

Même s'il est délicat de tirer une conclusion générale des politiques publiques mises en place dans des domaines aussi variés que le sociétal, l'éducation et la culture, durant le quinquennat, il est néanmoins possible de mettre en lumière quelques constats similaires.

D'abord, des lois ambitieuses et parfois historiques ont été adoptées dans tous ces domaines – le mariage pour tous, la loi pour la refondation de l'école, la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et la loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public. Elles feront date. Pour autant, elles n'ont pas toujours été totalement assumées – on pense à la sortie malheureuse sur la liberté de conscience des maires – ni défendues dans les territoires – c'est le cas du rejet de la réforme des rythmes scolaires – ni mêmes parfois totalement comprises – citons la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine pas toujours bien reçue parmi les professionnels du secteur. Par ailleurs, notamment en matière d'éducation, les débats n'ont pas été portés dans l'opinion par le Parti socialiste et la plupart des parlementaires qui n'ont pas clairement affronté les polémistes conservateurs.

Ensuite, que ce soit dans l'éducation ou la culture, les électeurs de 2012, du monde enseignant ou de la culture, ont été déçus par la baisse des budgets alloués – contrairement aux engagements de campagne – et se sont progressivement détachés du pouvoir socialiste en place. Les augmentations de budgets sur la fin du quinquennat n'ont pas réussi à inverser la donne. Cette défiance vis-à-vis des initiatives gouvernementales, même de gauche, de la part des fonctionnaires de l'éducation et de la culture, n'est néanmoins pas spécifique à ce quinquennat mais existe depuis plusieurs décennies – l'épisode de Claude Allègre, et sa phrase « il faut dégraisser le mammoth », summum du conflit avec les enseignants en 1997, ayant déjà marqué les esprits sous le gouvernement de Lionel Jospin. Enfin, alors que de réelles avancées ont été permises par les gouvernements successifs de François Hollande, le manque de récit à leurs égards a pu empêcher les Français de se les approprier pleinement – sauf pour le mariage pour tous.

ENVIRONNEMENT, ÉCOLOGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Maud Fassnacht

Dès juillet 2011, socialistes et écologistes engagent des discussions en vue des présidentielles. Le Parti socialiste et Europe Écologie-Les Verts parviennent à se mettre d'accord et, le 15 novembre 2011, signent un « contrat de mandature » qui vaut accord programmatique en cas de victoire de la gauche en mai 2012. Intitulé « 2012-2017. Socialistes et écologistes, ensemble pour combattre la crise et bâtir un autre modèle de vivre-ensemble », ce texte de dix-huit pages, défendu par Cécile Duflot et Martine Aubry, dresse un constat partagé sur la nécessité de « réussir la mutation écologique et la transition énergétique ». Il s'agit en grande partie, avec ce texte, de convaincre les écologistes de participer au gouvernement en cas de victoire.

Au-delà de la visée politique du texte, il contient des mesures ambitieuses sur la transition énergétique. L'accord de mandature prévoit ainsi l'adoption d'une loi-cadre sur la transition énergétique avant l'été 2013, la réduction de la part du nucléaire dans la production électrique à 50 % en 2025, un plan national de réduction de la consommation d'électricité (avec rénovation énergétique des bâtiments), la fermeture progressive de vingt-quatre réacteurs et l'arrêt immédiat de la centrale nucléaire de Fessenheim. Le texte fait néanmoins mention de deux divergences de fond entre le Parti socialiste et EELV, sur l'EPR de Flamanville – « Nos formations prennent acte de leur désaccord sur l'avenir du chantier de l'EPR de Flamanville » – et l'avenir de Notre-Dame-des-Landes – « Nous prenons acte d'un désaccord sur l'opportunité de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ». « Il faut noter le caractère précurseur du rapport, aujourd'hui tous les sujets mis en avant dans cet accord font l'objet de débats de société¹. »

1. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

Dès son arrivée au pouvoir, François Hollande respecte l'accord de principe passé entre socialistes et écologistes. Le premier gouvernement de Jean-Marc Ayrault confie des « responsabilités ministérielles très importantes² » à deux écologistes : Cécile Duflot, qui devient ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, et Pascal Canfin, nommé ministre délégué au Développement. Le communiqué de presse d'EELV publié à la suite de la nomination souligne que « l'écologie politique » franchit « une nouvelle étape³ ». Par ailleurs, la nomination de Nicole Bricq comme ministre de l'Écologie, sénatrice reconnue pour ses combats contre le gaz de schiste, est saluée.

