



LE BILAN D'EMMANUEL MACRON (2017-2022)

sous la direction de Marion PARISET et Clément PERRIN



Après près de cinq années d'exercice du pouvoir, le président de la République Emmanuel Macron a affirmé «avoir envie d'un nouveau mandat présidentiel» et a officialisé sa candidature par une lettre à la destination des Français. La candidature du président sortant nous a conduit à analyser le quinquennat d'Emmanuel Macron qui est marqué par les crises. Cette analyse permet de tirer des enseignements du macronisme afin de voir les perspectives de cette offre politique dans l'optique d'un second mandat.

Le président de la République est avant tout la clé de voûte des institutions de la Vème République. Son élection au suffrage universel direct des Français, selon l'article 6 de la Constitution, conforte cette position. Il occupe de jure la fonction de chef d'État ainsi que de facto celle de chef de l'exécutif. A ce titre, il impulse les grandes orientations politiques du pays pendant le quinquennat, s'il dispose d'une majorité parlementaire.

En dépit d'une érosion progressive marquée par la constitution des groupes parlementaires Agir ensemble et Écologie démocratie solidarité (EDS) en 2020, Emmanuel Macron a bénéficié durant l'intégralité de son quinquennat d'une majorité parlementaire. A la différence de son prédécesseur, François Hollande, il n'a pas été contraint par son groupe parlementaire et a eu les moyens de conduire son projet politique abordé dans Révolution.

Alors que le chef de l'État sollicitera les suffrages des électeurs, il est impératif d'établir un bilan sur son action politique au sein des différents thèmes : institutions et vie démocratique, économie et travail, environnement et énergie, administration et fonction publique, services publics et services régaliens, ou encore diplomatie, Europe et armées. Décrypter l'action politique d'Emmanuel Macron permettra de projeter la France d'Emmanuel Macron en 2027 face aux grands enjeux de notre siècle.

Tout d'abord, il convient de ne pas négliger les contraintes politiques, économiques et sanitaires qui ont marqué l'exercice du pouvoir du président de la République. Pour autant, chaque président de la République aura subi des imprévus d'une grande ampleur. Le Général de Gaulle dut affronter les événements de Mai 68, Georges Pompidou et VGE les chocs pétroliers, François Mitterrand la fin du communisme, Jacques Chirac les suites du 11 septembre 2001, Nicolas Sarkozy la crise des *subprimes* et des dettes souveraines, et François Hollande les attentats de Charlie Hebdo et du Bataclan.

L'élection d'Emmanuel Macron en mai 2017 est intervenue dans un contexte politique occidental en pleine mutation. Le cycle néolibéral initié par Margaret Thatcher et Ronald Reagan dans les années 1980 s'est effacé au profit de la seconde révolution conservatrice menée par Donald Trump et Boris Johnson. Ces derniers ont entamé une nouvelle ère dont les injonctions se sont ressenties dans notre pays, avec un retour de l'État stratège et protecteur. Pourtant, Emmanuel Macron a été élu sur un projet libéral-social aux antipodes de la seconde révolution conservatrice, à l'image de l'élection de François Mitterrand en 1981 qui a fait manquer à la France son entrée dans la mondialisation.

Alors que la matrice logicielle d'Emmanuel Macron semble être en phase avec l'ère politique précédente, la France et l'Europe ont des rôles à jouer dans le nouvel équilibre mondial, comme l'a démontré la une du Times sur Emmanuel Macron au début de son mandat : « The Next leader of Europe if only he can leads France ». Nous proposons donc un éclairage sur les politiques publiques menées par Emmanuel Macron durant son quinquennat afin de déterminer si ce dernier est à même de partir sur de nouveaux fondamentaux en phase avec les récentes mutations qui ont été accélérées par la crise sanitaire.

PARTIE 1

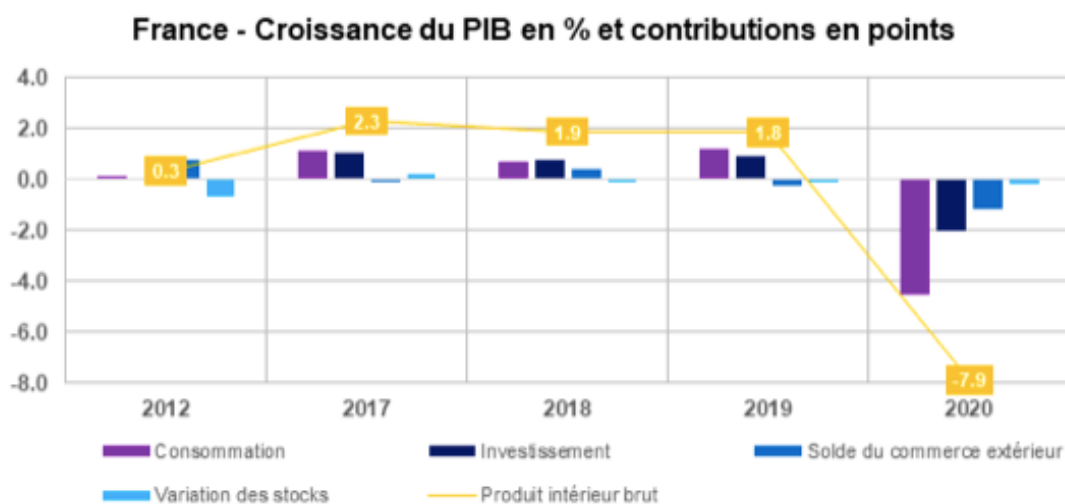
LA CONCEPTION ORIGINELLE DE LA “RÉVOLUTION MACRON”, UN PROJET LIBÉRAL-SOCIAL POUR DÉVERROUILLER LE PAYS

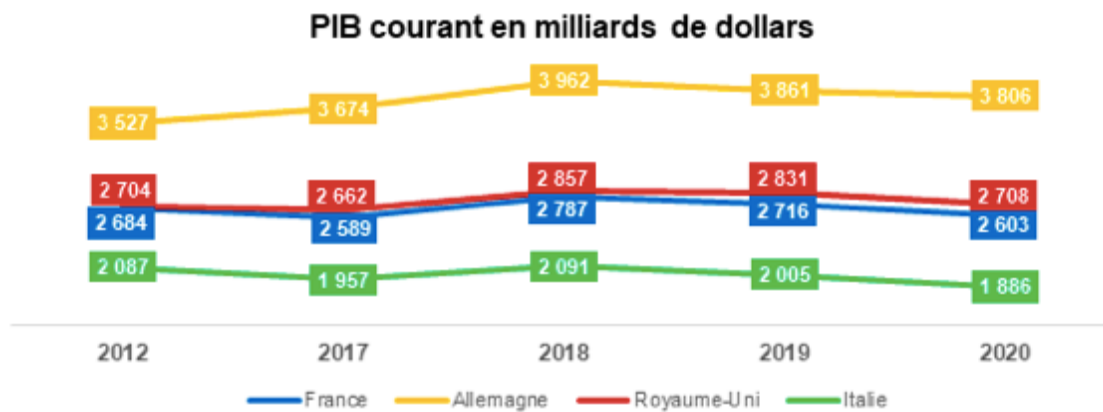


UN PROJET ÉCONOMIQUE LIBÉRAL QUI AVAIT PRIS L'ASCENDANT LORS DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE DE 2017

Dans son projet de campagne de 2017, la « modernisation de l'économie » au travers du triptyque « liberté, mobilité et protection » est au cœur du programme du candidat. Emmanuel Macron veut libéraliser l'économie française, tout en profitant des taux d'intérêt bas pour investir notamment dans les secteurs de la « transition écologique » et des « compétences » au travers d'un Plan d'Investissement de 50 milliards d'euros sur cinq ans.

L'ambition que porte Emmanuel Macron pour son quinquennat est d'accélérer la reprise de la croissance économique entrevue dès les dernières années du quinquennat de François Hollande, à hauteur de 2,3% de croissance (cf. graphique ci-après).





Pour ce faire, Emmanuel Macron entend par son projet bâtir un nouveau modèle de croissance durable capitalisant sur 5 grandes orientations stratégiques.

LES GRANDES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE MODERNISATION DE L'APPAREIL PRODUCTIF

LA PROMOTION DE LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE

La révolution numérique est considérée comme une opportunité tant pour créer de l'activité et de l'emploi que pour améliorer la vie quotidienne. On se rappellera que le candidat En Marche! s'est présenté comme le chantre de la «révolution schumpetérienne» et de la «start-up nation».

Le projet numérique d'Emmanuel Macron se concentre autour de 5 grands objectifs.

- **PREMIER OBJECTIF: ÉTENDRE L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE**

Pour remplir ce premier objectif, Emmanuel Macron promet de couvrir l'ensemble du territoire en très haut débit d'ici 2022, quoi qu'il en coûte. Concernant la 4G, il compte sur les opérateurs pour la développer via le doublement des antennes mobiles. Si ces entreprises la déploient, elles bénéficieront de redevances d'utilisation des fréquences hertziennes. A contrario, si les zones sans réseau n'ont pas disparu, les opérateurs pourraient être sanctionnés financièrement. La présidence d'Emmanuel Macron a étendu l'accès à internet sur le territoire et a tenu son engagement d'extension de la couverture très haut débit.

L'ancien ministre de François Hollande s'est également prononcé en faveur du déploiement de la 5G en brocardant le « modèle Amish », même si les acteurs économiques n'ont pas vraiment été impliqués dans ce développement. Le Gouvernement a aussi œuvré pour limiter le nombre de « zone blanche » au travers d'une mutualisation des infrastructures et un investissement de trois milliards d'euros.

Cependant, l'action d'Emmanuel Macron est moins fructueuse en ce qui concerne l'exclusion numérique – le Pass Numérique a formé 209 000 utilisateurs sur les 14 millions estimés en difficulté ¹ – et la numérisation de l'administration. La Justice apparaît en particulier comme le parent pauvre de la numérisation des services publics.

• DEUXIÈME OBJECTIF : LA NUMÉRISATION DES ENTREPRISES

Emmanuel Macron veut développer les compétences des salariés (notamment ceux des TPE-PME) au travers de la formation continue. Pour le candidat, cette numérisation passe aussi par la transformation des processus de production et de vente, sans que celle-ci soit véritablement précisée dans son projet. Cet objectif fut l'une des priorités du quinquennat. Dès octobre 2018, l'initiative « FranceNum » fut lancée pour former en ligne les chefs d'entreprise et les entrepreneurs. Un milliard d'euros d'aides ont été déployées. Néanmoins, l'offre de formation se disperse et peut de fait perdre en lisibilité.

Le Plan d'Investissement dans les Compétences tente de répondre au premier objectif fixé puisqu'il prévoit, entre autres, la création de « prépas-compétences » et d'une Grande École du Numérique. Rappelons que ce Plan est spécifiquement tourné vers les individus les moins qualifiés, davantage touchés par le chômage de longue durée.

• TROISIÈME OBJECTIF : LA NUMÉRISATION DES SERVICES PUBLICS

L'utilisation des outils numériques permettraient d'améliorer l'accès et la qualité des services publics, tout en baissant leur coût pour les finances publiques. Ainsi, en 2022, 100% des démarches administratives pourront se faire *via* Internet, sauf les démarches relatives aux documents d'identité. Chaque Français disposera d'un « compte citoyen en ligne » lui permettant, sur une même interface, de gérer ses interactions avec les services publics. La Justice et la Santé font partie du cœur du projet de numérisation des services publics.

Si le dispositif «FranceConnect» a été lancé en 2016, il a été étendu sous le quinquennat d'Emmanuel Macron et compte aujourd'hui plus de huit millions d'utilisateurs. 67% des démarches administratives peuvent être réalisées grâce à FranceConnect 2 . Par ailleurs, 32 millions d'euros du Plan de relance sont consacrés à la modernisation des sites internet de l'administration.

• QUATRIÈME OBJECTIF : AMÉLIORER LA FISCALITÉ ET LA RÉGLEMENTATION DU NUMÉRIQUE

Emmanuel Macron veut développer un cadre favorable à l'innovation. Il promeut ainsi le droit à l'expérimentation, qui permettra aux entrepreneurs de déroger à certaines règles en vigueur. Il souhaite encourager une «stratégie nationale» sur les intelligences artificielles, dont le contour programmatique est flou.

La transformation de l'ISF en un impôt sur le seul capital immobilier devrait permettre de libérer du capital à investir dans l'innovation et de facto dans le secteur du numérique. Aucun chiffrage précis n'est toutefois fait sur l'impact cette mesure dans ce secteur de l'économie.

Durant son quinquennat, le président de la République a mis en place un dispositif de suramortissement fiscal afin d'encourager les investissements dans les PME industrielles spécialisées dans les secteurs de la robotique et du numérique. Emmanuel Macron a décidé de proroger le système d'exonérations fiscale et sociale pour une nouvelle entreprise qui investit dans la R&D, «Jeune entreprise innovante».

• CINQUIÈME OBJECTIF : L'EUROPE DU NUMÉRIQUE

Le programme affirme que «l'Europe est l'espace pertinent pour développer le potentiel économique du numérique». Le projet d'En Marche! prévoit de créer un «marché unique du numérique en Europe» qui vise à harmoniser les règles en vigueur pour favoriser l'innovation. Un fonds européen de financement en capital-risque de 5 milliards d'euros sera créé pour aider les «start-ups» du numérique.

Concernant la fiscalité, Emmanuel Macron prévoit de taxer, à l'échelle européenne, les chiffres d'affaires des entreprises du numérique qui bénéficient de la concurrence fiscale internationale. Le président a décidé de créer unilatéralement une «taxe GAFA» en juillet 2019, après l'échec de la taxe sur les services numériques proposée par la Commission européenne. La France a également œuvré pour trouver un accord sur une imposition minimale mondiale des multinationales, dont le taux a été fixé à 15%.

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DOIT PERMETTRE L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MODÈLE DE SOCIÉTÉ

Emmanuel Macron souhaite réconcilier la croissance de la richesse nationale avec la protection du climat, en adaptant notre modèle de développement et de production. Les 50 milliards d'euros du Plan d'investissement doivent également profiter à l'écologie : 15 milliards d'euros seront consacrés à la transition énergétique et écologique. Ce pan du programme est, lui aussi, axé autour de cinq objectifs principaux.

- **PREMIER OBJECTIF : « SORTIR LA FRANCE DES ÉNERGIES FOSSILES »**

Le premier but du programme écologique d'Emmanuel Macron est de fermer l'ensemble des centrales à charbon françaises. Le président n'a pas tenu cette promesse. En effet, le ministère de la Transition écologique et solidaire a annoncé en 2021 que la France continuerait d'exploiter la centrale de Cordemais, en Loire-Atlantique, au moins jusqu'en 2024. Les trois autres centrales à charbon ont, quant à elles, été fermées. Les explorations de gaz de schiste seront interdites et aucun nouveau permis d'exploration d'hydrocarbures ne sera délivré. Cette promesse a été respectée grâce à la « loi Hulot » du 30 décembre 2017.

- **DEUXIÈME OBJECTIF : UNE NOUVELLE PRODUCTION D'ÉNERGIE**

Le programme veut à la fois diversifier la production et la décarboner. Il prévoit ainsi d'augmenter la taxe carbone pour que celle-ci atteigne 100€/tCO₂ en 2030. À la suite de la crise des Gilets Jaunes, le Gouvernement a décidé de mettre fin à l'augmentation annuelle de cette taxe, alors qu'il s'était montré plutôt ambitieux en début de quinquennat. Son montant est aujourd'hui de 44,60€/tCO₂ 3.

Emmanuel Macron veut doubler la capacité de production des énergies issues de l'éolien et du solaire photovoltaïque. Cette mesure est chiffrée à 30 milliards d'euros, qui viendraient, en grande partie, de l'investissement privé. Cette promesse n'a pas été tenue, malgré une augmentation de 25% du budget du ministère de la Transition écologique. L'éolien est passé de 13,5 GW en 2017 à 16,5 GW en 2019 tandis que le solaire photovoltaïque est passé de 7,6 GW à 9,4 GW 4. L'ancien secrétaire général adjoint de l'Élysée comptait également réduire les procédures administratives afin de faciliter le passage au renouvelable. En outre, il promettait d'attirer des chercheurs dans le domaine de la transition environnementale en leur octroyant des facilités administratives au moment des procédures d'accueil.

En matière de nucléaire, l'objectif final est de réduire la part du nucléaire dans le bouquet énergétique français à 50%. La fermeture de Fessenheim est confirmée, mais elle ne devait arriver qu'au moment de la mise en service de l'EPR de Flamanville. Si la fermeture des deux réacteurs de Fessenheim a bien été actée par la ministre Élisabeth Borne, l'objectif d'une part du nucléaire à 50% est repoussé de 2025 à 2035.

- **TROISIÈME OBJECTIF: UN MODÈLE ÉCONOMIQUE FONDÉ SUR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE**

D'ici 2025, l'économie sera 100% circulaire par la réduction du nombre de déchets ménagers, la modernisation des centres de tri, l'augmentation progressive de la taxe générale sur l'enfouissement et l'incinération (pour les activités polluantes), le renforcement du système de bonus-malus sur l'éco-contribution ainsi par l'étiquetage des produits (durée de vie, tri, etc.). La filière a bénéficié de 500 millions d'euros du plan de Relance et recevra plus d'1,5 milliard d'euros du plan France 2030. Les choix stratégiques du président de la République ont été globalement salués par les acteurs du recyclage.

- **QUATRIÈME OBJECTIF: ÉCOLOGIE ET SANTÉ PUBLIQUE (CF. PARTIE II: UNE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE**

La fiscalité du diesel sera alignée sur celle de l'essence. Cette convergence des fiscalités a bien été réalisée. Toujours dans le but de réduire la pollution aux particules fines, les normes et les contrôles sur les véhicules seront plus stricts.

[Les autres résultats écologiques et de santé publique du quinquennat sont détaillés ci-après, au sein de la partie II°-A]

- **CINQUIÈME OBJECTIF: L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION**

Le programme écologique décrit se montre plutôt ambitieux. Le cinquième objectif vise donc à rassurer les ménages et les entreprises, notamment celles du secteur de l'énergie. Emmanuel Macron promet un fonds destiné aux régions si celles-ci respectent un certain nombre de critères écologiques (lutter contre l'artificialisation des sols par exemple) et si elles créent de l'emploi dans le domaine de la transition écologique. La hauteur du fonds n'est cependant pas précisée, tout comme les seuils requis pour bénéficier de l'aide de l'État.

Il promet aussi une rénovation des bâtiments publics qui est, quant à elle, estimée à quatre milliards d'euros.

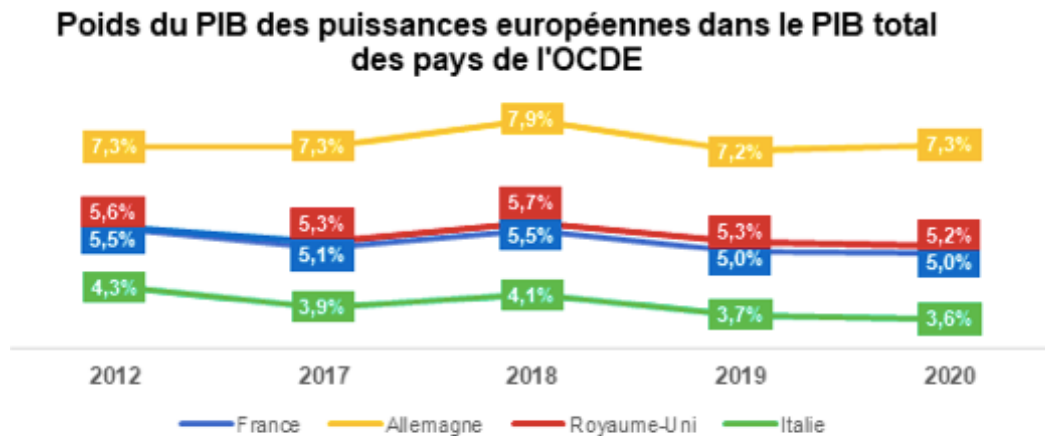
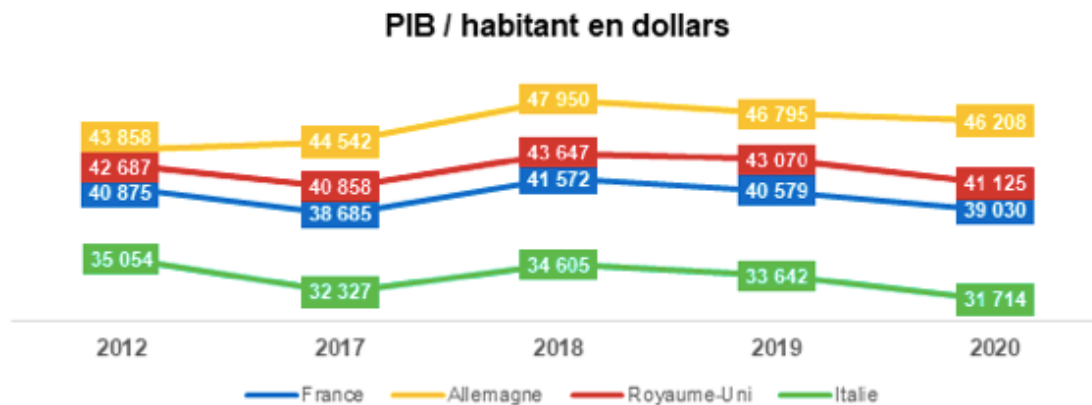
Concernant les ménages, Emmanuel Macron veut mettre en place une prime de 1 000€ pour l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion moins polluant. L'objectif affiché ici est de diviser «par deux le nombre de jours de pollution atmosphérique», en remplaçant les vieux véhicules polluants. Le déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques devrait également s'accélérer, bien qu'aucun objectif ne soit clairement fixé.

