



➤ **DONNE LA PAROLE**

Tribune libre

Afin de contribuer à la réflexion et aux débats liés à la mobilité et aux infrastructures de transport, l'Union routière de France (URF) donne la parole à différentes personnalités. Les propos tenus dans cette tribune n'engagent que leurs auteurs.

ENTRE MAUVAISES PASSIONS ET BONNES RAISONS : ANALYSE ET IMPLICATIONS DU PHÉNOMÈNE « GILETS JAUNES »



Yves Crozet

*Professeur émérite à l'Université de Lyon (IEP)
Laboratoire Aménagement Économie Transports*

Président du Think Tank de l'Union routière de France

Même s'il a rassemblé beaucoup moins de personnes que des mouvements sociaux antérieurs, l'ampleur du phénomène « Gilets jaunes » a surpris, notamment par le tour violent qu'il a pris en certains endroits et notamment à Paris. Mais il ne s'agit pas que d'un problème de maintien de l'ordre. Et la question des taxes sur les carburants n'est qu'une des composantes de cette protestation dont l'analyse invite à scruter les deux faces, les mauvaises passions d'une part (1) et les bonnes raisons (2) d'autre part. Pour traiter les unes et les autres, il sera nécessaire de réorienter le cours des politiques publiques. Un défi de taille (3).

1) LES MAUVAISES PASSIONS

La France est coutumière des poussées de protestation soudaines et parfois violentes. Celle qui nous occupe est le fruit d'un contexte politique nouveau et d'un contexte culturel bien connu.

a) Le contexte politique : « jeu de massacre » et verticalité du pouvoir

Lors de l'intronisation du président de la République en mai 2017, le président du Conseil constitutionnel a qualifié le processus électoral des mois précédents de « chamboule-tout ». Dans les fêtes

foraines, cette attraction porte un autre nom : le jeu de massacre. C'est bien ce qui s'est produit avec la dernière élection présidentielle. Tous les favoris ont été éliminés, une grande partie du personnel politique s'est retrouvée sans emploi ou à tout le moins ringardisée par l'avènement d'un quadragénaire à qui tout semblait réussir. Au-delà des personnes, les partis politiques ont été durablement affaiblis alors même que les syndicats ont perdu en crédibilité du fait de luttes intestines. Il n'en fallait pas plus pour que soit théorisée une pratique jupitérienne du pouvoir, marquée par une verticalité descendant directement du président au peuple.

L'action des « Gilets jaunes » peut se lire comme un effet miroir des évolutions au sommet de l'État. C'est, à la base, le « jeu de massacre pour tous ». Puisque le président est seul face au peuple, il se retrouve en première ligne. La protestation le vise directement et elle lui revient, comme un boomerang, accéléré par l'affaiblissement des corps intermédiaires. Déjà en juillet dernier, l'ampleur médiatique totalement disproportionnée de « l'affaire Benalla » constituait une première alerte. Depuis quelques semaines, la violence des slogans contre le président relève de passions mauvaises, d'une



volonté de couper symboliquement la tête de ce souverain qui se présente comme omniscient et bienveillant, sinon omnipotent, « pro-business » et libéral. Un qualificatif qui désigne en France une menace face à laquelle la violence devient légitime.

b) Le contexte culturel, insurrection et défiance

Le fait de manifester fait partie du patrimoine culturel de la France. Cela prend souvent la forme d'un rituel. Telle ou telle catégorie sociale « descend dans la rue » pour exprimer ses revendications. Mais comme l'a rappelé Stanley Hoffmann, ce rituel est surplombé par l'idée qu'à tout moment il peut se croire en charge d'une nouvelle prise de la Bastille. La référence à l'insurrection est toujours présente dans les manifestations. L'action des « Gilets jaunes » s'inscrit dans cette tradition, avec tous les débordements qu'elle autorise et que nous avons pu constater.

