'orientation des mobilités) sans mise en cohérence avec la question énergétique, ont produit de la confusion et partiellement décrédibilisé l'action gouvernementale.
- ✓ Le gouvernement n'a pas résisté à la tentation de créer de nouvelles structures autour de la question énergétique, sans s'assurer de l'utilité de celles qui existaient déjà. Un exemple parmi d'autres : la création annoncée d'un *Observatoire de la rénovation énergétique* sur le terrain déjà passablement encombré de la performance énergétique des bâtiments ou encore du *Haut Conseil pour le climat*.
- ✓ Les différents plans n'ont pas suffisamment favorisé l'expression et l'initiative des collectivités locales.

Ces observations nous conduisent à attribuer au critère « cohérence de l'action gouvernementale » un :

→ **Drapeau orange**

L'implication du monde politique

Les partis politiques se sont peu impliqués dans les différentes démarches lancées par le gouvernement. A leur décharge, aucun lieu spécifique ne leur a été proposé pour débattre des différentes questions.

Ils n'ont pas été avares de critiques à l'encontre de l'action de Nicolas Hulot.

On ne peut, en revanche, que saluer l'initiative inédite des 135 députés regroupés, au-delà des appartenances partisans, pour faire avancer la transition écologique.

De manière globale, nous attribuons à l'implication du monde politique un :

→ **Drapeau jaune**

L'implication de la société civile

De manière générale, la société civile organisée (ONG, syndicats, organisations professionnelles, entreprises) a participé activement et de manière constructive aux différents processus de consultation lancés par le gouvernement.

Le succès de la marche pour le climat du 8 septembre, les nombreuses réactions positives enregistrées sur les réseaux sociaux après la démission de Nicolas Hulot mettent en évidence une motivation profonde d'une part importante de la société, particulièrement des jeunes, en faveur d'une politique énergétique vigoureuse. Bien sûr, le succès de la mobilisation des *gilets jaunes* apporte un sérieux contre-point à cette affirmation qui nécessitera de la part du Pacte civique un approfondissement sur les contradictions à l'œuvre dans la mise en place d'une ambition écologique partagée.

Cependant, globalement, nous attribuons à l'implication de la société civile un :

→ Drapeau jaune

PARTIE 4

BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT : LES POLITIQUES AGRICOLE ET ALIMENTAIRE AU SERVICE D'UNE ALIMENTATION SAINES ET DURABLE

Sommaire

- I. Les Etats Généraux de L'alimentation
- II Les suites des Etats généraux de l'alimentation : la charte et la loi
- III. Evaluation de la qualité démocratique du processus

La France est un grand pays agricole ; l'alimentation tient une place importante dans notre mode de vie. Dans ces domaines sensibles, le Président de la République et le Gouvernement ont pris, depuis 18 mois de nombreuses initiatives. Le titre même de la loi votée le 30 octobre 2018 « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous » montre, si besoin en était, la complexité des enjeux des politiques publiques concernées. Mal à l'aise entre l'exigence des associations environnementales et l'action des lobbys agricoles et de l'alimentation, l'Exécutif a peiné à convaincre de la force et de la sincérité de son engagement pour une agriculture tournée vers l'avenir et une alimentation saine et durable. Dans ses choix, il s'est bien souvent arrêté au milieu du gué. Un bilan s'impose.

Lors de sa campagne électorale, le candidat Macron annonçait :

- *Nous serons aux côtés des agriculteurs pour qu'ils vivent de leur travail, plutôt que des aides publiques : 5 milliards seront consacrés à la modernisation de leurs exploitations. Nous les aiderons à être payés au juste prix en soutenant les organisations de producteurs dans leurs négociations avec les industriels. Nous nous battons pour faire évoluer dans ce sens le droit européen de la concurrence*
- *Nous placerons la France en tête du combat contre les perturbateurs endocriniens et les pesticides*
- *D'ici 2022, 50% des produits proposés par les cantines scolaires et les restaurants d'entreprise devront être bio, écologiques ou issus de circuits courts*

En juin 2017, devenu président, il retient une proposition de Nicolas Hulot pour refonder notre système alimentaire et annonce l'ouverture des Etats généraux de l'alimentation dont le but est :

- de transformer la création de la valeur et d'en assurer une équitable répartition,
- de permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix justes,

- d'accompagner la transformation des modèles de production afin de répondre davantage aux attentes et aux besoins des consommateurs,
- enfin de promouvoir les choix de consommation privilégiant une alimentation saine, sûre et durable

La genèse de ces assises résulte d'un constat simple : les différents scandales alimentaires et la crise de l'agriculture font qu'il y a une crise de confiance dans la consommation, alors que les agriculteurs souffrent de conditions de travail et de rémunération aléatoires et souvent épouvantables.

D'où la nécessité d'élaborer un diagnostic partagé entre tous les acteurs de la production, de la distribution, de la consommation et de l'exportation des produits alimentaires français, afin de dégager des solutions équitables et réalistes.

I. Les Etats généraux de l'alimentation

Les Etats Généraux de l'alimentation (EGAlim) ont été placés sous la responsabilité du ministre de l'agriculture²⁹ et non sous la double responsabilité agriculture-écologie.

Le débat associe l'ensemble des parties prenantes : monde agricole et de la pêche, industries agroalimentaires, distribution, consommateurs, restaurations collectives, élus, partenaires sociaux, acteurs de l'économie sociale et solidaire et de la santé, ONG, associations caritatives et d'aide alimentaire à l'international, banques et assurances. Au total près de 400 acteurs.

Au niveau national ce débat est organisé autour de **2 chantiers** : le premier concerne la création et la répartition de la valeur (durée de fin août à fin septembre) et le deuxième s'attache à une alimentation saine, sûre durable et accessible à tous (durée de début octobre à fin novembre)

Parallèlement, en région des débats sont organisés³⁰ et les citoyens sont appelés à contribuer via une grande **consultation publique** qui est ouverte le 20 juillet 2017.

D'emblée, l'ampleur du sujet confronté aux délais impartis fait craindre à beaucoup que le gouvernement veuille aller trop vite, et que cela ne pèse sur la qualité des décisions. Rencontrant la confédération paysanne le 28 juin, Nicolas Hulot fait part de ses inquiétudes quant à la précipitation du calendrier des assises. A voir trop large et trop court, même si tout le monde salue l'initiative, certains acteurs craignent que ce soient les lobbys industriels et de la grande distribution qui profitent de l'impréparation étant donné qu'ils disposent déjà d'argumentaires bien rodés.

Parallèlement à ces Etats généraux de l'alimentation franco-français, hasard du calendrier, la Commission européenne organise de son côté des assises similaires au niveau européen³¹ (du 16 août au 14 novembre).

²⁹ Stéphane Travert

³⁰ A priori, chaque région faisait remonter au ministère la teneur des débats, mais la synthèse de ces contributions n'a pas été très visible..

³¹ Le but est d'associer tous les acteurs de la chaîne alimentaire à la nécessité d'une refonte de la Politique Agricole Commune.

1.1 La consultation publique

La consultation Publique est organisée à partir du 20 juillet. Elle a pour but de « *partager les enjeux et problématiques et de faire appel à l'intelligence collective pour identifier ensemble des solutions* ». Il est proposé, sur la plate-forme en ligne des Etats Généraux, soit de voter sur des propositions du gouvernement ou d'associations ou de citoyens, soit d'argumenter, soit de faire des propositions sur un certain nombre de thèmes retenus, comme par exemple :

- comment rémunérer plus équitablement les producteurs (6469 participants)
- comment accompagner la transformation de notre agriculture (10287 participants)
- comment mieux informer les consommateurs (6112 participants)
- comment soutenir des modes de consommation plus responsables (5488 participants)

156 000 personnes (dont 60% de femmes) ont visité le site. 18 327 personnes y ont réellement participé³². Difficile d'en tirer un bilan car comme l'annonce Cap Collectif qui en a fait la synthèse : *une consultation publique n'est ni un sondage, ni un référendum en ligne*.

A titre d'exemple, voici les préconisations proposées par les organisations qui ont été les plus soutenues :

- Mettre en place un étiquetage obligatoire du mode d'élevage et d'abattage pour tous les produits carnés, laitiers et ovo-produits, sur le modèle des œufs
- S'engager à l'arrêt progressif des cages en élevage et financer un plan de transition vers des élevages sans cage
- Abroger les textes de loi imposant les protéines carnées dans les écoles
- Sortir du tout glyphosate

Les solutions proposées par des citoyens les plus soutenues sont les suivantes :

- Proposer des alternatives végétales dans la restauration collective ; promouvoir l'alimentation végétale afin de réduire progressivement la consommation de viande
- Proposer un véritable plan de transition progressive vers l'agriculture biologique
- Inscrire dans la loi l'interdiction d'achat des productions agricoles en dessous du prix de revient
- Retravailler le droit européen de la concurrence pour permettre la régulation dynamique des volumes

1.2. Premier chantier : la création et la répartition de la valeur

Sept ateliers se sont réunis trois à quatre fois de fin août à fin septembre 2017 :

³² Soit en votant, soit en faisant des propositions sur un ou plusieurs thèmes

1- Mieux répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualité nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations.

Les conclusions de cet atelier portent notamment sur les points suivants:

- améliorer l'information et l'étiquetage des produits alimentaires
- mobiliser les interprofessions pour assurer une alimentation qui réponde aux attentes des consommateurs
- accompagner la transition de l'agriculture vers des modèles plus durable

2- Développer des initiatives locales et créer des synergies

23 actions ont été proposées, notamment :

- Faciliter les expérimentations et la structuration d'écosystèmes territoriaux
- Augmenter le nombre d'installations en facilitant l'accès au foncier
- Fixer des objectifs à la restauration collective en matière de produits de proximité et durables
- Garantir pour l'ensemble des consommateurs la transparence de l'origine des produits bruts et transformés dans tous les circuits d'achats

3- Développer la bio-économie et l'économie circulaire

Plusieurs recommandations ont été émises :

- Produire, de manière durable et soutenable, et mobiliser la biomasse pour la bio-économie selon les principes de l'économie circulaire
- Plus de fertilisants d'origine organique pour réduire la dépendance aux fertilisants issus de ressources non renouvelables
- Faire du secteur agricole et agroalimentaire un acteur clé de la transition énergétique
- Développer des produits et des emballages bio-sourcés et éco-conçus

4- Conquérir de nouvelles parts de marchés sur les marchés européens et internationaux et faire rayonner l'excellence du modèle alimentaire et le patrimoine alimentaire français en France et à l'international

Six actions sont proposées dont le renforcement de la compétitivité des entreprises agricoles et agroalimentaires en permettant une meilleure adaptation de l'offre française à la demande mondiale, et le développement de la « culture de l'international » dans les entreprises et filières agroalimentaires

5- Rendre les prix d'achat des produits agricoles plus rémunérateurs pour les agriculteurs

« Il nous appartient ensemble de revisiter la contractualisation afin d'inverser la construction du prix (du coût de production agricole au consommateur) et de prévoir des mécanismes en cascade mettant en action les 3 maillons de la filière », telle est la conclusion de cet atelier.

6- Adapter la production agricole aux besoins des différents marchés et aux besoins des transformateurs

Les propositions issues de l'atelier sont centrées sur les interprofessions, en articulation avec les instances de France AgriMer, structures qui sont les mieux à même de remplir ce rôle d'interface, en recommandant qu'elles se dotent de missions renforcées et adaptent leur composition à ces missions.

7- Améliorer les relations commerciales et contractuelles entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs

Cet atelier a examiné le relèvement du seuil de revente à perte, l'encadrement des promotions, et la clause de renégociation qui est obligatoire dans tout contrat de vente supérieur à 3 mois portant sur certains produits agricoles bruts ou de première transformation définis par décret.

Le discours de clôture de la première phase par Emmanuel Macron

Le 11 octobre 2017, à Rungis, Emmanuel Macron tient un discours marquant la fin de cette première étape.

De sérieuses tensions ont marqué cet événement: à l'issue de la première phase des Etats Généraux une cinquantaine d'organisations – Confédération paysanne, France nature environnement (FNE), Greenpeace, Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), WWF, Attac, Générations futures, Réseau Action Climat, Fédération nationale d'agriculture biologique, Les Amis de la Terre... – ont tiré la sonnette d'alarme et ont critiqué vertement la façon dont se sont déroulés les premiers ateliers.

ONG et associations regrettent des présidents d'atelier juges et parties orientant les débats dans leur propre intérêt, une collusion entre FNSEA et agro –industries pour centrer le débat sur la revente à perte et l'encadrement des promotions, une surreprésentation de ces intérêts économiques au détriment des paroles citoyennes (Confédération paysanne),

« Nous avons assisté à l'imposition systématique d'une vision de l'agriculture, en l'occurrence industrielle, a dénoncé la FNH. Nos propositions, quand elles pouvaient être avancées, ont été systématiquement balayées. »

L'association Que Choisir fustige *« la difficulté d'être entendue dans les ateliers »*. Une position partagée par la Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF), qui regroupe des PME. *« Les Etats généraux sont une simple chambre d'enregistrement avec de fausses réunions de concertation ... et sous la bannière de l'ANIA [Association nationale des industries alimentaires], ne siégeaient dans les ateliers que des grands groupes comme Bel, Nestlé, Danone ou Avril, alors que l'industrie agro-alimentaire française est composée à 98 % de PME*

Dans son discours, le chef de l'Etat a acté un certain nombre de décisions :

- mise en place d'une contractualisation rénovée avec un contrat qui serait proposé par les agriculteurs et non plus par les acheteurs. *« Nous modifierons la loi pour inverser cette construction du prix qui doit pouvoir partir des coûts de production. »*
- Souhait d'un regroupement des agriculteurs pour peser davantage sur les négociations. *« Pour ce faire, nous conditionnerons certains dispositifs d'aide à la taille des organisations de producteurs commerciales. Il y aura une incitation forte pour que tout le monde s'organise".*
- Demande de réorganisation des filières : *"Vous aurez, selon les filières, à décider des réorganisations profondes, des montées en qualité, des transformations pour aller vers plus de production bio ou d'agro-écologie. À chaque fois, ces transformations supposent du temps et de la visibilité. [...] Nous encouragerons donc la contractualisation pluriannuelle sur trois à cinq ans qui permet de sortir de l'incertitude et de se projeter."*
- La saisine plus fréquente de l'Autorité de la concurrence : *« Je souhaite que l'Autorité de la concurrence puisse être saisie pour donner une interprétation précise du droit de la concurrence et vous permettre de négocier dans un cadre clair »*
- Renforcement du rôle du médiateur : *« Le dispositif anglo-saxon dit du « name and shame », qui consiste à nommer publiquement les acteurs qui ne respecteraient pas ces nouvelles règles, sera rendu possible et ce dispositif a pu, dans d'autres domaines, montrer sa pleine efficacité. Il sera aussi retenu pour ce qui est des relations commerciales agricoles. »*
- Modernisation de la gouvernance de la coopération agricole : *"Nous devons faciliter le départ des coopérateurs, rénover la gouvernance du Haut Conseil de la coopération agricole et inciter les coopératives à faire preuve de plus de transparence dans la redistribution de leurs gains aux producteurs."*

- Relever le seuil de revente à perte pour les produits alimentaires³³ et encadrer les promotions avec deux conditions. *"Je suis favorable au relèvement du seuil de revente à perte économique pour les produits alimentaires et à l'encadrement des promotions mais afin que, d'abord, le juste revenu aux producteurs soit garanti et qu'une qualité supérieure des produits pour les consommateurs puisse être aussi l'objectif collectivement recherché »*

Le chef de l'Etat a demandé aux filières de préparer pour la fin 2017 un plan de restructuration à 5 ans qui sera une condition sine qua non pour mettre en place le plan d'investissements agricoles de 5 milliards promis lors de la campagne électorale.

Ce discours, très attendu, marquait la fin du premier chantier des Etats généraux consacré à la création et à la répartition de la valeur entre agriculteurs, industriels et distributeurs. E. Macron a mis en exergue la piste qui faisait consensus lors du premier chantier : l'inversion de la construction des prix. C'est au producteur de proposer à l'industriel un contrat avec un prix tenant compte des coûts de productions. Pour que les agriculteurs puissent réellement peser lors des négociations, il leur faut se réorganiser. Les moyens de l'observatoire des prix et des marges et de la direction générale de la concurrence devraient être augmentés.

Pour le chef de l'Etat : *« Il ne s'agit pas de mettre en œuvre une série d'ajustements techniques, mais de décider collectivement de changer de paradigme et c'est à vous de proposer et de porter une stratégie pour inventer une nouvelle France agricole, car le modèle dans lequel nous nous sommes enfoncés n'est pas soutenable »* ou : *« Il faut se doter d'un modèle agricole qui réponde aux objectifs de santé et d'environnement »* ou *« Il n'est pas normal que dans la filière porcine on ne produise en France que 0,5 % du porc en bio ou 3 % seulement en label rouge alors qu'il existe une forte demande des consommateurs.Il faut arrêter les productions qui ne correspondent plus à nos besoins et sont en concurrence frontale face à la production chinoise, russe ou brésilienne. »*

Ainsi avec la formulation de cet engagement présidentiel, et après les déclarations du ministre de l'agriculture comme quoi *« l'agriculture se trouve désormais au cœur d'une mutation majeure celle de la transition écologique et durable »* **chacun pouvait être satisfait** : les agriculteurs parce qu'ils pouvaient espérer une juste rémunération, les associations parce que l'on parlait de « nouveau paradigme » et de transition écologique.

Même Nicolas Hulot s'est dit rassuré : *« cela fait longtemps que les agriculteurs n'ont pas entendus de tels mots venant d'un président de la République »*

Les ONG ont apprécié, certes avec des nuances, la teneur des propos de M. Macron. France nature environnement parle de *« diagnostic pertinent »*, avec un *« cap à concrétiser »*, et Greenpeace d'*« éléments intéressants »*, mais un *« manque de cohérence »*. WWF salue *« les contrats de filières »*, tout en restant *« sur sa faim sur la question de la transition du modèle agricole »*.

1.3. Deuxième chantier : une alimentation saine, durable et accessible à tous

Cinq ateliers ont été mis en place

³³ Quand on instaure un seuil de revente à perte de 10% cela signifie qu'un produit acheté 100 ne peut être vendu moins de 110

- Atelier 8 : assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation française dans une économie agroalimentaire mondialisée et dans un contexte de changement climatique tout en prévenant les contaminations chimiques

Cet atelier demande la définition de critères commun d'identifications des perturbateurs endocriniens en pointant ceux avérés ou présumés suspects ; une attente d'Europe plus réactive en cas de crise ; un renforcement des moyens de contrôle sanitaire de l'Etat et des moyens pour les plateformes d'épidémiologie-surveillance

- Atelier 9 : comment faciliter l'adoption pour tous d'une alimentation favorable à la santé

Cet atelier préconise de produire mieux en soutenant les pratiques agricoles plus saines et plus durables ainsi que les projets alimentaires territoriaux, de transformer sans dénaturer (charte d'engagement volontaire de reformulation des produits), d'encadrer le marketing et la publicité, d'améliorer l'information (adoption du logo nutri-score) et l'éducation et de mettre en place un plan de progrès pour la restauration collective avec pour objectif 50% de produits bio ou locaux

- Atelier 10 : lutter contre le gaspillage alimentaire

L'éducation nationale devrait mettre en œuvre un parcours éducatif à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage. Une partie de la taxe générale sur les activités polluantes pourrait être consacrée aux projets de lutte contre le gaspillage. Un label contre le gaspillage alimentaire pourrait être conféré à des professionnels engagés dans cette lutte. Enfin « donner plutôt que jeter » pourrait être un enjeu pour la restauration collective

- Atelier 11 : réussir la transition écologique et solidaire de l'agriculture en promouvant une alimentation durable

Il s'agit de préparer la relève des agriculteurs partant (problème du foncier), d'investir dans la connaissance des sols pour développer l'agro écologie, faire de la poly culture-élevage un modèle de référence, atteindre l'autonomie en protéines végétales, de définir un nouveau plan bio (30% de bio en restauration collective), revalider les procédures d'utilisation des produits phytosanitaires.

- Atelier 12 : lutter contre l'insécurité alimentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France et dans le monde

Une stratégie interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire doit être affirmée, mais aussi il est nécessaire de développer des plans territoriaux. Il serait souhaitable d'introduire dans le code de l'action sociale et des familles la lutte contre la précarité alimentaire.

- Atelier 13 : renforcer l'attractivité des métiers de l'agriculture et des filières alimentaires et développer la formation

Six axes : agir dans les territoires pour mieux former et informer, développer une image positive des métiers de l'agriculture, sensibiliser les prescripteurs aux métiers pourvoyeurs d'emplois, privilégier l'adaptation des formations aux particularités locales, développer l'apprentissage en reconnaissant l'investissement-temps du maître de stage, en aidant les apprentis en matière de mobilité et d'hébergement, former les agriculteurs à la gestion des salariés.

Parallèlement aux deux grands chantiers (création et répartition de la valeur et alimentation saine et durable) s'est tenu **un atelier transversal : préparer l'avenir** : quels investissements, quel accompagnement technique, quelle recherche pour une plus grande performance environnementale, sanitaire, sociale et économique. Cet atelier préconise de **renforcer la recherche sur l'agro-écologie** (baisse des phytos et des antibiotiques), la bio économie et la transition numérique, de **cibler les investissements vers l'agro écologie**, l'indépendance protéique et la biosécurité, et de simplifier les procédures.

1.4. Le discours de clôture des Etats Généraux de l'Alimentation par Edouard Philippe

Le 21 décembre 2017, le Premier ministre, préside la réunion plénière de clôture des Etats Généraux.

Pour le premier ministre, les Etats généraux de l'alimentation se veulent relever trois défis :

- Chacun doit vivre dignement et sereinement de son travail

- Rétablir la confiance : entre les différentes professions (producteurs, industriels, distributeurs) d'une part, et avec les consommateurs, d'autre part.
- Répondre aux nouvelles attentes des consommateurs : manger mieux, local, sainement, réduire ses apports en protéines animales

Quelles sont les annonces du Premier ministre ?

- Dépôt d'un projet de loi début 2018 qui serait adopté en fin du premier semestre, par ordonnances pour certaines mesures
- Augmentation du seuil de revente à perte à 10% sur les denrées alimentaires pour une durée expérimentale de 2 ans
- Encadrement des promotions : elles ne pourront être inférieures à 34% du prix normal et à 25% de volume annuel vendu. Durée expérimentale de 2 ans
- Modification du code rural pour y inclure un renversement de la contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs
- Séparation entre le conseil et la vente des produits phytosanitaires dans les coopératives. Le calendrier d'élimination progressive des phytosanitaires sera précisé fin mars 2018 au plus tard
- Renforcement des sanctions concernant le non-respect des règles du bien-être animal. Les ONG pourront se porter partie civile
- Annonce d'un plan de développement de l'agriculture bio d'ici la fin du premier trimestre 2018. Passage de 6,5% de la surface agricole actuellement à 15% en 2022. Objectif de 50% de produits de qualité dans la restauration collective d'ici la fin du quinquennat
- Lutte contre le gaspillage alimentaire : obligation pour les cantines collectives et les industries agroalimentaires de donner leurs excédents à des associations caritatives
- Un plan national nutrition-santé pour lutter contre le surpoids. Le dispositif Nutriscore d'étiquetage alimentaire sera soutenu et étendu
- Travail sur l'attractivité des métiers de l'agriculture et la formation des agriculteurs

Les quatre premières annonces reprennent les décisions déjà émises par le Président de la République concernant "la création et la répartition de la valeur ». A ce titre, FNSEA et distributeurs sont satisfaits.

Concernant l'alimentation saine, durable, les annonces du premier ministre apparaissent davantage comme des orientations pour l'avenir que comme des décisions tangibles.

Le gouvernement semble faire le pari de l'intelligence collective en mettant face à leurs responsabilités les différentes filières agricoles et agro-alimentaires et leur donne rendez-vous chaque année pour constater les progrès accomplis en matière de qualité.³⁴

Mais la plupart des représentants des filières intervenant lors de cette journée de clôture l'ont suffisamment martelé : la montée en gamme de l'agriculture dépendra de la demande. A l'instar de Bruno Dupont, venu présenter les engagements de l'interprofession des fruits et légumes frais (Interfel) : *"On adaptera les chiffres [de la montée en gamme] en fonction de ce que le marché et les consommateurs demanderont"*.