Le projet d'Emmanuel Macron veut lutter contre les «passoires énergétiques». Un audit gratuit sera ainsi offert aux propriétaires de tels logements. Un fonds public de 4 milliards d'euros permettra d'aider à la rénovation des «logements-passoires» pour les propriétaires les plus précaires. De surcroît, le Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE) sera transformé en prime afin d'éviter le décalage temporel entre le calcul et l'encaissement du crédit d'impôt. Le CITE a bel et bien été supprimé le 1er janvier 2021 au profit du dispositif «MaPrimeRénov».

Le programme développe une proposition spécialement pour les agriculteurs qui rendent des «services environnementaux». L'enveloppe de cette mesure est de 200 millions d'euros et s'inscrit dans le cadre de la PAC. Plus globalement, Emmanuel Macron annonce un plan de transformation agricole de 5 milliards d'euros. Les aides serviront à moderniser les exploitations, à encourager les circuits courts et à lutter contre le changement climatique.

UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ POUR SOUTENIR L'INVESTISSEMENT ET L'INNOVATION

Symbole des économies avancées, l'investissement dans l'innovation est à l'origine de gains de productivité, gage d'un enrichissement d'une nation. La présidence d'Emmanuel Macron intervient après le quinquennat de François Hollande qui n'aura pas enrayé le déclin du PIB par habitant, dont la baisse d'environ 2 000 dollars du PIB par habitant est le symbole des difficultés du modèle économique français. De même, l'ordre avec le Royaume-Uni n'a pas été bouleversé alors que ce dernier a vécu le Brexit.



Face à ce constat, Emmanuel Macron a ponctué ses 1 000 premiers jours de présidence par une série de réformes économiques avec l'objectif de libérer les énergies des forces économiques du pays.

LA TRANSFORMATION DE L'ISF EN UN IFI

Créé en 1989 pour financer le Revenu minimum d'insertion (RMI), l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est un impôt annuel progressif par tranche sur le patrimoine des personnes physiques à partir d'1,3 million d'euro. En 2017, lors de la dernière année de son application, il a permis aux finances publiques de récolter 5 milliards d'euros, soit 1,4% des recettes fiscales totales. Durant sa campagne victorieuse, Emmanuel Macron avait promis de transformer l'ISF en un impôt qui frapperait uniquement le capital immobilier des plus fortunés. Il souhaitait ainsi que la France s'aligne sur la plupart des pays européens puisque seules la Norvège, l'Espagne et la Suisse disposent d'un impôt sur la fortune.

Il voulait également lutter plus efficacement contre les inégalités (théorie libérale dite du ruissellement) et favoriser les investissements circulants, notamment les actifs financiers, en pénalisant la rente immobilière. Rappelons que les actifs financiers sont toujours soumis à la fiscalité puisqu'ils sont l'objet de la fameuse « *flat tax* » avec un prélèvement forfaitaire unique au taux de 30%.

Cette promesse a été tenue dès le début du quinquennat. L'ISF est en effet devenu l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès 2018. Si le seuil d'imposition est resté le même (avec un abattement de 30% sur la résidence principale), l'assiette fiscale a, quant à elle, changé car seul le capital immobilier est assujéti à ce nouvel impôt. Les services de Bercy, *via* leur simulateur MESANGE, ont annoncé que cette transformation pourrait favoriser la création de 50 000 emplois sur vingt ans et l'augmentation du PIB de 0,5 point. L'objectif est aussi d'encourager l'attractivité et l'investissement en France, en luttant contre la fuite des capitaux.

Le bilan de cette transformation est contrasté, même s'il faut noter que le caractère récent de cette politique publique complique notre analyse. La mesure a bien entendu profité aux hauts revenus possédant un important patrimoine financier, alors que certains ménages peuvent être soumis à l'IFI par le simple fait de l'augmentation de la valeur de leur bien. Le gain fiscal reste limité: il est en moyenne de 8 338 euros par foyer fiscal et de 1,2 million d'euros pour les cent premiers contributeurs [6]. Signalons que, comme l'ISF, l'IFI est plafonné à 75% des revenus et constitue donc un avantage pour les patrimoines immobiliers les plus importants. Surtout, l'IFI présente en quelque sorte les mêmes défauts que l'ISF. Il n'opère pas la distinction entre le foncier et le bâti dans l'estimation d'un bien immobilier par exemple.

Il s'agit également d'un manque à gagner pour l'État: 2,9 milliards d'euros pour 2018. Cela était attendu. Cependant, on constate une baisse du montant des dons déductibles d'impôts (134 millions d'euros) ainsi qu'une diminution de près de 71% du montant investi dans les PME entre 2017 et 2018 (de 550 millions d'euros à 160 millions d'euros) [7].

[6] Données issues d'un rapport sénatorial. Disponible sur: <http://www.senat.fr/rap/r19-042-1/r19-042-16.html>

[7] Les chiffres proviennent du rapport précédemment cité.

En outre, nous pouvons signaler que la transformation de l'ISF en IFI n'a fait baisser que de 0,2 point de PIB le poids des impôts sur le patrimoine en France [8].

Toutefois, comme le note un rapport de France Stratégie, la politique fiscale du président Macron aurait permis de freiner le départ à l'étranger des Français les plus fortunés et d'entraîner une hausse des impatriations fiscales.

[8] Cette donnée a été calculée par le site FIPECO.

LA TRANSFORMATION DU MÉCANISME DU CICE ET L'ALLÈGEMENT DES CHARGES SUR LES BAS SALAIRES

Entrée en vigueur en 2013, le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est une des mesures préconisées par le fameux rapport Gallois pour restaurer la compétitivité des entreprises françaises, lutter contre le chômage et restaurer l'équilibre des finances publiques.

Cependant, le CICE n'a pas véritablement eu l'effet escompté. Cette « niche fiscale » censée réduire le coût du travail a en effet eu un coût très élevé pour les finances publiques (87 milliards d'euros entre 2013 et 2018) tout en ayant eu un impact décevant sur l'emploi. Le comité de suivi note un « effet net de 100 000 emplois créés ou sauvegardés », loin des 300 000 initialement promis par le Gouvernement Ayrault et du million annoncé par le MEDEF. Ce faible impact du CICE est, en partie, dû à la contraction de la demande induite par le financement de cette politique d'offre (baisse des dépenses de l'État, augmentation de la TVA et de la fiscalité écologique). De plus, un des problèmes de la politique était le décalage temporel entre la déclaration et l'encaissement du crédit d'impôt.

Afin de pallier les carences de la mesure et pour offrir une meilleure visibilité dans le temps aux entreprises, Emmanuel Macron a décidé de transformer le CICE en une baisse pérenne des cotisations sociales employeurs, ciblée sur les bas salaires. L'incidence de la mesure est immédiate et permet de mettre fin au décalage temporel évoqué plus haut, tout en réduisant les complexités administratives.

Alors candidat, l'ancien ministre annonçait que cette politique permettrait de créer 150 000 emplois. À partir du 1^{er} janvier 2019, les cotisations sociales d'assurance maladie pour l'ensemble des salariés relevant du régime général de sécurité sociale et du régime des salariés agricoles ont été diminuées de six points pour tous les salaires inférieurs à 2,5 SMIC, soit le même seuil que pour le CICE.

À compter du 1^{er} octobre 2019, pour favoriser la création d'emplois, un allègement des cotisations sociales de 4,05 points au niveau du SMIC a été mis en place. Ces allègements généraux portent aussi sur les contributions d'assurance-chômage et sur les contributions de retraite complémentaire. Le coût du travail est ici réduit sur les salaires jusqu'à 1,6 SMIC. La mesure vise à amoindrir le coût du travail, notamment pour les salariés non-qualifiés.

Cette mesure a eu pour effet principal d'augmenter les déficits publics pour l'année 2019 d'un montant de 25 milliards d'euros, soit environ 3% du PIB [9]. Toutefois, la différence entre le CICE et les allègements pérennes de charges permettent de réduire le déficit structurel à hauteur de quatre milliards d'euros. Cette perte de ressources pour les régimes d'assurance-chômage et les retraites complémentaires sont, depuis la LFSS 2020, financées par l'Urssaf Caisse nationale (ancienne ACOSS) au travers d'une partie de la TVA. L'introduction d'un système universel de retraite pourrait changer le financement de la protection sociale.

La politique d'allègement des cotisations a eu un effet globalement positif sur l'emploi. Selon les différentes études, 40 000 à 70 000 emplois [10] ont été créés, si l'on ne prend pas en compte la hausse des prélèvements obligatoires. Une note du Conseil d'analyse économique de janvier 2019 montre d'ailleurs que l'effet des baisses de charges est visible notamment pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC.

Si cette mesure a effectivement réduit le coût du travail sur les bas salaires, elle n'a pas vraiment eu l'impact escompté en termes de compétitivité. En effet, en France, ce sont les secteurs du commerce et des services qui comptent le plus grand nombre de bas salaires.

[9] Les données proviennent du site internet FIPECO.

[10] Ce calcul résulte également d'une étude de FIPECO.

Pourtant, ce ne sont pas les branches les plus confrontées à la concurrence. Aussi, une meilleure formation des Français et une diminution des prélèvements obligatoires pour les entreprises qui doivent affronter une concurrence internationale rude semblent des solutions à privilégier pour améliorer notre compétitivité.

Deux effets négatifs pourraient de surcroît apparaître à plus long terme. Le premier est «la trappe à bas salaires». Le seuil de 1,6 SMIC incite en effet les entreprises à ne pas augmenter les salaires pour continuer à bénéficier de l'allègement de charges. Par conséquent, la mesure ne favorise ni la productivité des salariés ni leur volonté de se former pour prétendre à un emploi plus qualifié. Or, repousser le seuil de 1,6 SMIC entraînerait une hausse du coût de la mesure pour les finances de l'État et remettrait en cause l'efficacité de la politique puisque des emplois plus qualifiés seraient touchés. Le second problème est «l'effet d'aubaine» qui concerne des entreprises pour lesquelles la mesure ne change pas la stratégie en matière d'emploi mais qui bénéficient tout de même de la baisse des charges.

UNE POLITIQUE DE « FIXATION D'OBJECTIFS DE DÉPENSES PUBLIQUES »

En 2017, Emmanuel Macron annonce vouloir «rendre les finances publiques plus efficaces». Cela passe à la fois par le respect de la règle européenne de 3% de déficit public ainsi qu'une économie de 60 milliards d'euros sur cinq ans. La dépense devra ainsi baisser de 3 points par rapport au PIB pour la ramener dans la moyenne des pays de la zone euro. Elle devrait atteindre 52% en 2022. Afin de parvenir à une réduction des dépenses de 60 milliards par rapport à l'évolution tendancielle du budget, le candidat **En Marche!** a détaillé les mesures qu'il comptait prendre.

BAISSE DES DÉPENSES SOCIALES À HAUTEUR DE 25 MILLIARDS D'EUROS

Premièrement, les sommes consacrées à l'assurance-maladie baisseront de 15 milliards et n'excéderont pas une progression de 2,3% par an. Ces économies seront financées par une «réorganisation du système de soins» mais aucun poste de la fonction publique hospitalière ne sera supprimé.

L'objectif de 2,3% a été tenu durant les deux premières années de la présidence Macron (2,2% en 2017 et en 2018). Comme nous pouvons aisément l'imaginer, il a été décidé, à la suite de la crise sanitaire, de franchir le seuil de 2,3%. Les dépenses d'assurance-maladie ont ainsi augmenté de 17 milliards d'euros depuis l'apparition de la Covid-19. Même sans le coronavirus, l'Objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) devait progresser de 3,8% en 2022. Cette augmentation est en partie le fait du « Ségur de la santé ».

Ensuite, une réforme dite structurelle de l'assurance-chômage permettra d'économiser 10 milliards d'euros. Emmanuel Macron vise un taux de chômage à 7% d'ici la fin de son quinquennat. Une première réforme est entrée en vigueur le 5 septembre 2018 via la loi « Avenir professionnel ». Elle permet une meilleure indemnisation des travailleurs indépendants et des salariés démissionnaires. Une nouvelle transformation a vu le jour le 1er décembre 2021. Pour être indemnisé, un salarié devra avoir travaillé au moins six mois (contre quatre auparavant) sur les vingt-quatre derniers mois (trente-six mois pour les plus de 53 ans). L'accès à l'indemnisation est ainsi durci et devrait permettre des économies (1,9 milliard d'euros en 2022 et 2,2 milliards d'euros en 2023). Selon l'Unédic, l'organisme rassemblant les partenaires sociaux chargés de gérer l'assurance-chômage, 475 000 personnes devraient voir leur accès à cette indemnisation reculer. De la même manière, la loi prévoit de renforcer la dégressivité des allocations, notamment pour les hauts salaires.

Par conséquent, ni les retraites ni la politique familiale ne devraient souffrir d'une baisse de dotations.

LA RÉFORME DE L'ÉTAT PERMETTRA UNE ÉCONOMIE DE 25 MILLIARDS D'EUROS

L'ancien ministre veut s'attaquer à la fonction publique en lui donnant plus de « souplesse ». Le recrutement « hors statut » sera facilité et le jour de carence rétabli (entre 170 et 270 millions d'euros d'économie). Il prévoit en outre de ne pas renouveler 50 000 postes de la fonction publique d'État et 70 000 de la fonction publique territoriale, soit une baisse de 120 000 fonctionnaires entre 2017 et 2022 qui devrait représenter un gain de 3 milliards d'euros pour les finances publiques.

De plus, les ministres et les «managers publics» devront récompenser la performance des fonctionnaires ou des agents contractuels en renforçant l'individualisation des rémunérations. Si le jour de carence a bien été rétabli dès 2017, les lois concernant la rémunération des fonctionnaires se montrent moins ambitieuses que les engagements de campagne. Concernant le nombre de fonctionnaires, Emmanuel Macron est loin d'avoir tenu sa promesse. On constate ainsi une augmentation de 10,3 milliards d'euros de dépenses de personnel de l'État entre 2017 et 2022.

La numérisation de l'appareil d'État devrait permettre également d'économiser 5 à 10 milliards d'euros. La dématérialisation a été actée via la loi pour un État au service d'une société de confiance.

10 MILLIARDS D'ÉCONOMIE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Emmanuel Macron propose un «pacte» aux collectivités afin de mettre fin à une méthode jugée jacobine de réduction des dotations budgétaires. Son projet est d'acter une baisse de 10 milliards d'euros des dépenses (trajectoire budgétaire fixée à 2 milliards chaque année) tout en leur offrant une plus grande liberté pour gérer leur territoire. Les élus locaux auront une plus grande latitude pour recruter les fonctionnaires – en ayant recours au droit privé par exemple - et pour fixer leur salaire. Toutefois, Emmanuel Macron souhaite, à la suite d'un rapport de la Cour des comptes, que le temps de travail réglementaire soit respecté (1607 heures par an). Deux fois par an, le Premier ministre réunira les acteurs locaux autour d'une «conférence nationale des territoires» pour suivre l'avancée des mesures issues du pacte. En définitive, alors que les allègements fiscaux consentis par le Gouvernement ont coûté près de trente milliards d'euros sur cinq ans, les dépenses publiques n'ont pas été réduites. La politique fiscale d'Emmanuel Macron a accentué le déséquilibre de nos finances publiques.

Le mandat peut ainsi être décomposé en deux parties:

- une relative tenue des comptes publics durant les premières années du quinquennat
- une politique keynésienne à la suite de la crise des Gilets jaunes et de la Covid-19.

UNE VOLONTÉ DE MODERNISER L'ÉTAT-PROVIDENCE AVEC UNE APPROCHE LIBÉRALE ET SOCIALE

Le financement de la stratégie de transformation du modèle de croissance ainsi que la conception européenne de la « Révolution Macron » impliquent le respect des engagements européens dont celui du Pacte de Stabilité. Cela suppose ainsi de fixer des objectifs de baisse de dépenses publiques qu'Emmanuel Macron a souhaité entreprendre par la modernisation de l'État-providence français. Parmi les 60 milliards d'euros d'économies budgétaires sur le quinquennat, plus de 40% de celles-ci devaient se réaliser au sein de la sphère sociale, soit 25 milliards d'euros [11].

En 2016, les comptes de la protection sociale affichent un déficit de 0,4 milliard d'euros¹². Il s'agit d'un montant en baisse par rapport à 2015, eu égard à la progression des ressources de la protection sociale tirée par la croissance économique française. Pour autant, en France, les dépenses sociales représentent encore, en 2016, 32,1% du PIB, soit le plus haut niveau de dépenses en Europe, où seuls le Danemark et la Finlande affichent un niveau de dépenses sociales supérieurs à 30% du PIB. C'est en ce sens qu'Emmanuel Macron propose une révision à la baisse des dépenses sociales pour permettre à l'État français de s'aligner sur la moyenne de la zone Euro.

[11] <https://www.lesechos.fr/2017/02/emmanuel-macron-mon-projet-economique-162877#uPRUvrIC8Irebb.%2099>

LA RÉFORME DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE L'ASSURANCE-MALADIE

La priorité de la « Révolution Macron » en matière de réduction des dépenses publiques concerne la réforme de l'assurance-maladie. Emmanuel Macron a présenté aux Français un projet de 15 milliards d'euros d'économies sur l'assurance-maladie sur son quinquennat.

Il souhaite réaliser la majorité de ces économies en contenant la progression des dépenses à 2,2% [12] ainsi qu'en réorganisant et modernisant le système d'offre de soins.

La vision d'Emmanuel Macron sur le système de santé et l'assurance-maladie illustre clairement sa doctrine libérale-sociale, à savoir une dépense publique réformée pour davantage d'efficacité (volet libéral) ainsi qu'un renforcement de la protection pour ceux qui font face aux plus fortes inégalités d'accès aux soins (volet social).

Sa vision «Faire plus pour ceux qui ont le moins» s'inscrit dans une logique libérale-sociale autour de trois fondamentaux:

- Améliorer l'efficacité du système de santé;
- Accélérer la lutte contre les inégalités d'accès aux soins;
- Conduire une révolution de la prévention.

[12] <https://www.lesechos.fr/2017/02/emmanuel-macron-mon-projet-economique-162877#uPRUvrIC8lrebb.%2099>

UNE POLITIQUE LIBÉRALE POUR FORGER UN SYSTÈME DE SANTÉ DAVANTAGE EFFICIENT

Sans vouloir diminuer le nombre de fonctionnaires hospitaliers, Emmanuel Macron part du constat d'une dépense de soins parfois peu pertinente, lourde, redondante et mal-coordonnée. Il impute ce manque d'efficacité à un système «trop cloisonné» et dont «le pilotage rigide le rend difficile à réformer en profondeur». S'attaquer à ce système par l'évaluation de la qualité et pertinence des soins, permet à Emmanuel Macron d'affirmer une ambition libérale majeure consistant à réaliser sur le quinquennat 15 milliards d'euros d'économies [14].

[14] <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/sante>

Dans son programme figure sa première mesure totémique en matière de santé : la dispensation du médicament à l'unité. Inscrite dans la Loi AGECE (Loi anti-gaspillage et pour l'économie circulaire) promulguée en février 2020, la dispensation du médicament à l'unité vise à réduire le gaspillage des médicaments alors que la moitié des médicaments sont jetés. Il s'agit également de réduire la facture pour l'assurance-maladie de 7 milliards d'euros initialement prévus. Pour autant, cette mesure, appliquée depuis Janvier dernier, demeure floue dans la mesure où cela n'est possible que pour certains médicaments dont la forme pharmaceutique le permet et lorsque le pharmacien est d'accord. Dans sa volonté de transformer, Emmanuel Macron s'est heurté aux représentants des fédérations des syndicats des pharmacies d'officine, notamment la FSPF. Par ailleurs, cette mesure n'a pas été généralisée à tous les médicaments comme cela est inscrit dans son programme de 2017. Pour l'heure, cette mesure a en effet dû faire face à des points d'achoppement concernant la liste des médicaments concernés ainsi qu'une contrepartie financière pour les pharmaciens.

Afin de moderniser de notre système de santé, Emmanuel Macron a également inscrit dans son projet politique de poursuivre le déploiement des groupements hospitaliers de territoire (GHT), y compris dans les Outre-Mer, en Martinique et en Guadeloupe. La mutualisation de l'offre de soins en hospitalisation (médecine, chirurgie, obstétrique, biologie médicale, radiologie) vise à établir une offre de soins adaptée aux territoires et des projets médicaux partagés. Pour autant, cette accélération des dynamiques de création de GHT a souffert selon l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) d'une lenteur des ajustements institutionnels. Ainsi, sous le quinquennat d'Emmanuel Macron, la mise en place de direction commune au sein de GHT ainsi que la fusion d'établissements de santé ont augmenté la première année du quinquennat pour ralentir à partir de 2019 [14]. Les efforts de rapprochement des établissements de santé pour obtenir des économies d'échelles ont donc été insuffisants avant l'arrivée de la crise sanitaire.

[14] https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-034r_tome_i_.pdf

Enfin, le projet d'Emmanuel Macron comportait en 2017 des propositions de transformation du modèle de santé articulées autour d'une refonte des modes de financements des établissements de santé par la réduction du poids de la tarification à l'activité (T2A) ainsi que le soutien au développement de l'innovation en santé. Emmanuel Macron avait par conséquent chiffré un plan d'investissement de 5 milliards d'euros. Un plan qui s'est révélé insuffisant face à la crise sanitaire, ce qui a conduit le Président de la République à lancer le Ségur de la santé, soit 40 milliards d'euros financés par les fonds du plan de relance et de résilience européen.

UNE POLITIQUE SOCIALE ET INCLUSIVE D'ACCÈS À LA SANTÉ POUR TOUS

Au cœur de son programme, Emmanuel Macron a proposé aux Français de lever les barrières pour ceux qui font face aux plus fortes inégalités d'accès aux soins. Cette politique sociale vise à lutter contre deux inégalités sanitaires: les inégalités sociales de couverture médicale ainsi que les inégalités territoriales symbolisées par les déserts médicaux.