Très vite pourtant, les tensions entre socialistes et écologistes renaissent. Première critique, l'instabilité politique à la tête du ministère en charge de l'Écologie et de l'Environnement. Nicole Bricq y reste un mois et deux jours, avant de le quitter après avoir suspendu les permis d'exploration des permis de forage en Guyane. Delphine Batho lui succède, avant d'être remerciée après un an et onze jours d'exercice du pouvoir. Son limogeage se déroule dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour le budget 2014 au cours duquel la ministre de l'Écologie critique le sort réservé au budget de son ministère – l'un des plus touchés par les économies prévues avec une baisse de 7 % des crédits. « C'est un mauvais budget. Je souhaite que dans les jours qui viennent nous puissions faire la démonstration que la volonté de faire de la France la nation de l'excellence environnementale et la transition énergétique ne sont pas des variables d'ajustement⁴ », affirme-t-elle le 2 juillet 2013 sur les ondes de RTL. Pour la première fois du quinquennat, un membre du gouvernement doit quitter l'équipe dirigeante pour avoir tenu des propos critiques à son égard. Cette décision tend les relations entre les Verts et le Parti socialiste. « Le fait que le premier budget “sacrifié” pour 2014 soit celui de l'environnement est symptomatique, cela signifie que ce ministère ne fait pas partie des priorités⁵. »

2. Communiqué sur la nomination du gouvernement d'EELV, 16 mai 2012.

3. *Ibid.*

4. « Delphine Batho : le budget 2014 est “mauvais” », matinale de RTL, 2 juillet 2013.

5. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

Philippe Martin reste par la suite près de neuf mois à la tête du ministère avant d'être remplacé par Ségolène Royal. Le repositionnement des questions écologiques au cœur de l'équipe gouvernementale – Ségolène Royal est nommée « numéro trois du gouvernement Valls » en mars 2014 – apaise un peu les tensions avec les associations, mais pas avec EELV qui refuse d'entrer au gouvernement. Par ailleurs, au-delà des Verts, les dissensions politiques s'expriment au sein du gouvernement, notamment lorsque Arnaud Montebourg relance dès juillet 2012 le débat sur l'exploitation du gaz de schiste en France dans le cadre de la refonte du code minier. « Le fait qu'Arnaud Montebourg n'ait jamais été sanctionné sur ce dossier a fragilisé la place des écologistes et la pratique gouvernementale en matière de développement des énergies renouvelables⁶. »

Cette absence de ligne claire a empêché François Hollande de respecter tous ses engagements de campagne. Pour autant, de nombreuses mesures allant dans le bon sens sont à créditer au bilan du quinquennat même si celles-ci s'inscrivent dans une politique des « petits pas ».

LE QUINQUENNAT A PERMIS DE FIXER UN CAP EN MATIÈRE ÉCOLOGIQUE, ENVIRONNEMENTALE ET ÉNERGÉTIQUE

La COP21, un grand succès diplomatique

La COP21 organisée à Paris du lundi 30 novembre au samedi 12 décembre 2015 s'inscrit dans un contexte national particulièrement difficile, deux semaines seulement après les attentats du 13 novembre. Les inquiétudes sont fortes sur la sécurité, notamment avec l'arrivée de plus de 80 chefs d'État et de 160 délégations étrangères et la présence de 35 000 visiteurs chaque jour. Alors que de nombreuses personnalités politiques de l'opposition militent pour l'annulation de la COP21 à cause de la menace terroriste – Éric Ciotti demande ainsi son « report » pour

6. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

que les forces de l'ordre soient « pleinement mobilisées pour la sécurité des Français⁷ » –, le gouvernement tient bon, et à raison. « La COP21 doit se tenir. Elle se tiendra avec des mesures de sécurité renforcées mais c'est une action absolument indispensable contre le dérèglement climatique⁸ », affirme ainsi le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, le 14 novembre 2015, à l'occasion d'une réunion sur la Syrie organisée à Vienne. Bernard Cazeneuve annonce par la suite des mesures exceptionnelles de circulation pour assurer aux délégations un accès sécurisé sur le site du Bourget et le déploiement de 120 000 policiers, gendarmes et militaires sur l'ensemble du territoire national pour assurer la sécurité des Français. Au final, la sécurité a été pleinement assurée. « La réussite de la COP21 est d'autant plus grande qu'elle s'inscrit dans un contexte très difficile au niveau national, dans une menace terroriste extrêmement élevée après les attentats de novembre⁹. »

Sur le fond, après l'échec de la COP15 de Copenhague en 2009, les attentes sont grandes, année après année, pour parvenir, enfin, à un accord qui soit à la fois *universel* – applicable à tous les pays –, *juridiquement contraignant*, *ambitieux et différencié* – avec des objectifs différents pour les pays en développement et les pays développés. Dès 2013, Nicolas Hulot est nommé envoyé spécial du président pour la protection de la planète afin de mobiliser l'opinion internationale sur l'urgence de la crise écologique et préparer la COP21.