La future politique agricole portera donc sur une **logique de la demande**, alors que nombre de parties prenantes demandaient une politique de l'offre, pour entraîner une baisse des coûts et rendre ainsi accessibles les produits durables et de qualité. *"Certes les filières doivent s'engager,*

³⁴ Par exemple la filière bovine s'est engagée à passer 40% de la viande sous label rouge contre 3% actuellement. La filière laitière a promis, de réduire de 15% les antibiotiques. Les céréaliers sont prêts à multiplier par 2 les surfaces bios

mais le cap doit être fixé par le gouvernement", a déclaré Léopoldine Charbonneau, présidente du CIWF, résumant ainsi l'opinion de nombreux participants.

En termes de moyens supplémentaires pour mener à bien cette politique, aucun engagement. Pire : *"Le gouvernement est prêt à reprendre à son compte l'objectif de 15% de surface agricole utile en bio, mais avant de le confirmer (...) il faudra évaluer les risques de dérapage budgétaire"*, a indiqué le Premier ministre.

Les associations et ONG ne s'y sont trompées : elles attendaient des mesures concrètes avec des calendriers et des moyens.

Une cinquantaine d'ONG ont regretté que « les décisions sur la phase sociétale et environnementale soient reportées à plus tard ». Elles ont déploré « *un manque d'ambition* » et de « *soutien financier de l'agriculture biologique, de la sortie des pesticides et de la lutte contre les contaminants chimiques* »

La Coordination rurale a regretté que les Etats généraux n'aient apporté aucune solution à l'impact de l'extrême volatilité des matières premières pour les agriculteurs. *"Nous regrettons que les annonces concrètes ne portent que sur la première partie des Etats généraux. Nous ne nous satisfaisons pas de simples annonces de forme, sans que les objectifs et les moyens soient précisés"*, a réagi Camille Dorioz, coordinateur du réseau Agriculture de France nature environnement.

Le ministre de la transition écologique a brillé par son absence à la clôture des Etats généraux alors que les ministres de l'agriculture, de la santé et de l'économie y étaient présents.

Nicolas Hulot a précisé au Monde : *« je considère qu'aujourd'hui, c'était une bonne conclusion du chantier 1 de ces Etats Généraux. Il reste à discuter de la deuxième partie. Je ne vais donc pas conclure mais prendre le temps. »*

II. Les suites des Etats généraux de l'alimentation : la charte et la loi

II.1 La charte d'engagement pour une relance de la création de valeur et pour son équitable répartition au sein des filières agroalimentaires françaises

A l'issue de la première phase des Etats généraux et dans l'attente d'un projet de loi, le gouvernement a incité les acteurs de la production, de la coopération agricole, les entreprises de l'alimentaire et de la distribution à signer une **charte**³⁵ engageant chacun :

- A mettre en œuvre lors des négociations commerciales engagées fin 2017 les principes des propositions issues des travaux de la première phase des EGAlim
- A promouvoir une contractualisation fondée sur la construction des prix à partir de l'amont
- A respecter le cadre législatif et réglementaire notamment en matière de seuil de revente à perte et de promotions

³⁵ Signée par l'ensemble des opérateurs le 14 septembre 2017

- A veiller à la loyauté des relations

Les engagements ont été diversement respectés, au point que les ministres Travert et Le Maire ont réuni le 2 février 2018 les transformateurs et les distributeurs. Le communiqué des deux ministres constate que plusieurs opérations de promotion agressives³⁶ ont été mises en œuvre en contradiction avec les engagements de la charte ; ils demandent aux opérateurs de transmettre aux autorités de contrôle toutes situations non conforme aux engagements et leur demande de répondre aux sollicitations du médiateur des relations commerciales. «*Ce ne sont pas les hypermarchés qui font la loi en France, c'est le gouvernement*», indique le Gouvernement, menaçant de «contrôles» et de «sanctions» si l'esprit des États généraux de l'alimentation n'était pas davantage respecté.

Pour le responsable de Nestlé, le projet de loi sur l'alimentation, qui veut mieux encadrer les pratiques de la grande distribution, pousse cette dernière à de nombreux excès : *"La distribution s'attend à des ordonnances et à une nouvelle loi, elle veut donc profiter de cette dernière année d'open-bar pour elle.... Il fallait ces Etats généraux de l'alimentation, certains ateliers ont très bien fonctionné, dans un bon esprit avec les partenaires, mais pour tout ce qui concernait les relations industrie/commerce : non"*

Le président de l'Association Nationale des Industries Alimentaires est en colère. «*Cela fait cinq ans que l'on se voit, que la situation se dégrade et personne ne réagit. Le climat des négociations commerciales 2018 s'est avéré catastrophique*». Seule la filière du lait se dit plutôt satisfaite à l'issue des négociations. Celle-ci a, en effet, pu obtenir des hausses de tarifs qui se sont répercutées sur les revenus des producteurs.

En résumé, l'état d'esprit qui a prévalu durant les EGAlim s'est vite transformé lorsque chacun est rentré dans le vif des réalités des négociations commerciales. **La loi annoncée permettra-t-elle de changer les relations entre les différents opérateurs des filières agroalimentaires ?**

II.2 Le projet de loi

Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a présenté le projet de loi le 31 janvier 2018. Celui-ci est structuré autour de trois axes stratégiques :

Assurer la souveraineté alimentaire du pays.

Pour ce faire, il est nécessaire de préserver la capacité de production agricole et la juste rémunération des agriculteurs.

Dans cette optique, le processus de construction du prix payé aux agriculteurs est inversé et s'appuie désormais sur les coûts de productions des producteurs. Le seuil de revente à perte est relevé à hauteur de 10%. Les promotions sont encadrées. La lutte contre les prix abusivement bas est renforcée. La médiation agricole est renforcée et facilitée en cas de litiges. Un bilan sera fait au bout de 2 ans.

³⁶ Promotion Nutella et Pampers organisées par Intermarché, promotion sur le porc chez Leclerc et Intermarché dénoncée par la FNSEA

Promouvoir des choix alimentaires favorables pour la santé et respectueux de l'environnement

En matière de commercialisation des produits phyto sanitaires, les activités de vente et de conseil sont séparées. Pas de rabais possibles lors de la vente. Les pouvoirs d'enquête et de contrôle des agents chargés de la protection de la santé et des animaux sont renforcés. Le délit de maltraitance animale est étendu et les peines doublées, avec possibilité donnée aux associations de se porter partie civile.

Réduire les inégalités d'accès à une alimentation durable et de qualité

La restauration collective devra s'approvisionner avec au moins 50% de produits issus de l'agriculture biologique (minimum 20%), locaux ou sous signes de qualité à compter du 1er janvier 2022. Un diagnostic sur le gaspillage alimentaire sera obligatoire dans la restauration collective. Le don alimentaire est étendu à la restauration collective et à l'industrie agroalimentaire

Le projet de loi qui reprend les conclusions des Etats Généraux de l'Alimentation exposées par le Premier ministre pour ce qui concerne les relations commerciales et l'alimentation, a suscité peu de réactions dans la mesure où chaque association avait eu l'occasion de s'exprimer après le discours d'Edouard Philippe.

Cependant les syndicats agricoles, plus particulièrement concernés par le projet de loi, ont émis quelques avis. *"La loi laisse un goût amer car les producteurs pourront proposer leur prix aux distributeurs, mais ces derniers ne sont pas dans l'obligation de les accepter"*, a estimé le Modéf (confédération syndicale agricole des exploitants familiaux) dans un communiqué. La confédération paysanne « *dénonce l'enfumage* » du gouvernement, estimant que le projet de loi ne permettrait pas de « *redonner du revenu aux paysannes et paysans* »

Le ministre de l'Agriculture rappelle, quant à lui, que « *nous ne sommes pas dans une économie administrée* ». Le projet de loi incite à la contractualisation entre les différents secteurs de l'agroalimentaire. Mais elle n'est obligatoire que pour le lait ou les fruits et légumes. Le ministère espère que tous les filières agricoles s'approprieront ces outils.

II. 3 Les débats parlementaires

L'examen par l'Assemblée Nationale

Le projet de loi a été mis en discussion à l'Assemblée Nationale le 22 mai 2018. Un très grand nombre d'amendements (2430) ont été déposés ; 1305 ont fait l'objet d'un vote et 207 adoptés.

Le projet est adopté par l'Assemblée Nationale après 8 jours de discussions par 339 voix pour et 84 contre (130 abstentions).

Le débat parlementaire, très animé, a permis quelques avancées par rapport au projet du Gouvernement :

- interdiction des bouteilles plastiques d'eau plate dans les cantines d'ici 2020
- l'interdiction de l'usage du E171
- obligation des « doggy-bags » dans les restaurants à partir du 1er juillet 2021
- d'ici janvier 2023, sur certains aliments devront figurer des mentions telles que « nourri aux OGM », le mode d'élevage, l'origine géographique (sont concernés le miel et le vin à partir de 2019), le nombre de traitements phytosanitaires. Un décret précisera les conditions d'applications.
- L'utilisation du terme « gratuit » est interdite dans la promotion d'un produit alimentaire
- L'encadrement de la vente à perte et des promotions concernera aussi les marques des distributeurs
- Les indicateurs de prix seront fournis par les interprofessions. A défaut, l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires devra en proposer.
- Obligation des groupes agro-alimentaires et de la grande distribution de publier leurs comptes annuels (conséquence de l'affaire Lactalis)

D'autres amendements, qu'il n'est pas inintéressant de connaître, ont été rejetés :

- La suppression des contenants en plastique dans les cantines (par principe de précaution face aux perturbateurs endocriniens)
- L'introduction systématique de menus végétariens dans les cantines (avoir le choix de se passer de viande)
- L'interdiction des publicités pour produits alimentaires trop gras, trop sucrés ou trop salés à destination des enfants de moins de 16 ans (lutte contre l'obésité)
- L'obligation d'afficher l'étiquetage nutritionnel Nutri-score (donner une juste information). Notons que le rejet de cet amendement a été soutenu par les grands médias audiovisuels qui craignaient une fuite de leurs annonceurs publicitaires.
- L'interdiction de broyer les poussins mâles, de la castration à vif des porcelets, des cages pour élever les lapins
- La fixation d'une date pour mettre fin à la vente des œufs de poules en cage. L'engagement de la filière en faveur de 50% d'œufs issus de poules en cage d'ici 2022 est apparu suffisant.
- La vidéo surveillance dans les abattoirs (pourtant inscrit dans le programme du candidat Macron). Elle ne sera installée que si l'abattoir le souhaite avec bilan au bout de 2 ans.
- La création de périmètres de protection contre les épandages de pesticides autour des habitations
- L'interdiction du glyphosate d'ici 3 ans. La majorité soutenant que la parole présidentielle est suffisante.

Autant le projet de loi avait suscité peu de réactions, autant les échanges autour des différents amendements proposés ont provoqués de vives prises de positions des syndicats d'agriculteurs ou des associations de défense de l'environnement.

Pour la FNSEA, « le point positif, c'est l'avancée sur les outils de construction du prix en marche avant et l'établissement d'indicateurs neutres et inattaquables ... C'est un nouveau code de la route, et maintenant il faut des gendarmes et des amendes ». Le syndicat salue « la mobilisation qui a permis d'éviter l'adoption d'amendements visant à alourdir encore plus les contraintes sur nos exploitations. Le ministre, le rapporteur, mais aussi des députés de tous bords ont défendu les démarches volontaires plutôt que de nouvelles interdictions ».

Pour la confédération paysanne, le compte n'y est pas : « la loi devait redonner des revenus aux paysans, c'est plus que loupé car il n'y a aucune contrainte imposée à l'agroalimentaire et à la distribution pour redistribuer les marges³⁷. L'inversion de la formation des prix c'est bien, par contre il faut travailler sur l'équilibre des forces entre les acteurs. » La confédération en appelle au Sénat pour faire preuve d'ambition pour la transformation du modèle agricole.

Mais bien évidemment, ce sont tous les amendements rejetés concernant la maltraitance animale et la santé publique qui ont provoqué de multiples interventions.

Pour certains, les consommateurs ont été peu entendus :

³⁷ Les indicateurs devant servir à l'élaboration des prix n'ont qu'une valeur indicative, comme leur nom le signifie. La loi ne précise pas la manière de les prendre en compte, car un contrat se doit d'être librement discuté entre parties

- Alors que 8 Français sur 10 ne veulent pas du glyphosate³⁸, le principe de sortie d'ici 3 ans n'a pas été inscrit dans la loi.
- Alors que 90 % des Français³⁹ ne veulent plus d'élevage de poules en cage, seules les nouvelles installations ou les installations réaménagées sont concernées par cette interdiction
- Alors que 85% des Français⁴⁰ sont favorables à l'installation de caméras dans les abattoirs, il n'est prévu que des expérimentations
- Alors que 84% des Français affirment qu'ils tiendraient compte d'un logo en faisant leurs courses, l'étiquetage Nutriscore n'a pas été rendu obligatoire

« *De ce texte ne ressortent ni les engagements pris durant les ateliers des États généraux de l'Alimentation, ni les engagements du Président Emmanuel Macron* », déplore la plateforme citoyenne pour une transition agricole qui regroupe cinquante organisations agricoles, rurales, environnementale comme WWF, Action contre la Faim, l'UFC-Que Choisir, le Mouvement interrégional des AMAP ou encore Chrétiens dans le Monde Rural.

La pression exercée par les lobbys sur les députés a été récurrente. « *C'est le lobby de la malbouffe qui a gagné* », a ainsi dénoncé Yannick Jadot, député européen EELV.

L'examen au Sénat

Après 5 jours de débats et l'examen de plus de 700 amendements, le projet de loi « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation durable » a été adopté par le Sénat le 3 juillet 2018 par 215 voix pour et 94 contre (groupe PS et CDCE). Le groupe LREM s'est abstenu.

Le Sénat a sensiblement fait évoluer la copie de l'Assemblée, en ayant pour **principal objectif l'amélioration du revenu des agriculteurs** :

- Les sénateurs ont instauré (dès le passage en commission) dans les contrats de vente agricoles une clause de révision de prix automatique pour les produits composés à plus de 50% de matières premières agricoles dont le prix connaîtrait une forte augmentation
- Ils ont souhaité rendre plus transparente la fixation des prix des produits agricoles en prévoyant que le prix soit déterminé par une formule claire dans les contrats de vente.
- Le Sénat reprend à son compte le texte de l'Assemblée concernant la fixation des indicateurs de prix par l'Observatoire des prix et des marges plutôt que par certaines filières où dominent des acteurs influents (comme c'est le cas dans l'interprofession bovine avec le groupe Bigard)
- Le relèvement du seuil de revente à perte à 10% et l'encadrement des promotions (qui selon le gouvernement devaient se faire par ordonnances) sont inscrits dans la loi
- Suite à l'affaire Lactalis, les sénateurs ont adopté un amendement gouvernemental créant une obligation de traçabilité des retraits et rappels, dont le non-respect sera pénalement sanctionné

³⁸ Sondage Odoxa pour le Figaro et France info

³⁹ Sondage Yougov

⁴⁰ Sondage IFOP

Concernant le titre II de la loi relatif à une alimentation saine, durable et de qualité, les sénateurs n'ont pas voulu ajouter de contraintes supplémentaires aux exploitants agricoles. **Ils ont donc souvent réduit les ambitions du texte de l'Assemblée :**

- Alors que la commission des affaires économiques du Sénat avait supprimé l'obligation de 20% de produits bio dans la restauration collective, cet objectif a été réaffirmé en assemblée plénière, mais certaines modalités d'application ont été assouplies
- Le Sénat a également allégé les conditions de mise en place des plans pluri annuels de diversifications des protéines dans les cantines : ces plans concerneront les établissements qui délivrent plus de 300 repas/jour (au lieu de 200), pas d'obligation de menu végétarien. Il a interdit l'utilisation de termes faisant référence aux denrées d'origine animale pour désigner des produits de type végétal : c'est la fin du terme « steak au soja »
- Le Sénat a supprimé l'obligation de certaines mentions sur les produits alimentaires : suppression de l'affichage environnemental (qui devait être obligatoire en 2023) comme les mentions « animaux nourris aux OGM » ou celles indiquant le type d'élevage

Comme à l'Assemblée, le débat sur les pesticides a été animé. Le Sénat a supprimé l'interdiction de ristourne sur les pesticides. Il est revenu sur la séparation des activités vente et conseil sur les produits phytopharmaceutiques. Sur les alternatives aux produits phyto sanitaires, alors que les députés voulaient autoriser facilement les substances bio issues des « parties consommables des plantes », les sénateurs ont, eux, introduit une autorisation « selon une procédure et une évaluation simplifiées ».

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a voté un amendement du groupe socialiste visant à créer « un fond d'indemnisation » des victimes des produits phytopharmaceutiques.

La Commission Mixte Paritaire

La commission s'est réunie le 10 juillet. **Aucun accord** n'a été trouvé sur les points divergents. Le Sénat accuse les représentants de la République en Marche (et en filigrane l'Elysée) de ne pas avoir cherché à trouver des compromis et au contraire de vouloir revenir sur certaines dispositions votées par les 2 assemblées.

II.4 La loi

Le 14 septembre 2018, le projet de loi revient à L'Assemblée nationale pour une deuxième lecture. Au cours des débats, contre l'avis du gouvernement, le député LRM F-M Lambert réussit à faire adopter un amendement prévoyant l'interdiction avant 2020 d'une panoplie d'ustensiles plastiques à usage unique: "*pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons*".

Mais le cœur n'y est plus : le projet de loi est voté par 45 députés présents dans l'hémicycle (33 pour et 11 contre)

Le projet de loi repart alors au Sénat. Celui-ci, estimant que le titre 1 sur les relations commerciales est inopérant et que le titre 2 sur l'alimentation entrainera des surcoûts pour l'industrie agro-alimentaire, estimant aussi qu'aucun de ses avis n'a été retenu, adopte une motion tendant à

opposer la question préalable au projet de loi par 276 voix pour et 49 contre. En conséquence la loi n'est pas adoptée et doit repasser en ultime lecture à l'Assemblée Nationale.

Après un passage en 2^{ème} lecture qui ne change pas les équilibres établis en 1^{ère} lecture, **la loi est votée** le 2 octobre 2018 par 227 voix pour et 136 contre et devient, après examen et validation quasi-totale par le Conseil constitutionnel, **la 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.**

Plusieurs sujets non négligeables, dans la perspective d'un redressement des relations commerciales entre producteurs, industriels et distributeurs, sont laissés aux ordonnances qui compléteront la loi. C'est le cas du relèvement du "seuil de revente à perte", des sanctions pour prix abusivement bas ainsi que de l'encadrement des promotions. Ces ordonnances ont été prises et s'appliquent aux négociations commerciales entre industriels et grande distribution qui ont débuté en fin d'année 2018.

III. Evaluation de la qualité démocratique du processus

III.1 Conformité avec les promesses faites au cours de la campagne présidentielle

Les promesses du candidat Macron pendant la campagne sur le sujet correspondaient à des orientations, à des ambitions : aider les agriculteurs à être payés au juste prix, se battre pour faire évoluer le droit européen, se placer en tête du combat contre les pesticides et les perturbateurs endocriniens. Seul engagement explicitement formulé que l'on retrouve dans la loi : d'ici 2022, 50% des produits proposés dans la restauration collective seront bio ou issus de circuits courts.

La loi est donc conforme aux promesses du candidat, certes peu engageantes.

Cependant on peut aussi considérer que :

- le Parlement a refusé l'interdiction pure et simple de la publicité pour les pesticides. Et a rejeté la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des pesticides, en renvoyant la question à 2020 ;
- les députés [ont refusé](#) d'inscrire cette date d'interdiction dans la loi, pour éviter de braquer les agriculteurs ;

L'utilisation du dioxyde de titane (E 171) comme additif alimentaire [a été théoriquement interdite](#) par la loi sur l'agriculture et l'alimentation, mais le ministre de l'économie Bruno Le Maire [a refusé de prendre l'arrêté ministériel pour concrétiser la mesure](#), en renvoyant la responsabilité de l'interdiction à l'Europe ;

Le gouvernement [a refusé](#) d'inscrire dans la loi un renforcement de l'étiquetage des aliments, qui aurait rendu obligatoire de préciser la présence d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans les aliments, de faire mention du mode d'élevage, de l'origine géographique ou du traitement par des pesticides.

Malgré les avancées de la loi, il paraît approprié d'attribuer :

→ Drapeau jaune

III.2 Qualité démocratique du processus

■ La préparation et la concertation en amont

Les Etats généraux de l'alimentation avait pour objectif de faire se rencontrer tous les acteurs concernés et de faire remonter des préconisations. Manifestement chacun a pu s'exprimer, qu'il soit représentant d'une ONG, représentant d'une organisation professionnelle ou simple citoyen (par l'intermédiaire de la consultation publique par internet).

Mais ces rencontres se sont faites à un rythme accéléré ; le poids des organisations professionnelles s'est fait lourdement sentir dans l'organisation des Etats Généraux (très souvent à la présidence des ateliers).

On peut se demander en quoi cette concertation a fait évoluer le contenu de la loi dans ces grandes lignes. De nombreuses ONG ont eu ce sentiment : tout ça pour ça ?

Se pose donc le statut de cette concertation : certains ont pu penser que, tout ou partie des conclusions des ateliers serait retenu par le gouvernement, alors que, pour ce dernier, peut-être ne s'agissait-il que de créer une occasion de rassemblement de tous les acteurs concernés par une alimentation saine et durable. De cette ambiguïté, sont nées de nombreuses frustrations.

→ Drapeau jaune

■ L'élaboration du texte

A chacune des 2 phases des Etats Généraux, les conclusions retenues par le gouvernement ont été présentées soit par le Chef de l'Etat pour la partie qui concerne le plus directement les agriculteurs, soit par le Premier ministre pour le chantier concernant l'alimentation.

La loi a repris in extenso les orientations et propositions énoncées lors des conclusions de chaque phase des Etats Généraux.

→ Drapeau vert

■ L'arrivée dans la sphère publique

A l'issue de la première phase des Etats généraux, le climat était tendu : les ONG se demandaient si elles allaient participer à la deuxième phase. Le discours ouvert du Président de la République associé à celui du ministre de l'agriculture qui annonçait « *l'agriculture se trouve désormais au cœur d'une mutation majeure celle de la transition écologique et durable* » a permis de calmer les esprits.

En revanche, les conclusions de la deuxième phase ont fait réagir de nombreuses ONG, et même des organisations professionnelles : trop d'orientations vagues, de bonnes intentions mais pas de feuille de route pour mener à bien cette mutation de l'agriculture. L'absence du ministre de la transition écologique a été remarquée et montrait qu'il ne se sentait pas impliqué dans ces conclusions.

De même, alors que tous les acteurs s'étaient engagés dans une charte pour mettre en place les conclusions de la loi sur la construction de la valeur, très vite de nombreuses dissensions sont survenues entre producteurs, industriels et distributeurs. La crédibilité d'une loi non contraignante prévoyant des accords contractuels s'est donc rapidement posée.

Faute de n'avoir pas tenu suffisamment compte des concertations préalables, faute de vision claire sur l'avenir de l'agriculture, le gouvernement n'a pas réussi à faire de l'arrivée de la loi dans la sphère publique, malgré les incontestables avancées qu'elle représentait, un grand moment de mobilisation populaire !

→ Drapeau orange

■ Le travail parlementaire et les scrutins

Le Parlement a effectué son travail d'analyse et de vote conformément au fonctionnement traditionnel de ces institutions :

- La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a filtré les amendements qui ne correspondaient pas aux vœux du gouvernement. Au contraire, au Sénat la commission présidée par un représentant LR a proposé des amendements dans le sens de la majorité du Sénat.
- Dans les débats parlementaires, on a pu constater que la majorité à l'Assemblée Nationale a cherché « en même temps » à aller dans le sens d'une plus grande justice pour les agriculteurs et à aller vers une alimentation plus saine, mais, pour ces deux objectifs, sous une **forme libérale sans contrainte**. Au Sénat, la préoccupation était avant tout de donner plus de revenus et de libertés aux agriculteurs.