La mesure principale d'Emmanuel Macron fut la réforme 100% santé entrée en vigueur en janvier 2019. Il s'agit d'une diminution progressive du reste à charge pour le patient lié à l'acquisition d'un équipement auditif, dentaire et optique en élargissant la couverture offerte par l'assurance-maladie. Cette réforme a été échelonnée sur trois ans, et, depuis le 1er janvier 2021, «100% Santé propose à tous les Français, bénéficiant d'une complémentaire santé responsable ou de la Complémentaire santé solidaire, des soins et un large choix d'équipements en audiologie, optique et dentaire, qui sont pris en charge à 100% [15].» Pour autant, si cette réforme a bénéficié d'un relatif consensus politique, les professionnels des équipements médicaux ainsi que des assurances et mutuelles constatent des disparités au niveau de la réforme. En dentaire et audiologie, la réforme a fait augmenter le nombre d'actes sanitaires, permettant à la fois de répondre à la demande des patients ainsi que de compenser pour les professionnels la baisse du coût unitaire par un volume attractif. En revanche, en optique qui est un marché de rééquipement, la réforme a créé un effet d'aubaine et une attitude des patients consumériste, dont le coût pour l'assurance-maladie risque de ne pas être maîtrisée à l'avenir.

[15] <https://solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/100pourcent-sante/>

Sur le chantier des déserts médicaux, Emmanuel Macron avait pris pour engagements de lever la barrière du *numerus clausus* ainsi que de doubler le nombre de maisons pluridisciplinaires de santé. En 2016, le nombre d'étudiants admis en médecine était de 7 633 contre 9 361 en 2021. Il s'agit tout de même de la plus forte augmentation sur un quinquennat depuis le second quinquennat de Jacques Chirac. Le Gouvernement a également atteint son objectif de doublement du nombre de maisons de santé puisque l'on compte désormais 1 889 maisons de santé en France contre 1 034 en 2017, soit une hausse de 54% permettant à 351 000 personnes d'être couvertes par un médecin traitant. Toutefois, cela ne peut occulter la progression du « désert médical » en France alors que la DREES constate qu'en 2020, 3,8 millions de Français (5,7% de la population [16]) vivent encore dans un désert médical, soit 1,3 million de Français supplémentaires sur les 5 dernières années. Les territoires particulièrement concernés sont l'Île de France, le Centre-Val de Loire ainsi que les territoires ultramarins [17] .

[16] https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/02/14/pres-de-3-8-millions-de-francais-vivent-dans-un-desert-medical_6029632_3224.html

[17] <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-08/dd17.pdf>

LA RÉVOLUTION DE LA PRÉVENTION

En 2017, Emmanuel Macron avait souhaité davantage consacrer de moyens sur la prévention, alors que notre système de santé était axé sur le curatif. Parmi ses propositions figuraient :

- le financement des actions de prévention contre le tabac assorties d'objectifs de performance pour les praticiens de la médecine de ville,
- l'extension de la vaccination obligatoire à 11 vaccins au lieu de 3,
- la création d'un service sanitaire, à savoir 3 mois dans le cursus des étudiants en santé consacrés à des actions de prévention.

En dépit d'une lente diminution structurelle de la consommation de tabac en France, y compris chez les jeunes, le tabac demeure la première cause évitable de décès en France avec 75 000 décès par an. Les Français restent les plus gros consommateurs de tabac d'Europe de l'Ouest, et les dixièmes de l'UE. Toutefois, depuis 2014, près de 2 millions de Français ont arrêté de fumer, une dynamique que la politique de prévention n'a pas encore réellement accélérée, ce qui s'explique par le fait que la politique de prévention revêt un caractère structurel.

LA RÉFORME DES RETRAITES: UN PROJET ORIGINEL PORTÉ PAR UNE SEULE VISION « LES MÊMES RÈGLES POUR TOUS »

Lors de la campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron a toujours affiché une nette distinction sur son projet de réforme des retraites vis-à-vis du projet de François Fillon, à savoir une réforme systémique et non paramétrique. Dans le programme de 2017, sa réforme des retraites ne remet pas en cause le système de répartition et est « guidée non pas par une logique budgétaire mais par une logique d'équité » [18].

[18] <https://www.lesechos.fr/2017/02/emmanuel-macron-mon-projet-economique-162877#uPRUvrICIC8lrebb.%2099>

UN SYSTÈME UNIVERSEL DES RETRAITES

Sur les retraites, le projet originel d'Emmanuel Macron vise à moderniser le système des retraites sans en modifier les paramètres, à savoir le montant des cotisations, la durée de cotisation ou encore le montant des pensions versées aux retraités. En qualité de candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron a souhaité pour son premier quinquennat porter une réforme d'égalité face à la retraite: « Les mêmes règles pour tous ».

L'actuel Président de la République s'appuie sur le rapport du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) paru en 2016 stipulant que le problème des retraites n'est plus, en fonction des différents scénarii liés à la croissance et au chômage, un problème financier [19]. En effet, le rapport du COR apporte dans sa troisième partie des éclairages complémentaires, pour lesquels Emmanuel Macron a souhaité apporter des réponses. Parmi ces éclairages figurent: les disparités entre les régimes de retraite, la dispersion des montants des pensions et des niveaux de vie des retraités ou encore la dispersion des âges de départ.

[19] <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-3522.pdf>

Par conséquent, Emmanuel Macron s'est engagé dans une réforme systémique d'un régime universel par points pour faire face à la complexité, l'illisibilité, l'injustice et l'immobilité de notre système de retraites. « Nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé » [20]. Son objectif vise à rassembler les 42 régimes spéciaux en un unique commun à tous quel que soit son statut (fonctionnaire, salarié du secteur privé ou encore indépendant et libéral). Le système par points permettrait pour chaque citoyen de connaître le montant de ses droits, de ne pas en craindre une perte tout en ne pénalisant pas les parcours heurtés. Il avait également inscrit dans son programme comme conséquence de sa réforme, une revalorisation du minimum vieillesse de 100€.

Rappelons que l'actuel chef d'État conservait les grands principes de notre système de retraites, à savoir un système de répartition, un taux de cotisation différent selon l'activité, l'âge légal demeure 62 ans, la solidarité nationale reste prise en compte et la pénibilité demeure prise en compte. Bien qu'ayant esquissé les contours de sa réforme des retraites, Emmanuel Macron avait souhaité prendre le temps de la concertation durant tout son quinquennat afin de la mener à bien. Pour autant, ce projet de réforme a abouti à un fort mouvement de contestation sociale contre ce projet entre décembre 2019 et février 2020 eu égard aux derniers ajouts souhaités par le Premier ministre Édouard Philippe, notamment sur l'âge pivot de 64 ans.

[20] <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/retraites>

LA PROMESSE D'AUCUNE RÉFORME PARAMÉTRIQUE

Ainsi, la « Révolution Macron » n'avait pas envisagé de réforme paramétrique. En ce sens, Emmanuel Macron s'était engagé à maintenir un âge légal de la retraite à 62 ans, à partir duquel le citoyen peut liquider ses droits. A l'instar du système actuel, le candidat de 2017 avait souhaité maintenir la possibilité de travailler plus longtemps pour ceux qui souhaiteraient améliorer leur pension, principalement pour les travailleurs retardant leur début de carrière avec l'allongement de l'enseignement supérieur.

Si Emmanuel Macron n'avait conçu qu'une réforme systémique universelle des retraites, il avait maintenu deux principes issus des régimes spéciaux. En premier lieu, les taux de cotisations seraient restés différents en fonction de l'activité occupée. A titre d'exemple, les indépendants et les libéraux constituent dans le cadre de leur activité professionnelle un capital qui peut être composés d'actifs immobiliers ou d'un fonds de commerce. Dans un second temps, les spécificités de certains régimes spéciaux n'auraient pas disparu. En effet, il avait laissé comme marges de manœuvre la possibilité de différencier les paramètres de la retraite (âge légal, durée de cotisation ou encore taux de cotisation) en fonction des caractéristiques des métiers, de même qu'il conservait la prise en compte de la pénibilité.

Il s'agit d'une réforme qui n'a pu voir le jour, eu égard à une forte mobilisation en début du quinquennat mais également en raison d'un revirement sur le projet de réforme qui de facto a comporté une réforme paramétrique (âge pivot à 64 ans) imposée par Édouard Philippe, symbole des mutations du macronisme pendant le quinquennat.

UN PROJET RÉALISÉ CONTRE LES INIQUITÉS FISCALES ET SOCIALES

Dans « Révolution », Emmanuel Macron présente un projet de lutte contre les iniquités de la protection sociale en souhaitant mieux répartir les efforts des Français en matière de protection sociale. Pour se faire, Emmanuel Macron a détaillé un projet à la fois de diminution des passe-droits liés à un système de protection sociale peu transparent et parfois injuste. Il s'agit en somme de conduire une politique de sanctions contre les iniquités de notre système.

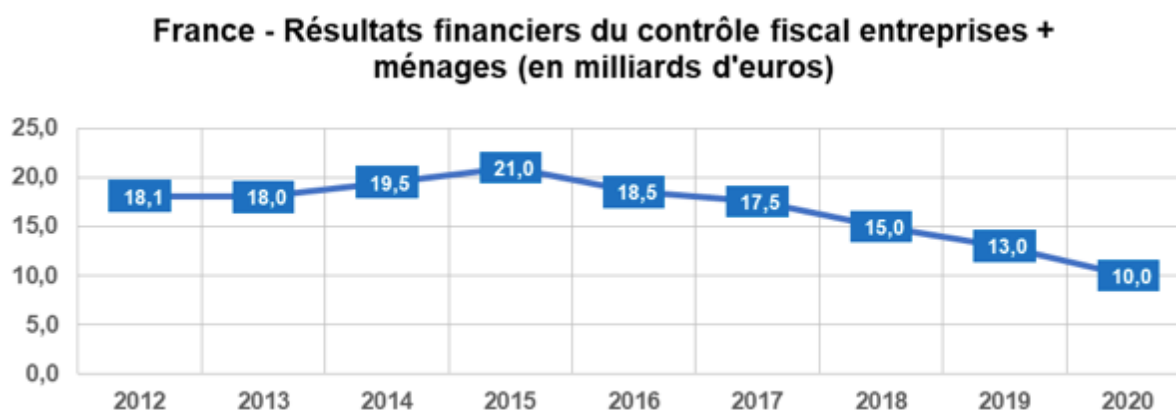
UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'OPTIMISATION FISCALE

Le projet politique d'Emmanuel Macron comporte un volet de lutte contre la fraude fiscale et sociale afin de combattre les privilèges ancrés dans notre société.

« Nous voulons en finir avec les passe-droits, les arrangements, la fraude, la corruption » [21]. Ainsi, Emmanuel Macron propose dans son projet d'alourdir les sanctions contre la fraude fiscale et lutter davantage contre la fraude sociale.

[21] <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>

Sur la fraude fiscale, le projet politique d'Emmanuel Macron ne comportait pas de mesures totémiques, à l'exception de la lutte contre l'optimisation fiscale des géants du numérique. Si Bruno Le Maire a pu faire voter durant le quinquennat la taxe sur les services numériques, dite taxe GAFA en 2019, son application n'a pas obtenu les résultats escomptés, à savoir 400 millions d'euros en 2019. Pour autant, il convient de souligner que cette nouvelle taxe a rapporté au Trésor Public français près de 277 millions d'euros en 2019. Certes cela ne représente que 69% des revenus escomptés, toutefois, cette taxe a pu servir de base à l'impôt mondial (15% du résultat net) obtenu après l'accord de 136 pays.



Si le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron est positif sur la lutte contre l'optimisation fiscale des entreprises, son bilan est plutôt négatif en matière de lutte contre la fraude fiscale des ménages. En effet, aucune mesure systémique n'a été mise en œuvre et les résultats financiers du contrôle fiscal ont diminué durant tout le quinquennat avant la crise sanitaire. En 2017, les résultats du contrôle fiscal s'établissent à 18 milliards d'euros contre 10 milliards d'euros en 2020 [22].

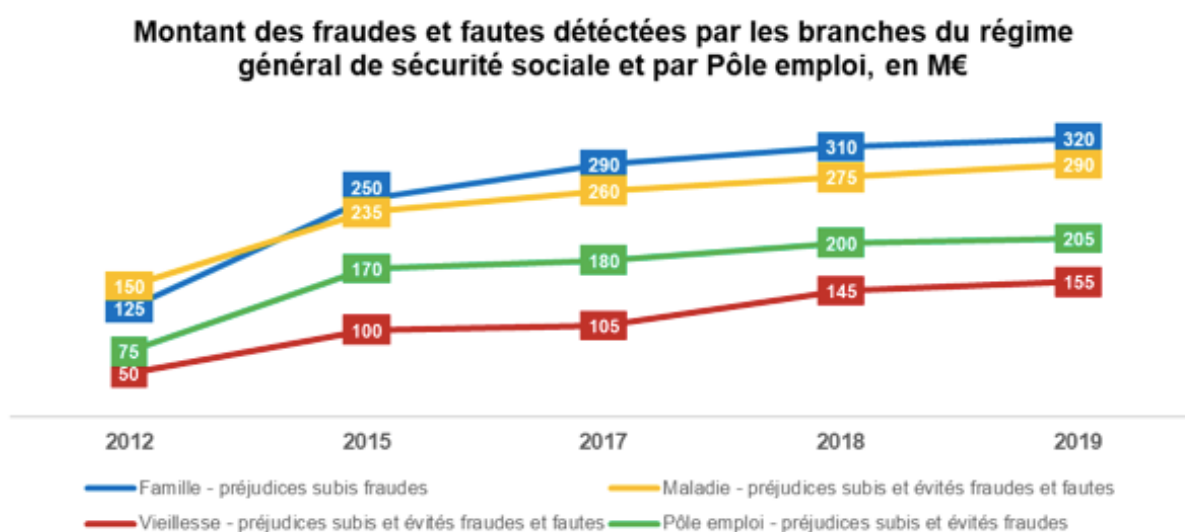
[22] Direction générale des Finances publiques

En cause, une légère diminution des actes de fraude fiscale enregistrés par le ministère de l'Intérieur et une baisse de l'efficacité de ceux-ci. C'est pourquoi, le Bercy mise dorénavant sur les contrôles par intelligence artificielle d'autant plus depuis la crise sanitaire, puisqu'en 2020 près d'un contrôle sur trois est déclenché à la suite d'un contrôle par intelligence artificielle [23].

[23] DGFIP, Rapport annuel 2020, août 2021

UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

Sur la lutte contre la fraude sociale, Emmanuel Macron souhaitait en 2017 amplifier la lutte contre celle-ci. Pourtant, dans le *Cartel des Fraudes* paru en 2020, le magistrat Charles Prats évoque une fraude pouvant atteindre 30 milliards d'euros sur l'année 2020 contre 20 à 25 milliards d'euros selon la Cour des Comptes. Afin d'estimer ces fraudes, il est possible de s'appuyer sur les fraudes détectées par les branches de la protection sociale.



Nous voyons sur le graphique de la Cour des Comptes que le niveau de fraudes a augmenté sensiblement sur toutes les branches de la protection sociale sur le quinquennat d'Emmanuel Macron. Les progrès effectués par l'administration sont trop lents et nécessitent un changement d'échelle indispensable, à savoir dépasser la logique du contrôle *a posteriori* pour un contrôle *a priori*. De surcroît, Emmanuel Macron n'a pu tarir les possibilités systémiques de fraude aux prestations sociales, il n'y a pas eu de grandes réformes systémiques malgré la numérisation de l'action publique.

Action Publique 2022 n'a pas offert les leviers suffisants pour lutter contre la fraude aux prestations sociales sur les sujets d'usurpation d'identité, de facturation des frais de santé à la CNAM ou encore de la fiabilisation des situations personnelles des ayant droits [24]. Il s'agit d'un chantier important pour les prochaines années afin de sécuriser notre modèle d'État-providence.

[24] https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/20200908-rapport-Lutte-contre-fraudes-prestations-sociales_0.pdf

UNE POLITIQUE DE CLARTÉ SUR L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Le projet d'Emmanuel Macron s'attachait à rendre équitable l'attribution des logements sociaux dans le cadre d'une politique plus globale de concentration des moyens dans les zones où ces moyens seraient nécessaires. En somme, il s'agit de faire une politique ciblée loin des politiques traditionnelles assorties d'objectifs volontaristes. Emmanuel Macron s'était engagé à résoudre la problématique de l'accès des logements par deux engagements. Le premier consiste à «partir des situations concrètes des Français selon leurs besoins spécifiques et leur mobilité», le second à «viser l'efficacité, des moyens de l'État en les concentrant là où ils sont vraiment utiles».

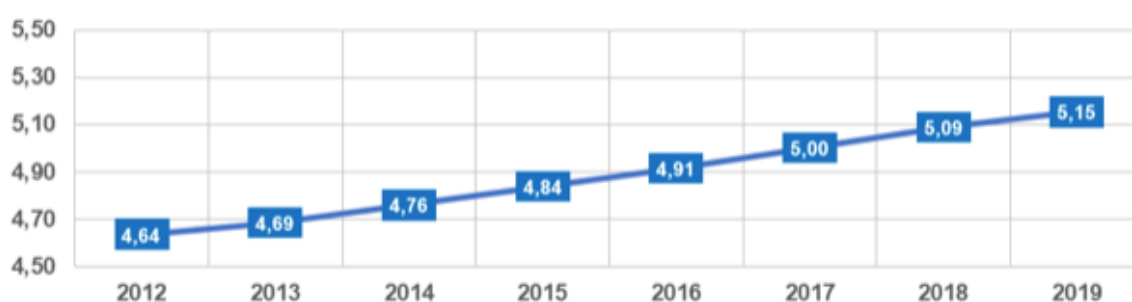
Au-delà de ses propositions sur l'accès au logement pour les jeunes et les actifs en mobilité ainsi que la rénovation du parc immobilier national, Emmanuel Macron souhaitait conduire une politique de clarté sur le logement social, source d'iniquité sociale. Il s'agit d'une problématique majeure pour la France, puisque le secteur HLM loge 10 millions de personnes dans plus de 5,153 millions de logements. Toutefois, les procédures opaques et méconnues des Français sont source d'un temps d'attente parfois colossal dans certains territoires. A titre d'exemple, en Île-de-France, le délai minimum de traitement d'une demande de logement social est de 3 ans, et de 6 ans à Paris selon la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) [25]. En 2017, près de 1,8 million de ménages étaient en situation d'attente d'un logement social.

[25] <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-delai-d-attente-de-ma-demande-de-logement-a123.html>

Pour se faire, Emmanuel Macron s'était engagé à poursuivre la production de logements sociaux au même rythme que sous le quinquennat de François Hollande. Le maintien de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) vise selon Emmanuel Macron à encourager l'incorporation d'un taux de logements sociaux 25% [26]. Mais sa principale proposition réside dans la transparence sur l'attribution des logements sociaux afin que «chacun puisse connaître ses chances d'obtention d'un logement et le délai d'attente prévisible».

[26] Ce taux a été porté à 25% en 2013, mais il était de 20% en 2000.

**France - Nombre de logements sociaux entre 2012 et 2019
en millions**



Sur les premières années du quinquennat d'Emmanuel Macron, nous observons deux tendances divergentes, à l'origine d'un bilan mitigé eu égard à ses promesses. Dans un premier temps, nous constatons une progression du nombre de logements sociaux à des rythmes semblables à ceux du quinquennat de François Hollande [27]. En revanche, nous observons un nombre de mise en service en constante contraction sur les premières années du quinquennat d'Emmanuel Macron, ce qui tranche avec sa doctrine originelle. Cela est dû à une double tendance. Il existe d'une part une paupérisation du parc du logement social symbolisée par la diminution de la mise en service de logement PLUS (financés par le Prêt Locatif à Usage Social), c'est-à-dire les habitations à loyer modéré). D'autre part, il existe une dynamique de création de logements PLS (Prêt Locatif Social) attribués à des locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais dont les revenus ne peuvent leur permettre une insertion dans le marché locatif privé.

[27] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/les_organismes_de_logement_social_chiffres_clefs_2019.pdf

Ainsi, le quinquennat d'Emmanuel Macron n'a pu enrayer ces dynamiques de fond : paupérisation des demandeurs de logement social et déclassement d'une partie de la classe moyenne et des classes populaires qui ne peuvent accéder aux logements privés. A ce titre, la Fondation Abbé-Pierre a expliqué dans son rapport 2021 que la crise sanitaire a révélé les failles structurelles de la politique du logement social conduite par le Gouvernement [28].

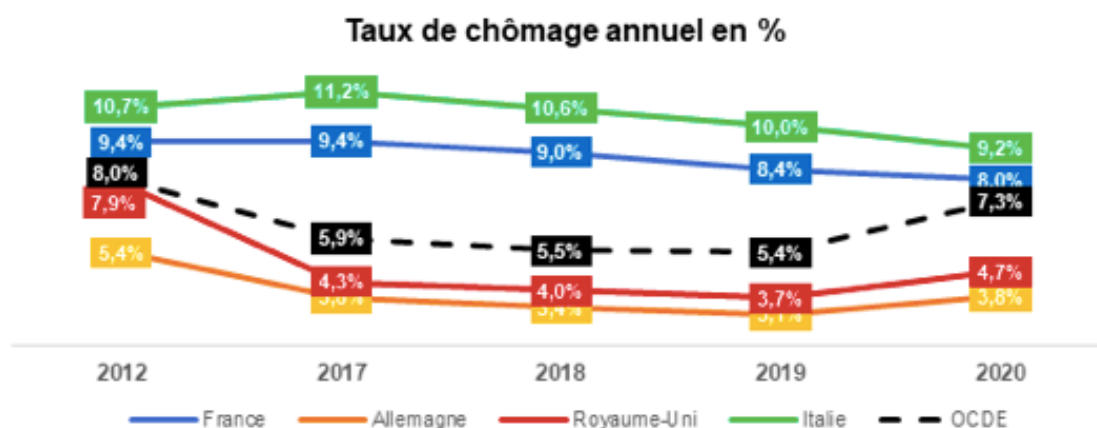
[28] https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2021_rapport_sur_letat_du_mallogement-web.pdf

DÉVERROUILLER LE TRAVAIL POUR UN PROJET DE MOBILITÉ SOCIALE

Dans son projet libéral-social, Emmanuel Macron a fait de la mobilité sociale le cœur de son engagement. Diagnostiquant que la France « n'aime pas la réussite, mais qu'elle refuse l'échec », Emmanuel Macron propose dans son programme de libérer le travail et l'esprit d'entreprise afin de lutter contre le chômage de masse, caractéristique de notre économie depuis les années 1970.