Dans le cas des « Gilets jaunes », une autre particularité française se manifeste, le refus de l'organisation, la difficulté de désigner des représentants et de s'accorder sur un programme de revendications. La peur de la récupération nous rappelle que la France est une société de défiance. Les enquêtes comparatives ont montré que les Français se disent très pessimistes quant au devenir collectif, qu'ils semblent se méfier de leurs voisins, de leurs collègues, de leurs dirigeants. Peu importe que la réalité de la vie locale et associative révèle le plus souvent le contraire. Dans les discours publics c'est toujours la défiance qui prévaut comme le révèle la formule incantatoire « On ne lâchera rien ! ». Or la vie collective est faite de compromis et de confiance, mais cela ne colle pas avec la culture politique dominante qui parle toujours d'en découdre avec les adversaires.

2) LES BONNES RAISONS

Les mauvaises passions existent. On peut le regretter mais il n'y a pas de prise rationnelle sur ces éléments de contexte. Pour des dépasser il est nécessaire de regarder ce que peuvent être les « bonnes raisons » des manifestants. Pourquoi observe-t-on notamment dans les sondages un assez large soutien populaire aux Gilets jaunes ? Là encore, il y a un contexte nouveau d'une part et une réalité plus ancienne d'autre part.

a) Mobilité et pouvoir d'achat

Le phénomène déclencheur du mouvement a été la hausse des prix des carburants. Non pas au moment de la hausse des taxes, en janvier, mais quand la hausse des prix du baril ont fait bondir le prix du gazole de 1,2 à 1,5 €. Un tel niveau de prix avait déjà été atteint durant l'été 2008, et aussi en 2014. Mais à chaque fois une baisse sensible était intervenue ensuite. À tel point que la « vitesse économique » de la mobilité automobile a rapidement progressé. Avec une heure SMIC, on pouvait faire en voiture une trentaine de kilomètres au début des années 1970, avant le premier choc pétrolier. À la fin de 2015, le gazole coûtant à peine plus d'un euro, cette vitesse économique avait été multipliée par 5. Un smicard pouvait faire 150 km avec un plein.

Mais cette baisse des prix relatifs a été en grande partie absorbée par la hausse des distances parcourues et la proportion croissante de personnes devant prendre la voiture pour aller au travail. En termes de pouvoir d'achat de la mobilité automobile, la hausse des prix des carburants du mois d'octobre 2018 correspondait à une baisse du SMIC de 20 %. Sa vitesse économique est passée brutalement de 150 à 120 km/h. Ce n'est pas une catastrophe comme le montre le fait qu'en moyenne les dépenses pour le carburant ont à long terme légèrement baissé dans le budget des ménages. Mais cette raison-là était inaudible. D'autant qu'à la baisse de la vitesse économique, s'ajoutait la baisse de la vitesse physique maximum autorisée sur les routes nationales et départementales (80 km/h).

Le mécontentement s'est donc cristallisé sur la TICPE ce qui n'est pas totalement surprenant quand on remarque que cette TICPE rapportait 23 milliards d'euros en 2012, mais 33 en 2018 et plus de 40 en 2022 selon la trajectoire votée par le Parlement. Une hausse qui au passage n'affecte pas le transport routier de marchandises, ni le transport aérien, ni les agriculteurs. Il existe donc bien comme nous le verrons dans la troisième partie un problème d'acceptabilité, de consentement à l'impôt.

b) Société déflationniste et ras-le-bol fiscal

La hausse des prix des carburants est d'autant plus mal ressentie que nous ne sommes plus, comme à l'époque des chocs pétroliers, dans une société inflationniste. Les contraintes budgétaires liées à la



monnaie unique et la très faible croissance de dernières années nous ont fait entrer dans une société déflationniste. Comme l'ont compris à leurs dépens les Grecs ou les Espagnols, voire les Italiens, les ajustements macroéconomiques passent désormais non pas par l'inflation et la dévaluation de la monnaie mais par la baisse nominale des salaires ou des pensions. La France avait dans l'ensemble échappé à ce type de situation car on sait depuis Keynes que les baisses nominales de revenu sont très mal vécues par les bénéficiaires. C'est pourquoi le prélèvement additionnel de CSG sur les retraites en janvier 2018 a été très mal accepté, tout comme les 5 € de baisse sur les allocations logement.