Les débats ont permis à chaque groupe politique de marquer leurs différences et leurs limites. En ce sens ils avaient le mérite d'éclairer le citoyen sur les enjeux et les réponses de chaque parti

→ Drapeau jaune

■ Pertinence et efficacité du processus de la réforme

Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur les choix retenus par le gouvernement mais de juger de l'efficacité du processus de réforme suivi.

Il semble que le pouvoir en place avait des objectifs intéressants et de bonnes intentions de concertation et consultation préalable, mais que la prise de décision formalisée par le vote de la loi a déçu beaucoup des parties prenantes et n'a pas laissé beaucoup de place aux partis d'opposition et au Sénat.

Par ailleurs, beaucoup d'articles de lois ne semblent pas engageant pour le gouvernement. Des orientations, des ambitions affirmées suffiront-elles pour mener à bien une transformation des processus de création de la valeur ou pour conduire à une alimentation saine et durable ?

Par exemple, la non-inscription dans la loi de la suppression du glyphosate d'ici 3 ans peut interroger sur la volonté explicite du gouvernement en la matière.

Il faudra donc attendre de voir, en 2019, comment se passent les négociations entre tous les acteurs de la chaîne alimentaire. Comment seront construits les prix ? Quel sera le prix de revient des producteurs qui sera retenu ?

En ce qui concerne les décisions prises en matière d'alimentation, manifestement il faudra attendre la fin du quinquennat pour voir si les « ambitions » énoncées sont respectées. On peut d'ailleurs se demander si les objectifs fixés ne se contentent pas de reprendre simplement les évolutions tendanciennes du marché de l'alimentation (part du bio en augmentation, manger local, moins de viande...) sans trop chercher à les infléchir.

Le processus d'élaboration de la loi Alimentation et le contenu même de la loi pose deux questions :

- **Quelles pratiques de coopérations mettre en œuvre entre acteurs ?** Entre rivalité, concurrence ou compétition, les différents acteurs pèsent de tout leur poids. Au-delà de la qualité de la concertation ou du débat parlementaire, in fine, l'efficacité de la loi résultera de ces rapports de force et de coopération.
- Dans une loi telle que celle-ci, où de nombreux acteurs économiques sont en relation (agriculteurs, industriels de l'agro-alimentaire, distributeurs), dans le cadre d'une économie libérale, **le Pacte civique ouvre une réflexion sur la place du curseur entre la législation et réglementation d'une part et l'incitation et le contractuel d'autre part.** Entre le droit dur contraignant mais qui risque de ne pas être appliqué et le droit souple qui cherche à convaincre plutôt qu'à contraindre, **il y a un choix démocratique que les Etats généraux sur l'alimentation puis la discussion de la loi agricole et alimentation ont clairement révélé.**

Au total, sur la pertinence et l'efficacité du processus de la réforme :

→ Drapeau jaune

PARTIE 5

NOTRE DAME DES LANDES, ET APRES.... ?

Sommaire

- I. La réaffectation des terres de la Zad : un enjeu majeur
- II. Les solutions à trouver pour une extension de l'aéroport de Nantes-Atlantique
- III. L'évolution souhaitable du transport aérien
- IV. Le scrutin comme outil démocratique ?

Introduction

Après la décision d'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes (NDDL), officialisée par le Premier ministre en janvier 2018, on pouvait croire qu'une page était tournée et qu'une période plus sereine se dessinait. Rien n'est moins sûr aujourd'hui car plusieurs questions restent en suspens. L'analyse de la presse nationale et locale permet d'identifier au moins quatre thèmes majeurs : i). la réaffectation des terres de NDDL, ii) le réaménagement de l'actuel aéroport de Nantes-Atlantique, ainsi que, dans une perspective plus globale et sur une échelle de temps différente iii) l'évolution souhaitable du transport aérien en France et dans le monde et enfin iv) la qualité démocratique à la fois des débats entourant ces types d'aménagement et des décisions prises au final. Compte tenu de la fréquence quasi journalière des informations diffusées sur ces sujets, nous avons choisi d'analyser la période allant de janvier à novembre 2018. Ce document ne prendra donc pas en compte d'éventuels retours de situation pouvant survenir entre novembre 2018 et la publication du rapport annuel OCQD.

I - La réaffectation des terres de la Zad : un enjeu majeur

L'abandon du projet d'aéroport sur NDDL n'a pas vraiment simplifié la question de la gestion de l'espace, notamment des transports, dans cette partie de la région du grand ouest, pour deux raisons majeures : le gel de toute décision d'aménagement de l'actuel aéroport de Nantes Atlantique et l'occupation illégale de la Zad par des populations néo-rurales variées pendant une longue période. Se pose tout d'abord la question des terres agricoles et des zones humides de la Zad et leur éventuelle réaffectation. Un rappel rapide est nécessaire (ANNEXE 1 : article de Christophe Jaunet du 9 avril 2018):

Que représentent exactement les terres de la Zad ? Sanctuarisé en raison du projet de transfert d'aéroport, le bocage de NDDL a échappé aux remembrements destructeurs de 500 000 ha de haies et de bosquets depuis 1980. C'est l'un des bocages les plus riches et denses d'Europe. L'ex-

zone d'aménagement différé (zad) abrite 146 espèces protégées. Le bocage est occupé par 40 exploitations agricoles dotées d'un bail précaire : toutes ont leur siège et leurs stabulations à l'extérieur du périmètre, à l'exception de cinq. Les terres limoneuses se prêtent à la polyculture élevage, modèle agricole dominant sur la zone. Les 2/3 de la surface sont des prairies humides ou artificielles exploitées en pâturages ou en fauche. Le tiers restant est constitué de parcelles de maïs ou de céréales, de taille plus importante.

Des positions divergentes sur le devenir et la gestion de ces terres :

Les communes riveraines : Le maire de NDDL est défavorable à une Zad affranchie des règles communales : « *Les zadistes qui voudront rester et mener un projet devront louer ou acheter les parcelles et habitations, avec des permis de construire, des impôts et des taxes de fermage payées* »

Le Département : dès février 2018 le président du Conseil départemental de Loire Atlantique avait demandé la rétrocession à sa collectivité des 895 hectares cédés par le Département à la société Vinci. Il avait déclaré donner plus de crédit à la chambre d'Agriculture, qui souhaite : un état des lieux, un examen de tous les projets agricoles respectant les règles en vigueur et une phase transitoire en 2018.

Les syndicats agricoles : Pour la chambre d'agriculture, il n'est pas question de pratiquer l'agriculture dans ces terres hors de la conformité avec les règles départementales et régionales. Même appréciation de la FNSEA 44 et des Jeunes Agriculteurs 44. En revanche, la Coordination Rurale estime que la priorité doit aller aux agriculteurs expropriés. La Confédération paysanne plaide pour l'accueil de nouvelles exploitations et le lancement d'expériences innovantes. En résumé, **deux visions s'affrontent.**

La Préfecture de L.A souhaite un « *projet agricole ouvert, développant une agriculture diversifiée et plurielle, favorisant une agriculture de proximité et facilitant une agriculture biologique. Les installations sont encouragées* ». Elle veut construire une gouvernance stable pour mettre en œuvre ce projet agricole

Les exploitants historiques veulent développer le respect de l'environnement, la commercialisation en circuits courts et la maîtrise des risques financiers. Leur souhait est de créer une entité juridique gérant la redistribution des terres et leur modèle de référence était le Larzac : « *L'idéal serait que l'Etat reste propriétaire de ces parcelles et que la société civile que nous souhaitons créer obtienne un bail emphytéotique de la durée la plus longue possible, soit 99 années ...* »

Les occupants illégaux avec un projet réclament, quant à eux, une « gestion globale » de la Zad. Lorsque certains d'entre eux ont déposé en avril un premier projet collectif, il a été refusé par la Préfecture car il ne correspondait pas aux critères demandés. Tous les projets individuels déposés ensuite étaient liés par un système d'interdépendances : rotations de parcelles, partage de bâtiments, d'outils, de machines et d'infrastructures, transmission de savoir-faire et de compétences, mutualisation des moyens et synergie entre les porteurs de projets..

Les associations environnementales : France Nature Environnement, Bretagne vivante et la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) ont rédigé en mai 2018 un communiqué commun spécifiant que l'attribution temporaire de l'usage des parcelles devait prendre en compte expressément le respect de la configuration topographique des parcelles (mares, haies, fossés et talus) et l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

Les intellectuels : 42 universitaires (ou simples praticiens reconnus dans leur spécialité) ont lancé le 15 mai 2018 « un appel solennel au gouvernement français pour qu'il accorde tout le temps nécessaire à la mise en place sereine de cette démarche coopérative

... La stratégie de l'évacuation et celle du dialogue constructif :

Evacuations ciblées :

Deux impératifs ont guidé les interventions d'avril - mai des gendarmes mobiles et des services départementaux : redonner l'accès aux routes départementales qui étaient contrôlés par les éléments les plus radicaux et expulser les occupants sans droit ni titre n'ayant pas de projet régularisé tout en détruisant les habitats précaires illégaux. L'intervention d'avril 2018, en détruisant la ferme dite 'des 100 noms' (une bergerie emblématique tenue par des néo-ruraux souhaitant vivre et travailler dans la Zad), stoppe les dissensions entre zadistes et provoque un front commun. Deux mille personnes défilent le 10 avril devant la préfecture de Nantes pour « défendre l'idée d'un autre monde ». Le nombre d'opposants à tendance anarchiste varie au gré des interventions (de 350 à 600 personnes selon les estimations). Armés de cocktails molotov, fusées de détresse, ou anti-grêle, ces troupes se caractérisent par leur mobilité et par une excellente connaissance des failles du droit français leur permettant ainsi d'éviter des condamnations fermes. Après la fin de la deuxième vague d'expulsion de mai, la préfecture précise à nouveau que « les opérations à Notre-Dame-des-Landes ne seront terminées que le jour où l'État de droit sera totalement respecté », c'est-à-dire lorsque la libre circulation sera rétablie et que l'ensemble des terres et des bâtiments sera occupé de manière légale.

Dialogue et concessions :

Le premier Comité de pilotage réuni par la préfecture en mars 2018 montre les difficultés d'organisation et de représentation des composantes du mouvement : « Assemblée du 31 mars », devenue ensuite « L'Assemblée des usages » regroupant des occupants, riverains et membres d'associations prônant un « projet de convention collective globale ». En dépit de la venue, fin mars, du secrétaire d'état auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, ce n'est que fin avril, à trois jours de la fin de l'ultimatum, que les zadistes déposent 40 formulaires nominatifs représentant 28 projets agricoles et para-agricole ainsi que 12 projets artisanaux et culturels. Le 15 mai, le ministre de l'agriculture annonce que l'Etat signera des conventions d'occupations précaires (COP) pour 15 projets agricoles « mûrs, viables, et qui répondent aux critères demandés ». L'instruction se poursuit pour quatorze autres projets « moins avancés ».

Les visions divergentes persistent cependant : le président de la chambre d'agriculture de L.A. observe « *deux poids, deux mesures* » dans la proposition de COP faite aux 15 zadistes. Le 18 mai, la Chambre d'agriculture et la FNSEA 44 réaffirment : « *Nous ne validons pas les quinze dossiers retenus par l'État* ».

En septembre, quelle était la situation ?

Christophe Jaunet, (Ouest-France) avait défini 5 enjeux pour l'avenir de la Zad :

- 1) le sort des derniers radicaux : beaucoup ont déserté mais il reste encore quelques foyers de résistance bien actifs.
- 2) l'urgence de libérer les routes : les effectifs des gendarmes mobiles restent à proximité de la Zad et beaucoup de riverains s'agacent des contrôles répétés.
- 3) les signatures des conventions d'occupation précaires : début juin, la préfecture et quinze occupants de la Zad ont signé les COP, mais celles-ci ne seront valables que jusqu'au 31 décembre. Au total, 140 ha sont concernés. La signature est individuelle, mais ces projets sont portés collectivement.

4) des conflits d'usage à trancher : des terres de la Zad sont « en concurrence », à la fois revendiquées par des zadistes, des agriculteurs externes à la Zad et d'anciens propriétaires : 90 ha sont concernés.

5) la localisation des habitats : les maires de Vigneux et NDDL refusent les habitations hors des hameaux constructibles de la ZAD et dans zones humides.

Le Département a repris la main...

L'Etat lui a vendu, fin mai, les 895 hectares de terres de la Zad. Une fois propriétaire, le Département compte confier la gestion des terrains à la chambre d'agriculture, qui examinera tous les projets, y compris ceux qui ont déjà été validés par l'Etat (la quinzaine de conventions précaires qui ont été signées début juin).

Les limites juridiques des conventions d'occupation précaire : Elles sont renouvelables mais ne sont pas un titre de propriété. En revanche elles donnent droit aux aides de la PAC. Si ces COP offrent une certaine garantie, elles ne signifient pas que leurs activités sont officiellement régularisées. Ces projets doivent encore faire l'objet des autorisations nécessaires dans le cadre légal des procédures d'installation agricole. L'affectation définitive des terres par des baux ou par cession sera organisée à l'issue de ce processus. A l'automne 2018, les COP devaient être renégociées avec le Conseil départemental, futur propriétaire des terres. En fin d'année, au moment de la cession, elles deviendront caduques et pourront être mises en concurrence. Le président de la chambre, précise néanmoins que « *Nous n'aurons pas l'autorité de gestion du foncier mais nous aurons en charge de vérifier que les gens qui s'installent le font dans un cadre légal* ». La signature de baux, réclamés par les agriculteurs et les zadistes paysans, ne se fera pas avant la rétrocession du foncier au Département, début 2019. Les conventions précaires devraient être renouvelées le 1er janvier.

Un conflit possible entre agriculteurs et zadistes sur fond de rivalités foncières : « *Nous nous sommes battus pour sauver ces terres et mettre en échec l'aéroport. Le foncier de la Zad doit aller en priorité à de nouvelles installations, pas à l'agrandissement de fermes existantes* », rappellent les paysans zadistes, soutenus par le réseau Copain 44. Les agriculteurs installés hors Zad sont en désaccord car ils ont été indemnisés pour renoncer à leur ferme mais ont eu l'autorisation provisoire d'exploiter des parcelles dans la zone en attendant la réalisation de l'aéroport et craignent que l'Etat redistribue une partie de ces hectares aux occupants de la Zad. Le dialogue direct entre zadistes et agriculteurs est quasi impossible, à défaut, pour la préfecture, d'arbitrer le sort de ces zones dites « concurrence ».

Appréciation de la qualité démocratique :

- **L'intervention des gendarmes mobiles.** Même s'il y a eu des maladroites stratégiques comme la destruction de la « ferme des 100 noms », les interventions ont suivi les principes de la loi républicaine.

→ Drapeau jaune

- **Adéquation entre ce qu'avait annoncé le Premier ministre et la conduite des opérations** : oui, on peut dire que le gouvernement a mis en œuvre ce qu'il avait annoncé même si les ultimatums donnés aux zadistes ont été raccourcis par rapport aux premières dates annoncées.

→ Drapeau vert

- **Négociation avec les zadistes 'constructifs'** : c'est un reproche fait par les riverains de Nantes-Atlantique à la préfecture. Pourtant le maintien d'un dialogue était la condition nécessaire pour éviter une escalade de la violence et une sortie 'honorable' de la crise pour chaque partie

→ Drapeau vert

- **Adopter une solution du type 'Larzac'** : malgré les propositions en ce sens par José Bové ou d'autres leaders, les deux situations ne sont pas vraiment comparables et la chambre d'agriculture comme la FNSEA y étaient opposées

→ Drapeau orange

- **Gestion du comité de pilotage lors des négociations sur les COP** : si c'est de fait la préfecture de Loire-Atlantique, et donc l'Etat, qui a été à la manœuvre dans cette opération délicate, le fait que ce soit le Département et la chambre d'agriculture qui vont avoir à gérer la reconduite des projets pourra éventuellement poser problème si la chambre remet en question les projets validés par la préfecture

→ Drapeau orange

- **Séparation des projets 'agricoles' des autres projets (non-agricoles)** : cela semble normal dans la mesure où il était bien question de réaffectation de 'terres agricoles'.

→ Drapeau vert

- **Y-a-t-il eu affaiblissement de l'État dans la conduite des opérations ?** C'est ce que sous-entendent plusieurs associations favorables au transfert à NDDL. C'est aussi le sentiment de l'OCQD.

→ Drapeau orange

- **Va-t-on vers un nouveau conflit opposant cette fois agriculteurs et zadistes ?** Dans la mesure où personne ne semble vouloir arbitrer (ni l'Etat, ni le Département) on peut craindre en effet que la situation ne s'envenime à nouveau.

→ Drapeau rouge

II - Les solutions à trouver pour une extension de l'aéroport de Nantes-Atlantique

A la faveur de ce questionnaire, plusieurs constats :

- Aucun Plan B n'a réellement été exploré, bien que la convention signée avec Aéroports du Grand Ouest (AGO) -Vinci, société créée en décembre 2010, lorsque Vinci a été désigné comme concessionnaire par l'État comporte une étude de faisabilité de NDDL, en parallèle à l'exploitation de l'actuel aéroport de Nantes-Atlantique.
- Au cours de la dernière décennie, plus particulièrement, le trafic aérien sur Nantes-Atlantique connaît une forte croissance, la plus forte des aéroports européens, qui devrait s'accroître.
- Le survol de Nantes par de gros avions est estimé dangereux et l'atterrissage difficile, surtout pour les pilotes moins expérimentés.
- La question des nuisances sonores qui impactent les communes limitrophes comme Saint-Aignan-de-Grand-lieu, Nantes-Métropole (70 000 personnes concernées) et Bouguenais. Cependant, cette dernière commune accepte, en compensation du dommage subi, la pérennisation des emplois liés aux activités aéroportuaires (800 emplois à Airbus).

Quelles solutions en regard des priorités ?

- Le désenclavement de l'aéroport et la réorganisation de ses accès (route, voies ferrées, tramway). Ce pourrait être le prolongement de la voie ferrée Nantes-Pornic vers l'aéroport de Nantes-Atlantique mais aussi la création d'un tunnel autoroutier (Bretagne –Aéroport).
- L'agrandissement de Nantes-Atlantique et de ses équipements (accueil, enregistrement des bagages, parking).
- L'allongement de la piste d'atterrissage (et éventuellement sa réorientation 'Est-Ouest').

Qui est impliqué ?

- Des citoyens pro ou anti-NDDL qui se sont constitués en associations : les '**Ailes de l'Ouest**' (pro-NDDL), la **Coceta** : collectif citoyen engagé pour le transfert de l'aéroport et qui a créé 8 commissions tout en faisant appel à des avocats spécialisés, l'**Acsam**, l'association '**Ville et aéroport**'
- les collectivités locales : Saint-Aignan, Bouguenais, éventuellement Les Sorinières, Bouaye, Vertou....
- les collectivités territoriales : Nantes-Métropole, le Département de Loire-Atlantique, le Conseil Régional des Pays de la Loire
- L'Etat qui est censé fournir un nouveau Contrat de plan et d'Avenir
- Le Syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest.

Quelles priorités ?

- L'agrandissement de Nantes-Atlantique et l'allongement de la piste supposent l'achat de terrains.
- Les nuisances sonores : le maire de Saint-Aignan redéfinit le nouvel avenir de sa commune à travers la délocalisation des écoles qui se trouvent sous le couloir aérien, ainsi que la délocalisation du bourg de Saint-Aignan. Nantes-Métropole estime que l'allongement de la piste d'atterrissage permettrait le survol de la ville de Nantes à une plus grande altitude, ce qui serait moins bruyant, en particulier lorsque les avions se succèdent toutes les 5 minutes à certains moments de la journée.
- L'interdiction des vols de nuit: elle va en théorie de 23 :00 à 6 :00 H pour les avions les plus bruyants. Le conseil municipal demande une tarification plus dissuasive pour les avions les plus bruyants.

Quelle était la situation en septembre 2018 ?

Le Conseil Régional et Nantes-Métropole se sont mobilisés contre les conséquences prévisibles de la décision d'abandon de NDDL sur le développement économique, politique, touristique de la Région des Pays de la Loire. Un « parlement territorial », constitué d'élus et de citoyens des 5 départements, a été créé. Il est missionné pour travailler sur le maintien de Nantes-Atlantique, car, dans l'attente, les grands projets d'infrastructures ferroviaires et routières sont bloqués. Rappelons également que la ministre en charge des transports avait commandé un rapport rendu public pour « *l'élaboration d'un projet stratégique pour les mobilités pour le grand ouest* ». L'agrandissement d'aéroports comme Rennes et même Dinard y était envisagé.

AGO-Vinci discute à partir de ces intentions car, plus qu'un chèque de compensation pour l'abandon de NDDL, il souhaiterait être sollicité pour d'autres contrats, notamment la concession de Nantes-Atlantique. Ce dernier point soulève la question du « *qui paiera quoi ?* » : fin juin le ministère des transports annonce que le contrat de concession de l'aéroport signé entre l'Etat et Vinci allait être résilié. Le Conseil d'Etat a émis un avis défavorable à la prolongation du contrat pour l'aéroport actuel. S'agissant des indemnités de rupture de contrat dues à Vinci, beaucoup de chiffres circulent. Le Conseil d'Etat indique que : « *Aucune étape du calendrier prévisionnel de mise en service n'a été respectée, le concessionnaire n'a pas terminé les études d'avant-projet, ni entrepris les travaux* ». Il considère que « *la circonstance qui a fait durablement obstacle à la bonne exécution du contrat tient moins à l'occupation [...], qu'à sa pérennisation en raison de diverses décisions du Gouvernement [...]* ». Il aboutit à une « *première estimation* » du manque à gagner, compris « *entre 305 millions d'euros et 425 millions d'euros* » en ajoutant que les négociations doivent s'engager « *au regard des 9 millions d'euros en définitive investis par les actionnaires de la société AGO dans le projet entre 2011 et 2018* ».

Les aménagements futurs

Dans un premier document de travail, la Direction Générale de l'Aviation Civile précisait que le dimensionnement des aménagements devrait tenir compte de l'accueil régulier de vols longs courriers, ainsi que par l'amélioration de la qualité du service et des moyens d'accès à l'aéroport. En septembre 2018, la DGAC a présenté, aux élus des communes voisines, le calendrier du développement de l'aéroport Nantes Atlantique en vue de « *développer un aéroport à 9 millions de passagers avec un potentiel d'agrandissement à 15 millions* ». La consultation publique qui est prévue début 2019 concernera non seulement les travaux de mise en conformité et d'adaptation au

trafic, mais aussi la réfection de la piste et la remise dans l'axe de l'approche finale par le Nord (limitation du bruit) et des travaux de mise aux normes prévues par la « loi sur l'eau ».

Ce calendrier prévoit le classement en catégorie A de Nantes-Atlantique (aéroports utilisables de nuit) ainsi que la saisie de la Commission Nationale du Débat Public (septembre 2018), l'organisation d'une concertation publique (novembre), l'engagement du dossier d'enquête préalable à la DUP (fin 2019), la réalisation des travaux urgents en 2019-2020, le lancement des premiers travaux par le nouveau concessionnaire en 2022 et l'achèvement des travaux de réaménagement à long terme en 2025. Le maire de Saint Aignan a déjà déclaré qu'il s'opposerait à un allongement de la piste de 800 m vers le sud et a rencontré le ministre des transports sur ce sujet.

Les nuisances sonores

La préfecture de Loire Atlantique a annoncé l'adoption d'un nouveau plan de gêne sonore (PGS) au premier trimestre 2019 et l'adoption du nouveau plan d'exposition au bruit (PEB) en septembre 2020. Au niveau des communes concernées on peut noter qu'en mairie de Bouguenais la première action consistera à insonoriser les structures qui accueillent les jeunes. La DGAC a cependant dû revoir à nouveau le plan de gêne sonore d'août 2018 car il avait été contesté par les maires de Saint-Aignan et de Rezé, qui jugeaient les hypothèses de trafic aérien sous-estimées. En effet, dans le cadre d'une initiative lancée par le collectif Coceta, les riverains mesurent eux-mêmes les niveaux sonores pour établir une carte du bruit. Celle-ci révèle une nuisance avérée à Bouguenais et Saint-Aignan, mais aussi dans d'autres communes qui sont hors du périmètre du PGS et donc hors champ d'indemnisation.