LIBÉRER ET MODERNISER LE MARCHÉ DU TRAVAIL POUR BÂTIR UNE FRANCE DU TRAVAIL

Le taux de chômage en France est devenu endémique. En 2012, 9,40% de la population active en âge de travailler est au chômage. En 2017, la situation ne s'est guère améliorée puisque le taux de chômage est de 9,00%.



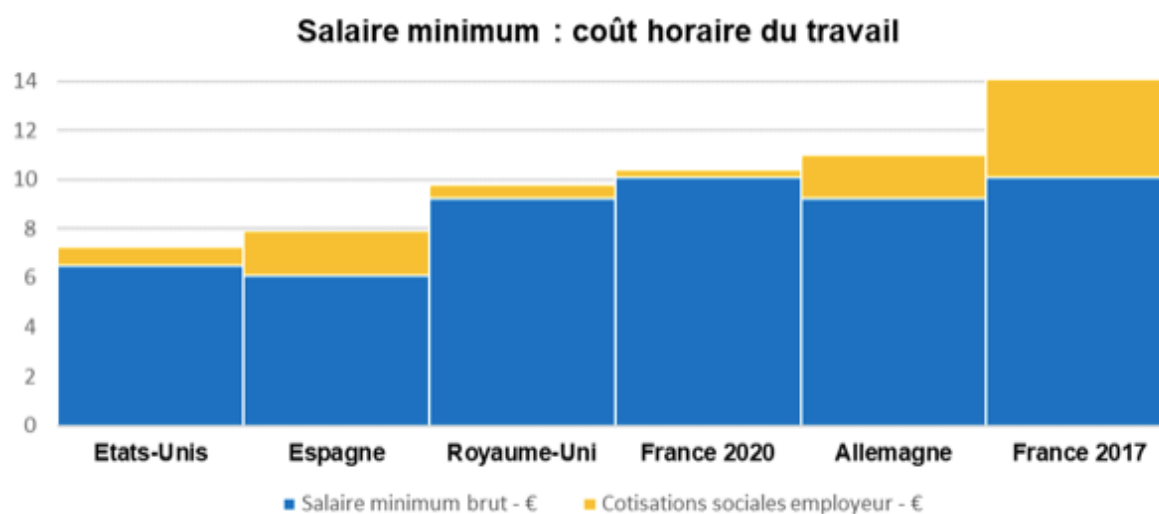
Face à ce constat, Emmanuel Macron a bâti sa stratégie de croissance dans l'unique objectif de résorber le chômage. Toutefois, sa stratégie de croissance ne paraît pas suffisante afin de lutter contre ce fléau tant il est nécessaire de réaliser les grandes réformes pour libérer notre marché du travail. Le dualisme du marché du travail français engendre une situation ne garantissant pas la mobilité sociale et l'esprit d'entrepreneuriat des Français.

UN PROJET POUR PERMETTRE À CHACUN DE VIVRE DE SON TRAVAIL...

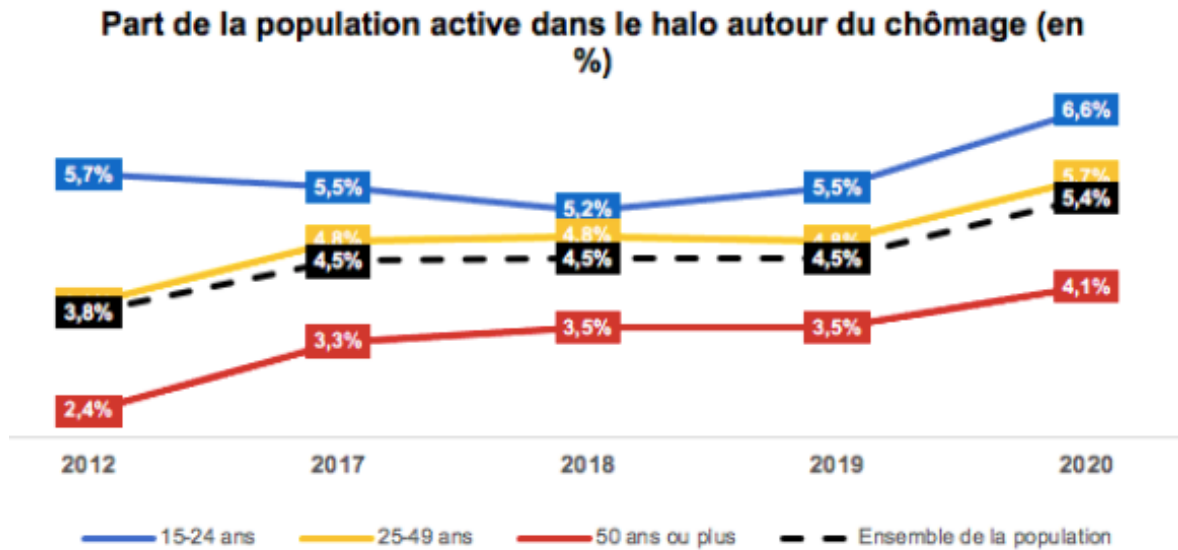
Partant de ces diagnostics, Emmanuel Macron propose de moderniser le marché du travail afin de permettre à chacun de vivre décemment de son travail. Ses premières mesures visent à réduire l'écart entre le salaire brut et le salaire net des travailleurs (salariés du privé, fonctionnaires et indépendants) afin d'augmenter leur pouvoir d'achat. Pour financer une diminution massive des cotisations sociales, l'actuel Président de la République a proposé une hausse de la CSG à l'exception des retraités dont le revenu de référence est supérieur à 14 404 euros par an (pour une personne seule) et des chômeurs. De plus, il a été proposé de revaloriser la prime d'activité pour 2,4 millions de ménages, avec une attention particulière portée sur les jeunes et les familles monoparentales. Enfin, Emmanuel Macron propose également de rétablir les exonérations de cotisations sociales, puis d'impôt sur le revenu (ce qui n'était pas dans son programme de 2017) sur les heures supplémentaires, mesure mise en place par le Gouvernement Fillon.

La doctrine originelle d'Emmanuel Macron repose ainsi sur deux fondamentaux : un travail davantage rémunérateur pour les actifs et moins cher pour les employeurs. Le coût du travail trop élevé est un postulat qui appelle, dans le projet d'Emmanuel Macron, la mesure totémique suivante : transformer le CICE en allègement permanent de cotisations sociales de 6 points. Concernant les bas salaires, Emmanuel Macron s'est engagé à atteindre zéro charge générale au niveau du SMIC. Cela représente une réduction des charges patronales de 1800 euros par an et par salarié. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2019 pour 9,8 millions de salariés dans 1,6 million d'entreprises principalement des TPE et PME [29]. Cette proposition permettra à terme d'aligner le coût du travail horaire sur celui des autres pays occidentaux comme le montre le graphique ci-dessous issu des données de l'OCDE.

[29] <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/zero-charge-au-niveau-du-smic-la-nouvelle-donne-pour-les-entreprises-francaises-1142155>



Enfin, afin d'être exhaustif, Emmanuel Macron a également tenu une autre promesse de campagne, à savoir la création du dispositif «d'emplois francs». Il s'agit de faciliter l'accès à un emploi pour les habitants de 196 quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les entreprises qui embaucheront un travailleur éligible au dispositif bénéficiera d'une prime de 15 000 euros étalés sur 3 ans pour un CDI et de 5 000 euros étalés sur 2 ans pour un CDD. Ce dispositif a été expérimenté sur la période 2018-2020, avant d'être généralisé.



Pour autant, la politique d'Emmanuel Macron s'est heurtée au maintien d'un halo du chômage important, de surcroît pour les jeunes comme le montre le graphique ci-dessus avec un taux de 6,6% des jeunes entre 15 et 24 ans situés dans le halo du chômage, symbole de précarité sociale

... DANS UN NOUVEAU CADRE DE DIALOGUE SOCIAL...

Pour libérer le travail, Emmanuel Macron a proposé aux Français d'aller au-delà de ses réformes lors du quinquennat de François Hollande en matière de dialogue social. Pour lui, les rôles respectifs de la loi, de l'accord de branche et de l'accord d'entreprise doivent être redéfinis. En effet, toutes les salariés et les dirigeants d'entreprise ne vivent pas la même réalité selon la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, ou encore le type de métier. Ainsi, Emmanuel Macron propose dans son projet d'accorder la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche, de fusionner les instances de représentation syndicale et de réduire le nombre de branches entre 50 et 100.

Sur ses deux premières propositions, Emmanuel Macron a rapidement légiféré par ordonnances. Le 22 septembre 2017, le Parlement ratifie « l'ordonnance Macron » relative à la nouvelle organisation du dialogue social économique dans l'entreprise. Cette ordonnance crée le Comité Social Économique (CSE), une instance unique regroupant les représentants du personnel. Les compétences des CSE sont adaptées à la taille de l'entreprise pour prendre en compte les particularités des entreprises.

Ils sont également organisés en conseils par thématique (sécurité des travailleurs, hygiène, maladies professionnelles, etc.). Cette nouvelle instance permet davantage de souplesse pour la négociation et l'adoption d'accords. Les représentants des salariés ont également vu leur formation se renforcer par la possibilité d'engager des experts et des formateurs sur toutes les thématiques liées à la gestion et au dialogue social.

En outre, la restructuration des branches a été une autre promesse phare d'Emmanuel Macron sur le marché du travail dans une optique de « rendre la vie plus simple à ceux qui créent du travail ». Il s'agit d'un vaste chantier qui prend la suite des quinquennats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande. En effet, un rapport de l'Assemblée nationale mené par Jean-Frédéric Poisson en 2009 fait état de 700 à 900 branches professionnelles en France ³². D'autant plus que plus de la moitié des branches en 2009 ne comptent pas plus de 5000 salariés. Restructurer les branches professionnelles devient vite un enjeu majeur sur lequel se positionne également Emmanuel Macron, à la fois en qualité de ministre de l'Économie puis de Président de la République. En dépit de l'accélération de ce chantier, Emmanuel Macron n'est pas parvenu à atteindre sa promesse phare de réduire à moins de 100 le nombre de branches professionnelles. En effet, le Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion dénombre au 31 mars 2021, 250 branches dans le paysage conventionnel du régime général. De nombreuses fusions administratives, de nombreux accords de fusion des champs ou de nouvelles conventions collectives doivent encore être mis en place dans le prochain quinquennat afin de parvenir à l'objectif de 100 branches professionnelles en France.

AFIN DE SÉCURISER LE MARCHÉ DU TRAVAIL POUR TOUS

Libérer le marché du travail est un des leviers pour le sécuriser selon Emmanuel Macron. En effet, dans une société davantage fluide et mobile, les travailleurs connaissent théoriquement moins de période de chômage structurelle. Sur la base de ce postulat et de l'exemple danois de flexisécurité, Emmanuel Macron propose de faire correspondre les trajectoires professionnelles de chacun avec les changements économiques et numériques sociaux. L'ambition de son projet : « permettre à ceux qui n'osent pas de prendre le risque d'évoluer professionnellement lorsqu'ils ne trouvent pas leur compte dans leur travail ».

Pour se faire, Emmanuel Macron propose à la fois des solutions libérales et sociales. Dans un premier temps, il s'agit de mettre en place d'une assurance chômage pour tous, c'est-à-dire ouverte aux travailleurs indépendants (environ 2 à 3 millions de travailleurs et qui seront amenés à être davantage avec les nouvelles formes de travail «Uber» ou sur les réseaux sociaux). De plus, Emmanuel Macron souhaite en 2017 ouvrir les droits de l'assurance-chômage à un salarié qui démissionne tous les cinq ans. En contrepartie de l'ouverture de ces droits nouveaux, Emmanuel Macron propose la suspension des allocations en cas de refus de offres d'emploi décentes par Pôle Emploi. Si ces grands principes, en plus du principe de bonus-malus pour les entreprises ayant recours à des contrats courts, sont maintenus dans la réforme de l'Assurance-chômage de 2020, il ne figurait pas dans son programme de réforme paramétrique de l'assurance-chômage. En effet, cette réforme introduit une nouvelle base de calcul du salaire journalier de référence (SJR) basé sur le total des rémunérations brutes perçues durant les 2 années précédant la fin du dernier contrat de travail divisée par le nombre de jours calendaires (et non plus sur les jours travaillés). Selon les chiffres du Ministère du Travail, cette révision du calcul du montants des allocations induit une diminution en moyenne de 17% de l'allocation journalière mais pourraient indemniser plus longtemps (14 mois en moyenne contre 11 mois actuellement).

Enfin, Emmanuel Macron a introduit dans le cadre de la réforme de l'Assurance-chômage un système de bonus-malus pour les entreprises de plus de 11 salariés. Ces dispositions visent à inciter les employeurs à proposer davantage de CDI ou de CDD plus longs. Il s'agit d'observer le taux de séparation, à savoir le nombre de fins de contrats et d'intérimaires par rapport à l'effectif puis de le comparer à la moyenne sectorielle. Selon les résultats des observations de l'État, les entreprises seront sujettes à un bonus-malus. Une attention particulière est portée sur les secteurs principalement concernés par d'importants taux de turnover eu égard à leur embauche de contrats précaires (la filière agroalimentaire, les activités spécialisées et techniques, l'hébergement et la restauration, l'assainissement des eaux et la gestion des déchets, le transport, la fabrication de caoutchouc et de plastique et enfin la filière bois papier-carton. Sa généralisation a été repoussée en raison de la crise sanitaire qui a durement touchée les secteurs visés.

RÉFORMER LA FORMATION PROFESSIONNELLE POUR CRÉER DE LA MOBILITÉ SOCIALE

La politique de formation professionnelle est une faiblesse structurelle du marché du travail français. Dans les années 1990, le sociologue du travail Marc Maurice alertait sur cette faiblesse structurelle notamment en comparaison avec l'Allemagne. En France, nous avons encore du mal à penser efficacement l'articulation entre l'apprentissage professionnel et la formation initiale, en dépit des réformes menées dans les années 2000 qui vont en ce sens. Toutefois, le système allemand est davantage performant car il fonctionne sur une logique différente, à savoir complémentaire vis-à-vis de la formation initiale générale. De plus, les interdépendances entre les deux systèmes permet aux salariés allemands de pouvoir bénéficier à tout moment dans leur carrière d'une formation adaptée à leur reconversion professionnelle.

UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DE RATTRAPAGE SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Emmanuel Macron s'est engagé dans son programme à former 1 million de jeunes peu qualifiés en marge de l'emploi par la poursuite de la Garantie jeunes, un dispositif du quinquennat de François Hollande. Pour se faire, c'est une enveloppe de 15 milliards d'euros que le candidat élu en 2017 a promis. Cette ambition a été renouvelée dans le cadre du plan de relance avec le dispositif 1 jeune 1 solution. Tout d'abord, il convient de rappeler que les dépenses de formation avaient été atteint un niveau exceptionnel lors de l'année 2016 dans le cadre du plan «500 000 formations supplémentaires». En effet, selon la DARES, les dépenses en formation ont dépassé les 26 milliards d'euros (soit 1,1% du PIB). Pour autant, derrière les ambitions politiques, nous observons que les commandes de formations professionnelles par les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) devenus Opérateurs de Compétences (OPCO) depuis 2019, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), les régions ou par Pôle Emploi n'ont pas sensiblement augmenté avant la crise sanitaire [31]. Selon la DARES, après une forte année de formation professionnelle en 2016, il n'y a pas eu d'effet massif depuis 2017, à l'exception de 2019 pour Pôle Emploi.

[31] <https://poem.travail-emploi.gouv.fr/synthese/formation-des-personnes-en-recherche-d-emploi>

En revanche, le Gouvernement a réussi à porter ses efforts sur les contrats d'apprentissage qui ont effectivement progressé sensiblement à partir de la crise sanitaire, en lien direct avec le plan 1 jeune 1 solution, bâti sur les fonds européens. En somme, il aura fallu attendre les fonds européens pour qu'une réelle politique de formation émerge pour briser les barrières sociales, malgré l'inscription de celle-ci dans le programme de 2017.

UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION DES DROITS DES SALARIÉS

Dans son projet de mobilité sociale, Emmanuel Macron a dessiné en 2017 les contours de sa réforme du système de formation. Il s'était engagé à convertir en droits individuels pour les actifs les contributions des entreprises pour la formation. Il souhaite ainsi renverser la logique de formation pour la faire correspondre aux aspirations professionnelles de chaque actif. Pour se faire, il s'est engagé à rendre transparent l'offre de formation pour que chaque salarié puisse utiliser efficacement ses droits à la formation.

Le chef de l'État a maintenu le compte personnel de formation (CPF) qui permet de financer pour chaque salarié des formations certifiantes, de faire valider les acquis de l'expérience, de réaliser un bilan de compétences ou encore d'obtenir une formation dédiée à la création ou à la reprise d'entreprises. Il en a facilité l'accès des salariés aux informations relatives à leurs droits et les modalités avec le site Mon Compte Formation et surtout a garanti sa lisibilité. En effet, désormais, le CPF est alimenté en euros alors qu'il était alimenté auparavant en nombre d'heures. Ce compte est abondé de 500 euros par année pour un travailleur à temps complet et de 800 euros pour des personnes sans qualification. L'offre de formation a également été élargie au profit de la formation à distance, notamment dans le cadre de la crise sanitaire. Enfin, la création de l'agence France Compétences permet de réguler les prix, la qualité et la transparence des formations. Pour l'heure, il est encore trop tôt pour émettre un bilan de cette agence.

UN PROJET DE MOBILITÉ SOCIALE RENDU POSSIBLE PAR LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

Dernier pivot de son projet de mobilité sociale, la mobilité géographique fait partie des principaux engagements d'Emmanuel Macron en matière de travail, mais également d'environnement. Il a bâti ses propositions autour de trois axes : modernité, justice et environnement.

MODERNISER LES DÉPLACEMENTS QUOTIDIENS POUR CRÉER DE LA MOBILITÉ SOCIALE

Un des enjeux pour Emmanuel Macron est d'offrir à chacun une alternative à la possession d'une voiture. En effet, selon une enquête du Forum Vies Mobiles en 2020 [32], les déplacements liés à l'emploi représentent 39% du temps de déplacement hebdomadaires des Français, soit 4 heures et 17 minutes. Cela représente selon le chef de l'État un frein à la mobilité sociale.

Il s'était dès lors engagé à lancer un appel à projets en direction des agglomérations afin de soutenir la création de solutions d'information ou de distributions intermodales. En d'autres termes, il s'agit d'offrir les moyens de mixer les modes de transport : voiture, transports collectifs, vélo, covoiturage ou encore infrastructures de correspondance. Après un quinquennat, le bilan de ce projet est en demi-teinte dans la mesure où il n'y a pas eu de révolution des modes de transport dans les zones périurbaines. Au contraire, la loi sur les 80 km/h qui n'est pas présente dans le projet, a cristallisé les contestations de la France périurbaine vis-à-vis de l'État central.

Une de ses mesures phares consistait à organiser librement le marché des autocars. Le bilan de cette mesure est en demi-teinte dans la mesure où les indicateurs de fréquentation et de revenus ont diminué durant le quinquennat avant la crise sanitaire. La crise sanitaire et les restrictions de déplacements ont logiquement eu des incidences très négatives sur le marché des transports, indépendamment de la volonté politique.

[32]<https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-35081-Enquete-mobilite-francais-forum-vie-mobiles-2020.pdf>

MODERNISER LES RÉSEAUX ROUTIERS ET FERROVIAIRES POUR DAVANTAGE DE JUSTICE SOCIALE

Emmanuel Macron s'est engagé en 2017 à proposer un programme d'investissement des infrastructures routières et ferroviaires afin de lutter contre la congestion en agglomération source d'injustices sociales pour la France périurbaine.

A ce titre, le Président de la République s'était prononcé en faveur d'une grande loi d'orientation sur les infrastructures liées à la mobilité dès le début du quinquennat. Finalement, cette loi est intervenue tardivement, le 26 décembre 2019. La Loi d'orientation des mobilités (LOM) institue le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) qui réunit un groupe d'experts et des responsables politiques afin de conseiller le Gouvernement sur la programmation des investissements en matière de mobilité. S'il s'agit d'un travail important en matière de gouvernance, les résultats de cette mesure n'interviendront qu'à partir de 2022 comme l'a indiqué le ministre des Transports Jean-Baptiste Djebbari.

SOUTENIR UNE MOBILITÉ RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT

Au-delà d'être un enjeu économique et social, la mobilité est également un enjeu environnemental, puisque les transports sont responsables d'un tiers des émissions de GES. Pour se faire, Emmanuel Macron a inscrit dans son programme trois mesures phares :

- La création d'une prime de 1000 euros pour l'achat d'un véhicule plus écologique pour tous ceux dont les véhicules ont été fabriqués avant 2001 ;
- L'alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence ;
- Le renforcement des normes anti-pollution européennes pour les véhicules neufs avec pour ambition zéro vente de véhicule thermique à l'horizon 2040.

Face aux crises sociales liées à la hausse du prix du carburant, cette politique menée par Emmanuel Macron durant son quinquennat a éprouvé des difficultés à atteindre les résultats escomptés. Ainsi, la fiscalité sur les véhicules diesel reste avantageuse pour les gros rouleurs symbole du « en même temps ». A la différence de son programme, Emmanuel Macron a trouvé un compromis fiscal sur le sujet des véhicules diesel.