Dans ce contexte sans inflation (malgré les efforts de la Banque centrale pour la relancer) la hausse des prélèvements obligatoires est un problème pour tous les acteurs économiques. Le ras-le-bol fiscal était déjà d'actualité il y a cinq ans, dans les premières années du mandat de François Hollande. Il était plutôt le fait des entreprises, qui ont depuis obtenu de nombreux allègements. Ce même ras-le-bol touche aujourd'hui les ménages. Malgré les premières étapes de baisse de la taxe d'habitation, alors même que 60 % des ménages ne paient pas l'impôt sur le revenu, une demande de baisse des impôts s'exprime. Le fait qu'en contrepartie des prélèvements, l'État « dépense un pognon de dingue » pour la redistribution est passé sous silence. Les dépenses sociales représentent plus de 32 % du PIB en France (record mondial) mais chacun voit l'impôt à sa porte et trouve de bonnes raisons pour considérer qu'il paie trop. C'est donc bien la question du volume des prélèvements obligatoires qu'il faut traiter, en l'abordant sous l'angle du consentement à l'impôt et de la demande sociale.

3) VERS UNE RÉORIENTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Dans ses annonces du 4 décembre (moratoire sur les hausses des taxes et de l'électricité, assouplissement du contrôle technique), le Premier ministre a lâché du lest. Il n'est pas certain que cela suffise. Bien malin celui qui est capable de dire ce qui pourrait, à court terme, éteindre l'incendie, peut-être l'arrivée des fêtes de fin d'année ? Mais à moyen et long terme, il va falloir clarifier les politiques publiques de mobilité et plus généralement en matière de

prélèvements obligatoires et de transition écologique. Ce pourrait, ce devrait être l'occasion de retisser des liens de confiance avec les élus locaux qui peuvent être des facilitateurs pour calmer les esprits.

a) Clarifier la tarification des mobilités

En matière de mobilité, les signaux sont contradictoires. D'une part on cherche à favoriser la mobilité. Pour cela 99 % du réseau routier est d'accès gratuit et les transports collectifs urbains sont de plus en plus subventionnés, voire gratuits eux aussi dans plus de 30 villes françaises. Mais d'autre part, les prélèvements sur la mobilité routière sont de plus en plus élevés. Ils dépassent 40 milliards d'euros par an et il était prévu de les augmenter régulièrement. Mais il n'y a qu'une très faible relation entre ces prélèvements et les dépenses publiques en matière de mobilité. L'État cherche d'un côté à accroître la rente qu'il retire des autoroutes (actuellement 40 % des 9 milliards de chiffre d'affaires des sociétés concessionnaires) et la rente issue des taxes pétrolières. De l'autre côté, l'État et les collectivités territoriales manquent de fonds pour entretenir les infrastructures routières et ferroviaires.

Il est nécessaire de mettre plus de cohérence entre les prélèvements et les dépenses liées à la mobilité, d'autant que cette dernière, comme d'autres activités, est à l'origine de problèmes environnementaux. Pour les ordures ménagères ou l'eau (adduction et assainissement), la loi a contraint les collectivités territoriales à créer des budgets spécifiques équilibrés (l'eau paie l'eau !). Pour ces deux services publics, la redevance (et non la taxe) payée est modulée en fonction des coûts engendrés. Mais rien n'a été fait de tel pour les mobilités, dont les mobilités routières responsables de multiples nuisances (insécurité, bruit, pollution, gaz à effet de serre...). Tout s'est passé comme s'il suffisait d'accroître les taxes pétrolières sans rien dire de l'affectation de cette ressource. Plus grave, la TICPE est devenue une sorte de vache à lait fiscale que l'on redistribuait aux élus locaux en cas de besoin. Ainsi, plus de 12 milliards de recettes de la TICPE sont reversés aux Régions pour l'action économique et aux départements pour l'action sociale. Mais rien pour les mobilités. Les associations d'élus locaux, qui restent en matière fiscale dans une situation infantile du fait d'une décentralisation en trompe l'œil, n'ont même



pas pensé à demander que la suppression de la taxe d'habitation soit remplacée par une dotation nationale pour l'entretien des routes, alors même que les dépenses d'investissement routier ont baissé d'un tiers en quelques années (de 12 à 8 milliards €). Une remise à plat est donc nécessaire avec un principe simple : la mobilité paie la mobilité. Ce qui ne veut pas dire la route ne paie que la route.

b) Prélèvements publics et transition écologique : revenir à la raison

Cette mise en cohérence des dépenses et des recettes publiques pour la mobilité est une façon de résoudre un problème plus vaste : la hausse tendancielle des dépenses publiques. Comment tant de pays en sont-ils arrivés à une situation d'insoutenabilité de la dépense et de la dette publiques ? Ce n'est pas, comme on le dit parfois, à cause d'un gaspillage de l'argent public mais pour ne pas avoir pris conscience de la nécessité du plus d'État et de ses implications.