Après deux semaines d'intenses négociations, les 196 parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) parviennent le 12 décembre 2015 à un accord qui prend le nom d'« accord de Paris », fixant le premier cadre *universel* en matière de solidarité et de coopération climatique. C'est une victoire pour la lutte contre le changement climatique : l'accord est ambitieux et prévoit de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et [à poursuivre]

7. Tweet d'Eric Ciotti, cité par Isabelle Hanne et Coralie Schaub dans l'article « La COP21 maintenue », *Libération*, 14 novembre 2015.

8. Cité par Isabelle Hanne et Coralie Schaub dans l'article « La COP21 maintenue », *Libération*, 14 novembre 2015.

9. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ». Le traité adopté par la conférence des parties présente une *contrainte juridique* et pose un cadre structurel pour lutter contre les changements climatiques sur le long terme : tous les cinq ans, chaque pays doit revoir ses engagements pour diminuer ses émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, il pose l'obligation aux pays développés d'apporter aux pays en développement un soutien financier pour la mise en œuvre de l'accord. Enfin, il est *différencié* : il prend en compte les besoins spécifiques des pays vulnérables.

En matière diplomatique, l'accord est une réussite, dans lequel la France joue un rôle moteur, notamment en parvenant à rallier les plus récalcitrants. L'événement est bien perçu dans l'opinion. 7 Français sur 10 considèrent que la conférence sur le climat a été un succès et que la France a été à la hauteur de l'enjeu. Surtout, la COP21 a suscité un fort intérêt : 6 Français sur 10 se sont intéressés à cette conférence malgré la technicité de certains débats¹⁰. « La force diplomatique de la France a vraiment fait que les choses ont changé. On a eu un accord alors que rien n'était gagné, tout le monde a salué la force de la France en négociation internationale. Laurent Fabius, François Hollande et Ségolène Royal ont été d'une grande efficacité¹¹. »

L'accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2016, soit un an à peine après sa conclusion, après qu'au moins 55 pays représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) l'ont ratifié.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), loi phare du quinquennat

De novembre 2012 à juillet 2013 un débat national sur la transition énergétique, ouvert et citoyen, est organisé partout en France pour réfléchir aux moyens de parvenir à l'indépendance énergétique et à la préservation de l'environnement. La synthèse des travaux est présentée au gouvernement lors de la 2^e conférence environnementale en septembre

10. Sondage Ipsos pour Havas Paris, 16 décembre 2015.

11. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

2013. Le projet de loi est présenté en Conseil des ministres à l'été 2014. Le parcours législatif qui s'ensuit est long : 150 heures de débat, pour 212 articles et 5 034 amendements déposés.

La grande réussite de la loi est d'avoir chiffré précisément les objectifs, dont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 (facteur 4) ;
- la réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;
- la réduction de la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ;
- l'ambition de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 ;
- l'ambition de porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ;
- la réduction de 50 % de la quantité de déchets mis en décharge à l'horizon 2025.

Par ailleurs, la loi allie la lutte contre le réchauffement climatique avec une croissance économique durable en prévoyant la création d'emplois pérennes et non délocalisables. Dans le détail, 100 000 emplois sont prévus à court terme (dont 75 000 dans le secteur de la rénovation énergétique et près de 30 000 dans le secteur des énergies renouvelables) et plus de 200 000 à l'horizon 2030.

La loi est également ambitieuse en matière de lutte contre la précarité énergétique – un chèque énergie est ainsi créé pour permettre aux ménages en difficulté d'acquitter tout ou partie du montant des factures d'énergie ou des dépenses qu'ils ont assumées pour l'amélioration de la qualité environnementale de leur logement.

Enfin, la loi lie étroitement transition énergétique et aménagement du territoire, en mettant l'accent sur la répartition des rôles entre national

et local. Au niveau national, la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) donne une orientation sur cinq ans et, au niveau local, de nouveaux plans climat-air-énergie enrichissent les schémas régionaux. La loi applique le principe de subsidiarité : quand les collectivités sont les plus à mêmes d'appliquer des actions adaptées à leur territoire, c'est à elles qu'en revient la responsabilité et la charge.

Politiquement, la loi est une réussite : le texte est voté alors même que les Verts ne sont plus au gouvernement. Initialement annoncée pour l'été 2013, la loi a néanmoins pris énormément de retard, son adoption définitive arrivant en août 2015, soit à un stade bien avancé du quinquennat. « Sans Ségolène Royal, cette loi n'aurait pas eu lieu¹². »

La loi biodiversité, une loi tardive mais ambitieuse

Rien n'avait été fait depuis 1993 avec la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages. Promulguée le 9 août 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est donc venue combler un vide. Elle permet des avancées concrètes, en visant cinq objectifs :