Le mécontentement des riverains de la commune de Saint-Aignan de Grand-Lieu

Ils ont le sentiment d'avoir plusieurs fois été trahis ; le référendum pour le transfert de l'aéroport à NDDL n'a pas été pris en compte ; certains ont investi dans leur habitat sur la promesse que Nantes-Atlantique allait fermer ; la préfecture, en négociant avec les zadistes, aurait fait la démonstration que, finalement, la démarche legaliste ne payait pas ; le Premier ministre a qualifié St Aignan de « village », le nouveau PGS tarde à être mis en place ; ... La confrontation du 28 juin avec la députée LREM de leur circonscription, a révélé que la majorité des personnes présentes ne souhaitaient pas l'amélioration de Nantes-Atlantique mais un transfert de cet aéroport pour un autre lieu, même si ce n'est plus NDDL.

Et maintenant, où en est-on ?

L'aéroport de Nantes-Atlantique a finalement bien été classé en 'catégorie A', au même titre que Roissy, Orly, Nice, Toulouse ou Bordeaux. Mais l'augmentation du trafic est repartie depuis le 30 octobre : la compagnie 'Aigle Azur' a lancé 12 vols hebdomadaires entre Nantes et Lyon, un projet de vol direct Nantes-New-York est actuellement en négociation et Volotea met en place deux vols directs hebdomadaires Nantes-Tanger. Transavia ouvre une nouvelle ligne pour Tunis et EasyJet s'apprête à renforcer considérablement sa desserte en France et à l'étranger. Tout cela aura pour conséquence une augmentation du taux de CO2 et parallèlement on assiste à un survol intensifié de la ville de Nantes avec une fréquence à certaines heures atteignant un vol toutes les deux minutes.

Enfin, les 'survolés' des communes périphériques se mobilisent pour qu'un déménagement de Nantes-Atlantique soit réétudiée et font appel aux services d'un avocat parisien (qui est déjà intervenu pour les riverains d'Orly et de Roissy). Dans le même temps, des personnalités actives sur la lutte contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes se déclarent, contre un nouveau projet de transfert de Nantes-Atlantique.

Appréciation de la qualité démocratique :

- Comment sera défini et arrêté le projet d'extension ? Qui décidera in fine ? Avec qui ? Quelles consultations ? La critique faite au Gouvernement, notamment par la présidente de Région, est qu'il n'a pas pris conscience de l'urgence à réaménager Nantes-Atlantique, malgré l'explosion du trafic.

→ **Drapeau rouge**

- **Les demandes des riverains (compensations, mise en place rapide d'un plan de gêne sonore, consultation par la DGAC) sont-elles été prises en compte ?**
En juillet 2018 Nantes-Métropole attend toujours de l'Etat un calendrier des modalités d'indemnisation des travaux d'insonorisation, tandis que le Premier ministre ne s'engage que sur un remboursement à 90 %. Quant aux élus locaux ils n'ont pas été consultés par la DGAC pour le nouveau plan d'aménagement.

→ Drapeau rouge

- **Les motifs de 'blocage' (multiples recours, renouvellement du contrat de concession de l'aéroport, indemnisation de AGO-Vinci, impact foncier, coût) sont-ils suffisamment évalués ?** On peut craindre que non, sauf si la consultation publique annoncée par la DGAC est menée équitablement.

→ Drapeau rouge

- **Qui paiera au final ?** Rappelons par exemple que les compagnies aériennes françaises, via la Fédération Nationale de l'Aviation Marchande, réclament le remboursement de la sur-redevance payée à Vinci depuis 2010 afin de préfinancer la construction de NDDL...

→ Drapeau rouge

III - L'évolution souhaitable du transport aérien

Ce thème ne se réduit pas à la seule interrogation sur le devenir de l'Aéroport Nantes-Atlantique, il s'intègre dans une réflexion nationale, voire internationale sur l'évolution du transport aérien au niveau de la planète. De ce fait, il ne paraît pas souhaitable, voire concevable, de poursuivre les travaux de (ré)aménagement de l'actuel Aéroport Nantes-Atlantique, voire de celui de Rennes, sans s'interroger **sur le devenir du transport aérien dans son ensemble, tout particulièrement son impact sur le climat.**

▪ **Le transport aérien représente un secteur économique en évolution permanente, fortement corrélée à la croissance économique**

Le développement du trafic aérien et la croissance économique sont fortement corrélés.

Le secteur aéronautique représente aujourd'hui 3,5% du PIB mondial, 62,7 millions d'emplois directs et indirects, et il devrait atteindre 1 milliard de milliards \$ en 2026. Selon les experts, le secteur du transport aérien civil profite avant tout du dynamisme économique et démographique des pays en voie de développement, où les classes moyennes sont de plus en plus nombreuses. Elles représenteront 62% de la population mondiale en 2032 contre 32% en 2013 (estimations

Airbus). De fait, la proportion des habitants susceptibles d'utiliser ce type de transport deviendra de plus en plus importante⁴¹.

D'ici 2035, le FMI souligne que le PIB mondial connaîtra une croissance annuelle moyenne avoisinant les 3%. De quoi tabler, pour les industriels sur une croissance du trafic aérien de 4,5 à 6% par an.

Qui prend l'avion aujourd'hui ? On estime que, depuis 1945, le trafic aérien mondial double tous les quinze ans. Selon l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le trafic aérien passager représentait 3,3 milliards de personnes en 2014 et devrait atteindre les 6 milliards d'ici 2030. Mais malgré ses cent ans d'existence, le transport aérien demeure un mode de transport marginal par rapport au train, qui véhicule, lui, chaque année 7,8 milliards de personnes, rien qu'en Europe. Rappelons qu'un Français sur deux n'a encore jamais pris l'avion et que seulement 20% effectuent au moins un voyage par an. A titre de comparaison, l'avion en est aujourd'hui, en termes de croissance et de taux de pénétration, au même stade que le train en 1860... La question des communs est posée : le transport aérien, nous l'avons noté, est utilisé par une partie de la population minoritaire, en fait-il partie ? En même temps, « voyager », « se déplacer » pour des raisons tant personnelles que professionnelles devient une composante vitale pour une grande majorité des citoyens. Concernant plus précisément Nantes-Atlantique, Tendanciel –indicateur mensuel du trafic aérien commercial- confirme les données développées dans la deuxième partie, à savoir la bonne place de Nantes-Atlantique dans le paysage français : « en cumul annuel elle demeure de loin la plate-forme française la plus dynamique avec + 13,4 % ».

Quelques nuages à l'horizon. Citons l'insécurité, les risques croissants d'attentats dans diverses régions du monde et surtout les prix des billets qui doivent rester abordables, d'où une surveillance accrue de l'augmentation du prix du pétrole, premier poste de coûts avant les salaires ; pour le moment on n'a pas encore trouvé d'alternative complète au pétrole. Pour autant, ces différents éléments ne freinent pas l'évolution en cours.

Ces quelques données chiffrées montrent, au niveau international, l'accroissement (inévitable ?) du trafic aérien compte tenu de l'évolution des besoins et des attentes de la population mondiale, tout particulièrement des pays en émergence. Au niveau national on observe la bonne tenue de l'aéroport de Nantes-Atlantique, malgré un contexte de conflit social et d'incertitude suite à la décision de ne pas le transférer à NDDL.

■ Convient-il de poursuivre dans cette voie d'extension au risque de malmener la planète et de dégrader encore plus le climat ?

Cette interrogation apparaît comme « l'oubliée » de l'après décision ...ainsi que le disait le politologue Luc Semal, dès l'annonce de l'abandon du projet à NDDL, « *Le projet d'aéroport est abandonné à NDDL... Mais tout reste à faire et à penser en matière de grands projets et de transports.... La question climatique et la mise en question du transport aérien sont les oubliés de la décision gouvernementale. Pour NDDL, le débat sur les enjeux globaux, de long terme, qui est au cœur d'une démocratie écologique, n'a pas été ouvert.* »

« *Quant à la question du réchauffement climatique, elle est passée en arrière-plan : on abandonne le projet de NDDL mais on agrandit les deux aéroports existants, Nantes-Atlantique*

⁴¹ Revue Capital, n° du 20 juin 2017

et Rennes Saint-Jacques, pour 'accompagner la hausse du trafic aérien'. La France s'est engagée à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050, mais 'en même temps' le trafic aérien n'en finit pas d'augmenter. Quand Edouard Philippe annonce que le gouvernement va 'accompagner' la hausse du trafic aérien, il affiche un prisme idéologique diamétralement opposé, non pas écologiste mais productiviste. »⁴²

■ **Pour autant, des prises de conscience et des initiatives sont à mettre au crédit des acteurs du secteur. Notre région dans son ensemble et l'aménagement de Nantes-Atlantique en particulier pourraient en bénéficier.**

Après la conclusion des accords de Paris sur le Climat (décembre 2015), dont, faut-il le rappeler, les conséquences du transport aérien sont exclues, les nuisances sonores ainsi que les conséquences sur la pollution faisaient **l'objet dès en octobre 2016 de travaux engagés par l'OACI (Organisation internationale de l'aviation civile)** « le transport aérien devient le premier secteur industriel à s'engager à limiter ses émissions carbone » @Tobias Schwarz AFP.

Des émissions limitées d'ici à 2035 - Système GMBM (Global market-based measure), qu'on peut traduire par Bourse d'échange du marché carbone ; lequel constitue la nouvelle norme environnementale du transport aérien mondial (ANNEXE 2).

Si le secteur aérien n'est pas inclus dans l'accord de Paris sur le climat, il doit être pris en compte dans les chantiers à mettre en œuvre pour améliorer l'environnement. En dépit de la croissance inévitable du trafic, l'aviation civile s'engage donc à limiter le volume des émissions de gaz à effet de serre (GES) grâce notamment au développement d'agro carburants, à des moteurs moins gourmands ou à l'optimisation du tracé des vols. Poussés par cet élan international et la crainte d'être fustigés par l'opinion publique, les délégués à l'OACI ont adopté un processus en deux phases qui va, d'ici 2035, limiter les effets des GES aux niveaux qui seront observés en 2020

Cette mesure a été accueillie de manière mitigée. Globalement, les environnementalistes ont exprimé leur satisfaction, comme Nathaniel Keohane, responsable climat au Fonds de défense de l'environnement (EDF), *Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)*, pour qui "cet accord positionne l'aviation comme moteur dans l'objectif de réduire la pollution carbone dans le monde". Lou Leonard pour le WWF a tempéré l'enthousiasme en estimant qu'avec cet accord, "nous étions loin de la ligne d'arrivée dans la lutte contre la pollution carbone générée par l'aviation internationale" même si les fondations étaient posées pour s'attaquer au problème. Un avis non démenti par l'OACI. Son président Olumuyiwa Benard Aliu a convenu que "beaucoup de travail reste à faire". »

■ **L'organisation des assises nationales du transport aérien par le Ministère des Transports (de mars à septembre 2018)** va également dans le bon sens. Parmi les thèmes abordés, les travaux consacrés à la performance au service des territoires seront intéressants à examiner ainsi que ceux émanant du colloque « Aviation et climat ».

Concernant le thème de la **performance au service des territoires**, il s'agira d'interroger l'environnement des aéroports et leur finalité. Le rôle et la place du transport aérien dans le désenclavement des territoires et dans la politique nationale des transports et de l'aménagement du territoire seront très largement débattus.

⁴² Revue Téléràma, n° du 31 janvier 2018

Concernant le colloque « **aviation et climat** », il révèle que bien que l'aviation civile ne représente qu'environ 2% des émissions mondiales de gaz à effet de serre (version optimiste) et que l'ensemble du secteur se dit se mobiliser et apporter sa contribution à la lutte contre le changement climatique. **L'objectif sera de mettre en perspective les initiatives du secteur aérien en matière de lutte contre le changement climatique dans le contexte de l'Accord de Paris et des objectifs climatiques européens.**

L'ensemble des éléments ci-dessus mettent en évidence des travaux en vue de remédier aux conséquences du développement du transport aérien en termes de nuisances sonores et d'émissions de GES, qui présente l'avantage de restreindre l'impact climatique et améliorer le confort des riverains. Ces travaux, qui représentent une avancée certaine, sont menés par l'Etat et diverses organisations reconnues. Ils sont à porter au crédit de l'amélioration de l'impact du transport aérien.

■ Aller plus loin dans la direction de la sobriété énergétique ?

Certes des travaux sont menés pour réduire et pallier les effets néfastes du transport aérien sur l'environnement. Toutefois, allons-nous poursuivre dans cette voie d'extension au risque de dégrader encore plus « notre » planète ?

La vraie question n'est-elle pas la réduction même du transport aérien ? Est-ce envisageable ? Certes, la limitation du transport aérien s'avère complexe parce que l'évolution du trafic est étroitement liée au développement économique de nos sociétés.

Pour autant 'Voyager autrement', est-ce possible ? Est-ce souhaitable ? Si cela relève de comportements plus individuels, d'un point de vue sociétal, la question des avantages fiscaux accordés à l'aviation civile est posée.

- En premier lieu, **il conviendrait de privilégier les transports moins polluants** comme le train, qui apparaît comme une alternative sérieuse. De études montrent que la France dispose d'un réseau relativement satisfaisant. Le développement des lignes TGV a fortement concurrencé les lignes intérieures aériennes qui du reste n'y sont pas opposées, en effet les vols courts sont difficilement rentables et ça libère des créneaux pour développer d'autres lignes (part de marché du train pour un voyage de 2 h : 90 % et 70 % pour un voyage de 3 h).. Ainsi pour les grandes villes à moins de 3 h de Paris, le TGV apparaît comme un redoutable concurrent, et la plupart du temps plus économique. Cet argumentaire peut tout aussi bien s'appliquer à l'étranger où la plupart des pays disposent également d'un réseau de communications ferroviaires intéressant.
- Ensuite, **une révision de la législation** en matière de transport aérien s'impose. A ce jour, ce transport bénéficie d'une législation fiscale bienveillante ainsi que de subventions importantes⁴³.

Le transport aérien bénéficie d'avantages fiscaux. En vertu de la Convention de Chicago signée par certains États en 1944, les vols internationaux échappent à toute taxe sur le carburant. Le kérosène est le seul carburant d'origine fossile dont la consommation ne supporte aucune taxe : pas de TVA, ni de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques. De surcroît, les billets d'avion sont assujettis à un taux réduit de TVA (10 % sur les voyages domestiques) quand ils n'en sont pas complètement exemptés (billets internationaux). Plus largement, le manque à gagner annuel pour l'État français, lié aux niches fiscales accordées au secteur aérien, est évalué entre 1,2 et 1,42 milliards d'euros par an. Pour les vols intérieurs, à raison de 30 millions de passagers annuels, cela représente un cadeau de 40 euros par voyage. Enfin, le transport aérien est, de fait, exclu du périmètre de la taxe carbone française mise en œuvre depuis 2014 sous la forme d'une composante carbone intégrée aux taxes énergétiques. Cela représente un autre manque à gagner pour l'État et une nouvelle aide apportée au secteur aérien.

Sur ce sujet, malgré de nombreuses pressions (pétitions citoyennes, débats à l'assemblée), la prolongation de la suppression de la taxe carbone sur les vols internationaux est maintenue par l'Union Européenne jusqu'en 2020, date à laquelle le système GMBM [Bourse d'échange du marché carbone] sera mis en œuvre au niveau mondial.

⁴³ site www.decrypterlenergie.org de l'Association négaWatt, regroupant des professionnels de l'énergie et des citoyens, article paru le 18 novembre 2015, modifié le 8 janvier 2016 « Doit-on encourager le transport aérien ?

À cette législation fiscale favorable s'ajoute en France une dépense publique de 10 milliards d'euros **en subventions directes** aux aéroports et lignes aériennes, entre l'an 2000 et l'été 2013. Les subventions sont de trois types : i) aides de l'État en faveur des investissements dans les infrastructures aéroportuaires, ii) aides des collectivités au fonctionnement des aéroports régionaux, ii) aides de l'État et des collectivités pour favoriser l'arrivée de compagnies aériennes.

Enfin, certaines aides visent à assurer la « continuité territoriale pour soutenir le transport aérien à destination des régions et territoires d'outre-mer. Les aéroports de province, désormais décentralisés pour la plupart (contrairement à Nantes qui reste sous la responsabilité de l'Etat), bénéficient presque tous de subventions d'investissement, qui, s'ajoutant à d'autres contributions, couvrent parfois la quasi-totalité des dépenses aéroportuaires. Cette législation, très favorable au transport aérien, fausse son prix pour l'utilisateur et défavorise ses concurrents, en particulier l'usage du train dont l'impact sur l'environnement est plus faible. S'il était facturé à son véritable coût, sans subvention et en intégrant les impacts environnementaux générés, ce type de déplacement reviendrait à un usage plus exceptionnel, quand aucune autre solution n'est envisageable. A quand la révision de la législation en la matière ?

■ **Sommes-nous prêts à modifier nos comportements individuels pour sauver notre planète? Sommes-nous prêts à agir collectivement pour voir évoluer les choix politiques ? La valeur « sobriété » mise en avant dans le Pacte Civique est ici interrogée.**

En effet, le colloque du Pacte civique organisé le 20 janvier 2018 à Paris pour le lancement de sa phase 3, a été l'occasion de rappeler que « *Si le progrès social ne peut se définir que par l'augmentation des ressources, dans une période de croissance moindre, voire nulle, le partage est nécessaire ; les valeurs de sobriété, de partage sont incontournables. « On n'est pas vraiment préparé à cela, nous avons tous des désirs illimités ... »*, alors que les ressources de notre planète sont, par définition, limitées.

Appréciation de la qualité démocratique :

D'un point de vue écologique, dans le cadre des accords de la COP 21, le Gouvernement s'est engagé à limiter les GES. Or, l'évolution du développement du trafic aérien (au-delà de Nantes-Atlantique) reste relativement élevée en lien direct avec la croissance économique. Les conséquences directes de l'augmentation du transport aérien, et des alternatives réalistes notamment en termes de limitation des GES, ne font, à notre connaissance, l'objet d'aucune étude émanant du Gouvernement. Certes, la tenue des Assises nationales du transport aérien modère quelque peu cette position. Par ailleurs, nous insistons sur le fait que la fiscalité, très avantageuse pour le coût du transport aérien, soit réexaminée.

→ Drapeau orange

D'un point de vue citoyen et démocratique relatif au processus de mise en action des Assises du Transport Aérien : peu d'informations concernant les participants, l'impact des débats sur la décision finale. Plus globalement la

participation citoyenne aux débats est interrogée. Le maire de Saint Aignan, par exemple a le sentiment que « *la DGAC travaille seule, dans son coin* » On voit à travers cet exemple que les modalités de fonctionnement des institutions doivent encore évoluer.

→ **Drapeau rouge**

IV - Le scrutin comme outil démocratique ?

Après l'abandon du projet de NDDL, de nombreuses personnalités ont évoqué un « *déni de démocratie* », sans que ce terme ne soit explicité. Et leurs commentaires sont sur le mode de l'invective plus que sur l'argumentation résultant d'un raisonnement réfléchi. Il n'en reste pas moins qu'un sentiment d'amertume s'est développé de façon durable chez bon nombre de riverains de l'actuel aéroport de Nantes-Atlantique. Selon Jean-Yves Cochais, ancien directeur général de la mairie de Rezé: « [dans la décision d'abandon du projet de transfert à NDDL] *l'impuissance de l'Etat a été révélée en pleine lumière. Peu importe que la nouvelle réjouisse ou attriste, elle conduit en tout cas à une réévaluation d'un certain nombre de principes qui balisaient la vie démocratique : la force du vote, le fait majoritaire, la délégation de pouvoirs des élus, la représentativité des institutions publiques, le rapport entre le local et le national. [...]* Deux grandes idées vont être enterrées : le rêve du Grand Ouest et la possibilité même d'un véritable aménagement du territoire. Resteront alors les deux conclusions des riverains de l'aéroport : « *Notre vote a été ignoré : c'est la fin de la crédibilité des consultations locales* » et « *nous avons perdu parce que nous sommes restés legalistes* »⁴⁴. Pour rappel, nous avons mis en annexe de ce document le calendrier du projet NDDL (ANNEXE 3) ainsi que le calendrier (ANNEXE 4) du processus démocratique (source : <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes>) et les positions défendues lors du débat public de 2003 (ANNEXE 5).

Plusieurs points nous semblent devoir être éclaircis

1. En termes « d'outils démocratiques » il est nécessaire de distinguer le scrutin consultatif du scrutin décisionnel (comme pour une élection).

Le vote de juin 2016 sur NDLL a été présenté par le gouvernement de l'époque et par les médias comme un référendum, et donc avec une valeur non seulement symbolique mais décisionnelle (oui ou non). Pour le pouvoir exécutif, il s'agissait de trancher. Au vu du résultat de la consultation (55% pour le 'Oui' à l'aéroport NDDL, avec un taux de participation de 51%) l'expression utilisée par le Premier ministre d'alors, Bernard Cazeneuve, a bien été : « La démocratie a tranché ».

Dès son élection, le nouveau président de la République a fait du « en même temps » à propos du dossier NDDL : « Je pense que le résultat du vote doit être respecté : l'aéroport doit se faire. Par contre, je veux tout faire pour apaiser les tensions. J'ai donc demandé à trois médiateurs d'évaluer toutes les options possibles et de me rendre un rapport impartial et neutre dans six mois pour enfin

⁴⁴ Extrait de 'Place Publique' n° 66, Printemps 2018

trancher ce dossier. On prend toujours les meilleures décisions en acceptant le débat démocratique, mais instruit et informé de manière indépendante. Il faudrait des éléments forts pour que je change d'avis ». Dès l'automne 2017, le vote de juin 2016 a été présenté par l'exécutif, comme une simple consultation, compte tenu de la décision qu'il avait à prendre, et donc de la réversibilité devenue possible de l'exécutif. Comme le dit Florent Guénard, spécialiste de philosophie politique et morale et maître de conférence à l'Université de Nantes : « la démocratie ne peut se réduire à un vote de temps à autre ». Une forme de confusion règne donc sur le but de la manœuvre dite de « consultation ». Cette confusion ne facilite pas le dialogue, ni la démocratie.

Par ailleurs, chacun sait qu'est actuellement en débat l'idée que le système actuel de scrutin décisionnel appliqué aux votes nationaux conduit à une assemblée non complètement représentative en raison du mode de scrutin du vote uninominal à deux tours. Différentes propositions de scrutin proportionnel sont avancées pour que l'assemblée soit plus représentative de tous les courants d'expression. D'autres solutions sont possibles, avec un système de pondération, pour éviter tout biais dans l'expression politique.

2. Pour la consultation de NDDL, pourquoi seule la Loire Atlantique a-t-elle été consultée ?

Quel était le périmètre géographique adéquat ? Et en quoi la démocratie est mieux respectée en choisissant ce périmètre plutôt qu'un autre ? Concernant le choix du périmètre du référendum, le choix avait été fait de prendre celui de l'enquête publique (2006), à savoir la Loire-Atlantique. Les autres options auraient été soit d'y associer les départements limitrophes de l'aéroport actuel (Nantes-Atlantique) et du projet d'aéroport NDLL (Vendée, Ile et Vilaine et Morbihan), soit les deux régions Pays de la Loire et Bretagne. Dans les deux cas, le gouvernement de l'époque a considéré que le risque était celui d'une faible participation.