En effet, la Taxe annuelle sur les véhicules de société (TVS) reste avantageuse aux gros rouleurs diesel dans la mesure où les véhicules diesel émettent à puissance comparable moins de CO₂ qu'un véhicule essence. En revanche, le taux de récupération de la TVA sur le diesel a été aligné sur celui de l'essence.

Ce qui a fonctionné en revanche, c'est la prime de 1000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique, y compris d'occasion, le prix d'une voiture neuve (électrique ou non) en France demeurant élevé pour de nombreux Français. En effet, selon les chiffres de L'Argus, le prix moyen d'une voiture neuve en France se situait à 19767 euros en 2010, contre 26789 euros en 2020. Ainsi, cette prime à l'acquisition, qui se calque sur de nombreux dispositifs déjà existants, a permis de soutenir l'augmentation des immatriculations des véhicules électriques sur le quinquennat. En 2017, près de 25 000 voitures électriques ont été immatriculées en France, contre 110 000 aujourd'hui, soit 4 fois sur la période 36. Toutefois, il est impossible d'occulter les tensions sociales que ces politiques ont engendré, symbolisées par le mouvement des Gilets jaunes en 2019.

UN PROJET EUROPÉEN ET PROGRESSISTE AMBITIEUX POUR LIBÉRER LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Un peu moins d'un an après le référendum britannique sur le Brexit, Emmanuel Macron a été élu sur un programme résolument pro-européen. Il a fait de ce positionnement un axe différenciant d'une campagne présidentielle qui a révélé la persistance du clivage sur la question européenne. Dans *Révolution*, Emmanuel Macron détaille sa volonté de bâtir une Europe de la confiance, souveraine et dont l'identité se concrétise par des faits. Selon lui, depuis 2005, nous vivons une décennie perdue pour la construction européenne. Il fait le constat d'un besoin d'Europe pour permettre au continent de conserver son rang à l'heure de l'évolution des équilibres mondiaux (Brexit, retour des empires).

C'est pourquoi, Emmanuel Macron s'attache à développer un projet résolument orienté vers l'Europe. Si son bilan est mitigé sur plusieurs questions liées à la souveraineté, il convient de reconnaître en revanche que son quinquennat a été une avancée pour la construction européenne sur certaines politiques publiques.

UN PROJET EUROPÉEN AUTOUR DE LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE DANS PLUSIEURS CERTAINES POLITIQUES PUBLIQUES

Dans le programme du candidat d' En Marche!, Emmanuel Macron détaille 5 pans de la souveraineté européenne qu'il souhaite s'attacher à renforcer. Alors que la France occupe la présidence du Conseil de l'Union Européenne depuis janvier 2022, il s'agit du moment opportun pour décrypter les réalisations du Président de la République sur les différents pans de la construction européenne.

RENFORCER LES DIMENSIONS SÉCURITAIRES DE LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE

- **L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ**

Dans un premier temps, Emmanuel Macron souhaite renforcer une Europe de la sécurité «qui protège» selon ses mots. Il s'est engagé à proposer aux partenaires européens le renforcement de la police européenne aux frontières, sur la partie gardes-frontières et garde-côtes afin de soutenir les pays européens dont la gestion des frontières est difficile. Il propose de doter Frontex de 5 000 hommes mobilisables. En 2021, nous observons que Frontex dispose bien de 5 000 agents avec la volonté de la Commission européenne de porter ce nombre à 10 000 agents d'ici 2027.

En revanche, il convient de nuancer cette réussite. En effet, sur les 5 000 agents de Frontex, seuls 3 000 sont employés de façon permanente par l'agence. Le reste des effectifs déployés sur le terrain est composé d'agents détachés par les États membres sur une base obligatoire. L'évolution de ce dispositif ira davantage dans le sens d'une augmentation de la part d'agents détachés par les États membres. Ainsi, si l'objectif escompté demeure la mutualisation des moyens des États membres de l'UE et de Schengen, l'ambition fédéraliste portée par le Président de la République n'est pas tout à fait atteinte.

- **L'EUROPE DE LA DÉFENSE**

Le projet d'Emmanuel Macron porte dans un deuxième temps sur le renforcement d'une Europe de la défense. Il s'agit du tendon d'Achille de la politique européenne conduite par Emmanuel Macron.

En effet, si ses propositions de créer un Fonds européen de défense, de mettre en place un premier quartier général de l'Eurocorps, ou encore de créer un Conseil de sécurité européen laisse paraître une ambition dans le domaine, il s'agit dans la majorité des cas de structures embryonnaires. Incapable de faire émerger une politique étrangère commune conséquente du fait des divergences persistantes entre Etats membres, l'Europe demeure un nain géopolitique, dont la défense reste assurée en grande partie dans le cadre du traité de l'Atlantique Nord.

En revanche, un des éléments porteurs de la politique de défense européenne est la constitution d'un système d'information européen, nommé SIS II (Système d'information Schengen) permet de faciliter à terme les actions de renseignement par la centralisation des actions de renseignement. Les résultats de cette mesure n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation européenne qui devrait avoir lieu lors du prochain quinquennat.

RÉFORMER LES INSTITUTIONS DE LA ZONE EURO POUR UNE EUROPE QUI PROTÈGE CONTRE LA MONDIALISATION

La principale proposition d'Emmanuel Macron pour bâtir une Europe de la croissance qui protège contre la mondialisation est la mise en place d'un budget de la zone euro. Cette réforme institutionnelle du *policy mix* européen est pour beaucoup d'Européens convaincus la principale faille de la politique économique européenne. En effet, les dissymétries entre la politique monétaire européenne conduite par la BCE, la politique commerciale conduite par l'UE et les 19 politiques budgétaires conduites par les États membres de la zone euro sont à l'origine d'un manque d'efficacité globale vis-à-vis des principaux concurrents : les États-Unis, la Chine, et dans une moindre mesure les pays est-asiatiques et les autres BRICS.

Emmanuel Macron est parvenu à doter la zone euro avant la crise sanitaire d'un budget commun. Néanmoins, ce budget apparaît largement insuffisant pour conduire de grandes politiques macro-économiques. Par ailleurs, le compromis du 14 juin désigne une sémantique qui a fait disparaître la notion de budget au profit d'un Instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité (IBCC). Emmanuel Macron n'est pas parvenu à convaincre ses partenaires de financer via ce budget des services publics ou encore des politiques sociales. En effet, le périmètre de ce budget est restreint (17 milliards d'euros pour la période 2021-2027), bien loin des plus de 330 milliards d'euros du budget de la France.

De surcroît ses propositions en faveur de l'autonomie budgétaire de la zone euro garantie par la création d'un « superministère des finances » de la zone euro ont été abandonnées dans les négociations. Ainsi, Emmanuel Macron n'a pas pu tenir une partie de ses propositions sur la politique économique européenne, la réforme institutionnelle de la zone euro ou encore sur une harmonisation fiscale et sociale. Pour autant, à l'image des fédéralistes européens, le Président de la République se contentera probablement de l'effet d'engrenage, alors qu'il prend la présidence de l'UE.

Au niveau de la politique commerciale menée par l'UE, Emmanuel Macron s'est engagé à défendre un modèle européen de protection des entreprises européennes dans la mondialisation. Pour se faire, le Président de la République s'est engagé pour Buy European Act afin de réserver une partie des marchés publics à des entreprises européennes. Il s'est également engagé (et a obtenu) en faveur d'un procureur commercial pour que l'Europe conserve son autonomie stratégique, qui par ailleurs aurait un droit de regard sur le contrôle des investissements étrangers extra-européens, à l'image des modèles chinois et américain. Son rôle est également de défendre les industries européennes qui peuvent faire face à des concurrents bénéficiant d'instruments de concurrence déloyale comme le dumping social, fiscal ou environnemental.

DÉPLOYER UNE EUROPE SOUVERAINE ET EN AVANCE SUR LES ENJEUX DU XXIÈME SIÈCLE

Nous l'avons vu en première partie, Emmanuel Macron veut bâtir pour la France une stratégie de croissance orientée sur les enjeux du XXIème siècle, à savoir l'environnement et le numérique.

Sa stratégie européenne pour l'environnement reprend une partie de ses intuitions pour le modèle français, détaillés dans la première partie. A ceci près que la réforme de la PAC obtenue en 2020, a eu pour incidences de rendre davantage lisible cette politique, en supprimant des strates de paiement pour conserver en premier lieu « le paiement vert » et en harmonisant les droits de paiement de base (DPB).

Concernant le numérique, si côté victoire, la taxation des géants du numérique est un premier pas, les États européens n'ont pas réussi à aboutir à une renégociation du «Privacy Shield» américain. Toutefois, à travers le plan de relance et de résilience européen, le numérique est une des composantes essentielles de la stratégie de croissance européenne.

UNE VISION FÉDÉRALISTE QUI A PU TROUVER UN SECOND SOUFFLE À LA FAVEUR DE LA CRISE SANITAIRE

LE PLAN DE RELANCE, UN INSTRUMENT INTÉRESSANT, MAIS DONT LA FRANCE EST UNE GRANDE PERDANTE

La France, l'Allemagne et l'Italie sont les seuls contributeurs nets, ceux qui bénéficient le plus du plan de relance étant ceux qui investissent le moins. Les intérêts économiques de quelques pays sont donc favorisés aux dépens des autres, et surtout de ceux de la France. A cela s'ajoute la compréhension du principe de base pour lever des fonds : il s'agit de disposer de ressources propres. Or, les ressources de l'Union européenne sont les tarifs douaniers. Du fait de nos accords de libre-échange de plus en plus nombreux, ces ressources douanières diminuent. Afin de trouver des ressources propres, il a donc fallu créer des taxes : celles sur le plastique et sur le numérique. Mais ces taxes n'existent toujours pas à l'heure actuelle, car elles ne sont toujours pas validées par les États. Il reviendra donc aux États membres de rembourser cette dette, à la hauteur de leur contribution. Soit pour la France plus que ce qu'elle ne perçoit par le plan de relance.

LES PERSPECTIVES EUROPÉENNES OFFERTES PAR LA CRISE SANITAIRE

Le contexte sanitaire a offert à Emmanuel Macron une opportunité unique d'avancer dans son ambition de fédéralisme européen. La France a su convaincre l'Allemagne et les pays dit frugaux pour la mise en place du plan de relance et du mécanisme d'endettement mutuel qui lui est associé. Un endettement commun à hauteur de 750 milliards d'euros représente une immense avancée pour un programme d'intégration fédéraliste.

La politique sanitaire, pourtant une compétence qui ne relève pas du périmètre européen, s'est révélée être une réussite en dépit d'un retard à l'allumage. La politique de vaccination commune a permis de mutualiser les ressources commerciales afin de garantir la vaccination de la population européenne. La Commission a financé une partie des coûts initiaux grâce à l'instrument d'aide d'urgence doté de 2,7 milliards d'euros [33]. Les objectifs fixés par cette stratégie ont permis de garantir la qualité, l'innocuité et l'efficacité des vaccins, de permettre un accès commun aux vaccins en temps opportun avec un tarif abordable.

[33] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_fr

UN PROJET PROGRESSISTE AMBITIEUX POUR LIBÉRER LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

En plus de l'Europe, lors de la campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron a assumé une vision progressiste de la société française pour la faire pleinement entrer selon lui dans les grands enjeux sociétaux du XXI^{ème} siècle. Il revient dès lors à une vision libérale de la laïcité, à savoir un principe de liberté au cœur du pacte national français permettant à chacun de croire ou de ne pas croire. A ce titre, il ne propose pas de révision de la loi de 1905 mais souhaite aider la structuration d'institutions représentatives musulmanes pour lutter contre les dérives radicales. Enfin son projet comporte également une volonté de conquérir de nouveaux droits tout en préservant les acquis de société.

UNE LAÏCITÉ SOUPLE: LA LIBERTÉ LA RÈGLE, L'INTERDICTION L'EXCEPTION

Emmanuel Macron a déclaré que «la laïcité, c'est est un bouclier, mais une menace pour personne, c'est à la fois une liberté pour tous et une exigence pour chacun». Derrière cette doctrine, le candidat de 2017 souhaite promouvoir une vision libérale de la laïcité en combattant ceux qui souhaitent l'utiliser pour interdire davantage. En effet, elle est selon lui le gage d'une stricte égalité de tous devant les services publics ainsi que le respect de l'ordre public.

Pour autant, Emmanuel Macron considère que les discours sont davantage conflictuels que les pratiques. Il rappelle dès lors dans son programme que l'interdiction du foulard à l'école en 2004 fait l'objet d'un consensus et que 70% des villes proposent depuis longtemps des repas alternatifs.

Ainsi, Emmanuel Macron n'a pas proposé de réelles nouvelles mesures vis-à-vis de la laïcité. Il s'est prononcé pour l'existant, pour la liberté religieuse dans les entreprises et contre l'interdiction du foulard à l'Université. Emmanuel Macron s'est engagé à accélérer la formation des agents publics à la laïcité par le biais de référent-laïcité sans donner d'objectifs chiffrés. En revanche, les derniers travaux menés par les fédérations et syndicats de la fonction publique affirment que ces plans de formation ont pris du retard. Aujourd'hui, chaque nouvel entrant dans la fonction publique n'est pas en mesure de suivre cette formation et il faudra attendre *a minima* 2024 pour que 100% des agents publics puissent avoir été formés à la laïcité [34].

[34] <https://www.unsa-fp.org/article/Formation-a-la-laicite-des-agents-publics-des-objectifs-ambitieux-mais-necessaires#:~:text=D'ici%20fin%202021%2C%20100,la%20la%C3%AFcit%C3%A9%20d'ici%202024.>

UN ISLAM DE FRANCE RESTRUCTURÉ

Emmanuel Macron s'est engagé à revenir sur l'intervention de l'État dans l'organisation du culte musulman autour de plusieurs principes. Dans un premier temps, il a proposé de :

- créer une fédération nationale de l'islam de France ;
- former les imams sur le sol français avec la complétude d'un diplôme universitaire et la maîtrise du français.

Le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron est mitigé.

Tout d'abord, il n'a pas réussi à créer de consensus national autour de la question de l'Islam de France. Les instances représentatives des musulmans demeurent toujours peu représentatives. En 2020, un sondage Ifop pour *Charlie Hebdo* et la Fondation Jean-Jaurès, montre que les Français musulmans de moins de 25 ans affirment mettre l'islam avant la République pour 74% d'entre eux contre seulement 25% des plus de 35 ans.

Par ailleurs, ils sont 45% à considérer que l'islam est incompatible avec les valeurs de la société française, contre 24% de leurs homologues de plus de 35 ans. De surcroît la pratique religieuse a poursuivi son ascension dans les communautés musulmanes depuis l'an 2000 même si celle-ci ne demeure toujours pas majoritaire (environ 40% des personnes musulmanes ou de culture musulmane affirment avoir un rapport distancié ou inexistant avec l'une des 2500 mosquées présentes sur le sol français.

Enfin, Emmanuel Macron en dépit de sa loi contre les séparatismes, n'a pas réellement réglé la question de la nationalité et de l'indépendance des imams officiant en France. En effet, seuls 20% des 1800 imams sont Français. Il n'y a toujours pas de statut unique des imams en France, alors qu'il s'agissait d'une des propositions inscrites dans le programme d'Emmanuel Macron.

DES DROITS GARANTIS ET UNE AVANCÉE DES DROITS

«Je veux conduire un travail de pacification de la société et de lutte pour l'égalité des droits en application et en actes.» Par ses mots prononcés lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron illustre sa doctrine sociétale. Il est en effet en faveur de la pluralité des modèles familiaux, de ce qu'il nomme «la diversité d'histoires biographiques»: couples mariés, pacsés ou concubins, parents unis ou séparés, familles monoparentales, recomposées ou homoparentales. Son programme s'appuie sur deux piliers: garantir les droits et en conquérir de nouveaux.

En premier lieu, Emmanuel Macron est en faveur de la défense de la loi mariage pour tous et souhaite garantir la reconnaissance des trois modes de filiation, à savoir la procréation, l'adoption, et la procréation médicalement assistée (PMA). Sur les droits des personnes LGBT, le chef de l'État a développé la lutte contre l'homophobie du quotidien dans le milieu du travail notamment en multipliant les actions de *testing* (contrôles aléatoires des entreprises) et de *name and shame* (désignation publique des entreprises fautives).

En second lieu, Emmanuel Macron s'est engagé à poursuivre l'ouverture de droits nouveaux, notamment la PMA pour toutes, c'est-à-dire y compris pour les couples de femmes et les femmes seules. Cette proposition a été réalisée, puisque le 29 septembre 2021, le décret a été publié au Journal officiel.

En revanche, Emmanuel Macron était défavorable à la GPA en 2017. Il s'était toutefois prononcé en faveur de la reconnaissance de l'état civil des enfants nés par une GPA à l'étranger par le biais de l'adoption du second parent. La Cour de cassation avait statué sur la possibilité d'établir cette reconnaissance qui a été votée à l'Assemblée nationale ensuite. Il sera intéressant de voir si la position « la GPA est une ligne rouge » changera lors de la parution du programme présidentiel de 2022.

PARTIE 2

LES MUTATIONS DU MACRONISME APRÈS UN QUINQUENNAT TROUBLÉ PAR DE MULTIPLES CRISES



FACE AUX CRISES, LE PRÉSIDENT A CONDUIT DES « POLITIQUES CONJONCTURELLES VOLONTARISTES » POURTANT À L'OPPOSÉ DE SES PREMIÈRES INTUITIONS

UNE POLITIQUE ASSUMÉE DE SOUTIEN DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES

UNE POLITIQUE DE SOUTIEN À LA CONSOMMATION : L'EXONÉRATION DE LA TAXE D'HABITATION

Dès la conception de son projet, Emmanuel Macron vise à exonérer la taxe d'habitation de 4 Français sur 5 pour un coût de 10 milliards d'euros. Cet impôt est injuste selon le candidat de 2017 en raison d'une variation entre les richesses des communes, parfois au sein d'un même département. En effet, on notait de fortes disparités entre les régions. Par exemple, le taux moyen appliqué à la valeur locative nette était, en moyenne, de 21,5% en Île-de-France contre 32,7% dans les Hauts-de-France et 24,6% à l'échelle nationale ⁴⁰. Ce taux est calculé par l'administration à partir d'une valeur locative cadastrale qui date de 1970 et qui est de fait « obsolète et inéquitable » ⁴¹. En outre, l'INSEE remarquait, en comparant ce que représentait la taxe d'habitation par rapport au niveau de vie des ménages avant redistribution, qu'il s'agissait d'un impôt dégressif, malgré les dispositions permettant d'exonérer les ménages les plus modestes.

De surcroît, la taxe d'habitation représente un poids différencié dans le revenu. Il s'agit en effet d'un impôt lourd et uniforme qui représente 30 millions d'avis d'imposition. L'évaluation de la valeur des logements est également un frein à l'évaluation des montants de la taxe d'habitation. En effet, la valeur locative cadastrale d'un bien sert de base d'imposition pour le calcul de la taxe d'habitation. Celle-ci n'est pas régulièrement actualisée en fonction des événements liés au bien. De fait, Emmanuel Macron avait émis le diagnostic que celle-ci était un impôt obsolète et inéquitable, de sorte qu'une exonération pour la majorité des Français aura été un de ses axes majeurs pour réduire la pression fiscale sur les ménages, de surcroît sur les classes moyennes.

Le président de la République a respecté sa promesse, même s'il l'a quelque peu amendée. Un dégrèvement de la taxe d'habitation a été mis en place pour une majorité de Français. La réforme de la taxe d'habitation a commencé en 2018, lorsque la loi de finance initiale a prévu d'exonérer de taxe d'habitation sur la résidence principale les célibataires touchant moins de 27 000€ et les couples percevant un revenu inférieur à 43 000€. Cette exonération complète s'est appliquée à partir de 2020. Des mesures d'exonération partielle étaient également prévues pour éviter les effets de seuil. La transformation de la taxe d'habitation équivaut à une perte de dix milliards d'euros pour les administrations publiques à compter de l'année 2020. Comme le président s'y était engagé, l'État a pallié le manque à gagner en réglant aux communes le montant de taxe qu'elles avaient fixé. Toute hausse de taux de taxe d'habitation décidée par celles-ci n'était cependant pas prise en compte dans le calcul du dégrèvement. En 2020, 80% des foyers français ont bénéficié de cette suppression, et dès 2021, cette réforme s'appliquera à tous les Français sur leur résidence principale.

Pour ceux qui payent encore cette taxe en 2021, à savoir les foyers les plus aisés, il sera appliqué la dégressivité suivante: diminution de 30% en 2021, 65% en 2022 et 100% en 2023. Ainsi, si Emmanuel Macron a tenu sa promesse de campagne et que celle-ci permet la baisse des prélèvements obligatoires sur les ménages, l'extension de celle-ci aura un coût additionnel de 7 milliards d'euros supplémentaires par rapport aux 10 milliards d'euros annoncés par le candidat Emmanuel Macron.

Afin de compenser la perte de recettes, les communes recevront le montant de la taxe d'habitation perçue en 2017 (22,3 milliards d'euros pour les administrations publiques locales, dont 15,2 milliards d'euros pour les communes et 6,9 pour les établissements publics de coopération intercommunale [35]). Notons que les villages, villes et intercommunalités pourront toujours fixer librement le montant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS). Cette liberté pourrait renforcer la concurrence fiscale entre les communes et les intercommunalités.

[35] Source: Direction générale des Finances publiques

La perte de recettes, qui est estimée à 22,4 milliards d'euros pour les communes et les EPCI, sera compensée par l'attribution de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements (soit 15 milliards d'euros), par une dotation de l'État à hauteur de 400 millions d'euros pour les communes et le transfert de 7,2 milliards d'euros récoltés par la TVA pour les EPCI. Les départements recevront, eux aussi, une fraction de la TVA pour compenser la perte de la TFPB. En contrepartie, l'État compensera les pertes de revenus des collectivités territoriales. Rappelons également que la taxe d'habitation est un impôt local. Aussi, pour respecter le principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités, Emmanuel Macron indiquait que l'État rembourserait intégralement le manque à gagner pour les territoires.