1. la consolidation de principes juridiques, notamment avec l'instauration d'un principe de réparation du préjudice écologique – concrètement, l'État, les établissements publics, les collectivités et les associations de défense de l'environnement peuvent désormais demander réparation –, l'inscription dans le droit du principe de non-régression – les textes relatifs à la protection de l'environnement ne peuvent être modifiés que dans le sens d'une amélioration –, et l'instauration du principe de solidarité écologique qui s'applique aux territoires pour définir les actions de restauration et de préservation dans une logique de « continuité écologique » ;

2. des réponses concrètes au niveau local, notamment avec l'intégration de la biodiversité urbaine dans les plans climat-énergie territoriaux, l'intégration de la dimension environnementale dans l'urbanisation commerciale – végétalisation des toitures, lutte contre l'artificialisation des sols dans les aires de parkings, etc. ;

12. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

3. le renforcement de la démocratie sociale, avec la mise en place d'instances sociétales et d'expertise pour associer les acteurs aux débats sur la biodiversité – ces instances sont le Comité national de la biodiversité, le Comité national de la protection de la nature et les comités régionaux de la biodiversité ;

4. la protection des espaces et des espèces en danger, notamment avec l'interdiction de l'utilisation des pesticides contenant des néonicotinoïdes à partir de septembre 2018 – suite à un débat très vif opposant Stéphane Le Foll d'un côté, Ségolène Royal et Barbara Pompili de l'autre avec un vote très serré – et l'interdiction des microbilles en plastique dans les cosmétiques dès 2018 et des cotons-tiges en 2020 ;

5. la création d'une Agence française de la biodiversité pour accompagner d'un point de vue technique, financier ou scientifique les collectivités et les entreprises dans leurs projets d'aménagement.

« Cette loi est très importante : même si elle arrive tard, elle englobe un grand nombre de sujets et donne des outils efficaces au niveau local pour protéger la biodiversité¹³. »

Autres initiatives à porter au crédit du quinquennat

D'abord, en avril 2013, l'adoption de loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, permet de concrétiser un droit d'alerte en matière environnementale, demandé depuis des années par les associations. Désormais, toute personne a le droit de rendre publique une information en cas de risque grave sur la santé ou l'environnement et tout salarié qui dénonce de manière justifiée les activités d'une entreprise faisant peser des risques sur l'environnement ou la santé est protégé.

Autre mesure à saluer : un appel à initiatives pour les territoires à énergie positive présentée en septembre 2014 par Ségolène Royal. Pour être désignées, les collectivités locales doivent répondre à un programme

13. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

global respectant six principes : la réduction de la consommation d'énergie (par des travaux d'isolation des bâtiments publics, l'extinction de l'éclairage public après une certaine heure, etc.), la diminution des pollutions et le développement des transports propres ; le développement des énergies renouvelables (avec, par exemple, la pose de panneaux photovoltaïques sur les équipements publics), la préservation de la biodiversité (notamment par le développement de l'agriculture et de la nature en ville), la lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets (avec des circuits courts pour l'alimentation des cantines scolaires et la suppression définitive des sacs plastique) et l'éducation à l'environnement (en favorisant la sensibilisation dans les écoles). En février 2015, le ministère de l'Environnement présente les lauréats : 212 territoires reçoivent ainsi une aide financière de 500 000 euros pour soutenir leurs actions en faveur de la transition énergétique.

Par ailleurs, la loi de 2017 relative à l'autoconsommation d'électricité encourage, pour la première fois, une nouvelle manière de consommer et de produire sa propre électricité : il est désormais possible de consommer soi-même l'électricité d'origine renouvelable que l'on produit plutôt que de la revendre à EDF ou à un autre opérateur autorisé. La loi apporte ainsi un soutien important au développement du photovoltaïque en France.

En outre, des actions ont été renforcées pendant le quinquennat en santé-environnement. La loi de modernisation de notre système de santé portée par Marisol Touraine et promulguée en janvier 2016 met ainsi pour la première fois en avant le concept d'exposome pour reconnaître le rôle des expositions environnementales cumulées tout au long de la vie dans l'apparition de pathologies. L'information à destination des citoyens est améliorée, notamment en situation de pics de pollution atmosphérique avec des recommandations ciblées. Par ailleurs, la même loi interdit la présence de Bisphénol A dans les jouets pour enfant et renforce le rôle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour expertiser des substances suspectées des perturbateurs endocriniens. En 2016, le ministère de la Santé a ainsi demandé l'expertise de sept substances.

Enfin, la taxe carbone – nommée officiellement contribution climat énergie (CCE) – a bel et bien été introduite dans les taxes sur les énergies fossiles (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, TICPE) au cours du quinquennat. L'objectif est qu'elle puisse évoluer de 22 euros la tonne de CO₂ en 2016 à 56 euros en 2020, puis 100 euros en 2030.