3. Le vote suffit-il à assurer une légitimité démocratique ?

Lors des journées du « Vivre Ensemble » à Rennes (janvier 2018), un des thèmes de débat était : **'De Notre-Dame-des-Landes à la loi Travail en passant par l'écotaxe, le vote ne suffit plus à assurer la totale légitimité démocratique d'une décision politique. Pourquoi ?'** Plusieurs personnalités se sont exprimées sur ce sujet : Philippe Martinez (CGT), Dominique Reynié (Professeur à Sciences Politiques), Bruno Retailleau (Sénateur LR) et Eric Coquerel (député la France Insoumise). Pour D. Reynié, il y a un danger à 'remettre en cause la légitimité d'un scrutin et le vote doit être conservé. E. Coquerel voit, lui, dans le cadre d'une VIème République, la possibilité d'instituer des consultations et même de révoquer un élu si la contestation est trop vive. Du côté de la CGT, P. Martinez conserve le vote mais 'avec du dialogue et un besoin de concertation' Il privilégie le débat (= lutter, se quereller, discuter...). Enfin, selon B Retailleau *'La démocratie est peut-être imparfaite, mais l'absence de démocratie est pire'*⁴⁵. Dans une interview (janvier 2018, *Ouest-France en ligne*), Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, s'était exprimé sur la proposition : « le vote ne suffit plus à assurer une légitimité démocratique ». En substance : *'Que ce soit le 49-3 ou les ordonnances il faut s'intéresser au contenu plus qu'à la forme car quoi qu'on en pense ces dispositions sont légales et constitutionnelles. J'ai des désaccords avec le fond (exemple les salariés des petites entreprises qui vont être désavantagés) mais je ne considère pas qu'il y a eu absence de débats. Si on prend*

⁴⁵ Article Ouest France 20 Janvier 2018

le cas récent de NDDL est-ce que la légitimité démocratique est toujours respectée ? La conception qui consiste à dire « démocratie = vote » est complètement minimaliste. Comme l'a déjà évoqué Pierre Rosanvallon il faut que la démocratie s'exprime non seulement à travers les corps intermédiaires mais aussi avec la capacité à régulièrement rendre compte au citoyen des actions menées. Les mouvements populistes sont anti corps intermédiaires. Il faut lutter contre cela. Une démocratie sans corps intermédiaires (notamment sans organisations syndicales) virerait très vite à l'autoritarisme ou pire. Ce n'est pas un problème de ne pas être toujours d'accord (exemple politique des migrants) mais il faut pouvoir le dire et savoir s'écouter. Les ordonnances et le 49-3 ont-ils été vécus comme une agression ? Oui parce qu'il n'y a pas eu assez d'échanges. Le compromis ne s'exprime pas seulement à l'assemblée'.

4. Où se place aujourd'hui le 'débat démocratique ?

Difficile de trouver la place de la démocratie entre deux camps opposés, « intégrateurs » et « ultras », entre des positions idéologiques irréconciliables. Comment rester dans la démocratie dans un contexte où certains « refusent toute discussion » ? A la suite du politologue Christophe Traïni, on peut également s'interroger sur la place grandissante de l'affect dans la démocratie participative : « *L'isoloir veut faire prendre conscience aux citoyens que leur décision doit venir de leur 'for intérieur'. Pourtant, les décennies ont passé depuis l'institutionnalisation de ce système et on assiste à une forme de banalisation, de diminution de l'intérêt suscité par ce type de dispositif. Les politiques participatives mises en œuvre ici ou là visent à mieux associer les citoyens à la vie politique* » L'auteur cite les réunions mensuelles « Parlons-en » de Grenoble ou les assemblées des « Indignés » espagnols. En résumé : « *La démocratie participative invite à l'engagement des corps et des cœurs* ». Selon Florent Guénard, : « *Face à des régimes où la politique envahissait toutes les sphères du social, on s'est efforcé de réduire la démocratie à son minimum : la liberté individuelle et l'élection [...] Quel avenir pour la démocratie représentative ? Comment favoriser le débat démocratique, qui semble s'épuiser ? Internet peut-il en être un outil ? D'autres réflexions, venues des Etats-Unis, cherchent à justifier la démocratie non pas en soutenant qu'elle est le régime le plus juste ou le plus légitime, mais par l'efficacité : elle peut apparaître comme le régime qui prend les meilleures décisions. La délibération collective est plus apte à prendre les bonnes décisions que le savoir de l'expert. Une réflexion intéressante à l'heure où le pouvoir de la haute administration semble dominer en France [...] On s'intéresse beaucoup, au sein des sciences sociales ou au sein de la théorie politique, à l'articulation entre démocratie et mouvement social. L'idée sous-jacente est que l'élection ne peut pas être le seul gage démocratique, que la légitimité qu'elle confère n'autorise pas tout et que l'idée démocratique est plus riche que la seule désignation des gouvernants. On rejoint l'idée que la définition minimale de la démocratie ne peut pas suffire* ».

5. Le rôle des media

Le député Alexis Corbières a affirmé sur RTL que « *les journalistes n'ont pas du tout accès à ce qui se passe* » (au moment de l'évacuation de la Zad en avril 2018). On peut se poser la question d'une part de la portée de la parole d'un député de la Nation sur une radio nationale et d'autre

part du rôle des journalistes, de la presse, dans ce dossier, et plus largement leur rôle en démocratie.

Méthodes et outils du débat public

Un exemple : la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) : C'est une autorité administrative indépendante, présidée par Chantal Jouanno, dont la mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision : « Vous donner la parole et la faire entendre ». Depuis plus de 10 ans, la CNDP multiplie les actions pour que l'avis et les arguments des citoyens soient entendus et relayés. La CNDP donne la parole sur les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants. Cette prise de parole se fait soit dans le cadre d'un débat public organisé par ses soins et pour lequel elle nomme une commission particulière, soit dans le cadre d'une concertation pour laquelle elle nomme un garant. Divers équipements peuvent donner lieu à une saisine de la CNDP : création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'installations nucléaires, d'aéroports, de gazoducs, de barrages hydroélectriques, d'équipements industriels, sportifs, culturels, scientifiques ou touristiques. La CNDP peut aussi être saisie sur des questions plus larges d'intérêt national : nanotechnologies, politique des transports, gestion des déchets, politique énergétique, etc. Quelques exemples de débats et concertations en cours : Projet CIGEO (Centre industriel de stockage géologique) de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne ; Projet de Port Seine Métropole Ouest (PSMO) ; Projet de Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN)....

Appréciation de la Qualité démocratique :

- **La (non) prise de décision** – Lorsque le gouvernement actuel prend la décision d'abandonner le projet de Notre Dame des Landes, il est souligné que « *enfin, une décision est prise* ».

→ Drapeau vert

Toutefois, si l'on relit toute l'histoire, il apparaît que : soit des décisions n'ont pas été prises, soit elles l'ont été, mais n'ont pas été mises en œuvre. Plus que d'une « crise du politique » ou de « la démocratie », il nous semble intéressant de mentionner cette problématique de la décision comme explication centrale du « cas Notre Dame des Landes ». Derrière cette absence de prise de décision et/ou de non mise en œuvre des décisions, c'est la responsabilité même des gouvernants qui est ici interrogée.

→ Drapeau rouge

- **Le scrutin comme « dernière solution »** Dans ce contexte de d'attribution, le scrutin organisé en Loire Atlantique a été présenté comme une « consultation » devant éclairer la décision à prendre... qui n'a pas été prise. Le résultat a été interprété comme un scrutin décisionnel, non suivi d'effet. De plus, on peut s'interroger sur la justification du périmètre retenu.

→ Drapeau rouge

- **L'éthique du débat et la place des émotions dans la démocratie participative.** Depuis l'abandon du projet, la préfecture a été critiquée car « elle discute avec les zadistes ». Comment peut-on à la fois en appeler au respect de la démocratie et rejeter le dialogue ? Il nous semble que le dialogue maintenu et même encouragé est à porter au crédit du représentant de l'Etat. Après la décision, des solutions doivent être trouvées, et donc dans le dialogue.

→ Drapeau jaune

Le rôle des médias Nous notons une grande différence dans le traitement de ce dossier NDDL entre la presse nationale, plutôt portée sur des analyses et déconnectée du terrain, et la presse régionale, portée sur le vécu, voire le pathos, sans mise en perspective. Ce n'est pas satisfaisant au regard du rôle éminent de l'information en démocratie. Il nous semble que tout n'est pas mis en œuvre pour permettre aux citoyens de se forger une opinion éclairée.

→ Drapeau orange

ANNEXES

ANNEXE 1 : Historique de la « Zad »

Le 5 août 2007 le premier squat est ouvert à NDDL. C'est le début d'une occupation des 1600 ha de la 'Zone d'Aménagement de l'Aéroport'. L'occupation prendra de l'ampleur en août 2009 à l'issue du Camp action-climat organisé dans un champ entre deux futures pistes de l'aéroport. Ces 'nouveaux habitants' s'opposent à l'aéroport mais surtout à ce qu'ils appellent 'la société capitaliste', libérale et consumériste. En 2012 l'opération « César » démarre, intervention massive des forces de l'ordre pour évacuer la ZAD. Après des affrontements quotidiens, la situation s'embourbe. En novembre 2012, des milliers d'opposants réoccupent la ZAD. Peu après, JM Ayrault, ancien Maire de Nantes et Président de la Métropole Nantaise, alors Premier Ministre, stoppe tout pour apaiser, et crée la commission du dialogue. En avril 2013 les gendarmes quittent la ZAD. La route RD281 est annexée par les zadistes et interdite d'accès, même aux habitants du secteur. NDDL devient un symbole national qui inspire d'autres mini-Zad. Entre les différentes populations de zadistes (paysans, néo-ruraux, écolos, étudiants, diplômés, marginaux, rebelles, altermondialistes, anarchistes, radicaux français et étrangers) naissent des désaccords stratégiques sur la façon de lutter, ce qui crée des tensions sporadiques. En février 2014, à Nantes, après le défilé des 40 tracteurs et des militants anti-NDDL pacifistes, la ville est saccagée par les opposants radicaux. Les attentats terroristes de novembre 2015 à Paris vont annuler le programme d'une intervention initialement prévue pour janvier 2016. La victoire du 'oui' au transfert, lors de la consultation des électeurs de Loire Atlantique en juin 2016, donne espoir aux élus et militants pro-aéroport. Ils exigent l'évacuation « immédiate » de la ZAD, mais François Hollande ne bougera pas avant les présidentielles. En janvier 2018, Emmanuel Macron abandonne NDDL et le premier ministre impose de libérer la route des chicanes. Signe de bonne volonté, les opposants à l'aéroport, qui ont gagné une lutte de 50 ans, nettoient la route, devant des zadistes furieux de devoir céder. Le gouvernement fixe un délai de deux mois aux occupants pour régulariser leur situation en déclarant un projet agricole, mais il refuse toute régularisation collective. Le début des interventions aura lieu le dimanche 8 avril avec le blocage par les gendarmes des accès à la route des chicanes.

ANNEXE 2 : Le système –GMBM

Le 'Global Market based mesure' porte uniquement sur les vols internationaux exploités par les compagnies aériennes des Etats adhérents. Les émissions des vols intérieurs ne sont pas comptabilisées dans ce mécanisme. "Environ 80% des émissions seront couvertes par ce mécanisme entre 2021 et 2035", a souligné Violeta Bulc, commissaire européenne au Transport.

De plus, a-t-elle assuré, une clause prévoit si nécessaire "l'amélioration de ce GMBM, en conformité avec les objectifs de l'accord de Paris".

La première phase, sur une base volontaire, va démarrer en 2021 par une étape pilote qui, après une évaluation l'année suivante, sera mise en application avec une mesure mondiale basée sur le marché GMBM, un système qui se traduira par l'achat par les compagnies aériennes de crédits carbone auprès d'autres secteurs économiques sur une bourse d'échanges. **À partir de 2027**, ce mécanisme sera obligatoire pour tous les pays à l'exception des plus pauvres, les micro-Etats ou ceux qui pèsent pour moins de 0,5% du trafic mondial de passagers. Soixante-quatre pays ont d'ores et déjà confirmé leur participation volontaire à la première phase, dont tous les pays européens, les Etats-Unis, la Chine, le Canada ou le Japon.

Si par consensus l'OACI a entériné cet accord, certains pays ont émis de sérieuses réserves, dès le début des négociations, en septembre 2016, dont l'Inde et la Russie, et dans une moindre mesure la Chine. La Russie a parlé d'un "objectif irréaliste" et a régulièrement insisté sur le fait que, bien au contraire, les émissions de GES du secteur aérien allaient augmenter. Egalement, la délégation russe a prévenu "La Russie n'est pas encore en position de manifester sa participation", en déposant des réserves.

ANNEXE 3 : Calendrier du débat public (2003) et enquête publique (2006+) sur le projet NDDL

(source : <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes>).

- 17 janvier 2001 : saisine de la CNDP par l'Union française contre les nuisances des aéronefs
- 9 juillet 2001 : décision d'organiser un débat public, nomination du président de la commission particulière du débat public (CPDP) et nomination des membres de la CPDP
- 7 novembre 2002 : validation du calendrier du débat, des modalités d'organisation du débat, du dossier du maître d'ouvrage et de sa synthèse
- 15 décembre 2002 au 28 mai 2003 : débat public
- 8 janvier 2003 : décision de répondre favorablement à la demande d'expertise complémentaire
- 5 mars 2003 : décision de prolonger le débat
- 30 juin 2003 : publication du compte rendu
- 15 juillet 2003 : publication du bilan
- 11 octobre 2003 : publication de la décision du maître d'ouvrage
- 18 octobre 2006 au 30 novembre 2006 : enquête publique sur les contours définitifs du projet
- 10 février 2008 : publication au Journal Officiel du décret d'utilité publique relatif à la réalisation du projet
- 29 décembre 2010 : décret approuvant la concession du futur aéroport Notre-Dame-des-Landes et des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir au profit de la société « Aéroports du Grand Ouest » (Vinci Airports, Chambre de Commerce et d'Industrie de Nantes, Entreprise des Travaux Publics de l'Ouest (ETPO))
- 5 avril 2012 : création par décret d'un comité de suivi stratégique de la concession

- 13 juillet 2012 : le Conseil d'Etat valide le décret de concession du 29 décembre 2010 et rejette les recours dirigés à son encontre
- 21 juin 2012 au 31 juillet 2012 : deux enquêtes publiques dites « Loi sur l'eau »
- 21 juin 2012 au 7 août 2012 : deux enquêtes publiques parcellaires et une enquête publique sur le programme viaire
- 30 octobre 2012 : au terme des enquêtes publiques, la commission d'enquête rend un avis favorable
- 24 novembre 2012 : le gouvernement confirme la nécessité du futur aéroport et rappelle les mesures garantissant le contrôle de l'impact environnemental de la réalisation. Trois commissions sont mises en place : agricole, scientifique et de dialogue.
- Fin 2012 : dépôt de pétitions réalisé par les associations d'opposants et de partisans au transfert de l'aéroport devant le Parlement Européen
- Avril 2013 : les trois commissions mises en place par le gouvernement remettent leurs rapports. La commission du dialogue réaffirme la pertinence du transfert et formule des recommandations.
- 18 octobre 2013 : le Conseil d'Etat rejette le dernier recours contre l'utilité publique du futur aéroport du Grand Ouest déposé en avril 2012 par le Cédpa (Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport)
- 20 novembre 2013 : Bruxelles approuve l'aide financière apportée par l'Etat et les collectivités locales pour la construction du futur aéroport
- 21 décembre 2013 : la préfecture de Loire-Atlantique publie quatre arrêtés relatifs à l'eau et à la biodiversité, autorisant la reprise des travaux de l'aéroport
- 2 et 3 mai 2016 : le président de la CNDP, Christian Leyrit, se rend à Nantes pour rencontrer les principaux promoteurs et opposants au projet, en vue de préparer le document d'information à destination des électeurs.
- 9 et 10 mai 2016 : le président Leyrit et plusieurs membres de la CNDP se rendent à Nantes pour poursuivre les auditions entamées la semaine précédente.
- 1er juin 2016 : approbation par la Commission du document d'information des électeurs de la Loire-Atlantique sur le projet.
- 26 juin 2016 : consultation, à l'échelle du département de Loire-Atlantique, invitant les électeurs à se prononcer sur la question "Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ?".

ANNEXE 4 : Calendrier du processus démocratique du projet NDDL⁴⁶

- 10 Février 2008 : publication au JO du décret d'utilité publique

⁴⁶ Source : <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes>

- 31 décembre 2010 : publication au JO du décret approuvant la concession de la réalisation et de l'exploitation du futur aéroport NDDL pendant 55 ans au profit de la société Aéroports du Grand Ouest (AGO).
- 21 juin 2012 au 7 août 2012 : enquêtes publiques conjointes. 2 enquêtes publiques dites « loi sur l'eau » et deux enquêtes parcellaires
- Avril 2013 : remise au gouvernement des rapports des trois commissions (commission du dialogue, impacts agricoles, compensations environnementales)
- 21 décembre 2013 : la préfecture de Loire-Atlantique publie 4 arrêtés relatifs à la loi sur l'eau et aux demandes de dérogation au titre de la protection d'espèces protégées, concernant l'aéroport et le barreau routier
- Mars 2016 : publication du rapport des experts du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) « Etude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest »
- 24 avril 2016 : publication au JO du décret qui fixe au 26 juin 2016 l'organisation d'une consultation locale des électeurs du département de Loire Atlantique

ANNEXE 5 : Les positions défendues lors du débat public de 2003 (du 15 décembre 2002 au 28 mai 2003) :

Pour les représentants des Verts, il faut repenser les politiques de transports et d'aménagement du territoire. Le projet d'un nouvel aéroport est "inutile et nuisible". Il faudrait commencer par mieux utiliser les aéroports existants. Cela étant, certaines associations ainsi que bon nombre d'élus locaux, semblent avoir accepté l'idée d'un nouvel aéroport mais contestent son implantation sur le site de Notre-Dame-des-Landes, trop près de Nantes et autour duquel la population s'est fortement densifiée.

De leur côté, les collectivités territoriales (Conseil régional des Pays de la Loire, Conseil général de Loire-Atlantique, Communauté urbaine de Nantes) soutenues par leurs homologues bretonnes et les milieux économiques (CCI, MEDEF, PME, chefs d'entreprise...), se rallient au projet et préconisent une décision rapide en faveur du choix de Notre-Dame-des-Landes. Cette décision permettrait selon eux d'arrêter des dispositions d'urbanisme de nature à éviter la poursuite d'une densification anarchique des populations autour de la future plateforme aéroportuaire et d'anticiper les mesures réglementaires et compensatoires qu'elle implique.

À noter enfin, que lors de sa délibération intervenue à la veille de la fin du débat, la Communauté de communes d'Erdre et Gesvres (CCEG), rassemblant les communes les plus directement intéressées par le projet, s'est prononcée à une assez nette majorité en faveur de la création d'un nouvel aéroport dans l'Ouest (27 oui, 13 non, 1 blanc), mais a formulé un avis négatif à l'issue d'un vote assez serré (19 oui, 22 non) quant à son implantation sur le site de Notre-Dame-des-Landes.

PARTIE 6

OBSERVATION DE LA DEMARCHE «TERRITOIRES ZERO CHOMEUR DE LONGUE DUREE » : UNE AVENTURE CITOYENNE ET DEMOCRATIQUE...QUI CONTINUE !

Cette courte contribution au rapport 2018 se veut un « devoir de suite » de l'observation du projet après celle, détaillée, publiée dans le rapport 2017.

Sommaire

- I. Que s'est-il passé depuis ?
- II. Pour la préparation d'une seconde étape d'expérimentation

I. Que s'est-il passé depuis ?

➤ **Dans l'expérimentation en cours dans les 10 territoires habilités suite à la loi de février 2016**

L'expérimentation a concrètement démarré début 2017 avec la création des premières EBE (Entreprises à But d'Emplois) ; elle doit faire l'objet d'un bilan (« auto-bilan » réalisé par le Fonds d'expérimentation, présidé par L.Gallois) et d'une évaluation (réalisée par un comité scientifique indépendant rendant compte à l'administration)

A mi-2018, le Fonds (ETZCLD) a produit un premier bilan intermédiaire (après à peu près 18 mois d'expérimentation)

Il est consultable sur le site <https://www.tzclld.fr/>

En l'actualisant (partiellement) à fin 2018, on peut en tirer les points suivants

Points positifs :

- ✓ Les 10 territoires sont dotés d'EBE actives et certains territoires sont en phase de création d'une deuxième EBE (car difficile de gérer plus de 80 salariés dans une seule structure grandement « auto-gérée »).
- ✓ 700 personnes environ travaillent au sein de ces EBE
- ✓ Les personnes embauchées étaient bien privées d'emploi depuis longtemps (durée moyenne sans emploi avant embauche dans l'EBE = 54 mois)
- ✓ La dynamique du projet conduit à des retours à l'emploi, hors EBE, supérieurs à ce qu'ils sont en l'absence du projet (environ 300 personnes en plus des 700 embauchées dans les EBE)

- ✓ Trois territoires expérimentaux devraient atteindre fin 2018 « l'exhaustivité » (plus de chômeurs souhaitant intégrer l'EBE donc plus de « liste d'attente »)
- ✓ La diversité des activités est grande. Beaucoup de ces activités relèvent de la transition écologique. Certaines sont très spécifiques du territoire (le bois dans la Nièvre ; la conciergerie d'entreprise à Paris).
- ✓ L'hypothèse de neutralité financière pour la collectivité est confirmée par l'expérience (la contribution financière de l'Etat au projet est équivalente aux coûts évités et aux recettes nouvelles pour les finances publiques)

Points de vigilance :

- ✓ La moyenne d'âge des salariés des EBE est de 44 ans. La démarche peine à toucher les jeunes privés d'emploi (parfois depuis longtemps)
- ✓ Les Comités Locaux pour l'Emploi, instances de pilotage du projet ont du mal à rester moteur après la création de l'EBE et souffrent d'un manque de moyens
- ✓ Certaines EBE ont démarré dans des conditions matérielles difficiles et insuffisamment préparées (locaux, fonds propres.....)
- ✓ La part de chiffre d'affaire marchand nécessaire à l'équilibre économique semble dure à atteindre dans certaines EBE
- ✓ Pour certains territoires à population importante et fort taux de chômage, l'exhaustivité paraît difficile à atteindre dans les conditions du projet.

II. Pour la préparation d'une seconde étape d'expérimentation

Démarche citoyenne

Cette seconde étape, prévue par les textes de la loi de 2016 a fait l'objet d'un travail interne au sein de l'association TZCLD (présidée par L.Grandguillaume).

Ses travaux (animés par le Pacte Civique qui est l'une des 5 associations fondatrices) ont fait l'objet d'un rapport d'orientation, approuvée lors de l'AG de mai 2018.

Les grandes lignes en sont les suivantes :

- Obtention d'une seconde loi d'expérimentation en 2019 (pour démarrage effectif en 2020)
- Intégration des 10 territoires expérimentaux actuels pour leur permettre de poursuivre au-delà des 5 ans (atteinte de l'exhaustivité et/ou évaluation de l'impact de l'absence de privation d'emploi sur un territoire)
- Passage à l'échelle sur au moins 50 territoires supplémentaires et divers
- Entrée dans l'expérimentation « au fil de l'eau » sur conditions d'éligibilité et non sur « appel à projets » à date fixe.

Ces orientations et demandes ont été portées et présentées au
Président de l'Assemblée Nationale, aux députés « amis » du

projet, au Gouvernement et aux services de la Présidence la République.

Résultats

- ✓ Le 13 septembre, lors de l'annonce du « Plan Pauvreté », E. Macron a validé le lancement d'une seconde étape d'expérimentation :

« Et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous allons soutenir les dispositifs comme « Territoires zéro chômeurs de longue durée », « Convergences », TAPAJ, qui se sont construits dans cette logique de l'insertion de toute personne, y compris les personnes très éloignées de l'emploi, et qui, au cœur de cette démarche, ont mis le temps, l'accompagnement, la fin de toutes les barrières, qui ne se sont pas réfugiés derrière des dispositifs devenus inintelligibles mais ont construit une action sociale, humble et déterminée pour recoudre, donner cette place à chacun.

C'est pour cela que nous allons plus que doubler le nombre de personnes qui pourront bénéficier de ces expérimentations dans tous les territoires et commencer à implanter ce dispositif au-delà des territoires expérimentateurs existants.

Et évidemment, les investissements suivront pour être à la hauteur de l'élargissement des expérimentations évoquées tout à l'heure, en particulier Territoires zéro chômeur et toutes les autres. »

- ✓ Fin 2018, des discussions riches et prometteuses se sont engagées avec la ministre du travail (jusque là peu acclimatée aux idées du projet) et ses services. Elle s'est de plus rendue sur le terrain pour mieux comprendre la démarche.
- ✓ Un comité parlementaire de soutien au projet de plus de 130 membres s'est constitué et suit le versant législatif de cette seconde étape
- ✓ Plus de 100 territoires se sont déclarés intéressés pour participer à la seconde étape (dont une quinzaine déjà bien avancés dans leur préparation à fin 2018)
- ✓ De nombreux citoyens se sont déclarés « bénévoles-intéressés » auprès de l'association TZCLD

Conclusion

Suite de l'observation du projet en termes de « qualité démocratique »

On le voit, cette expérimentation vit et se poursuit.