Certes, la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale représente une réduction de la pression fiscale qui pèse sur les Français. Elle permet par conséquent au Président Macron de se présenter comme l'homme du pouvoir d'achat et de la liberté. Toutefois, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de sa suppression totale. Ne pouvions-nous pas procéder à une réactualisation progressive des valeurs cadastrales afin que la taxe corresponde plus justement au prix du logement et au marché de l'immobilier ?

Surtout, cette réforme risque d'accentuer notre déficit structurel et de maintenir notre dette publique au-delà des 100% du PIB. Selon un calcul réalisé par l'ancien magistrat à la Cour des comptes François Ecalte, cette mesure devrait augmenter notre déficit structurel de 18 milliards d'euros, soit 0,7% du PIB.

PRIME D'ACTIVITÉ ET « PRIME MACRON »

La prime d'activité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle a succédé au « RSA activité » mis en place sous la présidence de Nicolas Sarkozy afin d'encourager les chômeurs à reprendre un emploi en évitant que ceux-ci perdent les revenus tirés de leurs prestations sociales de solidarité. Durant sa campagne de 2017, Emmanuel Macron s'était présenté comme le candidat du travail et du pouvoir d'achat en ayant pour projet de revaloriser à hauteur de 50% la prime d'activité. Au niveau du SMIC, la prime d'activité passerait alors de 132 à 212 euros par mois, soit une augmentation de 80€ qui coûterait 2,1 milliards d'euros aux finances publiques. Aucun élargissement au-delà de 1,3 SMIC n'était cependant prévu.

Alors à l'Élysée, Emmanuel Macron a augmenté de manière forfaitaire la prime d'activité. Elle est passée de 132 à 152€ par mois pour l'année 2018. La crise des Gilets Jaunes va pourtant bouleverser le calendrier élaboré par le président de la République. Alors que la prime d'activité devait augmenter de 20€ chaque année pour atteindre la promesse de 2017, le chef de l'État a annoncé, dans son allocution du 10 décembre 2018, une revalorisation de cette prime de 60€. En réalité, dans certains cas, la hausse s'est même élevée à 90€! En outre, le Gouvernement a également choisi d'élargir l'assiette des bénéficiaires: ceux-ci sont passés de 3,8 millions à 5 millions de foyers. Cette politique d'augmentation et d'élargissement de la prime d'activité peut être considérée comme une mesure d'urgence pour récompenser le travail et soutenir le pouvoir d'achat, deux des principales revendications des Gilets Jaunes.

Selon les chiffres du ministère des Solidarités et de la Santé publiés en février 2020, le nombre de bénéficiaires de cette prestation avait augmenté de 35% en un an. Au total, à la fin de l'année 2019, ce sont 4,29 millions de foyers qui touchait la prime d'activité. Le journal *Les Échos* indique que cette mesure a coûté 9,8 milliards d'euros en 2020 à l'État (alors que la prévision budgétaire projetait un coût de 9,5 milliards d'euros), soit une hausse de 200 millions d'euros par rapport à 2019.

Créée en 2019, la « prime Macron » est, quant à elle, une prime exceptionnelle que peuvent toucher les salariés gagnant jusqu'à trois fois le SMIC. Elle a pour spécificité d'être exonérée d'impôt et de cotisations sociales pour les employeurs qui souhaite la verser. Elle a été reconduite par la loi de finances rectificative pour 2021. Grâce à l'augmentation du SMIC de 2,2% le 1^{er} octobre dernier, cette prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) bénéficiera à plus d'agents (6 millions en ont bénéficié en 2020 selon le ministère du Travail) et pourra être versée jusqu'au 31 mars 2022. Signalons que si la prime n'a pas de montant théorique maximum, elle est plafonnée à 1000€, voire 2000€ sous certaines conditions – ce nouveau plafond est censé profiter aux travailleurs dits de la deuxième ligne qui ont assuré la continuité de l'activité économique durant la crise sanitaire. L'employeur est libre de fixer le montant de la PEPA.

Cette mesure vise donc à soutenir le pouvoir d'achat d'un grand nombre de salariés (ceux gagnant jusqu'à 3774€ net par mois) à la fois pour répondre aux crises sociale, économique et sanitaire mais aussi pour maintenir le niveau de vie des Français dans un contexte d'inflation.

Il s'agit donc d'une politique de la demande qui vise à relancer l'activité économique par une augmentation de la consommation, en l'occurrence celle des ménages.

DÉFISCALISATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Alors qu'Emmanuel Macron ne prévoyait pas de revenir sur la décision de François Hollande concernant les heures supplémentaires, la crise des Gilets Jaunes a changé la donne. Aussi, en décembre 2018, le président de la République a décidé de reprendre une politique publique emblématique du quinquennat de Nicolas Sarkozy : la défiscalisation des heures supplémentaires. Il s'agit d'une mesure permettant de réduire les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail et par conséquent de récompenser « la France qui se lève tôt », pour reprendre une expression du président Sarkozy. Soulignons qu'au départ le Gouvernement voulait mettre en place une simple « désocialisation », c'est-à-dire que les heures supplémentaires n'auraient plus été soumises aux cotisations sociales mais toujours à l'impôt sur le revenu. La défiscalisation permettait de facto d'éviter la vieille antienne : « l'État reprend par un autre moyen ce qu'il a accordé ».

Toutefois, nous pouvons noter quelques différences avec la défiscalisation décidée en 2007. Emmanuel Macron a choisi de supprimer uniquement les cotisations salariales, et non pas patronales. En outre, la CSG et la CRDS continueront d'être appliquées sur le revenu issu des heures supplémentaires (9,7% du salaire brut). Cette disposition n'est pas négligeable puisque la « défiscalisation Macron » ne sera donc pas à la même hauteur que la « défiscalisation Sarkozy » (200€ en moyenne contre 500€ auparavant [37]). Un plafond de 5000€ par an et par salarié a également été fixé. Il a fait l'objet d'une hausse (à 7500€) qui devrait bénéficier aux agents ayant travaillé durant la crise de la Covid-19.

Globalement, cette mesure représente une perte de 2 milliards d'euros de cotisations sociales et de 1,5 milliard d'euros d'impôt 44 (contre 5 milliards d'euros annuel sous Nicolas Sarkozy).

[37] Ces chiffres sont issus d'un calcul réalisé par l'IFRAP, basé sur les données gouvernementales.

Le Gouvernement socialiste de l'époque avait décidé de la suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires car elle avait un effet «anti-redistributif». Christian Eckert, alors rapporteur du Budget, indiquait que cette politique rapportait en moyenne 165€ aux 10% des ménages les plus pauvres contre 1 055€ aux ménages les plus riches. Les critères d'éligibilité de la défiscalisation décidée par Emmanuel Macron tentent de répondre à cette défaillance. Le rapport coût/bénéfice ne parlait pas non plus en faveur de cette politique récompensant les travailleurs. En effet, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales notait que cette disposition fiscale représentait 0,23% du PIB mais que son efficacité ne rapportait que 0,15% de PIB à la richesse nationale.

Nous pouvons souligner que cette politique vise à inciter les salariés à travailler plus. La question qui se pose est donc toujours celle des 35 heures, à laquelle la mesure d'Emmanuel Macron ne répond pas véritablement. Le gain en matière d'emploi est difficile à mesurer dans la mesure où aucune réforme systémique du temps de travail n'a été mise en place. Néanmoins, cela encourage à travailler davantage afin de produire plus de richesses et donc de favoriser l'activité et l'emploi.

En somme, alors que le budget 2018 avait réduit les dépenses en volume, la crise des Gilets Jaunes puis la crise sanitaire ont fait basculer le quinquennat dans la dépense et la distribution de milliards.

UN RETOUR À UN KEYNÉSIANISME GRÂCE À UN SOUTIEN EUROPÉEN QUI BIAISE SON BILAN ÉCONOMIQUE

LE QUANTITATIVE EASING (QE)

Le *quantitative easing*, ou assouplissement quantitatif en français, est une politique monétaire non conventionnelle menée par les banques centrales consistant en un achat de titres, souvent des titres de dette publique, sur les marchés financiers. Le QE a été une réponse à la crise financière puis économique et sociale de 2008. Il est censé stimuler l'activité des banques, favoriser l'offre de crédits, augmenter l'inflation et le prix des titres ainsi que faire baisser les taux d'intérêts à long terme. Au départ réticente la Banque Centrale Européenne (BCE) y a eu recours sous le mandat de Mario Draghi et de son fameux « *whatever it takes* » à partir de 2015.

Lors de la crise sanitaire, la BCE n'a cette fois pas hésité à soutenir les États-membres et à quelque peu sortir du rôle que les traités lui avaient attribué. En mars 2020, la BCE a lancé son Pandemic Purchase Emergency Programme (PPEP) qui est une politique monétaire non conventionnelle consistant en des rachats d'actifs en grande quantité à hauteur de 750 milliards d'euros – somme qui s'ajoute aux rachats déjà prévus de 300 milliards [38]. Cette politique, comme nous l'avons vu, permet de maintenir des taux bas et de stabiliser, si ce n'est de relancer, l'économie. Les États-membres de la zone euro peuvent ainsi s'endetter à des taux d'intérêt quasi-nuls afin de financer les mesures économiques et sociales d'urgence et les plans de relance. Une telle politique monétaire permet également de maintenir le niveau de liquidités dans l'économie et éviter ainsi les blocages du crédit et les faillites. Par rapport à une politique de quantitative easing classique, ce programme d'achats d'urgence face à la pandémie permet à la BCE de dépasser le seuil imposé en matière de d'émission de dette. C'est le programme de rachat d'actifs le plus important jamais lancé par la BCE.

Rappelons enfin que le PPEP a été mis en place alors qu'une troisième opération de refinancement de long terme (TLTRO III) était en cours depuis 2019 afin que de garantir des conditions d'accès au crédit. Le TLTRO III permet de « refinancer à un taux négatif » comme l'indique la Banque de France. Cette politique monétaire expansionniste va quelque à l'encontre de la mission assignée à la BCE de maintenir une inflation proche mais inférieure à 2%. Si l'on imagine aisément pourquoi Christine Lagarde a décidé de suivre les pas de Mario Draghi lors de la crise sanitaire, l'inflation galopante dans la zone euro (4,9% sur un an [39]) pourrait sonner la fin de ce programme de rachat exceptionnel. Or, changer de politique monétaire au mauvais moment pourrait freiner la reprise de l'activité économique.

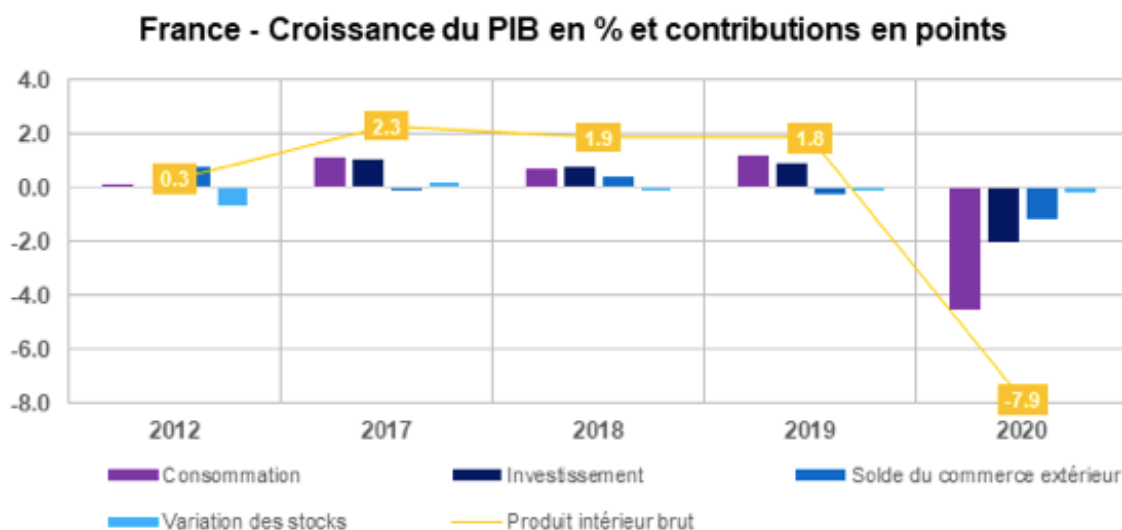
La politique monétaire conduite par la BCE depuis 2015 a nécessairement des impacts sur la stratégie de croissance française qui évoluait avant la crise sanitaire dans un cycle économique expansionniste. Pourtant, nous observons que les premières années du quinquennat d'Emmanuel Macron sont marquées par un repli de la croissance économique, pourtant porteuse en 2017.

[38] Source : Banque de France. Disponible sur : <https://covid19-economie.banque-france.fr/comprendre/le-programme-dachats-pandemique-durgence-750-milliards-deuros-pour-soutenir-leconomie-europeenne/>

[39] Source : Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/monde/europe/inflation-atteint-un-niveau-record-dans-la-zone-euro-1368210>

En effet, le PIB français a progressé de 2,29% en 2017, contre 1,51% en 2019, avant la récession due à la crise sanitaire et aux confinements [40].

[40] Source Banque mondiale



NEXTGENERATIONEU

NextGenerationEU (NGEU) est le nom du plan de relance mis en place par l'Union européenne. Les 27 États-membres se sont mis d'accord sur un accord de 750 milliards d'euros (ou 806,9 milliards d'euros à prix courants) afin de répondre aux conséquences économique et sociale dues à la crise sanitaire. La dette engendrée par ce plan sera donc une dette commune. Le budget 2021-2027 de l'UE est ainsi lié à ce programme de relance et constitue une somme totale de 1800 milliards d'euros. Il s'agit d'un évènement économique majeur et historique qui biaise indubitablement le bilan économique du quinquennat d'Emmanuel Macron.

Pour la première fois de son histoire, la Commission européenne pourra emprunter, en son nom propre, 750 milliards d'euros sur les marchés financiers. Parmi ces 750 milliards d'euros, 390 reviendront aux États-membres sous forme d'aides et 360 seront distribués sous forme de prêts qui devront être *in fine* remboursés entre 2028 et 2058.

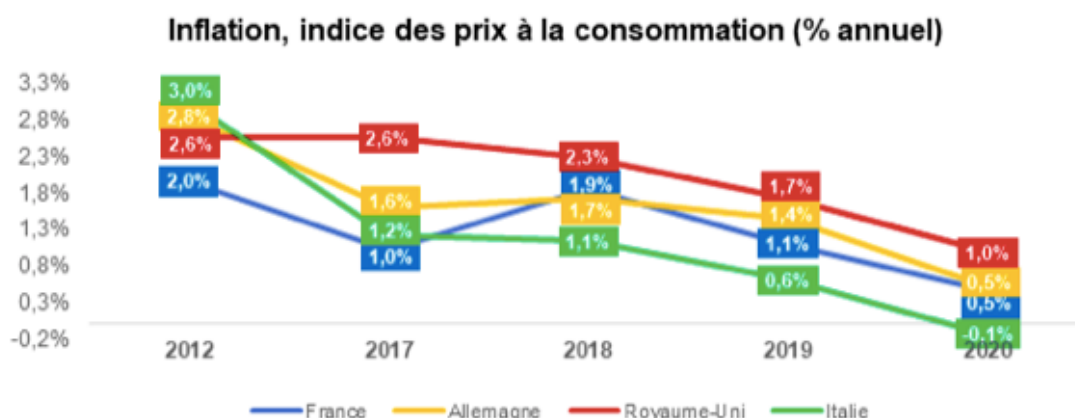
Les 750 milliards seront divisés en trois grands postes de dépenses: 723,8 milliards d'euros seront consacrés à la « reprise et à la résilience » (politique d'investissement destinée notamment à la transition écologique et à la numérisation de l'économie), 50,6 milliards d'euros pour le programme React-EU de soutien à la cohésion des territoires au travers de dotations de fonds pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et pour le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Le reste du plan de relance sera consacré à doter plusieurs autres programmes européens: 5,4 milliards d'euros pour Horizon Europe (programme de recherche et d'innovation), 6,1 milliards pour InvestEU (fonds d'investissement), 8,1 milliards pour le développement durable, 10,9 milliards pour le Fonds pour une transition juste (politique de soutien et de cohésion des territoires dans la mise en œuvre du Pacte vert européen) et 2 milliards d'euros pour RescEU (mécanisme de protection civile). Le programme NGEU financera 40 milliards des 100 milliards d'euros du plan de relance français. Selon le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, le plan « France Relance » s'articulera autour du triptyque transition écologique (30 milliards d'euros), compétitivité et innovation (34 milliards d'euros) et cohésion sociale et territoriale (36 milliards d'euros).

Nous pouvons toutefois nous interroger sur la perte de souveraineté que représente ce plan de relance financé par une dette commune. Pour les européistes convaincus comme Emmanuel Macron, il s'agit d'un nouvel élément de l'effet d'engrenage de la construction européenne. Incontestablement, le programme NGEU reste un des éléments marquants du quinquennat d'Emmanuel Macron, bien qu'il soit en grande partie externe à son action politique.

En définitive, le chef de l'État a bénéficié d'un environnement économique favorable grâce aux politiques interventionnistes inédites de la BCE et de la Commission européenne. Loin des promesses initiales, la deuxième partie de son quinquennat a été marquée par une hausse des dépenses publiques qui fait peser un risque pour l'avenir de la stabilité économique et financière de la France.

Aujourd'hui zone économique qui protège le moins son marché intérieur, l'Union européenne est restée trop longtemps emprisonnée dans la doctrine, empêchant le regroupement entre entreprises nationales pour former des poids-lourds européens (article 102 du TFUE). La Commission, qui dispose des pouvoirs les plus forts dans ce périmètre d'action, doit désormais tendre vers une modernisation de ces mesures et permettre l'émergence de géants européens.

La Commission européenne doit prendre le marché mondial comme marché de référence plutôt que limiter son



Enfin, le retour de l'inflation contenue jusque-là, en témoigne le graphique ci-dessus, est également un facteur de risque pour l'avenir de la situation économique des Français.

UN REVIREMENT POLITIQUE MAJEUR SUR SA POLITIQUE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

UNE POLITIQUE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE MOINS VOLONTARISTE QU'ANNONCÉE

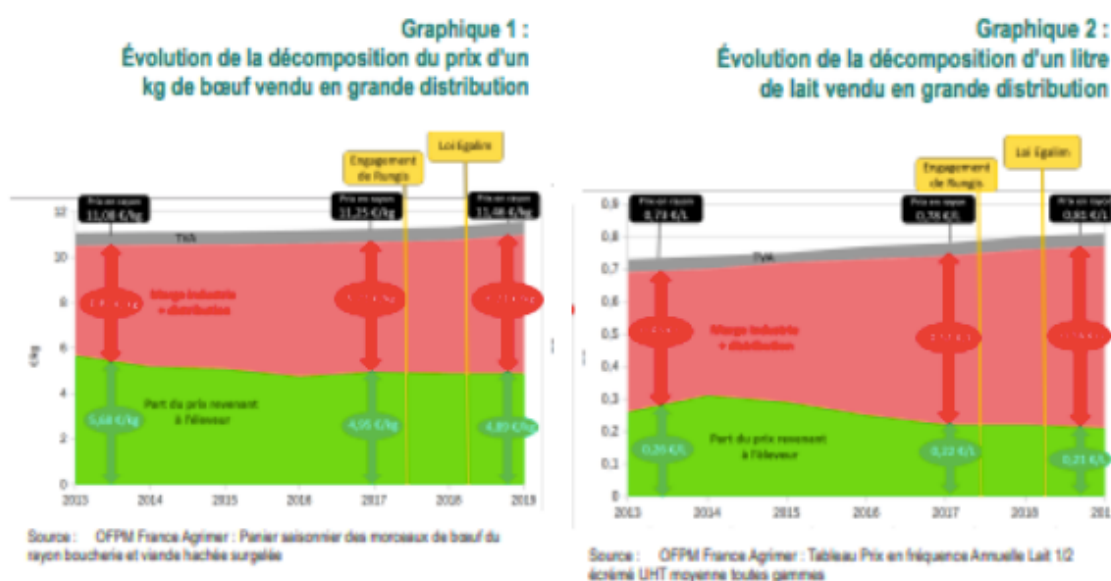
LA LOI EGALIM 2018

L'ambition initiale d'Emmanuel Macron est de faire de la France la nation pionnière dans «le combat contre les pesticides et les perturbateurs endocriniens», à la suite d'un «Grenelle de l'alimentation». Des États généraux se sont déroulés dès 2017 et ont abouti sur la loi «Agriculture et alimentation», dite EGalim. Cette loi, qui vise principalement à rémunérer décemment les agriculteurs, a également favorisé l'émergence d'un modèle agricole biologique privilégiant les circuits courts.

A l'échelle locale, il s'agit de promouvoir les produits dit «bios» et les circuits courts. Le programme propose ainsi, qu'à l'horizon 2022, 50% des menus dans les cantines scolaires et les restaurants d'entreprise soient composés de produits locaux et écologiques. Il s'agit d'un des volets de la loi EGalim.

Finalement, cette loi est moins volontariste qu'annoncée pour plusieurs raisons. Primo, les interprofessions conservent la détermination des prix. De fait, les chiffres de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) montrent que deux ans après la Loi EGalim, la part du prix revenant à l'éleveur n'a pas augmenté, ni pour le prix de la viande bovine, ni pour le prix du lait [41].

[41] https://www.fnab.org/images/bilan_ega_VF.pdf



Secundo, les expérimentations menées dans le cadre de la Loi EGalim sur l'amélioration des conditions environnementales pour les agriculteurs et les riverains ainsi que le bien-être animal n'ont pas encore donné de réelles avancées. De nombreuses dérogations à l'utilisation de pesticides réglementés par la loi sont à l'œuvre, de même que pour les zones de non-traitement (ZNT), disposées théoriquement à éloigner les riverains des pulvérisateurs.