CERTAINES MESURES N'ONT NÉANMOINS
PAS ÉTÉ ASSUMÉES, QUAND D'AUTRES ONT
TOUT SIMPLEMENT ÉTÉ ABANDONNÉES

Des lacunes pour préserver la biodiversité dans sa totalité

Première déception : l'interdiction du chalutage en eau profonde n'est pas inscrite dans la loi Biodiversité, alors même que Ségolène Royal y était favorable. L'article a été retiré sous la pression du comité régional des pêches de Bretagne. Deuxième déception : des reculades quant à la réglementation de la chasse – autorisation de la chasse à la glu et traque des mammifères en période de reproduction. Troisième déception : la future taxe sur l'huile de palme est revue au rabais, passant de 300 euros par tonne (dans la version d'origine du texte) à 90 euros. Quatrième déception : un manque de moyens pour faire vivre l'Agence de la biodiversité – 1 080 emplois à temps plein seulement pour mettre en place les politiques écologiques sur tous les territoires.

Des résultats contrastés quant à l'application de la loi sur la transition énergétique

Quant à la loi sur la transition énergétique et pour la croissance verte, certains observateurs critiquent son application. Trois ans après son adoption, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dresse un bilan contrasté : « Les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont augmenté de nouveau en 2015 et 2016. Celles des transports ne fléchissent pas, dans le secteur du logement et du tertiaire les objectifs de rénovation énergétique sont loin d'être atteints et la France demeure un des pays

d'Europe les plus en retard dans le déploiement des énergies renouvelables¹⁴. » Par ailleurs, les regrets sont importants quant à la rénovation énergétique : l'engagement de François Hollande¹⁵ de 500 000 logements rénovés par an n'est pas atteint. Le CESE explique notamment ce retard par « la jungle des outils d'aide au financement¹⁶ » dans laquelle se perdent les ménages qui aimeraient engager des rénovations partielles. Par ailleurs, certains dénoncent une loi qui mise tout sur la mobilité électrique sans soutenir les autres formes de mobilité partagée et de mobilités actives (vélo, covoiturage, ferroutage, télétravail, etc.)¹⁷. En outre, alors que la loi de transition énergétique fait la part belle aux territoires en encourageant l'appropriation des politiques écologiques et environnementales au niveau local, les collectivités « n'ont pas été dotées [...] de moyens supplémentaires pour assurer cette mission¹⁸ ».

Une réforme du code minier attendue mais jamais concrétisée

Les débats autour de la réforme du droit minier ont été particulièrement virulents tout au long du quinquennat, entre partisans et opposants à de nouveaux forages (notamment en Guyane). Face aux échecs successifs, Ségolène Royal et Emmanuel Macron lancent en mars 2015 des consultations formelles sur l'avant-projet de loi de réforme du code minier. Celui-ci est abandonné et remis à plat par Bercy. C'est finalement les députés qui se saisissent du sujet avec une proposition de loi présentée par le groupe socialiste, écologiste et républicain, portant adaptation du code minier au droit de l'environnement, adoptée en première à l'Assemblée nationale en janvier 2017. Elle prévoit notamment la prise en compte des enjeux environnementaux dans la délivrance des titres

14. « Comment accélérer la transition énergétique ? », Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Guillaume Duval, rapporteur et Mme Madeleine Charru, co-rapporteuse.

15. Engagement 43 : « Je lancerai un vaste plan qui permettra à 1 million de logements par an de bénéficier d'une isolation thermique de qualité. Seront ainsi créés des dizaines de milliers d'emplois. »

16. « Comment accélérer la transition énergétique ? », Avis du Conseil économique, social et environnemental, page 42, *op. cit.*

17. L'absence d'une nouvelle loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a ainsi été un reproche récurrent des écologistes durant le quinquennat.

18. *Idem.*

miniers, la création d'un Haut Conseil des mines pour faire dialoguer les parties prenantes de l'exploration et de l'exploitation des ressources du sous-sol. Elle prépare aussi « l'après-mines » : elle définit pour la première fois le dommage minier, renforce la responsabilité des acteurs et crée une mission d'indemnisation en cas de défaillance desdits acteurs. Pourtant, discutée en fin de législature, la proposition de loi n'aura pas le temps d'achever son parcours législatif. Résultat : le droit minier n'a pas été revu lors du quinquennat au grand dam des associations. « Pourtant porté par des députés socialistes, ce texte n'a jamais été assumé ni par le gouvernement, ni par le Parti socialiste¹⁹. »

L'abandon de l'écotaxe poids lourds et, plus généralement, peu de mesures sur les transports et la pollution

L'épisode sur la taxe poids lourds est un échec. Avant intitulée « taxe nationale sur les véhicules de transports de marchandises », cette taxe est votée dans le budget 2009 à l'automne 2008, sous le quinquennat précédent. Elle est également inscrite dans la loi du 3 août 2009 qui indique qu'elle sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011. Elle sera finalement reportée et n'entrera pas en vigueur avant mai 2012.