Contrairement à d'autres, elle semble pouvoir bénéficier du temps nécessaire à une bonne évaluation avant toute généralisation hâtive. La seconde étape (de montée en puissance), viendra compléter les enseignements devant permettre l'ouverture à tous les territoires le souhaitant de rentrer dans la démarche.

Il sera particulièrement intéressant de voir comment les citoyens (élus locaux et société civile) vont se saisir de cette opportunité.

TZCLD restera une aventure citoyenne et démocratique.

Ne pourront rentrer dans la démarche et mettre en jeu ce projet que les territoires qui le veulent (consensus préalable à construire) et s'en donnent les moyens (conditions d'éligibilité)

Points positifs :

→ Drapeau vert

Pour le monde associatif et citoyen

Au sein et autour de l'association TZCLD, le monde associatif a su rester mobilisé et jouer « collectif ». Une envie partagée est portée et ainsi audible par les décideurs.

Pour le Parlement

On a vu que c'est une initiative parlementaire qui a permis au projet de voir le jour grâce à la proposition de loi portée par quelques députés sollicités par les associations fondatrices.

Le Parlement continue à suivre le projet (malgré un fort renouvellement des effectifs depuis 2016) :

- Intérêt pour son évaluation
- Constitution d'un groupe de soutien au projet de plus de 130 élus de tous horizons politiques.

Ce soutien sera sans doute utile pour relayer les attentes citoyennes auprès de l'exécutif.

Point de vigilance

→ Drapeau orange

Pour l'exécutif

L'engagement du Président de la République en faveur du projet est une bonne nouvelle. Elle pourrait, prise isolément, mériter un drapeau vert.

Nous pensons cependant, concernant l'exécutif, que la vigilance est de mise.

Une annonce et accord présidentiels sont utiles mais ne font pas tout.

Il conviendra de bien veiller à ce que les dimensions citoyennes et territoriales ne soient pas étouffées par l'Administration. Surtout s'il s'agit cette fois d'un projet de loi porté par le Gouvernement.

En un mot, que la démarche ne devienne pas un « dispositif ».....

PARTIE 7

LA DEFIANCE INVERSEE

Sommaire

- | |
|--|
| I. Introduction |
| II. Les constats de la défiance inversée |
| III. Rétablir la confiance |
| 4. Conclusion |

I – Introduction

1.1. Pourquoi parler de défiance "inversée" ?

Une forme insidieuse de défiance peu étudiée

Dans son rapport 2017, l'Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique (OCQD) s'est attaché à analyser le problème de la confiance-défiance. La problématique de la défiance de l'utilisateur envers les institutions a été longuement présentée et commentée.

Toutefois, à cette occasion, l'Observatoire a constaté qu'**il existe également une défiance des administrations et institutions envers les usagers-citoyens**. Cette défiance "inversée" qui n'a pas été analysée dans le rapport de l'an passé représente un phénomène majeur qui mérite de faire l'objet de la présente étude.

Cette défiance – lorsqu'elle est différenciée, ce qui est très souvent le cas – constitue une défaillance par rapport aux principes constitutionnels de la France qui imposent aux organismes investis d'une mission de service public un traitement égal pour tous les citoyens. Cette exigence concerne aussi un certain nombre d'organismes privés comme par exemple les fondations ou des structures de professionnels de santé.

Deux raisons concrètes renforcent la nécessité de l'examen de la défiance inversée.

La première tient à la rareté d'études sur cette question pourtant très sensible pour un bon fonctionnement de la société, rareté probablement due à une absence de diagnostic⁴⁷. Elle est une sorte d'impensé de l'observation scientifique.

⁴⁷ Peut-être aussi à l'absence de qualification par le vocable "défiance" d'un certain nombre de mauvais comportements de l'administration envers l'utilisateur.

La deuxième raison est très pratique. La défiance ordinaire et la défiance inversée se renforcent mutuellement de façon insidieuse créant ainsi un climat de tension entre les parties. Lutter contre l'une de ces défiances impose en réalité un travail sur les deux aspects, dont on verra qu'ils sont dans une relation de complémentarité et étroitement interconnectés.

On notera enfin que cette défiance "inversée" est très présente dans les manifestations du racisme et des discriminations bien qu'elle n'en soit pas à l'origine.

Un problème de cible et de vocabulaire

L'origine de la défiance inversée se situe très souvent dans l'administration, et il est très tentant d'effectuer notre étude en ciblant l'Administration (avec un "grand A"). Mais en fait, et on le verra dans les exemples, la cible est plus étendue et concerne tous les "endroits" où l'on accueille un public demandeur : demandeur de la délivrance d'une pièce administrative, demandeur de l'application d'un droit (allocation notamment), demandeur d'un soin médical, demandeur d'un logement, d'un emploi, d'une inscription dans un établissement d'enseignement, etc. Selon la situation, l'entité qui accueille est un service de l'État ou une collectivité territoriale, mais ce peut être aussi un service ou une entreprise privée. Nous avons choisi de résumer tous ces endroits par l'expression « administration/accueil », qui possède l'avantage de ne pas avoir un autre usage précis déjà établi.

1.2. Un vaste sujet

Ce sont toujours les mêmes qui trinquent – vous avez dit : la fraternité ?

Lorsqu'on dresse une liste – nous le ferons – d'exemples significatifs de la défiance de l'administration/accueil, on remarque immédiatement que ceux qui en sont les victimes sont, soit ceux qui sont en situation personnelle difficile (pauvreté et précarité sociale, niveau linguistique et culturel faible, handicap, âge avancé), soit ceux qui sont l'objet d'une catégorisation (origine étrangère, religion, sexe (féminin le plus souvent), situation monoparentale, jeunesse, orientation sexuelle) qui se traduit par des comportements discriminatoires et injurieux... Nous avons évoqué au début le non respect des principes constitutionnels qui imposent aux services publics un traitement égal de tous les citoyens.

Mais au-delà de l'égalité, nous devons parler de **fraternité**. Nous la considérons jusqu'à présent comme une des trois valeurs de la République, une obligation morale... Mais la décision récente du Conseil constitutionnel (décision n° 2018-717 / 718 QPC du 6 juillet 2018) hisse **la fraternité au rang de principe constitutionnel**. Cette décision fait suite à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur le « délit de solidarité »⁴⁸. Le Conseil constitutionnel a répondu en légitimant « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans condition de la régularité de son séjour sur le territoire national* ».

Face à nos différences qui génèrent de l'incompréhension et de la peur – dont la méfiance inversée est, dans le quotidien, un symptôme flagrant – la fraternité peut contribuer à dépasser les antagonismes sociaux et favoriser la cohésion et l'acceptation des différences.

⁴⁸ Cette décision du Conseil constitutionnel faite suite à la QPC déposée par douze organisations requérantes, dont : La Cimade, le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Emmaüs France, (Gisti), Médecins du Monde, Médecins sans frontières, le Syndicat des avocats de France (SAF), le Syndicat de la Magistrature (SM) dans le cadre de la condamnation de l'agriculteur Cédric Herrou, devenu le symbole de la défense des migrants de la vallée de la Roya (Alpes Maritimes), l'un des principaux points de passage des migrants arrivés en Europe par l'Italie.

L'en-bas et l'en-haut

Pascal Perrineau, du Cevipof, lors d'un sondage publié le 15.01.2013 dans le Monde, annonçait déjà : « *De plus en plus morose, de plus en plus inquiète pour son avenir, la société française est consciente du clivage croissant, souvent au sein du même individu entre une "confiance pour l'en-bas" (et aussi pour son entourage proche) et une "méfiance vis-à-vis de l'en-haut" »*

Dans une ambiance générale qui valorise le buzz malveillant et la culture de la méchanceté, propices à des taux d'audience importants sur le web, il ne suffit pas de décrypter. Il faut agir, clarifier les valeurs, promouvoir des méthodes pour élaborer un meilleur vivre ensemble. Le recul de la défiance inversée sera un des indicateurs de la réussite de ces actions.

1.3. Enjeux

Autorité, dialogue, confiance ⁴⁹

Quelle est la question tapie derrière l'évocation de la défiance inversée de l'administration/accueil envers les administrés ? Comment s'articulent les échanges dans notre vie quotidienne avec l'autorité. Pour cela, il faut comprendre les enjeux et ce que nous pouvons accepter de toute autorité pour parvenir à une entente et un bien-être.

Nos sociétés post industrielles renforcent le mode contractuel et la défense des intérêts individuels. Les solidarités sont affaiblies, les religions supposées encourager la violence. L'autorité aujourd'hui est d'autant mieux acceptée qu'elle est issue du dialogue caractérisé par la clarté, la confiance, la précaution et la pédagogie et qu'elle respecte toutes les composantes de la société.

Mais le bien vivre ensemble est rarement préexistant. Il se heurte à l'indifférence ou à la défiance envers l'autre, à une mauvaise écoute ; la violence reste souvent tapie à la porte.

Le dialogue social entre l'État, la société et les citoyens a pour finalité le bien commun, plus de justice et de solidarité.

Si tous les dépositaires d'autorité qui doivent être des forces génératrices de lien social sont fragilisés par la défiance, alors c'est la crédibilité du pouvoir, du lien entre droits et devoirs qui est remise en question.

Réunifier la société française

Dans un rapport de 2016, « *Lignes de faille. Une société à réunifier* »⁵⁰, France Stratégie notait que la société française était passablement fracturée : riches vs pauvres, ascension vs déclassement, emploi vs chômage, jeunes vs moins jeune, territoires prospères vs territoires en déshérence. Ce n'est pas le lieu de détailler ici ce rapport mais il faut noter que la défiance « inversée », celle issue de l'administration qui devrait être dans un rôle réparateur, aggrave ces fractures, et qu'a contrario, la réduction de cette défiance ne peut que favoriser l'efficacité générale du projet citoyen commun.

⁴⁹ inspiré librement de Christoph Theobald s.j., *Articulation entre autorité et dialogue*, conférences au Centre Sèvres des 6-7. 11.15.

⁵⁰ http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dp_-_lignes_de_faille_0.pdf.

II – Les constats de la défiance inversée

2.1 *La défiance inversée quotidienne*

2.1.1. Des constats déplorables

L'importance du poids des préjugés dans l'administration/accueil

Les occasions de constater la méfiance des administrations et des institutions envers les usagers et les citoyens ne manquent pas. Elles sont loin d'être exceptionnelles. **La situation des personnes détermine grandement la qualité du traitement réalisée par l'institution en charge du service public.** Les stéréotypes sont prédominants et ont un double impact. D'une part, ils sont souvent intériorisés par les personnes qu'ils visent et ils sont sources d'autocensure. D'autre part, ils influencent les décisions des acteurs en légitimant un traitement différent fondé sur des attributs qu'ils prêtent à une catégorie de personnes. **Il y a une gradation progressive : catégorisation, stéréotypes et préjugés, actes discriminatoires, comportements ouvertement racistes, sexistes, xénophobes, homophobes...** La santé, l'éducation et l'emploi sont notamment trois secteurs où l'importance des préjugés des « accueillants » est grande comme l'illustrent les exemples qui suivent.

La santé : de la défiance à la discrimination

Le Défenseur des droits constate⁵¹ que les pratiques discriminatoires perdurent en matière de santé et peuvent se traduire par des refus de soins qui prennent différentes formes : refus par un professionnel de prodiguer des soins à un bénéficiaire de la CMU-C ou de l'aide médicale de l'Etat (décision n° 2017-136), refus de recevoir une patientèle âgée ou en perte d'autonomie, refus de traiter une personne séropositive au VIH... Les médecins mis en cause dans ce type d'affaires peuvent être généralistes comme spécialistes et exercer en secteur 2 (secteur conventionné à honoraires libres) comme en secteur 1.

Les refus discriminatoires de soins sont parfois plus indirects : le professionnel de santé accepte de recevoir le patient mais lui impose une plage horaire spécifique ou refuse de lui accorder le bénéfice des conditions spécifiques de prise en charge qui lui sont applicables, tel le tarif conventionnel ou le tiers payant. Les conséquences pour les usagers discriminés vont du sentiment d'humiliation à un véritable renoncement aux soins.

Les refus discriminatoires peuvent aussi être très brutaux...

On peut évoquer le cas récent (décembre 2017) de l'appel au SAMU de Mme Naomi Musenga qui n'a pu obtenir une prise en charge convenable (Mme Musenga décédera quelques heures plus tard). Au-delà de la défaillance personnelle de l'opératrice, qui est certaine mais hors du sujet de notre étude, ce cas pose à la fois la question de la cause et du remède à apporter. La cause est sans l'ombre d'un doute la défiance. Pourquoi l'opératrice n'a-t-elle pas cru l'appelante ? Peut-être parce qu'elle constatait à longueur de journée le basculement du recours au médecin généraliste vers les urgences, mais aussi parce que l'appelante était une femme, d'origine étrangère... **On voit bien les deux remèdes, qui relèvent tous les deux de la formation.** Enseigner aux opératrices que tous les appels doivent être présumés justifiés, et qu'il faut considérer que tous les appelants

⁵¹ les décisions citées dans tout ce rapport peuvent être consultées à partir du site de recherche https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=12&id_rubrique=88&opac_view=16

doivent être traités à égalité, sans considération de condition ou d'origine. Et enseigner que le respect strict des protocoles d'aiguillage (ici recueil de l'adresse et des symptômes avant l'orientation vers le médecin chargé du diagnostic) n'est jamais une exigence arbitraire. Il faut expliquer en quoi l'obéissance (au protocole) est fondée sur des raisons sérieuses).

L'éducation : le droit à l'inscription scolaire.

Le secteur de l'éducation n'est pas étranger à l'attitude de défiance des administrations envers les citoyens. Ainsi, alerté sur des refus d'inscription scolaire, le Défenseur des droits a conclu dans cinq cas à des discriminations dans l'accès à l'éducation fondées sur le lieu de résidence, la particulière vulnérabilité économique des familles ou encore l'origine. Il s'agissait d'enfants vivant dans des campements (décisions n° 2017-134 ; 2017-195 ; 2017-236), en hôtel social (décision n° 2017-091) ou encore d'un enfant hébergé par un tiers (décision n° 2017-023).

Constatant la persistance des difficultés au sein de certaines communes, le Défenseur des droits a réitéré, à l'attention de tous les maires de France, ses recommandations en la matière dans une décision générale du 7 décembre 2017 (décision n°2017-342).

L'emploi : plafond et paroi de verre.

Dans le secteur de l'emploi, l'importance des préjugés de l'administration est également décisive pour la qualité du service apportée. Ainsi, les stéréotypes génèrent des présupposés au sujet des compétences et des aptitudes à exercer certaines fonctions. Les hommes seraient susceptibles de mieux diriger les équipes du fait qu'ils auraient une propension à mieux gérer le stress que les femmes, lesquelles seraient perçues comme plus sensibles et donc trop à même d'écouter et de comprendre la souffrance des employés. Du fait de ces idées reçues, le choix et les opportunités des individus sont foncièrement restreints. L'on parle alors du phénomène de **plafond de verre** c'est-à-dire **l'impossibilité d'accéder à certains postes à responsabilités importantes**, de direction notamment, auquel s'ajoute désormais le phénomène de **paroi de verre**. Cette paroi de verre traduit **le cantonnement des femmes à certains secteurs de l'entreprise** telles que l'administration ou les ressources humaines.

Une étude IMS-Entreprendre-pour-la-Cité de 2012⁵² a relevé que 29 % des managers considèrent que la différence de compétences professionnelles entre hommes et femmes provient des gènes. Mais on est confronté ici à un phénomène qui ne relève plus directement de la défiance, mais de la difficulté, d'ordre cognitif, à faire rectifier une opinion ou un raisonnement erroné.

L'emploi : discrimination à l'embauche dans la fonction publique territoriale

Si l'on se réfère à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou simplement à la Constitution de la République, la défiance ou la discrimination à l'embauche dans la fonction publique territoriale ne devrait pas exister.

Le dispositif juridique de recrutement se veut méritocratique. C'est l'idéal. Mais dans la réalité, selon une enquête de 2013 d'Arnaud Scaillarez⁵³, certains candidats peuvent être écartés dès la lecture du *curriculum vitae* simplement pour des éléments non professionnels et portant sur la personne même du candidat : nom de famille à connotation étrangère, adresse de résidence, âge.

⁵² <https://fr.slideshare.net/ MarqueEmployeur/les-strotypes-sur-le-genre-par-ims>.

⁵³ " *La discrimination au sein de la fonction publique territoriale : la rupture du contrat psychologique ?* ", *Management & Avenir* 2013/6 (N° 64), p. 76-95. DOI 10.3917/mav.064.0076.

Autres raisons de refus : l'état physique du candidat (**des institutions préfèrent payer la contribution au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) plutôt que d'embaucher du personnel handicapé**), couleur de peau, un physique jugé ingrat (délit de faciès). On mesure au passage l'inefficacité des mesures dont le pouvoir coercitif se réduit à une sanction financière. Mais il y a plus pernicieux, l'administration exprime sa défiance pour certains candidats en raison de leurs choix de vie : militantisme politique ou syndical, ou peut se montrer homophobe. Elle peut refuser une femme enceinte alors que celle-ci n'est pas obligée de mentionner son état.

L'enquête d'A. Scaillerez sur la fonction publique territoriale fait également état de discriminations du fait du manager, parce que souhaitant par exemple favoriser un membre de sa famille ou un agent qu'il préfère. Tout cela, pénalement répréhensible, a de surcroît des effets néfastes à long terme pour l'action publique.

L'emploi : discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre.

Quelques statistiques tirées du rapport de 2013 d'Anthony Edo et Nicolas Jacquemet⁵⁴ : *Discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre : défiance indifférenciée ou ciblée sur certains groupes* illustrent ce type de discrimination.

Le rapport note que : « *L'existence d'une discrimination raciale à l'embauche sur le marché du travail est désormais largement documentée dans la plupart des économies occidentales. Si ce phénomène est confirmé par différentes études pour le marché du travail français, les causes et les sources en restent largement inconnues.* » Puis il « *présente les résultats d'une étude destinée à évaluer empiriquement les principales sources de discrimination à l'embauche en IledeFrance. Cette évaluation repose sur un envoi contrôlé de candidatures en réponse à des offres d'emploi postées sur des sites publics d'information.* »

Deux candidats fictifs ont répondu à 300 offres d'emploi dans la région Île-de-France : 123 d'assistant(e)s comptables, 64 de secrétaires comptables et 113 de comptables.

Taux de réponses favorables par candidature :

Le candidat masculin LECLERC Pascal a reçu 16 % de réponses positives (48 sur 300). Le candidat masculin BENBALIT Rachid a obtenu 10 % de réponses positives lorsqu'il ajoutait au CV un *signal attestant d'une bonne maîtrise de la langue*, et seulement 4 % lorsque ce signal n'était pas ajouté.

Une autre manière de mettre en évidence la discrimination consiste à compter le nombre de candidatures à envoyer pour obtenir un entretien. Pour les emplois d'assistant comptable par exemple, le candidat dont le nom est à consonance maghrébine doit envoyer 3,43 fois plus de candidatures que celui dont le nom est à consonance française

2.1.2. les discriminations formes de la défiance

Quelles discriminations, quels domaines ?

On peut nommer les idéologies discriminatoires suivantes (cette liste est non exhaustive) :

⁵⁴ Publié dans Economie et Statistique N° 464-465-466, 2013

- racisme⁵⁵ (dont la manifestation est le plus souvent basée sur l'apparence physique ou la connaissance de l'origine géographique, révélée notamment par le patronyme).
- intolérance religieuse, dont l'expression la plus fréquente aujourd'hui est l'islamophobie.
- antisémitisme (qui mélange racisme et intolérance religieuse).
- sexisme (il peut en théorie exister deux formes de sexisme, mais le mot est généralement utilisé pour désigner celui envers les personnes de sexe féminin).
- intolérance envers les personnes en précarité sociale, parfois désignée par le néologisme récent "pauvrophobie".
- homophobie.
- intolérance aux situations familiales non traditionnelles (familles monoparentales notamment).
- intolérance au handicap.
- intolérance envers la jeunesse alias racisme anti-jeunes.
- xénophobie.

On peut chiffrer l'importance de ces discriminations. Un rapport de l'observatoire régional (IdF) des discriminations de mars 2016⁵⁶ donne (réponse "souvent ou très souvent" à la question de l'enquête) : l'origine ou la couleur de peau 59 %, la religion 50 %, l'état de santé ou le handicap 39 %, l'orientation sexuelle 37%, le sexe 30 %.

On peut aussi s'intéresser aux contextes (lieux et/ou moments) dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte : contrôle de police, démarches administratives (notamment délivrance de documents et accès aux aides sociales), accès aux soins, recherche d'emploi, logement, déroulement de carrière, école ou université, lieux de loisir ou de détente, relations de voisinage, vie politique, etc.

La part de méfiance dans les discriminations.

Il ne s'agit pas ici de considérer toutes les discriminations⁵⁷. mais d'examiner celles qui sont fortement liées à la défiance, soit qu'elles sont fondées sur de la défiance soit qu'elles engendrent la défiance.

Beaucoup a été dit ici sur la méfiance et les discriminations, notamment dans des processus administratifs. Mais on ne saurait trop rappeler celles qui reviennent de manière récurrente.

- Les "contrôles au faciès", qui sont traités en détail dans la section II.7 spécifique.
- Les propos et injures discriminatoires, notamment racistes.
- Les différences de traitement entre postulants par les organismes publics de logement.
- etc...

⁵⁵ il ne faut pas se lasser de répéter que la race est une catégorie arbitraire, et qu'il y a un large consensus du monde savant pour dire qu'elle n'a aucun fondement biologique. A noter que l'article 70 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer qui modifie l'article 1er de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, adopte la formulation « Prétendue race » plutôt que « race »

⁵⁶ *expérience et perception des discriminations en Île-de-France*, Mireille Eberhard et Patrick Simon : https://www.ined.fr/fichier/rte/11/Focus/experience_et_perception_des_discriminations_en_idf.pdf.

⁵⁷ La défiance et les discriminations exercées par une personne privée (un bailleur par exemple) ne sont pas, non plus, dans le champ de cette étude.

En première analyse, il semble que la *perception négative* soit fondamentale par exemple dans le racisme et l'homophobie, et que la *méfiance* sur la capacité du sujet à accomplir tel ou telle action soit importante dans le "racisme" anti-jeunes, la "pauvrophobie", et prépondérante dans le sexisme.

2.1.3. La défiance de la procédure et des outils (formulaire, ...)

C'est une *défiance* dont les auteurs sont très impersonnels puisque c'est la défiance de ceux qui ont conçu la procédure et les formulaires. Défiance qui s'ajoute à la difficulté déjà grande pour certains de simplement comprendre les mots employés et d'identifier les justifications demandées.

La liste des manifestations (beaucoup sont corrélées entre elles) de cette défiance est impressionnante :

- logorrhée et lourdeur administrative défavorisant la simple compréhension par les usagers et instaurant un climat inquisitorial de défiance ;
- information (cela concerne à la fois l'information sur les droits des personnes, et l'information sur la procédure à entreprendre) souvent peu claire, trop complexe, pas toujours convenablement accessible ;
- perception de suspicion et de défiance dégradant le climat de confiance pourtant fort nécessaire dans certaines situations difficiles ;
- contrôles fréquents et renforcés, engendrant un climat de soupçons, ces mêmes contrôles, pointant les défaillances des personnes et des familles (qu'elles soient réelles ou seulement présumées), et renvoyant un sentiment de culpabilité sur leur propre responsabilité de leurs difficultés, accentuant ainsi leur perte de confiance envers elles-mêmes comme envers les institutions ;

La conséquence la plus dramatique de ces manifestations de la défiance administrative est le **non-recours** par le citoyen à des prestations auxquelles il peut prétendre.

Quel que soit le regard que l'on porte sur ces pratiques, et quel que soit le motif sous lequel elles sont le plus souvent dénoncées, il apparaît que la racine est fondamentalement le phénomène de défiance inversée.

On doit néanmoins se garder d'attribuer à la défiance des difficultés matérielles comme l'accès des locaux, les horaires des guichets, la fracture numérique, etc.