LA LOI AGECE 2020

La Loi AGECE est une autre loi qualifiée par l'exécutif de volontariste sur la lutte contre le gaspillage, à savoir un des leviers majeurs dans la lutte contre le changement climatique. Elle vise à jeter les bases d'une sortie de la société de consommation fondée sur le jetable, et héritée des 30 Glorieuses.

Cette loi s'articule autour de cinq axes fondamentaux: sortir du plastique jetable, mieux informer les consommateurs, lutter contre le gaspillage et favoriser le réemploi solidaire sur les produits alimentaires comme les autres de la vie quotidienne, agir contre l'obsolescence programmée et mieux produire. Plus précisément, cette loi prévoit la sortie du plastique jetable avec un objectif de zéro plastique jetable en 2040, l'affichage environnemental, le «doddy bag», la refonte du don alimentaire, ou encore l'interdiction de la destruction des invendus alimentaires.

En somme, il s'agit d'une politique environnementaliste volontariste mais qui souffre d'un enchevêtrement de mesures, ce qui rend son efficacité difficile à analyser. Toujours est-il qu'en 2021, en France, les pertes et gaspillages alimentaires représentent encore 10 millions de tonnes de produits par an, soit selon le Ministère de la Transition écologique près de 16 milliards d'euros.

UN REVIREMENT INÉDIT SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE

UN REVIREMENT SUR LES OBJECTIFS ÉNERGÉTIQUES

Annoncée en 2018 puis promulguée en 2019 la loi énergie-climat (LEC) fixait des objectifs et une trajectoire pour la transition écologique, dont la finalité était la neutralité carbone sur son territoire à l'horizon 2050, en poursuivant un objectif de réduction de 40 % de la consommation d'énergies fossiles en 2030 par rapport à 2012 (30 % précédemment). En matière d'énergies renouvelables, un objectif de 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et de 33 % en 2030 a été fixé. Cette part était de 14,9 % en 2015 puis de 17,2 % en 2019).

Ces objectifs s'inscrivaient dans la droite lignée du PPE du dernier quinquennat de François Hollande. Mais ceux-ci sont marqués par des limites structurantes :

- la place du gaz dans cette transition énergétique n'a pas été suffisamment prise en compte ;
- la question d'une réelle politique d'économie d'énergie, au-delà des objectifs d'efficacité énergétique, n'a pas été traitée. Au contraire elle est tournée essentiellement vers l'offre énergétique, sans être articulée autour de mesures mobilisatrices visant l'ensemble des consommateurs ;
- Energies renouvelables: les moyens budgétaires conséquents mobilisés (le projet de loi de finances pour 2021 prévoit 6,9 Mds€ à cette fin, soit une hausse de 25 % des crédits) doivent être mis en regard du niveau élevé de financement de ces énergies hérité des engagements passés et de la baisse prévue des tarifs de rachat d'électricité photovoltaïque ;
- la remise en cause de la taxe carbone conduit à un manque de financement et donc soulève la question de la faisabilité économique des trajectoires.

UN REVIREMENT INÉDIT SUR LA PLACE DU NUCLÉAIRE

En France, 97% de l'électricité est déjà décarbonée eu égard à la place du nucléaire dans notre mix-énergétique à l'origine de nos bonnes performances en matière de lutte contre le réchauffement climatique. 77% de notre consommation d'électricité est alimentée par les centrales nucléaires d'EDF.

Invité par le WWF France pendant sa campagne en 2017, Emmanuel Macron annonce vouloir conserver le cadre de la Loi de Transition Énergétique (LTE) portée par Ségolène Royal et promulguée en août 2015 qui plafonne à 63,2 GW la capacité de nucléaire installée en France et fixe l'objectif de réduire la part du nucléaire dans le mix énergétique de 75 % à 50 % en 2025. Il s'engage à mettre en œuvre la fermeture de la centrale de Fessenheim. On ne peut que se réjouir de son revirement récent en faveur du nucléaire.

En octobre 2021, Emmanuel Macron a même fait du nucléaire une technologie d'avenir, avec notamment l'objectif de créer des réacteurs de petites tailles. Le plan d'investissement France 2030 consacrera même 1 milliard, sur les 30 disponibles, à ces réacteurs dits SMR. Il faut reconnaître, malgré le confus en même temps, la capacité récente à faire flancher l'UE en faveur de la nomination de l'énergie nucléaire comme énergie renouvelable, garantissant ainsi des investissements de la part de l'Europe.

UNE POSTURE INTERNATIONALE SUR LA PRÉSERVATION DU CLIMAT PEU SUIVIE DANS LES FAITS

« Make Our Planet Great Again » était le slogan lancé en juin 2017 par Emmanuel Macron en réponse au président Donald Trump, qui venait d'annoncer que les Etats-Unis allaient se retirer de l'Accord de Paris sur le climat. Un discours en forme d'appel aux scientifiques américains, et du monde entier, à poursuivre la recherche en matière de changement climatique en France, où l'État financerait leurs projets. A cela s'ajoutent de nombreux autres discours et prises de position internationale à l'image de l'Amazonie. Ces nombreuses prises de position résolument volontaristes ne doivent pas occulter le revirement explicité ci-dessus.

Au total le gouvernement annonçait 60 millions d'euros, dont la moitié à la charge des laboratoires, pour l'accueil d'une cinquantaine de chercheurs sur une durée de cinq ans. 30 millions ont bien été dépensés par l'État, et plus de 1.800 dossiers de chercheurs ont été reçus lors de la première vague, en 2017. Ce chiffre s'est cependant très vite atténué, jusqu'à démontrer l'échec du programme car il n'a atteint que 123 candidatures pour les deux sélections suivantes. Cependant, l'Allemagne a lancé un programme similaire, faisant concurrence directe à l'effort français. Il faut toutefois reconnaître que l'ambition première du président Macron, à savoir attirer en France les meilleurs chercheurs américains, s'est en partie réalisée : sur la petite cinquantaine de scientifiques accueillis en France 26 effectuaient auparavant leurs travaux aux Etats-Unis. Le programme Make our planet great again (Mopga) aura surtout tenté de renforcer l'aura internationale des universités françaises. Et c'est peu dire que nos universités en ont besoin : le nombre de doctorant étrangers en France, véritable signe d'attraction scientifique et source de rayonnement, a baissé de 8% en cinq ans. Dans le même temps, celui des doctorants français partant faire leur thèse à l'étranger a augmenté de 19%, engendrant une fuite de cerveaux.

UN BILAN CONTRASTÉ N'AYANT PAS RELEVÉ LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE MONDE

En arrivant à l'Élysée, Emmanuel Macron a trouvé la France dans une position complexe à l'international. Le référendum du Brexit en juin 2016 faisait peser une menace immédiate sur l'unité de l'Union européenne, tandis que l'élection de Donald Trump aux États-Unis, sur une ligne protectionniste forte, générait une grande incertitude quant à l'avenir de l'engagement du partenaire américain dans les combats occidentaux à l'échelle du globe, et la protection européenne en particulier. Malgré un sursaut avec la COP21 sous François Hollande, un fossé de plus en plus grand se creusait entre les ambitions françaises, attachées à son statut de grande puissance, et les moyens de sa politique internationale.

Le président Macron entre à l'Élysée avec une faible expérience en relations internationales mais la volonté d'adopter une approche disruptive, état d'esprit qui a sans doute rendu possible son rapprochement personnel avec des leaders tels que Trump et Poutine. Les résultats de cette approche, donnant la part belle à la communication de l'Élysée au détriment du travail de fond du réseau diplomatique, sont toutefois mitigés.

L'actuel pensionnaire de l'Élysée est reconnu en France et à l'international pour ses réflexions sur le système international et l'évolution de la nouvelle donne géopolitique. La France doit affronter cette nouvelle donne géopolitique marquée par la bipolarisation du monde autour de l'axe sino-américain et le retour des États comme horizon de réponse aux inquiétudes des peuples. Son élection devait rompre avec le quinquennat de François Hollande marqué par un recul des positions françaises auprès des grandes puissances ainsi qu'au sein des institutions européennes. Cinq ans plus tard, cette « révolution française » demeure contrastée, tant le Président de la République a alterné les coups d'éclat et effets d'annonce et des choix accroissant la solitude stratégique.

Si nous ne pouvons pas imputer à Emmanuel Macron seul l'isolement progressif de la France sur la scène internationale, son quinquennat aura grandement contribué à accélérer cette tendance de fond malgré une conception originelle des affaires étrangères largement reconnue.

LA CONCEPTION ORIGINELLE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

UNE PHILOSOPHIE POLITIQUE PRAGMATIQUE

La diplomatie menée par le président Macron est servie par le contexte géopolitique global: son quinquennat débute sous l'incertaine politique étrangère américaine de Donald Trump, le flou que représente encore le récent vote, puis les négociations, du Brexit ou encore le retrait de la scène international de l'Allemagne.

«Le monde est chez nous, et la France est dans le monde» sont les premiers mots de son programme international. La vague d'optimisme qu'il incarne, en nouveau porte étendard du libéralisme économique et politique mondial, sert son image et celle de la France auprès des élites du monde entier. Le Time en faisait sa couverture en s'interrogeant sur son statut de nouveau leader de l'Europe, sous-titré avec nuance "s'il parvient à diriger la France", alors que The Economist interrogeait "Le sauveur de l'Europe ?". Son indéniable coup de force politique couplé à sa compréhension du président américain, lui valent en outre d'être un des rares dirigeant étranger que ce dernier écoutait. Dans une même perspective, l'invitation de Vladimir Poutine dans la galerie des glaces de Versailles est saluée comme une réussite de sa Real Politik.

Pourtant, il apparaît difficile de définir la doctrine intellectuelle d'Emmanuel Macron sur les relations internationales. Celle-ci mêle effectivement internationalisme libéral, réalisme politique et même «diplomatie des régimes». Cette conception intellectuelle, pourtant pleine de promesses, est vite rattrapée par la réalité du monde. Pourtant, Emmanuel Macron avait diagnostiqué lors de sa campagne une influence en baisse en dépit des nombreux atouts français (espace maritime et présence sur tous les océans, culture et langue admirées, réseaux diplomatiques et puissance militaire de premier ordre). Emmanuel Macron acte en 2017 un recul de l'influence française dans la résolution des crises internationales pour trois raisons principales:

- L'émergence de nouveaux acteurs internationaux en Asie qui contrebalancent l'influence des démocraties nord-atlantiques;
- L'incapacité française à assurer des réformes structurelles pour renouer avec la croissance et enrayer le chômage;
- La diminution des moyens diplomatiques et militaires pour poursuivre une stratégie de «puissance d'équilibre» selon ses mots.

LA PRATIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Le quinquennat de M. Macron a été caractérisé par un style diplomatique, une façon de gérer les affaires du monde, bien propre au président. Ce style est fait de coups d'éclats, de prise de risque assumées, de provocations qui contrastent avec la pratique diplomatique française. Reposant sur l'analyse qu'une rupture de style était nécessaire pour enrayer la chute de l'influence de la France, cette vision stratégique développée sur le papier s'est heurtée à des difficultés de mise en œuvre. Centralisée à l'Élysée, la politique étrangère d'Emmanuel Macron est marquée par l'intuition politique mais manque d'expérience des relations internationales. Faute d'implication en amont, les diplomates se retrouvent souvent à devoir mettre en œuvre des décisions apprises par les canaux publics, fragilisant les capacités de l'administration à conseiller et anticiper. La création d'organismes ad hoc comme le Conseil présidentiel pour l'Afrique, censés apporter un nouveau souffle aux relations diplomatiques, complexifie la mise en œuvre de la politique étrangère. La suppression du corps des fonctionnaires des affaires étrangères, faisant partie de la politique du président de fondre les corps, entraînera en outre à terme une baisse probable du niveau des diplomates français faute de spécialisation et d'une véritable politique d'attractivité vers les meilleurs profils.

Sur le fond, la présidence d'Emmanuel Macron peut être divisée, en termes de géopolitique, en deux temps : les annonces et l'espérance puis la confrontation avec le réel. Sa doctrine internationale sera rapidement confrontée à la pratique des relations internationales. Face aux attentes, son bilan international est contrasté, n'ayant pu relever la place de la France dans le monde d'autant plus que la crise des Gilets Jaunes l'a conduit à s'effacer de la scène internationale pour se focaliser sur celle-ci. Après cela, le Président de la République a signé son retour sur la scène internationale avec l'invitation du président Poutine à Brégançon et le G7 à Biarritz qui, malgré les efforts de communication déployés, ne se traduisirent pas en actes. La médiation entre Washington et Téhéran au G7 se solde par un échec et la relation, dans le dos de nos alliés avec la Russie, n'aboutit à rien si ce n'est une perte de crédibilité.

Ce deuxième temps de la géopolitique du quinquennat d'Emmanuel Macron se résume dans son entretien à l'hebdomadaire anglais *The Economist* dans lequel le président évoque « l'État de mort cérébrale de l'OTAN ».

Si le fond de la pensée est juste, la vision géopolitique intellectuellement construite, les actes et la forme desservent nos intérêts, nous froissant avec nos derniers alliés. Tout au long de son quinquennat M. Macron aura conduit la France du soldat de l'idéal pour paraphraser Clémenceau, à un ilot solitaire au milieu du bain géopolitique international.

FACE AUX GRANDES PUISSANCES, LA SOLITUDE STRATÉGIQUE

Le quinquennat d'Emmanuel Macron débute alors que le système international vit la fin d'un cycle. Il s'agit du cycle néolibéral qui a commencé avec la révolution conservatrice des années 1980 sur la base d'une volonté de mettre l'État en retrait au profit des acteurs privés. Dans les années 1970, les deux chocs pétroliers avaient en effet mis à mal le cycle keynésien issu du dans la mesure où le modèle de l'État-providence entre en crise. Ce sont le triptyque des crises: crise financière, crise d'efficacité et crise de légitimité, selon Pierre Rosanvallon. En 2008, la crise financière bouscule le cycle néolibéral issu du consensus de Washington, élevant les voix contre les fragilités de la régulation financière. Dans ce contexte, les États protecteurs retrouvent une place centrale, symbolisée par la politique américaine et britannique. Emmanuel Macron, qui est certes un pragmatique mais dont la conception originelle des relations internationales est plutôt libérale, vivra un quinquennat parfois à contretemps de ses homologues internationaux.

Toutefois, cela n'explique que partiellement pourquoi la place de la France dans le monde n'a que peu évoluée durant le quinquennat. En effet, nous observons plusieurs tendances de fond, qui ne sont pas nécessairement imputables à Emmanuel Macron. Primo, la France est caractérisée par un recul de son poids économique, démographique, culturel et donc finalement diplomatique dans le monde. Deuxio, nous sommes en retard et handicapés dans la course à l'innovation technologique. Tertio, nos dirigeants politiques ont tous négligés depuis des années, notre soft-power, et notamment les instruments que représentent notre service diplomatique et notre action culturelle à l'étranger.

Cette solitude stratégique s'est vue accentuée par les principales manœuvres diplomatiques du quinquennat d'Emmanuel Macron évoqués précédemment: le lien transatlantique et l'échec d'un rapprochement avec la Russie.

L'ÉLOIGNEMENT AVEC LES ÉTATS-UNIS

• L'ÉCHEC DIPLOMATIQUE FACE À DONALD TRUMP

Emmanuel Macron a cherché à maintenir un lien stratégique avec les États-Unis sous la présidence de Donald Trump. Contrairement à de nombreux pays européens, la France a su ne pas s'enfermer dans un discours anti-Trump purement idéologique, mais au contraire a su reconnaître dans la nouvelle administration américaine un classique de la politique étrangère américaine : un regain d'isolationnisme. Nous retrouvons dès lors le réalisme et le pragmatisme du Président de la République. Cet isolationnisme est par ailleurs couplé à un désintérêt notoire des États-Unis pour les questions européennes, et par un revirement vers le Pacifique depuis la présidence de Barack Obama. Seule la France a su reconnaître cet abandon de l'Europe, alors que les Allemands ou les pays de l'Europe de l'Est persistent à croire en la bienveillante protection de l'OTAN, un phénomène qui risque d'être ravivé par la guerre en Ukraine. Au-delà de l'analyse géopolitique, il faut reconnaître au président Macron une analyse humaine fine de son interlocuteur américain, qu'il a su séduire par une invitation aux célébrations du 14 juillet. Mais à nouveau la clarté intellectuelle de sa vision s'est soldée par un échec dans sa traduction en actes. De même, la médiation française entre les États-Unis et l'Iran dans le cadre des accords nucléaires a abouti à un échec cuisant de notre diplomatie. Le dialogue fort à coup de poignées de mains a pâti de cette stérilité.

• LA CRITIQUE DE L'OTAN

Alors qu'Emmanuel Macron n'a pas remis en cause la place de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, les relations difficiles avec la Turquie l'ont motivé à critiquer l'OTAN. Cette critique est apparue maladroite car elle ne s'est traduite que par la seule frustration des alliés polonais et allemands, sans parler des Américains. La déclaration d'Emmanuel Macron a réussi dans sa politique nationale : elle a pu servir à séduire les électeurs de droite, qui ont cru y voir le retour à l'anti-atlantisme gaulliste, tout en rassurant l'aile gauche par l'ambition d'une Europe de la défense.

Pour autant, la France n'a pas (encore du moins) réussi à faire émerger une ligne européenne commune dans cette enceinte, condition indispensable pour préserver les intérêts du vieux continent dans ce cadre. Au contraire, l'OTAN continue d'être un des premiers relais de la politique américaine.

Avec le désengagement américain de l'Afghanistan, l'OTAN devient le proxy le plus évident pour les Etats-Unis afin d'atteindre leurs objectifs avec le minimum d'implication direct. Cette méthode est appliquée notamment pour contrer le développement de l'influence chinoise.

- **AUKUS**

En 2021, la France a découvert avec stupeur le peu de cas que nos « alliés » anglo-saxons se faisaient de ses intérêts stratégiques. Évincée du « contrat du siècle » par ses Australiens qui ont fini par préférer les sous-marins à propulsion nucléaire américains qu'ils avaient refusé aux français. Cet événement est révélateur d'une perte de puissance sur la scène internationale d'autant plus lorsque nous la comparons à la stratégie Global Britain conduite par le Premier Ministre britannique Boris Johnson. Cela permet au Royaume-Uni d'accroître sa présence dans le Pacifique, à savoir l'Océan du XXIème siècle.

En comparaison, la France est sortie de cette affaire affaiblie et humiliée. Mais ici, nous argumenterons que derrière la crise diplomatique, il y avait sans doute une manœuvre politique fine que nous devons reconnaître. La France ne pouvait pas ignorer ce que la presse australienne annonçait depuis déjà plusieurs semaines. Il est envisageable que la France ait préféré ne pas intervenir, attendre le scandale, afin de mieux justifier auprès des alliés européens la nécessaire défense commune. Mais la justesse politique se bute à la réalité du monde : aucun pays européen ne souhaite cette défense. La manœuvre a donc été conteuse mais inutile.

LE CHOIX D'UNE POSITION DURE VIS-À-VIS DU ROYAUME-UNI

- **LA POSITION DE LA FRANCE A L'ISSUE DU BREXIT**

Les relations avec la Grande-Bretagne n'ont fait que se détériorer au cours du quinquennat d'Emmanuel Macron. Il s'agit ici de mettre en lumière les tensions qui sont nées à l'issue du Brexit et qui ont culminé avec l'affaire AUKUS. La France d'Emmanuel Macron, et la Commission européenne ont voulu punir le choix britannique d'une « Global Britain ». Le protocole nord-irlandais a ainsi été interprété d'une façon extrêmement tendancieuse par les Britanniques, ne respectant pas les termes mêmes du texte. Le texte du Brexit est pourtant clair : l'Irlande du Nord continue de faire partie du territoire douanier britannique tout en bénéficiant des avantages du marché unique afin de ne pas créer de frontière physique sur l'île irlandaise.

Cela permet dans un second temps de préserver l'intégrité du marché unique en matière de protection des consommateurs, de santé publique ou de lutte contre la fraude. Les Britanniques perçoivent le ton utilisé par notre diplomatie comme insultant, provocateur voire menaçant et les relations entre Emmanuel Macron et Boris Johnson se sont dégradées.

• LE CAS PARTICULIER DE LA MANCHE

Le différend sur la pêche est devenu très vif entre la France et le Royaume-Uni. Il était à l'origine convenu que les chalutiers européens qui avaient l'habitude de pêcher dans les eaux britanniques pourraient continuer à y obtenir leurs licences de pêche. Cependant l'accord de sortie de l'Union européenne n'a pas été sur ce point suffisamment précis n'indiquant pas précisément les pièces qu'auraient à fournir les pêcheurs pour prouver la réalité de leur activité passée dans la zone économique exclusive britannique. Près de deux cents demandeurs français sont actuellement bloqués par des procédures britanniques tatillonnes. Cette situation témoigne du manque de préparation des autorités françaises, et donc de cette erreur de traduction en acte de la vision d'Emmanuel Macron. Les Français étaient parmi les seuls concernés, avec les Pays-Bas, par ces négociations lors des discussions relatives à l'accord du Brexit avec l'Union européenne. Il revenait aux diplomates français de s'assurer de la survie de son industrie de pêche, industrie constituée bien plus de petites entreprises familiales que de l'autre côté de la manche où l'immense majorité de la flotte de pêche est détenue par des entreprises néerlandaises.