Le dossier arrive donc sur la table du nouveau ministre des Transports. Le 3 janvier 2013, la taxe poids lourds est inscrite à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Une date est fixée pour son application, juillet 2013. Les premiers portiques écotaxe sont installés. Très vite, la colère anti-écotaxe enfle. Elle s'aggrave durant tout l'été. Les manifestants, réunis sous le nom des « bonnets rouges », incendient et détruisent les portiques. Ce mouvement – composé de responsables paysans, de chefs d'entreprise et de syndicaux – grandit et organise deux grandes manifestations à Quimper et Carhaix-Plouguer à l'automne 2013. Face à la grogne, Bernard Cazeneuve et Frédéric Cuvillier annoncent dans un communiqué commun que l'écotaxe ne sera effective qu'au 1^{er} janvier 2014 à cause de problèmes techniques. Jean-Marc Ayrault annonce ensuite la « suspension » de l'écotaxe (mais « suspension ne veut pas dire

19. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

suppression²⁰ » ajoute-t-il). À son arrivée au gouvernement en avril 2014, Ségolène Royal annonce vouloir tout remettre à plat au sujet de l'écotaxe. La mission parlementaire d'information sur l'écotaxe poids lourds – créée en novembre 2013 – présente en mai 2014 ses propositions. Selon le député socialiste Jean-Paul Chanteguet, président-rapporteur de la mission d'information, l'écotaxe sous sa forme initiale « est morte²¹ » et doit être remplacée par une écoredevance poids lourds. En juin 2014, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, l'Assemblée nationale examine une nouvelle mouture de l'impôt vert contenant le principe du « péage de transit poids lourds » – qui ne s'appliquerait que sur un total de 4 000 kilomètres de route, au lieu des 15 000 envisagés pour l'écotaxe. Cette nouvelle taxe, ne pouvant rapporter à l'État que la moitié des recettes initialement prévues, soit 550 à 560 millions d'euros par an, au lieu du milliard d'euros pour l'écotaxe, est finalement abandonnée en octobre 2014. L'échec est double.

En février 2017, le rapport de la Cour des comptes est sans appel : « coûteux pour les finances publiques et dommageable pour la cohérence de la politique des transports et son financement, l'abandon de l'écotaxe poids lourds constitue un gâchis ». Le rapport compare l'abandon de la taxe sur les poids lourds à « un échec de politique publique » donc les « conséquences seront probablement très durables » et critique un pilotage « centré sur des objectifs de court terme²² ». Au-delà de l'échec politique, la perte financière est conséquente : l'État doit verser 957,58 millions d'euros d'indemnités à la compagnie Ecomouv' (chargée de la mise en œuvre de cette taxe) et ses partenaires.

« Personne ne prend le dossier en main en 2012 alors que c'est un sujet capital pour la France, se trouvant au cœur du trafic européen. Rien n'a été fait, anticipé, le gouvernement n'a agi qu'au moment du blocage. Il y a un grand gâchis sur ce sujet à cause d'une impréparation folle de la part du gouvernement²³. »

20. « Ayrault sur l'écotaxe : "suspension n'est pas suppression" », *Le Monde*, 29 octobre 2013.

21. « "L'écotaxe est morte, donc doit être aménagée" », France Info, 14 mai 2014.

22. « L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux », Rapport public annuel 2017 de la Cour de comptes, février 2017.

23. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

« Il aurait fallu demander une commission d'enquête sur la taxe poids lourds²⁴. »

« On a manqué une vraie occasion, alors que ça marche en République tchèque, en Pologne, en Slovaquie, en Allemagne, en Autriche. Sur ce sujet, il y a eu une perte de crédibilité totale²⁵. »

Au-delà de cet épisode, il a manqué au cours du quinquennat une politique globale sur les enjeux de la pollution de l'air et de ses méfaits, notamment en termes de réduction de l'espérance de vie. Il aura fallu connaître plusieurs épisodes tenaces de pollution (imposant *in fine* la circulation alternée à Paris) et de nombreuses polémiques pour que des mesures soient prises au niveau national comme la vignette Crit'air et la stabilisation des subventions aux observatoires de la qualité de l'air. Au final, les initiatives sont surtout venues de la part des élus locaux, Anne Hidalgo en tête qui a ciblé à Paris les véhicules les plus polluants et notamment le diesel, en introduisant des mesures de restriction puis d'interdiction.