2.1.4. La défiance ajoutée des agents

Elle existe bien sûr. Par exemple le rapport du médiateur de l'éducation nationale de 2016 cite (p. 74) : La mère d'un candidat saisit le médiateur : *Je me suis déplacée à la MDPH (maison départementale des personnes handicapées) pour leur exposer les besoins de mon fils en termes d'aménagement des examens du baccalauréat professionnel Commerce. La personne à l'accueil m'a simplement donné un courrier destiné aux directeurs des établissements de formation et m'a confirmé fermement qu'elle ne pouvait pas suivre ce dossier. Normalement, la MDPH a pour vocation de simplifier les démarches [...].* On ne s'étendra pas sur ce genre de cas, d'autant plus qu'il est souvent difficile de faire la part entre la défiance inversée caractérisée et une simple mauvaise volonté.

2.1.5. L'impact de la défiance de l'administration sur le "non-recours" aux droits

Le non-recours aux droits des plus pauvres et des exclus sociaux est une question qui a émergé en France depuis une vingtaine d'années, en rapport avec les enjeux d'évaluation des politiques publiques. Dans un récent article de sociologie⁵⁸, l'auteur rappelle que par exemple le taux de non-recours au RSA (les trois types confondus) s'est élevé à 50 % en 2011. Il indique deux raisons majeures – dans l'esprit des acteurs centraux des politiques sociales – du non-recours en général : la méconnaissance de l' "offre", et le manque d'envie des destinataires de l'offre, même les plus précaires.

On peut noter que ces raisons ignorent complètement le découragement qui s'empare du demandeur devant la défiance de l'administration lors de ses démarches. Il est vrai que d'autres études⁵⁹, parlent de « démarches fastidieuses » et notent que plusieurs candidats à la présidentielle avaient inclus dans leur programme la lutte contre le non-accès aux droits par la « simplification du recours aux prestations et la promotion de l'accès aux droits. »

Il faudrait ajouter à ces propositions les actions pour réduire la méfiance inversée, raison aussi méconnue que pourtant évidente.

2.1.6. Trop d'informatique et d'automatisation peut nuire

Les effets négatifs de la dématérialisation

La dématérialisation avance à grands pas. Déjà très présente, elle est préconisée – de façon peut-être imprudente (précaution et suivi insuffisants) – par la loi sur le droit à l'erreur (voir plus loin section III.3). Utilisée par exemple pour les justificatifs de domicile (voir également plus loin section II.8), elle peut représenter selon les cas une facilité ou au contraire une contrainte supplémentaire pour le public en difficulté avec le monde numérique.

À la section III.1, on lira que le rapport du défenseur des droits évoque un *recul de l'accueil* dans les services publics à l'ère de la *dématérialisation* générale et accélérée.

Certains vont plus loin comme *Valeurs mutualistes* ⁶⁰ qui met en garde : « *La transformation digitale de la société est une lame de fond porteuse de nouvelles formes d'exclusion. À l'heure de la dématérialisation progressive de tous les services, publics comme privés, accompagner les personnes dans leurs usages numériques, condition sine qua non de l'exercice de leurs droits et de leur citoyenneté, se fait plus que jamais nécessaire* », et cite une étude de France Stratégie qui estime que 28 % de la population française est éloignée du numérique, "non-internautes" ou "internautes distants".

La mise en œuvre de la dématérialisation, dont il faudrait d'ailleurs vérifier que la généralisation sert autant les usagers que l'administration, s'effectue actuellement avec des mesures d'accompagnement insuffisantes destinée à protéger les "non-internautes" et "mal-internautes"

⁵⁸ Philippe Warin, *Le non-recours aux droits*, SociologieS, mis en ligne le 15 novembre 2012 : <http://journals.openedition.org/sociologies/4103>.

⁵⁹ voir par exemple https://www.liberation.fr/politiques/2017/01/10/lutte-contre-le-non-recours-aux-aides-sociales-que-proposent-les-candidats_1540139.

⁶⁰ Katia Vilarasau, *Illectrionisme, la nouvelle exclusion sociale*, Valeurs mutualistes (groupe MGEN) n° 313, septembre 2018, p. 7-13.

contre une aggravation de leur exclusion sociale.

Un dysfonctionnement inquiétant : l'abus des automates

Il ne s'agit ici, ni des "automates d'appel" (démarchage téléphonique), pratique réglementée notamment par l'obligation d'une déclaration auprès de la CNIL⁶¹, ni des automates matériels (paiements, dépôts de chèques, etc.), mais des "automates répondeurs" qui remplacent les opératrices (humains) dans divers services téléphoniques (renseignements, réclamations, suivi de contrats et facturation, etc.) : « si vous souhaitez lire ce paragraphe, tapez 1 ; si vous souhaitez passer au paragraphe suivant, tapez 2 ; etc. »

On pourrait dire beaucoup de choses sur la mauvaise ergonomie, le fonctionnement absurde et contre-productif de certains automates, et étudier les causes du remplacement de personnels par des automates – la diminution des coûts en est une, mais ce n'est pas la seule...

Mais on peut surtout dire ici que **le remplacement comme interlocuteur d'un être humain par un automate accroît considérablement la défiance** – pour une raison simple et évidente : il n'y a plus de possibilité de s'expliquer, il n'y a plus de possibilité de dialogue.

2.2. La défiance inversée institutionnelle

2.2.1. Les contrôles « au faciès »

Un volet important de la défiance de l'administration de l'État envers ses administrés est constitué par les contrôles « au faciès ». Volet tellement important par ses conséquences désastreuses sur la vie de la nation qu'elle mérite une section spécifique de ce rapport.

On rappelle tout d'abord qu'il n'est pas question ici de dénoncer des *individus* mais de lutter contre des *pratiques*. Mais c'est bien de cela dont il s'agit. Car les agents de la force publique effectuent ces contrôles conformément aux instructions (ou absence d'instructions) qu'ils ont (ou non) reçues, et de façon conditionnée par la formation qui leur a été délivrée. La responsabilité de l'institution qui n'assure pas l'effectivité du respect des consignes, est évidemment entière, tandis que celle des exécutants porte sur les cas de "bavures", toujours trop nombreuses.

Il faut enfin affirmer très clairement que **le "moteur" de ces contrôles est la défiance discriminatoire** envers des catégories de la population. Comme on ne peut pas imaginer que les instructions venues d' "en haut" visent le harcèlement ou la vexation, il ne reste que la défiance.

Nous nous appuyerons sur deux sources différentes, l'une journalistique, l'autre institutionnelle.

Une étude effectuée en 2013 à Paris et rapportée par la journaliste Anne-Laure Filhol du Figaro⁶² décrypte les contrôles d'identité « au faciès ». Cette étude a été effectuée sur 5 emplacements parisiens (Gare du Nord et Châtelet) : couleur de peau, mais aussi tenue vestimentaire, sexe et âge sont déterminants, selon les cas facteurs "protecteurs" ou "aggravants" :

- Un jeune se fait contrôler 3,6 fois plus qu'une personne âgée
- Les Maghrébins le sont 13,3 fois plus que les Blancs

⁶¹ Commission nationale informatique et libertés.

⁶² http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/01/24/01016-20130124ARTFIG00725-une-etude-decrypte-les-contrôles-au-faciès-a-paris.php?redirect_premium#figp-author. Publié le 24/01/2013 à 19 h 51 | Mis à jour le 25/01/2013 à 17 h 27.

- Avoir un sac réduit cette possibilité
- Une tenue « jeune » multiplie l'occurrence des contrôles par 5,3
- 9 fois sur 10, le contrôle concerne un homme plutôt qu'une femme

Selon une enquête publiée par *le défenseur des droits* le 20.1.2017, les contrôles se concentrent sur une toute petite partie des Français (16 % ont été contrôlés dans les cinq dernières années), en particulier sur les jeunes (40 % des 18-24 ans ont été contrôlés) et sur ceux « *perçus comme noirs, arabes/maghrébins* » : 80 % d'entre eux ont déjà été contrôlés.

Le Conseil constitutionnel, lors d'une décision QPC du 24.1.2017, a jugé que les dispositions contestées qui prévoient la possibilité pour le procureur de la République d'autoriser par réquisitions des contrôles d'identité en vue de la recherche et de la poursuite d'infractions qu'il précise, dans un périmètre et pendant une période déterminés ne vont pas à l'encontre des principes fondamentaux de liberté individuelle et d'égalité devant la loi. Il met toutefois en garde contre les contrôles discriminatoires.

Il précise que si la police est autorisée à contrôler les titres de séjour, cela ne peut se faire qu'« *en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination* ». « *Il revient à l'autorité judiciaire de contrôler la légalité des contrôles d'identité pratiqués, en censurant et en réprimant les illégalités et en réparant leurs conséquences dommageables.* » Cette décision est donc importante car elle reconnaît implicitement que la pratique des procureurs de la République requérant ces contrôles n'est pas conforme à la loi,

« *Une comptabilisation, une cartographie et une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs* » sont demandées⁶³.

Un article de 10 pages de la revue *Pour la Science*⁶⁴ (revue scientifique de renom, partagé avec *La Recherche*, en matière de vulgarisation scientifique en France) donne une conclusion brutale à cette section. Rédigé par un sociologue directeur de recherche au CNRS et membre du laboratoire de sciences sociales de Science-Po Grenoble, cet article commence par décrire la lente montée en puissance mondiale d'une méthodologie efficace sur ce genre de sujet. Puis il présente les résultats des études les plus récentes sur ***les contrôles de police en France***, en résumé :

- **la proportion de personnes contrôlées dans les différentes villes de France est plus importante dans les minorités ethniques que dans la majorité ;**
- **le taux de détection de délits est faible ;**
- **les contrôles supplémentaires ne réduisent pas significativement la fréquence des "délits de rue" ;**
- **ils sapent la confiance dans la police.**

Le dernier paragraphe de l'article s'intitule « *Le mystère de la préférence française pour le contrôle* » et nous en extrayons cette citation percutante : « *Les politiques de contrôle fréquent [...] sont souvent discriminatoires, elles augmentent la méfiance et créent un sentiment d'injustice, de dévalorisation de la loi. Enfin, elles coûtent très cher et consomment les moyens humains de la police.* »

⁶³ *La Croix*, 25.1.2017

⁶⁴ « *Des contrôles de police contreproductifs* », *Pour la Science*, n° 492, octobre 2018, p. 56-65.

Parce qu'ils sont discriminatoires, qu'ils engendrent un sentiment d'injustice et, de surcroît, d'une efficacité douteuse, **les contrôles « au faciès » ne sont pas dignes de notre pays.**

2.2.2. La panoplie des contrôles administratifs renforcés vis-à-vis des personnes en situation de handicap

On peut lire sur "<http://www.nordnet.fr/infos/sante/handicap-simplifier-les-aides-pour-restaurer-la-confiance-rapport/urn.newsml.afp.com.20180528.doc.15c39v>" : « *Il faut "mettre fin à la défiance de l'administration vis-à-vis des personnes en situation de handicap, qui doivent justifier de leur handicap tous les deux ou trois ans, c'est inadmissible", a poursuivi M. Taquet* »

Il existe des situations, tout particulièrement dans la gestion du chômage, où des changements de procédure donnent lieu à un renforcement des contrôles. L'usager s'en rend bien sûr compte. Il le vit toujours très mal. Il arrive que le renforcement des contrôles ait pour but l'amélioration du traitement des situations. Mais l'administration devrait – doit – alors expliquer le "pourquoi" du renforcement des contrôles, déployer les plus grands efforts pédagogiques pour convaincre les usagers. Le fait-elle ?

Les contrôles (niveau de ressources, résidence, nature du handicap, etc.) sont bien sûr nécessaires en raison du développement de la fraude sociale. Mais leurs modalités sont à voir, et parfois à revoir. À commencer par la liste des contrôles et des justificatifs demandés. Sont-ils tous pertinents ? Cette question est d'ailleurs abordée dans la loi sur le droit à l'erreur pour les justificatifs de domicile. De nombreuses questions tournent autour de **la dématérialisation** (voir supra section II. 6), qui peut représenter selon les cas une facilité ou au contraire une contrainte supplémentaire pour le public en difficulté avec le monde numérique. Dans le cas de droits sociaux de longue durée, la périodicité du contrôle se discute : tous les ans, tous les 3 ans, tous les 5 ans ? Et bien sûr la question qui est trop rarement posée : modalité justifiée, ou méfiance abusive ?

2.2.3. Erreurs de l'administration et gestion des réclamations

La recherche des abus et de la fraude est, nous l'avons dit, légitime, mais il est essentiel de **renverser la présomption** : l'usager doit être présumé en règle – s'il ne l'est pas, il doit bénéficier du droit à l'erreur – et dans tous les cas il doit bénéficier d'un **accompagnement** qui privilégie la bienveillance et la compréhension de ses difficultés.

L'excès de défiance (de zèle ?) donne parfois lieu à des erreurs de la part de l'administration et ne fait pas toujours l'objet de suivi adéquat, renforçant de nouveau la défiance. Le rapport de Pôle emploi médiation 2017⁶⁵ (p. 49 « Reconnaître et assumer ses erreurs ») est une évolution culturelle importante et difficile que Pôle emploi se déclare prêt à initier. Des instructions claires seront nécessaires pour faire accepter cette posture nouvelle qui doit être accompagnée de la reconnaissance du fait que l'erreur est inévitable, qu'elle est un risque intrinsèque du travail qui n'appelle ni réprimande ni sanction.

Par ailleurs les pratiques discriminatoires implicites de certaines procédures administratives sont parfois aggravées par les pratiques discriminatoires ajoutées de certains agents

⁶⁵ <http://pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/Me%CC%81diateurNational-RA2017.pdf>.

2.2.4. Une prudence justifiée mais une défiance insupportable

L'administration est confrontée aux incompétences, erreurs involontaires et fraudes des usagers, et il est bien normal qu'elle cherche à s'en prémunir. Les réactions apparemment négatives de l'administration peuvent être classées en trois catégories :

- les mesures de prudence justifiées ;
- les défiances qui pourraient être évitées en améliorant le fonctionnement interne de l'administration ;
- les défiances injustifiées et injustifiables (sans compter les volontés délibérées de nuire,).

Le rapport de Pôle emploi médiation cité à la section II.9 précédente évoque la possibilité de suspension de procédures de recouvrement le temps du recours, signale la nécessité de modification des courriers-type (p. 52 « Décrit au paragraphe 4.2.2, l'actuel courrier-type de refus de prise en charge d'une formation est un défi à la compréhension. Il se focalise sur la nécessité de notifier, sans jamais expliquer ni motiver le refus. »), et donne (p. 58) une liste impressionnante de préconisations pour les radiations qui traque la méfiance sans fondement réel.

Mais, et c'est très important de le souligner, il ne faut pas succomber à la paranoïa, et ne pas contribuer à une entreprise de diabolisation des administrations – cela ne profiterait à personne. Et bien entendu (même si les exemples cités sont souvent particularisés), il n'est pas question de signaler des personnes fautives, mais de pointer des comportements systémiques au-delà des situations de personnes.

III – Rétablir la confiance

3.1. des réponses institutionnelles

3.1.1. Que dit le défenseur des droits dans son rapport annuel ?

Le Défenseur des droits exerce son action dans cinq domaines de compétence :

- La défense des droits des usagers des services publics
- La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant
- La lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité
- Le respect de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité
- L'orientation et la protection des lanceurs d'alerte

Sont donc concernés pour nous les domaines 1, 3 et 4.

Dans son rapport annuel d'activité 2017, le Défenseur des droits⁶⁶ donne une statistique très instructive sur la typologie des *atteintes aux droits* :

- 81,2% des atteintes sont liées à la relation avec les usagers, dont « Absence d'écoute et de prise

⁶⁶ Jacques Toubon.

en considération des arguments » : 39,8% et « Absence de réponse » : 14,5% ; parmi ces atteintes, 17,5 % sont liées à la réglementation.

Le rapport évoque un *recul de l'accueil* dans les services publics à l'ère de la *dématérialisation* générale et accélérée (cf. par exemple les difficultés créées par l'exécution du Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG), lancé en juin 2015, qui prévoyait la mise en place progressive de télé-procédures et la création de Centres d'Expertise et de Ressources des Titres (CERT) chargés de traiter plus rapidement les demandes et de lutter plus efficacement contre les fraudes.)

Toujours à propos de la dématérialisation, le rapport insiste sur l'accroissement du rôle de la médiation.

Enfin, le Défenseur des droits rappelle que le respect des droits dans la vie quotidienne inclut une vigilance accrue aux droits des personnes les plus fragiles. Il faut rétablir le dialogue, réduire les délais de traitement, améliorer l'accueil, éviter les ruptures de droit, favoriser le droit à un recours effectif des personnes détenues. Nous devons nous sentir concernés par l'injonction du Défenseur des droits qui réclame une amélioration du traitement des étrangers en France.

3.1.2. Le droit à l'erreur : présentation de la loi

Une loi pour un État au service d'une société de confiance

Cette loi n° 2018-727 a été votée le 31 juillet 2018 et publiée au JORF du 10 août 2018.

Elle s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de moderniser l'action des services publics. Elle comporte deux piliers : **faire confiance** et **faire simple**, et s'adresse à tous les usagers – particuliers ou entreprises – dans leurs relations quotidiennes avec les administrations. Elle repose sur un *a priori* de bonne foi : la charge de la preuve est inversée, **il revient à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'usager**.

C'est **la possibilité pour chaque Français de se tromper dans ses déclarations à l'administration sans risquer une sanction dès le premier manquement**. Chacun doit pouvoir rectifier – spontanément ou au cours d'un contrôle – lorsque son erreur est commise de bonne foi.

Elle n'est en aucun cas une licence à l'erreur : elle ne s'applique pas aux récidivistes ni aux fraudeurs, ne permet aucun retard ni d'omissions.

Cette loi a été fabriquée selon le concept récent de la "méthodologie de la transformation", en mobilisant tous les ministères et des parlementaires engagés partageant les remontées du terrain⁶⁷. Elle s'inspire des *bonnes pratiques* étrangères : Pays-Bas par exemple pour la relation de confiance qui existe entre les entreprises et l'administration fiscale, Grande-Bretagne qui applique le principe de la suppression de deux anciennes normes pour une norme créée, Allemagne pour la lutte contre la sur-transposition des normes européennes. Elle se veut audacieuse grâce à l'*expérimentation* (permise depuis 2003 mais peu dans les habitudes de la culture administrative et politique française) qui permettra de s'assurer que les actions de simplification engagées sont réellement efficaces et n'ont pas d'effet contre-productif alourdissant les réglementations existantes.

⁶⁷ et bénéficiant du travail et des consultations de Thierry Tuot, "personnalité qualifiée".

Le gouvernement mobilisera une partie des 1,5 milliard d'euros prévus dans le Grand Plan d'investissement pour la formation des agents et de leurs managers pour accompagner ce changement. Enfin, un "service après vote" est prévu pour assurer un suivi de l'application de la loi.

3.1.3. Le droit à l'erreur : l'impact espéré de la loi pour la diminution de la défiance

Le droit à l'erreur est une attente forte des usagers. Mais c'est aussi une attente des agents publics partout dans les territoires, soucieux de se consacrer pleinement au cœur de leur action : accompagner chaque usager dans son quotidien.

Le droit à l'erreur implique un changement de logique profond dans la relation qui lie l'administration et les citoyens, autour d'une valeur clef : la confiance. Cette évolution est tout autant un changement de pratiques qu'un changement de philosophie juridique.

Pour les particuliers, des expérimentations sont prévues, notamment pour instaurer un référent unique, et pour revoir les horaires d'ouverture des administrations afin de correspondre à la réalité de la vie des usagers.

Pour les entreprises, cette loi devrait favoriser une relation de meilleure confiance avec les professionnels. Citons en exemple trois des mesures instaurées :

- un "droit au contrôle" (une entreprise peut demander à une administration de la contrôler pour s'assurer qu'elle est en conformité et d'en rendre les conclusions opposables, à la manière d'un rescrit⁶⁸),
- l'avertissement avant la sanction par l'inspection du travail, lorsqu'il n'y a pas d'intention frauduleuse,
- la généralisation de la médiation dans les URSSAF (à la suite d'une expérimentation réussie en Île-de-France), qui permettra pour les 2 millions d'employeurs concernés de régler rapidement des difficultés à l'amiable et d'éviter un contentieux.

Enfin, cette loi prévoit d'alléger le poids des normes : avec la fin des sur-transpositions du droit européen dans le droit français, l'allègement des démarches du quotidien, un effort important de dématérialisation, un renforcement de la souplesse et du sur-mesure.

La loi du 31 juillet 2018 sur le droit à l'erreur ne peut avoir que des effets positifs, d'une part protéger le citoyen ou l'entreprise contre une méfiance de principe, aujourd'hui enfin considérée comme abusive, de l'administration, d'autre part contribuer à modifier les habitudes d'une culture administrative suspicieuse et faire ainsi reculer, en pratique comme dans les esprits, la défiance inversée.

⁶⁸ acte administratif écrit donné par une autorité dans son domaine de compétence propre, qui fournit une réponse à une question écrite, posée par une personne (physique ou morale), et détaillant le contexte et les conditions précises du problème évoqué.

3.2. des initiatives

3.2.1. Renforcer l'analyse des phénomènes discriminatoires

Les textes fondateurs et la réalité

Le premier texte fondamental est la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789, dont l'article 6 affirme que : « *Tous les citoyens (...) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

L'autre texte très important est la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par les 58 États qui composaient alors l'Assemblée générale de l'ONU. Elle déclare dans l'article 1 : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.* »

Il est clair qu'entre les intentions d'alors et la réalité du moment présent, il y a un fossé que l'on peine à combler. Dans son dernier livre « *La loi naturelle et les droits de l'homme* » (PUF, 2018) Pierre Manent parle de l'importance prise par les droits individuels au détriment de l'idée du bien commun. Cela ne permet plus au citoyen de croire à l'utilité d'agir pour la cause commune et ceci est valable partout en Europe.

Cette situation crée un climat d'insécurité, la défiance s'insinue partout et l'inquiétude grandit devant l'augmentation de la méfiance non seulement des citoyens vis à vis de l'administration publique et les services publics **mais aussi de l'administration vis-à-vis du public. L'Etat, inefficace, ne semble pas en mesure de tenir ses promesses.**

Lutter contre le racisme et les discriminations

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), en sa qualité de Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, remet chaque année au Gouvernement un rapport qui dresse un état des lieux du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France, ainsi que des moyens de lutte mis en œuvre par les institutions de la République et la société civile. Ce rapport⁶⁹ note que l'année 2017 est marquée par une stabilisation de l'indice de tolérance et confirme la tendance à la baisse globale des actes racistes ayant fait l'objet d'un signalement (même si apprécier l'ampleur de la sous-déclaration reste difficile). Après une étude très détaillée, la CNCDH formule douze recommandations visant à mieux connaître, comprendre et combattre toutes les formes de racisme. Nous en rapportons ici celles qui sont le plus en relation avec la défiance inversée :

- former tous les agents exerçant une mission de service public à la lutte contre le racisme et les discriminations,
- désigner, au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie, un enquêteur référent chargé de la lutte contre le racisme et les discriminations pour professionnaliser l'accueil des

⁶⁹ http://www.cncdh.fr/sites/default/files/essentiels_du_rapport_racisme_2017_-_pour_impression_ok_1.pdf. Voir aussi l'article dans *Le Monde* du 22.03.18.

victimes et la réception des plaintes,

- mettre en œuvre, de la part du ministère de l'Éducation nationale, les recommandations formulées dans son rapport 2016, notamment accroître les efforts d'éducation aux médias et promouvoir un apprentissage plus actif de la citoyenneté
- encadrer davantage les pratiques de contrôle par la mise en place, par les autorités investies d'un pouvoir hiérarchique, d'un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie.

Ces orientations restent d'actualité et le Pacte civique les reprend à son compte.