La nécessité du plus d'État s'appelle « loi de Wagner ». Adolph Wagner (1835-1917) l'a énoncée ainsi il y a plus de cent ans : plus un pays est développé, plus la demande d'intervention publique est forte. Voici la première raison qui fait de la loi de Wagner un pont aux ânes, celui que les ignorants n'osent pas franchir. Dans beaucoup de pays, on n'a pas osé accroître les recettes publiques autant que les dépenses, d'où l'accumulation des déficits ! Évidemment, cette loi de Wagner pose un problème logique, car en laissant croître le ratio dépenses publiques/PIB, on se dirige vers une économie totalement administrée, sur le modèle soviétique, avec les tares qu'on lui connaît. C'est la deuxième raison qui fait de la loi de Wagner un pont aux ânes : tétanisé par l'idée raisonnable qu'on ne peut laisser croître indéfiniment les dépenses publiques, le personnel politique n'ose pas dire que la hausse des recettes et des dépenses publiques est nécessaire. À droite parce que la dépense publique y est considérée a priori comme prédatrice. La gauche, quant à elle, ne renâcle pas à la dépense publique, elle a même tendance à en faire trop ; mais elle n'ose pas en déduire la conséquence logique : il faudra que tout le monde (ou presque) paye plus, pas seulement les « riches » et pas seulement sous la forme d'impôts.

Cette dernière remarque est centrale. **La loi de l'extension croissante de l'action publique ne conduit pas forcément à une hausse des taxes, mais à des systèmes de redevance ou de tarification** qui ont le double avantage d'apporter des recettes et de révéler la demande sociale. C'est ce qui a été fait pour l'eau et les ordures ménagères ou l'électricité. Les administrations ont joué un rôle clé dans le développement de ces activités, mais ces dernières sont aujourd'hui autofinancées. Il doit en aller de même pour la route comme cela a été proposé lors des Assises de la mobilité à la fin 2017. La LOM n'a pas repris cette idée. Il est peut-être encore temps de le faire et de remettre dans le jeu les élus locaux qui, avec leurs réclamations financières générales, persistent actuellement dans leur attitude infantile.

Il est enfin un sujet que nous ne faisons ici qu'effleurer : la transition écologique et énergétique. Le sujet est d'importance. Ne serait-il pas temps de combler le fossé entre d'une part les discours catastrophiques et anxiogènes et d'autre part ce qu'il faut bien appeler les échecs des politiques publiques. Comme cela a été rappelé récemment par le CESE, la France ne respecte pas la trajectoire qu'elle s'est fixée en matière de réduction des émissions de GES du transport de même qu'elle ne réussit pas faire la transition énergétique dans le calendrier prévu par la loi de 2015 (LTECV). Le report modal, au centre du Grenelle de l'environnement, n'a pas eu lieu pour les marchandises. Pour les voyageurs il n'a fonctionné que dans les villes centres et sur certains axes ferroviaires. La mobilité routière est toujours dominante et elle va le rester, notamment dans le péri-urbain et le rural. C'est d'ailleurs pour cela, et pas pour la faire disparaître, qu'il faut la tarifier. Ne serait-il pas plus sage, au lieu d'évoquer la sortie du diesel et des moteurs thermiques, de voir à quelle vitesse on peut réellement faire évoluer le parc des véhicules et dans quelle direction ? Le ministre Nicolas Hulot a indiqué qu'il n'y aurait plus de voitures à moteur thermique vendues après 2040. Or un an auparavant les services de son ministère indiquaient qu'en 2050 le parc automobile serait encore constitué à 75 % de véhicules à moteur thermique. Il serait temps, avant de se lancer dans des effets d'annonce, de regarder ces choses de près. L'impératif catégorique du dérèglement climatique perd en crédibilité quand il se transforme en vœux pieux.