Sur le nucléaire : pas de fermeture de la centrale de Fessenheim et flou sur Flamanville

Dans son engagement 41, François Hollande affirmait : « Je fermerai la centrale de Fessenheim et je poursuivrai l'achèvement du chantier de Flamanville (EPR). » En septembre 2012, lors de la première conférence environnementale, il annonce la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim pour la fin de l'année 2016. La fermeture n'a finalement pas lieu. Deux semaines avant l'élection présidentielle, Ségolène Royal signe à la hâte un décret de fermeture, le 8 avril 2017. Le Conseil d'État annule ce décret en octobre 2018 jugeant que la décision n'a pas été légalement prise, EDF n'ayant pas formulé de demande de fermeture.

En réalité, en cinq ans, sa fermeture effective n'a jamais été réellement envisagée, malgré ses défaillances. EDF n'a pas supporté que

24. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.
25. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

l'exécutif puisse décider de la marche à suivre et, de son côté, le président de la République n'a pas voulu prendre de décision claire, malgré les engagements pris.

« Cet épisode souligne la difficulté pour l'exécutif de reprendre la main sur la politique énergétique de la France, laissée aux mains d'EDF et de la Direction de l'énergie et du climat²⁶. »

« Fessenheim a été fermé pendant deux ans à la suite de pannes successives sur ses deux réacteurs. En France on ne bouge pas alors que les puissances étrangères choisissent les énergies renouvelables. Pourquoi ne pas avoir profité des deux ans de pause pour repenser totalement l'emploi dans la région ? Le gouvernement a recherché des solutions industrielles mais n'a jamais essayé de tout repenser. Certains salariés attendent toujours leur mutation, tout en touchant leur salaire, on marche sur la tête, pourquoi ne pas mieux penser l'avenir et l'emploi dans ce bassin²⁷ ? »

Quant à Flamanville, la même absence de vision a prévalu durant le quinquennat. Aujourd'hui, la centrale accuse des retards de construction immenses – l'ouverture de Flamanville étant annoncée pour 2020 – et fait face à un important dépassement budgétaire. Le quinquennat a ainsi été marqué par une bataille sourde entre EDF et l'exécutif.

« Si les socialistes défendent le projet en 2012, ils ne sont plus nombreux à assumer un tel ratage en 2017²⁸. »

Sur le nucléaire en général, la présence de ministres écologistes aura permis de bloquer des annonces de construction de nouveaux EPR sur le territoire français... mais n'aura pas empêché l'accord d'Hinkley Point de 2016 permettant à la France de fournir des installations d'industrie nucléaire à la Grande-Bretagne. Celui-ci a été très décrié, y compris par les syndicats au sein d'EDF.

26. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

27. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

28. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

Le cafouillage sur Notre-Dame-des-Landes

Quand François Hollande arrive au pouvoir en mai 2012, la situation autour de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes est tendue, des élus et des agriculteurs ayant entamé une grève de la faim contre le projet. François Hollande promet alors un compromis avec les collectivités prévoyant que les habitants expropriés ne pourront être expulsés avant que tous les recours ne soient épuisés. En octobre 2012, CRS et gendarmes interviennent sur la zone d'aménagement différé (ZAD) pour déloger les occupants illégaux. Deux cents comités de soutien se créent pour défendre les occupants. En novembre, 30 000 manifestants occupent la ZAD. Après des affrontements tendus, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault tente d'apaiser la situation en instaurant une instance de dialogue et deux commissions composées d'experts scientifiques. Ces derniers annoncent en avril 2013 qu'ils ne valident pas la méthode proposée pour la compensation de destruction des zones humides. Un mois après, le préfet de région signe deux arrêtés – sur la destruction des espaces protégés et l'eau – impliquant le début des travaux. En février 2014, de grandes manifestations ont lieu à Nantes contre le démarrage des travaux. Jean-Marc Ayrault affirme par la suite que les travaux ne seront pas lancés tant que tous les recours ne seront pas épuisés, ce que confirme François Hollande près d'un an plus tard. Le 2 février 2015, le Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB) émet un avis défavorable quant à la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. En janvier 2016, les procédures d'expulsion initiées par le concessionnaire du futur aéroport, une filiale de Vinci, sont validées par la justice. Les difficultés grandissant et aucun accord n'étant trouvé, le président de la République annonce, à la suite du remaniement de février 2016, l'organisation d'un référendum local – cette idée est alors défendue par Nicolas Hulot et Daniel Cohn-Bendit. Les résultats de celui-ci tombent le 26 juin 2016 : 55,17% des votants se prononcent en faveur de la construction d'un nouvel aéroport. Finalement, rien ne se passe. Aucune décision n'est prise jusqu'à la fin du quinquennat et le message politique est brouillé, la voix présidentielle peinant à porter un discours clair. Le gouvernement d'Édouard Philippe annonce finalement le 17 janvier 2018 l'abandon du projet, soutenu par Nicolas Hulot.

EN BREF...