3.2.2. Déconstruire les stéréotypes

Stéréotypes et discriminations

L'impact des stéréotypes et des préjugés sur la construction des phénomènes discriminatoires est déterminant. La production de nouvelles études pour mieux comprendre cet impact est nécessaire. On trouvera une sorte d'état des lieux dans une contribution du Défenseur des Droits sur la *déconstruction des stéréotypes et préjugés*⁷⁰ :

- Une revue de littérature sur « la place des stéréotypes et des discriminations dans les manuels scolaires » a souligné que la sensibilisation faite sur les discriminations dans les manuels d'instruction civique n'établissait pas assez clairement le lien entre les stéréotypes et la discrimination. D'autre part, la discrimination n'était pas toujours présentée comme un délit grave et pénalement puni.
- Une étude sur « l'orientation scolaire selon le sexe » a montré que depuis une vingtaine d'années, les politiques d'éducation et de recherche ont été principalement axées sur les problèmes d'orientation des filles, notamment leur moindre orientation vers les filières scientifiques et techniques plus valorisées, sans s'interroger sur l'absence des garçons dans les filières dites « féminines » comme les filières littéraires/santé/social.
- Une étude sur « l'orientation scolaire selon l'origine » a élaboré une réflexion sur les conditions nécessaires pour encourager de nouvelles pratiques et des fonctionnements novateurs de l'institution scolaire en matière d'orientation.

L'action du Défenseur des droits : un exemple et modèle

Une contribution réalisée par le Défenseur des droits à l'attention des administrations territoriales examine la situation des personnes qui peuvent subir des discriminations fondées sur des stéréotypes pour *l'accès au logement* : couples homosexuels, personnes handicapées, familles monoparentales, descendants d'immigrés... Plusieurs enquêtes, effectuées par la HALDE (dont le Défenseur des droits a pris la suite) sous forme de « testing », ont fait apparaître que les personnes au patronyme à consonance africaine ou maghrébine, ainsi que les familles monoparentales, rencontrent des difficultés sérieuses à obtenir un rendez-vous pour la visite d'un appartement. Les comportements discriminatoires (refuser l'accès à un service ou un bien, ne pas embaucher, etc.) sont une application concrète d'un ou plusieurs stéréotypes. L'une des missions

⁷⁰ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_fic_stereotypes_prejuges.pdf.

du Défenseur des droits consiste à *repérer et déconstruire ces stéréotypes afin d'assurer l'égalité de traitement et de chances pour tous. Déconstruire les stéréotypes suppose trois actions :*

- prendre conscience que chacun en est porteur,
- désactiver le lien entre les stéréotypes et les comportements,
- proposer des bonnes pratiques visant à une prévention des discriminations.

L'action du défenseur des droits : initiatives

Le Défenseur des droits met en œuvre de nombreuses initiatives afin de déconstruire les stéréotypes en amont des comportements discriminatoires qu'ils peuvent entraîner, que ce soit dans l'éducation, l'emploi ou les autres champs de la vie sociale. Cela se traduit notamment par :

- ✓ • **Des modules de formation à distance** à l'intention du grand public, des acteurs de l'éducation, et des employeurs, ayant pour but de lutter contre les préjugés dans les différents domaines concernés ;
- ✓ • **Le groupe de travail sur la prévention des discriminations** liées à l'orientation sexuelle en milieu scolaire a travaillé à expérimenter et documenter des modules de formation des personnels de l'éducation, à la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- ✓ • Une expérimentation dans **des sessions de formation** des outils efficaces de réduction des stéréotypes et préjugés : un module sur leur prévention pour débiter chacune des sessions de formation à distance, une séquence introductive construite à partir du film canadien « *La leçon de discrimination* », et des fiches pédagogiques sur la définition des mécanismes et la prévention des stéréotypes et préjugés.

3.2.3. Le rôle de l'État

La formation

Un des piliers essentiels pour lutter contre la défiance des fonctionnaires publics à l'égard des citoyens est la formation.

Cette formation doit permettre de comprendre les problématiques auxquelles les citoyens sont confrontés et d'identifier les mécanismes spontanés de la défiance. Des modules de formation devraient être développés et inclure plusieurs dimensions. L'étude du Défenseur des Droits sur la *déconstruction des stéréotypes et préjugés*, mentionnée dans la section précédente présente, parmi ses initiatives, **des initiatives intéressantes**.

Le renforcement de la capacité humaine des fonctionnaires à expliquer les changements aux usagers est fondamental pour instaurer et renforcer le climat de confiance entre les parties. L'organisation d'échanges de bonnes pratiques avec les collègues contribue également à la formation.

Il faut spécifiquement **former les fonctionnaires à la relation**, en vertu du principe "pas de prestation sans relation" (proposition inspirée de la Déclaration "Associations nos savoirs" dont le Pacte civique est signataire)

Il faut développer des guides à l'intention des fonctionnaires et des institutions, comme par exemple le guide *Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale*

La place de l'Éducation nationale

L'Éducation nationale a un rôle à jouer dans les formations, tant vis-à-vis des élèves des écoles, collèges et lycées, que vis-à-vis des administrations et entreprises qui ont recours à sa compétence éducative.

Mais elle doit aussi se préoccuper de faire reculer la défiance inversée dont font preuve, à

l'occasion, aussi bien son administration que son corps enseignant envers les élèves. En particulier la réflexion sur la pédagogie (enseignement et notation/contrôle) doit intégrer la dimension "méfiance a priori" qui détériore parfois (trop souvent ?) la relation maître-élève.

La modernisation de l'État et la culture de la transparence

Transparence et communication devraient être les véritables leviers de la modernisation.

Tout cela n'est pas nouveau et on ne peut que regretter la lenteur de l'évolution. En 2010, François Cornut-Gentille, député de Haute-Marne, parlementaire en mission auprès d'Eric Woerth, Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a publié un rapport très complet qui disait entre autres que la culture du résultat reste peu développée dans l'administration et le faible niveau de qualité de service est éloquent. Et de conclure : « *La modernisation (de l'Etat), qui aurait pu constituer un objectif exaltant pour des fonctionnaires aimant leur métier, passionnément attachés aux valeurs du service public, la modernisation a été vécue comme une menace, la réforme comme un sacrifice, comme l'expiation de fautes qu'aucun d'entre eux n'avait pourtant le sentiment d'avoir commises.* »

Par ailleurs, la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a créé **une plate-forme interministérielle qui publie** à partir du 20/12/18 **les résultats d'enquêtes de satisfaction sur la qualité du service public**, par administration et par territoire. L'instrument d'évaluation est encore imparfait mais l'on peut néanmoins retenir des premiers résultats publiés que les moyennes nationales peuvent cacher une satisfaction des usagers extrêmement contrastée selon les administrations et les territoires.

On notera sur ce sujet que les études de l'Institut Delouvrier⁷¹ (association qui s'est donnée pour principale mission de contribuer à la redéfinition et au renouvellement de l'action publique) montrent, année après année, que le fossé s'est creusé entre l'appréciation générale que les Français portent sur l'administration et le jugement qu'ils expriment quand ils ont eu affaire à elle. Cet écart représente actuellement trente points (41 % contre 71 %). Ce résultat souligne toute **la différence entre une opinion peu flatteuse, "générale" et a priori, et une opinion forgée sur la base d'une expérience concrète.**

Ces moyennes cachent cependant une diversité et des contrastes.

Un exemple : seuls 40 % des adhérents de la MSA Bourgogne perçoivent leur pension de retraite dans le mois qui suit leur départ. « *Des chiffres peu reluisants, mais, au moins, les services jouent le jeu* », relativise-t-on à la DITP.

A la Préfecture de police de Paris, on répond plus vite aux courriels à Paris (88 % de réponses en moins de cinq jours) qu'en Seine-Saint-Denis (56 %).

Autres exemples, le taux de satisfaction vis-à-vis de l'accueil dans les gendarmeries du Grand-Est n'est que de 66 % ; celui à l'issue d'une demande de rendez-vous n'est que de 55 % dans certains centres des impôts de Touraine.

Il est important de montrer les marges de progrès qui existent.

⁷¹ <http://www.delouvrier.org/>

3.2.4. Développer la médiation

Des concepts et des mécanismes généraux

Entre les institutions et administrations, et les usagers, un partenaire a été trop ignoré dans cette étude : les associations d'usagers et de citoyens, qui peuvent intervenir notamment dans des actions de médiation (même si elles n'ont pas l'impartialité exigée des médiateurs stricto sensu).

La notion de contrat *invisible* (parfois appelé *symbolique*) – qui n'a pas ici exactement le même sens qu'à l'intérieur des entreprises – est toujours lié à la confiance (certains l'appellent même « la boîte noire de la confiance ») mais les spécialistes pensent qu'il y a tout intérêt à l'explicitier.

Il faut systématiser le développement des mécanismes visant à détecter et à corriger les erreurs des administrations. C'est un domaine où la médiation pourrait être particulièrement efficace.

En mettant sur un pied d'égalité, en présence d'un tiers, le représentant de l'administration et le citoyen, elle pourra permettre de prévenir la plupart des conflits. Les expériences en la matière menées dans le milieu éducatif avec le soutien de la Justice sont très positives. Son importance pour l'amélioration de la confiance nous paraît de même niveau que le droit à l'erreur et elle doit donc représenter une véritable incitation. Nous recommandons fermement la formation des agents de la fonction publique à sa pratique.

3.2.5. Mettre en place des initiatives visant la promotion des droits et l'égalité

Ceci passe par l'animation de groupes de travail visant à identifier les meilleures pratiques. Un exemple intéressant est donné par la Charte Relations fournisseur Responsables, animée par Pierre Pélouzet, médiateur des entreprises⁷². Sa mission est de favoriser l'équilibre des relations clients / fournisseurs, ainsi que l'émergence d'écosystèmes économiques collaboratifs et performants sur le territoire national, favorables à la croissance et à la compétitivité de toutes les entreprises.

IV- Conclusion

Quels remèdes apporter à toutes ces situations de défiance ?

Travailler la prise de conscience

De façon générale – et l'on peut penser aux événements sociaux en cours en cette fin d'année 2018 – il faut pointer une cause qui n'a pas encore été signalée ici : **il y a une défiance instinctive et croissante vis-à-vis de tous les pouvoirs que souvent on connaît mal et qui pour cela peuvent susciter la crainte** parce qu'on les ressent comme méprisants, éloignés ou oppresseurs. Se met alors peu à peu en place le cercle vicieux du ressentiment, de l'indignation,

⁷² Le Médiateur des entreprises est un service national placé auprès du ministre de l'Économie, venant en aide à toute entreprise, organisation publique ou privée qui rencontre des difficultés dans ses relations commerciales avec un partenaire. Créé en janvier 2016, il assure les fonctions précédemment exercées par le médiateur des relations interentreprises et par le médiateur des marchés publics

de la haine et de la violence. Il faut impérativement sortir de ce cercle infernal.

*Dans les situations particulières, il y a un travail de diagnostic à faire. **Détecter les situations de défiance inversée et convaincre les acteurs.*** Identifier les comportements de défiance, identifier dans les processus les étapes qui créent ou amplifient la défiance. Il faut pour cela observer le fonctionnement des "administrations/accueils", élaborer des enquêtes de satisfaction (qui ne seront dépouillées et suivies d'effets que si elles sont simples et restreintes à l'essentiel).

Après le diagnostic, le travail de persuasion. Sensibiliser les fonctionnaires, plus généralement ouvrir les yeux des acteurs des administrations/accueils sur le problème, leur expliquer – sans pour autant les blâmer – que modifier tel ou tel de leurs comportements peut améliorer la situation (sans se dissimuler qu'il faudra aussi des changements structurels).

Développer les actions concrètes de terrain

- Il faut **améliorer le traitement des erreurs et des dysfonctionnements**. On constate généralement une réticence extrême, qui peut aller jusqu'au déni, à écouter le signalement des erreurs et dysfonctionnements. Les raisons sont très humaines, mais elles sont. Il faut pourtant accepter de reconnaître erreurs et dysfonctionnements, c'est indispensable pour les corriger, et *in fine* pour faire reculer la défiance inversée. On peut s'inspirer des expériences d'autres pays (le Canada par exemple), étudier les "cercles qualité" de certaines entreprises, utiliser des pratiques de médiation...

- Il faut **améliorer la compréhension des textes**. On trouvera un bon exemple dans la pratique de Wikipédia en anglais, qui possède un comité de contributeurs (*random page patrol*) qui examine notamment la compréhension des textes. Il est facile de s'inspirer de cette pratique pour réduire la fracture entre les institutions et les citoyens.

Un autre exemple pour la réduction de cette fracture est celui de Pôle emploi, qui désormais utilise les outils de communication créés pour les personnes ayant des déficiences pour ajuster son vocabulaire afin que celui-ci soit compréhensible pour tous.

- Il faut **défendre la proactivité** en termes de service et d'information auprès du public. La "proactivité" désigne la capacité des personnes à prendre en main les responsabilités de leur vie, plutôt que de rester dépendantes des circonstances ou des personnes extérieures. Mais prendre en mains les responsabilités de sa vie nécessite de disposer d'une information convenable. Aujourd'hui l'utilisateur n'a aucune ou peu d'information s'il ne la recherche pas lui-même. Par surcroît, l'information accessible est parfois arbitrairement limitée sous le prétexte du respect des libertés. Tandis qu'en sens inverse le développement de l'intelligence artificielle pourrait offrir aux institutions la possibilité de fournir à leurs usagers une information abondante et pertinente.

Mais bien sûr, pour que cela ne reste pas un vœu pieux et devienne une action, il faut, administration par administration et institution par institution, repérer leurs manques d'information et agir auprès de leurs responsables pour améliorer la situation.

- Il faut **étendre les missions du Défenseur des droits à la médiation inter institutionnelle**. Jusqu'à présent, les questions inter institutionnelles sont hors de son champ de compétence. Dans une partie des blocages des usagers pourtant, le problème est directement provoqué, ou amplifié, par l'intervention simultanée de plusieurs institutions. Si le Défenseur des droits est dépourvu de pouvoir sur la question comment peut-on imaginer que l'utilisateur puisse accéder à ses droits ? L'extension n'aurait pas de surcroît puisque la médiation existe, c'est juste une intégration de situations exclues actuellement de son champ de compétence.

- Ce rapport a déjà évoqué (dans la section III.5 notamment) les actions de formation. **Ces actions de formation doivent être renforcées, à deux niveaux**. Le premier est simplement celui de l'Éducation nationale : les jeunes doivent être sensibilisés aux questions de discrimination et de défiance dès l'école. L'enseignement doit inclure une pratique de terrain, et nous tenons à mentionner ici les expériences de communication non violente et de *médiation* par les jeunes eux-mêmes, expériences dont on regrettera qu'elles restent trop limitées.

Quant au deuxième niveau, c'est celui de la formation des personnels, qui doit être inlassablement préparée, dispensée, évaluée, continuée.

- Il faut impérativement **contrôler l'utilisation et la bonne exécution des mesures légales**. On pense ici surtout au **suivi de la mise en œuvre du droit à l'erreur**, car trop souvent en France le droit voté n'est pas ou insuffisamment appliqué. Compte tenu de l'importance de cette loi pour

les citoyens et l'État, il est important de suivre et communiquer sur sa mise en œuvre.

Réunifier la société française...

Nous avons déjà cité (section I.3) le rapport 2016 de France Stratégie « *Lignes de faille. Une société à réunifier* »⁷³.

Réunifier est un "grand mot", mais il est au cœur de la question de la défiance inversée, et par surcroît d'une actualité brûlante. Au-delà des remèdes que nous avons proposés – remèdes que nous avons voulu très concrets – on peut reprendre dans ce rapport celles des pistes proposées que nous estimons en rapport direct avec la réduction de la défiance inversée, tout particulièrement rétablir un cadre commun quand il n'existe pas, sans viser une uniformisation du service public sur l'ensemble du territoire. Au contraire, il faut **adapter l'offre de service public à la variété des situations en faisant confiance au sens des responsabilités des agents publics au niveau territorial**⁷⁴. Il faut inclure bien sûr **tout ce qui permettra à l'école de tenir enfin ses promesses d'égalité**, et **reconstruire les solidarités à partir de la proximité**.

... et renverser une réalité historique pernicieuse

Le mouvement des « gilets jaunes » vient de mettre en lumière l'intensité dramatique de la défiance entre citoyens et pouvoirs publics, défiance croissante depuis plusieurs décennies dont les causes font l'objet de nombreuses études. Mais trop peu a été dit sur ce que nous appelons ici la défiance inversée et qu'il nous paraît pourtant indispensable de pointer du doigt tant, dans notre pays, elle est prégnante. Pourquoi ?

On a coutume de reconnaître qu'en France l'**État** a créé la **Nation**, justifiant ainsi par l'histoire une supériorité quasi morale des pouvoirs publics sur la société, de l'administration sur les administrés, des décideurs sur les "décidés", de Paris sur la « province », des diplômés sur les non diplômés, etc. Et trop souvent les "services publics" ne sont plus des services **au** public.

Il est nécessaire de renverser les conséquences de cette réalité historique. Ce sera une véritable mutation culturelle, et c'est à celui "d'en haut" de faire le premier pas, de donner l'exemple plutôt que de morigéner ou de se désoler. **C'est aux pouvoirs publics d'abord de cesser leur méfiance**, et d'abandonner la suspicion qu'ils manifestent vis-à-vis des citoyens. C'est une condition impérieuse du retour à la confiance.

⁷³ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/lignes-de-faille-une-societe-reunifier>

⁷⁴ *Quelle action publique pour demain*, 2015, France Stratégie, pages 72 à 85.

Conclusion générale

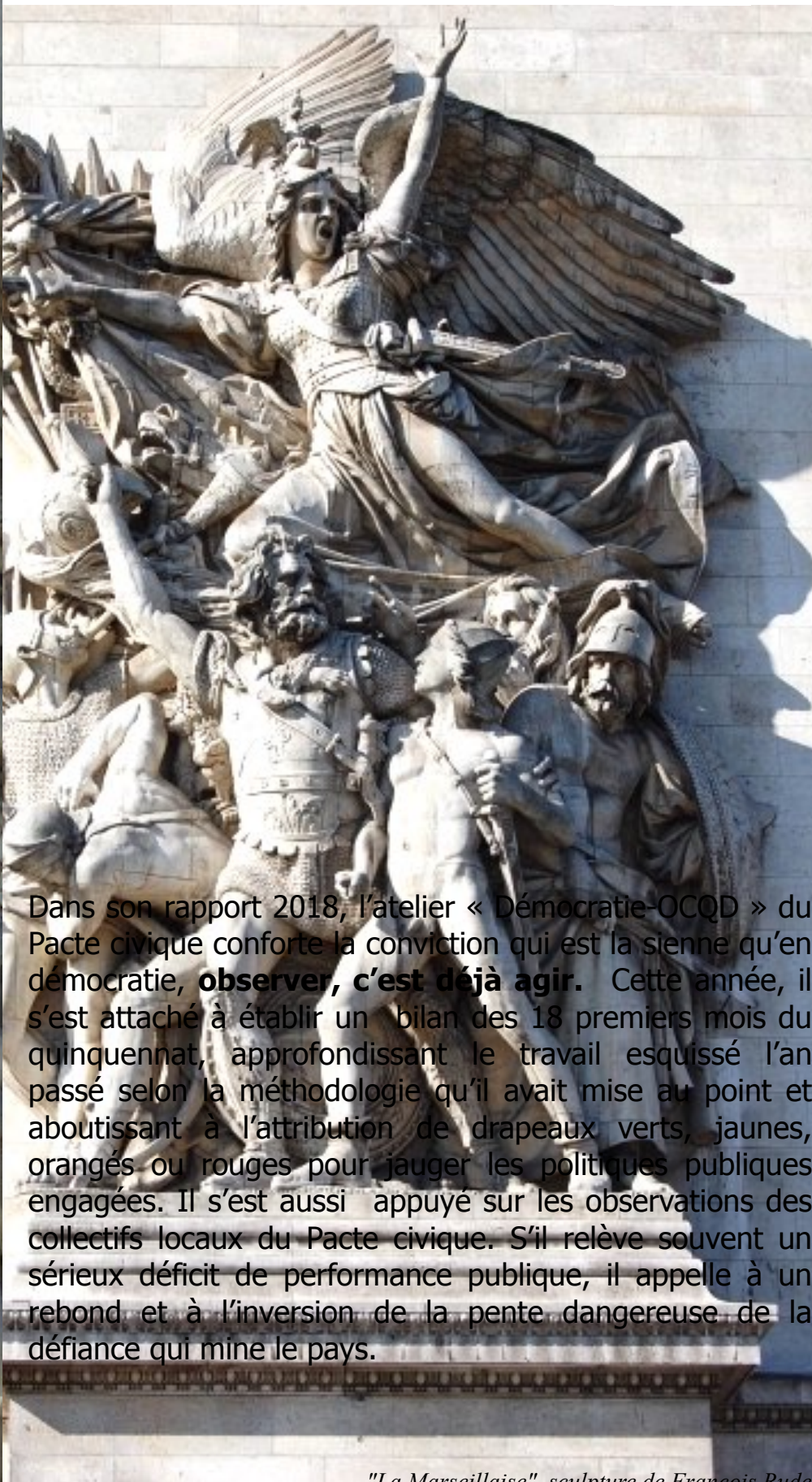
C'est le privilège des rapports annuels : ils défient le temps et sont des marqueurs difficilement effaçables. L'an dernier, dans notre conclusion générale, nous rappelions que les deux méthodes de fabrique de la réforme employées jusqu'à présent avaient trouvé et prouvé leurs limites : aussi bien celle issue de la négociation entre les grandes organisations d'employeurs et de salariés où règne le rapport de forces au sein des corps intermédiaires, que celle issue des analyses des experts qu'ils soient internes (corps techniques de fonctionnaires) ou externes (cabinets de consultants). Notre conclusion appelait de ses vœux « l'émergence et la pratique des processus participatifs et délibératifs [...] de nature à favoriser un compromis constructif et à recréer du lien et de la confiance ».

Notre analyse était juste et a été corroborée par les événements de la fin de l'année 2018 et du début 2019.

Au moment où ces lignes sont écrites, nous ne savons pas ce qu'il adviendra du grand débat national initié à partir du 15 janvier 2019. Le mouvement des « gilets jaunes », à l'origine de ce grand débat, est le symptôme aigu d'une France fracturée : riches *versus* pauvres, ascension sociale *vs* déclassement, emploi *vs* chômage, jeunes *vs* seniors, territoires prospères *vs* territoires en déshérence...

« Restaurer la confiance : un enjeu démocratique » tel était le titre de notre rapport 2017 ! **Le rapport 2018** de l'Atelier « Démocratie-OCQD », au travers ses analyses portant sur les 18 mois du quinquennat, sur « l'après Notre Dame des Landes » et sur le phénomène de la défiance qu'il a qualifiée « d'inversée », **pose la question de la solidité du pacte républicain et estime qu'il est encore possible que les Français soient capables de « faire société »**. Pour cela *le Pacte civique* propose que l'on s'appuie sur **les valeurs de créativité, de sobriété, de justice et de fraternité** et que, plus précisément, que soient mis en œuvre :

- la priorité à la **réduction des inégalités** et au soutien des plus démunis ;
- la nécessaire **hiérarchisation des désirs** qui ne pourront pas être tous satisfaits en même temps, ce qui suppose des choix cohérents ;
- la prise en compte des **tensions inévitables** entre l'écologie et le social
- l'appel à la **créativité des territoires**, notamment sur les questions de mobilité et de services publics, particulièrement en matière de santé et d'éducation ;
- la conscience que les décisions d'aujourd'hui concernent **les générations de demain** ;
- la nécessité de prolonger dans le temps la **démarche participative** du grand débat national pour mettre en place **une démocratie délibérative** et relever durablement le défi démocratique posé à notre société.



Dans son rapport 2018, l'atelier « Démocratie-OCQD » du Pacte civique conforte la conviction qui est la sienne qu'en démocratie, **observer, c'est déjà agir**. Cette année, il s'est attaché à établir un bilan des 18 premiers mois du quinquennat, approfondissant le travail esquissé l'an passé selon la méthodologie qu'il avait mise au point et aboutissant à l'attribution de drapeaux verts, jaunes, orangés ou rouges pour jauger les politiques publiques engagées. Il s'est aussi appuyé sur les observations des collectifs locaux du Pacte civique. S'il relève souvent un sérieux déficit de performance publique, il appelle à un rebond et à l'inversion de la pente dangereuse de la défiance qui mine le pays.

*"La Marseillaise", sculpture de François Rude
sur l'Arc de Triomphe de Paris
(Crédits : <http://www.paristoric.com>)*