« Le bilan de François Hollande en matière écologique ne doit pas être résumé par des symboles, il y a eu du fond²⁹. »

« Même si c'est insuffisant, il ne faut pas trop critiquer car beaucoup de choses ont été faites³⁰. »

En cinq ans, les questions écologiques ont pris progressivement plus de place dans le débat public : elles sont devenues des questions de survie et de sécurité. La position de François Hollande et de nombreux membres du gouvernement a ainsi évolué. Le quinquennat a permis de définir des objectifs et d'établir des consensus sur lesquels personne, en tout cas dans le milieu politique, ne semble revenir aujourd'hui.

Dans le même temps, de nombreuses associations expriment leur désillusion : leurs attentes étaient en effet fortes à la suite de l'accord électoral entre le Parti socialiste et EELV passé en 2011. Parmi les déceptions, on peut citer la fermeture repoussée de Fessenheim et l'absence de vision de long terme sur la sortie du nucléaire, l'abandon de l'écotaxe et de la réforme du code minier, mais aussi le non-abandon de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et le retard pris dans le soutien à l'agriculture biologique.

Par ailleurs, même si la responsabilité est ici collective – et pas uniquement celle du gouvernement français –, de nombreux professionnels du secteur jugent que la concrétisation de la COP21 n'a pas été à la hauteur des espoirs suscités. Certains sujets ont été absents de l'accord final, comme les subventions publiques aux énergies fossiles et les émissions des secteurs du transport aérien et maritime international. En outre, les objectifs concrets de diminution des émissions de gaz à effet de serre n'ont pas été précisés : tous les cinq ans, chaque pays doit revoir ses engagements pour diminuer ses émissions de gaz à effet de serre, mais de combien ? La première révision est prévue en 2025, soit dans sept ans,

29. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

30. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

une date bien lointaine au regard de l'urgence actuelle – l'Organisation météorologique mondiale ayant en effet annoncé que l'année 2016 avait été la plus chaude jamais enregistrée, avec des températures dépassant celles, déjà exceptionnelles, de 2015.

Enfin, les observateurs sont nombreux à avoir pointé du doigt un décalage croissant ces dernières années entre les mesures politiques réellement mises en œuvre pour lutter contre le réchauffement climatique et les habitudes des Français dans leur quotidien. Celles-ci – de nouvelles manières de consommer, de se déplacer, de manger – évoluent plus vite que ce qui est décidé au niveau législatif. Comme si, sur ce sujet, les citoyens avaient un temps d'avance que le politique n'arrivait pas à rattraper.

« Bercy refuse de regarder les coûts et les avantages des politiques écologiques par rapport aux coûts de la santé. Sur le CICE, par exemple, on a pu financer des activités nocives pour plus d'emplois³¹. »

Il est également intéressant de noter que la période du quinquennat, 2012-2017 a été celle de l'explosion des sujets écologiques dans les villes. Paris, Lille, Bordeaux, Rennes et Nantes ont progressé sur la mobilité, l'alimentation, le logement, le développement économique local, la lutte contre les îlots de chaleur, la circulation alternée. Les attentes sont donc de plus en plus fortes vis-à-vis de l'exécutif, les citoyens voyant des changements à leur échelle suite aux décisions des collectivités locales et des municipalités.

EXERCICE DU POUVOIR ET GOUVERNANCE

Mathieu Souquière

Au printemps 2012, après l'élection de François Hollande, la gauche jouit d'une position institutionnelle comme elle n'en a jamais connue, cumulant tous les pouvoirs (exécutif, parlementaire, locaux). Cinq années plus tard, ce capital politique inédit a été totalement dilapidé. Comme l'a rappelé l'un des participants au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », l'échec final se mesure à trois choses : « l'impossibilité du président sortant à se représenter ; le fait que le Premier ministre en situation de le remplacer a lui-même été battu dans la primaire ; et le fait que le vainqueur de cette primaire se soit violemment “scratché” à l'élection présidentielle¹ ». Difficile de ne pas admettre, dans ces conditions, que le quinquennat s'est soldé par un échec politique cuisant.

Quels sont les éléments relevant de l'exercice du pouvoir qui permettent d'éclairer le passage de ce point le plus haut, en 2012, à ce point le plus bas, cinq ans plus tard ? « Les causes de l'échec politique tiennent-elles au quinquennat ou étaient-elles déjà présentes avant le début du quinquennat² ? » Pour expliquer une pente aussi abrupte, il est nécessaire de convoquer une multitude de facteurs, sans lesquels la machine ne se serait pas aussi magistralement grippée. En l'espèce, c'est sans doute parce que se sont additionnés des *éléments structurels*, profondément enkystés, et d'autres plus conjoncturels, qui ont joué l'effet de *facteurs aggravants*.

Les premiers viennent de loin, dans le temps et dans l'espace. Dans le temps d'abord, en ce qu'ils constituent des cailloux dans la chaussure de la gauche depuis déjà plusieurs décennies. Certains débats

31. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

1. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

2. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.