A la question de la pêche s'ajoute à celle des migrants. Le Royaume-Uni accuse la France de ne pas appliquer sérieusement le traité du Touquet de 2003, en laissant partir les migrants des côtes françaises vers les côtes britanniques. Ces accords visent à ce que chacun des deux pays effectuent les contrôles de douanes de son côté de la frontière. Le système est fonctionnel pour des situations de mouvements légaux entre les deux pays, mais prévu bien avant les crises migratoires, il répond très difficilement à ce problème. De facto, la France a été mise dans une situation où elle assure la sous-traitance des frontières anglaises, ce qui est inadmissible. Si Emmanuel Macron avait suggéré de renégocier les accords du Touquet, il n'a pas été en mesure de le faire. En revanche, avec le traité complémentaire de Sandhurst, Emmanuel Macron a obtenu des autorités britanniques, une coopération sur le cas de l'immigration clandestine, plus précisément des mineurs isolés. En dépit de ces nouvelles dispositions, la situation est critique puisqu'en 2021, près de 28 000 migrants ont tenté de rejoindre les rives du Royaume-Uni, un record jusqu'à présent.

LE RAPPROCHEMENT RATÉ AVEC LA RUSSIE

Lors de ses différentes interventions en 2017, Emmanuel Macron a souhaité maintenir un dialogue constant mais exigeant avec la Russie. Il affirme dans son programme que les principes fondamentaux qui sous-tendent les relations entre la Russie et les démocraties occidentales (tant l'OTAN que l'UE) doivent être le respect des droits de l'Homme, des libertés fondamentales, du droit international et de nos propres intérêts. Il s'était engagé à chercher à lever les sanctions si la situation en Ukraine y concourrait.

Le diagnostic sur l'état de l'OTAN a été opéré conjointement à l'initiative de rapprochement avec la Russie. Ces deux manœuvres ont affaibli la crédibilité de la France aux yeux de nombreux partenaires européens et surtout américains. Le Général de Gaulle voulait une France non-alignée, capable de discuter avec l'URSS autant qu'avec les États-Unis, mais savait reconnaître ses alliés. La Russie de Poutine ne peut pas être comprise, comme tout pays d'ailleurs, sans une appréciation de son histoire. Au cours des siècles, elle a tour à tour été admise dans le cercle des puissances européennes, et absente de cette scène. La Russie a longtemps été ostracisée par les grandes puissances européennes, tout en subissant les invasions mongoles. Considérée comme rétrograde, alors que l'Europe connaissait une révolution intellectuelle à travers les Lumières, la Russie restait dans un état proche de celui du Moyen-Âge. Mais l'ouverture, l'euro-péanisation à marche forcée de Pierre Le Grand a permis à la Russie de s'imposer comme puissance européenne. Elle est cependant restée asiatique par essence, s'étendant vers la mer Noire, le Japon. Les Tsars étaient les tenants d'un empire incarnés, considérés comme les représentants de Dieu sur Terre, amenés à guider l'ensemble de la chrétienté.

Vladimir Poutine est la continuité de cette philosophie. L'étendue de son territoire a également obligé la Russie à adopter, et de façon acceptée par son peuple, un régime autoritaire. Emmanuel Macron ne semble pas avoir pris conscience de ce rôle auquel la Russie se sent destinée, de son caractère à la fois européen et asiatique et de la nature profonde de ses institutions politiques. Il s'est ainsi obstiné à argumenter en faveur de la poursuite d'un dialogue qui ne donne aucun résultat et qui paraît difficilement compréhensible.

LA PLACE DE LA FRANCE AU SEIN DU PROCHE ET MOYEN-ORIENT

LES RELATIONS AVEC LA TURQUIE

Les relations entre la France et la Turquie sont pour le moins tumultueuses. Il s'agit cependant probablement d'un des seuls axes de la diplomatie du quinquennat d'Emmanuel Macron dans lequel sa position a su être forte.

Dans le cadre de l'alliance dirigée par les États-Unis, les Français forment et arment les combattants kurdes des Unités de protection du peuple (YPG) face aux djihadistes en Syrie. Ces unités se sont autre que la branche armée du Parti de l'union démocratique (PYD), frère syrien du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), en guérilla contre Ankara depuis 1984. Des représentants des YPG sont cependant reçus à l'Élysée par le Président Macron en 2018 et 2019. Malgré de nombreuses tentatives françaises pour trouver un terrain d'entente, dont des offres concrètes de médiation, Emmanuel Macron échoue à convaincre ses interlocuteurs turcs que son alliance avec les YPG ne vaut pas soutien au PKK. En matière de combats urbains et d'armement, le savoir-faire transmis par les Français aux YPG, donc indirectement au PKK, inquiète la Turquie, d'autant que ces combattants kurdes prennent progressivement le contrôle de larges pans du nord syrien, esquissant un embryon d'autonomie territoriale à la frontière avec la Turquie dont celle-ci craint qu'elle constitue une base arrière pour la rébellion kurde dans son sud-est. Plusieurs fois entre 2016 et 2019 l'armée turque a procédé à des invasions du territoire syrien dans l'objectif d'y réduire l'emprise de la mouvance kurde autonomiste. De telles incursions ont fragilisé le dispositif sécuritaire anti-Daech, majeur pour la France.

En novembre 2019 pour contrer l'essor d'une nouvelle coalition réunissant l'Égypte, la Grèce, Chypre et Israël autour de projets énergétiques qui l'excluent, la Turquie a fourni un appui militaire face à l'offensive du Maréchal Haftar, soutenu diplomatiquement par la France. La condition de ce soutien a été la signature d'un accord maritime délimitant une zone économique exclusive commune entre la Turquie et la Libye. Décisif, l'appui militaire turc est, entre autres, fondé sur l'envoi de plusieurs milliers de supplétifs syriens, issus des rangs de l'opposition sunnite au président Bachar al-Assad, recrutés, formés et payés par Ankara. Il va permettre au GAN de conserver Tripoli et marque une défaite pour la France.

Emmanuel Macron a dû affronter lors de son quinquennat, les diverses démonstrations de force d'Ankara en Méditerranée orientale. À la faveur du repli américain de la région, s'ouvrait une fenêtre d'opportunité non seulement pour la Turquie de se projeter comme puissance militaire régionale mais également pour la France de tenter de sortir d'un certain isolement face à la Turquie, après les échecs libyens et syriens, et d'inscrire les difficultés que lui pose la Turquie sur plusieurs terrains, dans le cadre plus large, et conventionnel, des alliances, atlantique et européenne. C'est ce qu'elle a tenté, avec plus ou moins de succès, auprès de l'OTAN à l'occasion de la menace par un navire militaire turc de la frégate française Le Courbet qui patrouillait au large de la Libye en juin 2020 ; puis début août, auprès de l'Union européenne, au nom de la solidarité avec la Grèce et Chypre, lorsque la Turquie cherchant à établir un rapport de force à son profit en Méditerranée orientale a envoyé de façon provocatrice un navire de recherche sismique, l'Oruç Reis , dans une zone disputée avec la Grèce et recelant peut-être d'importantes ressources en gaz naturel. Il faut ainsi reconnaître à Emmanuel Macron une grande fermeté qu'il est seul à faire preuve vis-à-vis de la Turquie ? Mais après ces nombreuses atteintes à nos intérêts, la France n'a jamais pris, notamment par le biais de l'Union européenne de sanctions, n'ayant par exemple jamais coupé les fonds que l'UE continue de lui verser pour son développement.

LES RELATIONS AVEC LES ÉTATS ARABES DU GOLFE

Les Émirats et le Qatar sont devenus en quelques années, grâce à leur puissance financière, de grands acteurs sur le plan régional et international. Le Qatar l'a démontré dans la crise afghane, jouant le rôle d'intermédiaire entre les Américains et les talibans. La France mise avant tout sur les Émirats, en tant que puissance d'équilibre de la région. La France entretient notamment des échanges militaires et de renseignements avec les Émirats, avant tout à des fins de lutte contre l'islamisme. Le nouveau président d'Interpol est d'ailleurs un émirati, place attribuée sans contestation française. L'émirat d'Abu Dhabi abrite à lui seul trois bases militaires françaises, qui permettent de garantir aussi l'approvisionnement en pétrole de la France. Il est toutefois à noter que dans le cadre de l'Arabie Saoudite, si le pays se targue de jouer un rôle en ce sens, il reste le berceau du salafisme, dont la pensée rigoriste s'exporte à travers de nombreuses écoles dans l'ensemble de l'Afrique et du monde arabo-musulman.

A l'instar des quinquennats précédents, Emmanuel Macron a renouvelé les relations commerciales avec les États du Golfe. Les Émirats arabes unis constituent le cinquième client le plus important de matériel militaire français sur les dix dernières années, lien qui s'est consolidé avec la signature d'un contrat de 80 avions Rafale en 2021. Le partenariat semble annoncer une coopération diversifiée, avec notamment des contrats concernant des hélicoptères et des moteurs d'avion militaires et civils ont ainsi été signés en parallèle d'autres dans les domaines du numérique, de l'intelligence artificielle, du quantique, du spatial, de l'hydrogène et des solutions décarbonées. À l'inverse, les fonds souverains émiraties s'engagent à investir dans les secteurs d'avenir que la France veut développer dans le cadre du plan de relance "France 2030" : dans l'hydrogène, par exemple, en échange d'une promesse de création d'un pôle d'hydrogène vert à Abou Dhabi.

La France apporte par ailleurs une grande expertise aux Émirats, à l'Arabie ainsi qu'au Qatar en matière d'ingénierie culturelle et touristique, et en matière environnementales, avec notamment le traitement des eaux et la décarbonation des énergies.

LES RELATIONS AVEC LE LIBAN

La question libanaise a donné l'opportunité au président Macron de briller sur la scène internationale lors de son déplacement suite à l'explosion du Port de Beyrouth mais l'effet s'est vite dissipé alors qu'il enjoignait au peuple libanais de prendre leur destin en main pour se débarrasser de leurs élites corrompues. Rappelons que la France a créé le Liban en 1920 et que ce pays a été protectorat français et que son élite y est restée majoritairement francophone et francophile. Emmanuel Macron a connu une réussite diplomatique sur le dossier de composition du gouvernement libanais. Ce gouvernement, présidé par le géant des télécommunications Najib Mikati, composé de 12 musulmans (5 chiites, 5 sunnites, 2 druzes) et de 12 chrétiens (5 maronites, 3 grecs-orthodoxes, 2 grecs-catholiques, 1 arménien-orthodoxe, un catholique-latin), a été constitué en respectant les critères de Taëf (l'accord mis en place en octobre 1989 à l'issue de la guerre civile débutée en 1975). Il prévoit un strict équilibre du pouvoir entre chrétiens et musulmans, qui reste vivement critiqué par la population de tout bord. Les ministres sont issus de rangs technocratiques moins que militaires ou politiques.

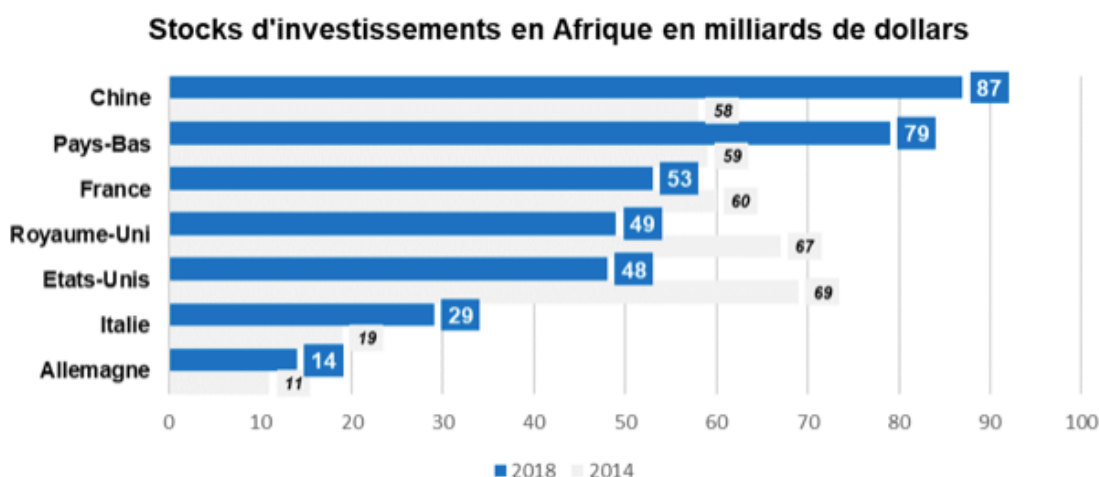
M. Macron a réussi à obtenir à la fois un appui politique de l'Iran, une carte blanche américaine et la coopération entre le président maronite de la République libanaise et son premier ministre sunnite détenteur d'une majorité parlementaire. La crise est cependant loin d'être résolue, et les affrontements entre Hezbollah et milices chrétiennes presque quotidiennes.

LA PLACE DE LA FRANCE EN AFRIQUE

UN ÉCHEC ÉCONOMIQUE

Vis-à-vis de l'Afrique francophone, le Président Macron a mené une politique plus classique, sous réserve de novations comme la mise en cause du franc CFA. Réside ici l'illustration regrettable d'un manque de clarté dans la traduction en actes de la politique étrangère de sa présidence. Le Franc CFA restait un outil puissant de l'influence française dans cette région du monde. La fin du dépôt de la moitié des réserves de la banque de la zone auprès du Trésor français constitue un abandon économique majeur pour la France. Emmanuel Macron prône ici une stratégie ne peut porter ses fruits que si elle est relayée par une mobilisation de l'Europe, ce qui n'advient pas. Cette décision illustre les grandes erreurs entre les visions géopolitiques théoriquement fondées, mais irréalisables en réalités car construites sur des chimères. La politique d'Emmanuel Macron en Afrique vise notamment à ce que les entreprises européennes - dont les françaises - s'arriment au réservoir de croissance que constitue l'économie africaine, ce dont on est encore loin.

Les investissements français en Afrique ont poursuivi leur tendance baissière initiée sous François Hollande. En effet, les stocks d'investissements sont passés de 60 milliards de dollars en 2014 à 53 milliards de dollars. La Chine investira bientôt deux fois plus que la France en Afrique alors que les investissements français demeuraient plus conséquents en 2014. En cause une image dégradée de la France auprès de responsables politiques, religieux ou encore de représentants de la société civile. En dépit du «en même temps mémoriel», Emmanuel Macron n'a pas encore su inverser cette tendance qui nuit à l'image de la France dans le monde, qui s'éloigne de la francophonie.



UNE RÉUSSITE SANITAIRE MAIS UN ÉCHEC MÉMORIEL

En Afrique, le président Macron a mené deux politiques qui bien entendu n'en forment qu'une. Il y a un début de réussite. Il a su s'adresser à la jeunesse, jouer des instruments multilatéraux pour limiter l'impact de la pandémie sur le continent à travers le sommet de Paris de juin 2021 notamment. Emmanuel Macron a ainsi su en partie sortir de la traditionnelle France-Afrique.

De plus, la politique mémorielle menée par M. Macron ne conduit qu'à décrédibiliser la France aux yeux de ses partenaires et de ses anciennes colonies. Vis-à-vis de l'Algérie par exemple, la mode de son quinquennat est à la repentance illustrée par sa déclaration dans laquelle il stipulait vouloir donner à la reconnaissance de la guerre d'Algérie « à peu près le même statut que celui qu'avait la Shoah pour Chirac en 1995 ». Une comparaison grossière entre la Shoah et une guerre d'indépendance, avec une profonde asymétrie des reconnaissances des torts, qui n'a conduit en rien à un apaisement des tensions avec l'Algérie, et au contraire contribue dans notre politique nationale à aggraver le communautarisme musulman. La France ne sera respectée que si elle assume son passé et ce qu'elle est, pas si elle se renie. De la même façon le discours historique de Kigali, dans lequel le Président français a reconnu la responsabilité de la France dans le génocide des Tutsis, ne contribue qu'à alimenter la haine vis-à-vis de notre pays.

LA PRÉSENCE MILITAIRE AU SAHEL

En juin 2021 Emmanuel Macron a signé la fin de l'opération Barkhane afin de remplacer cette opération extérieure par une opération de soutien, de coopération et d'appui aux armées des pays concernés. Les coups d'Etat au Mali et le choix de la junte malienne de recourir à la société militaire privée russe Wagner ont conduit au gel de opérations conjointes avec l'armée malienne. Le positionnement français face aux coups s'est aligné à ceux de la Cédéao (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) et de l'Union africaine afin de pousser les autorités maliennes à organiser des élections en 2022.

Depuis le mois de septembre 2021, l'armée française a entamé une transformation progressive de son dispositif, soucieuse de ne pas réitérer le fiasco américain en Afghanistan. Cette évolution s'est vue pour partie précipitée avec la décision annoncée le 17 février 2022 de quitter le Mali à courte échéance. Forcée de réarticuler son action, l'armée doit aujourd'hui réfléchir plus largement aux modalités de sa présence et de son action.

Plus largement, se pose la question de l'action de la France sur l'ensemble de son champ d'action, en 3D (diplomatie, défense, développement). Sur place, la population est de plus en plus défiante vis-à-vis de la présence française. Cette défiance constitue le plus grand échec, la méfiance de la population et même du pouvoir, qui souscrit aux thèses selon lesquelles la France formerait et armerait des djihadistes afin de justifier sa présence en Afrique de l'Ouest étant en outre instrumentalisé e par nos compétiteurs stratégiques. Elle interroge la capacité à atteindre des objectifs de communication, et non seulement les objectifs de résultat. En effet, Emmanuel Macron a été à l'origine de multiples initiatives pour tenter i) d'améliorer la coordination des efforts consentis par les partenaires dans la région, ii) de limiter l'exposition de la France dans la région en "européanisant" la réponse, et iii) d'engager davantage les partenaires africains dans la prise en compte des problématiques locales. De l'Alliance Sahel à la Coalition pour le Sahel en passant par le Partenariat pour la stabilité et sécurité au Sahel (P3S) et les formats militaires tels que Takuba, la multiplication des initiatives a cependant rendu le dispositif illisible.

La multiplication des sollicitations adressées aux partenaires européens pour qu'ils s'engagent plus avant dans la sécurité comme dans le développement n'a pas résolu le problème des contraintes financières, juridiques et politiques inhérentes aux Etats européens. Peu d'entre eux ne possèdent en effet les capacités humaines et financières d'investir dans la région. Bien que souvent dépendants des analyses et des réseaux français, ils ne partagent pas pour autant pleinement nos objectifs.

LA PLACE DE LA FRANCE EN ASIE

La diplomatie française dans l'Indopacifique au cours du quinquennat d'Emmanuel Macron a été marquée par l'affaire des sous-marins australiens déjà traitée précédemment. De manière générale, l'action de la France en Indopacifique a été amplifiée par les gouvernements d'Emmanuel Macron autour de ventes d'armes, d'une présence notamment militaire dans la région et de "partenariats stratégiques" avec des acteurs régionaux comme l'Inde et le Japon.

LES RELATIONS AVEC LA CHINE

Au cours du quinquennat d'Emmanuel Macron, les relations entre la Chine et l'Union européenne, suivant l'évolution des relations sino-américaines, se sont détériorées. L'Union européenne a fait évoluer la caractérisation de la Chine de « partenaire » à « rival systémique », gelant par ailleurs, en décembre dernier les accords sur les investissements. Dans ce contexte, les relations bilatérales qu'entretient la France avec la Chine ont également souffert. Dans ce même contexte, le président Macron a délaissé son schéma strictement libéral de lecture des échanges mondiaux pour une compréhension plus souverainiste du monde, accentuée par la vulnérabilité de l'Union européenne vis-à-vis de la Chine.

Dans le même temps, tout en maintenant le principe d'une reconnaissance d'une seule Chine, la France a décidé d'ouvrir un deuxième bureau de représentation de Taïwan à Aix-en-Provence, marquant une position réservée vis-à-vis de Pékin. La Chine reste toutefois une priorité pour Emmanuel Macron, qui a nommé Walid Fouque, grand connaisseur des dossiers chinois, comme conseiller Asie de l'Élysée.

La France est au moins sortie, nous pouvons nous en féliciter, d'un état de torpeur à l'égard de la Chine qui avait prévalu depuis les années Chirac et jusqu'à ce qu'en 2018 Xi Jinping rende caduque la limitation à deux mandats consécutifs à la tête de l'Etat. Au nom de la multipolarité et d'une singularité française, des concessions aussi étonnantes que la livraison du laboratoire P4 de Wuhan ont été faites à la Chine, sans qu'aucune contrepartie évidente n'en soit connue. Si cette position raisonnée a permis d'entretenir de relativement bonnes relations avec le géant chinois, les efforts de reconstruction d'une autonomie stratégique européenne n'ont pas suivi à l'échelle suffisante pour venir bousculer le duel sino-américain.

LES RELATIONS AVEC L'INDE

Emmanuel Macron a renforcé les liens stratégiques et militaires avec l'Inde de Modi. Avec la vente de 36 Rafales, il a presque su faire oublier l'affaire des sous-marins australiens. Il faut cependant rappeler que ces accords n'ont rien d'extraordinaire, la France et l'Inde étant des partenaires militaires et spatiaux de longue date, depuis 1998. C'est avec l'Inde que Dassault avait signé en 1953 le tout premier contrat à l'exportation pour son chasseur Ouragan, commandé à 71 exemplaires. Depuis, l'Inde a choisi la quasi-totalité de la gamme développée par l'avionneur français, des Mystère IV au Mirage 2000.

La Russie demeure toutefois le principal fournisseur d'armement pour l'Inde. Cette dépendance à la Russie, alors que l'Inde est obligée de maintenir un haut niveau d'alerte face aux velléités chinoises de contrôle des routes de la soie, explique l'abstention de l'Inde lors du vote de la résolution de l'AGNU condamnant l'agression de la Russie en Ukraine.

Les progrès restent donc fragiles.

LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Un rôle spécifique de la France en Indopacifique se justifie en raison de ses territoires dans les océans Indien et Pacifique - qui lui permettent d'avoir la seconde zone économique exclusive du monde - et de sa capacité de projection militaire. Sous le quinquennat d'Emmanuel Macron, à coup de référendums répétés dans lesquels le non l'emporte pourtant toujours, la France a pris le grand danger de perdre une partie de ces possessions, notamment au profit de la Chine qui y exerce une influence puissante et qui aurait pu fausser les votes en Nouvelle-Calédonie par des cyber-interventions.

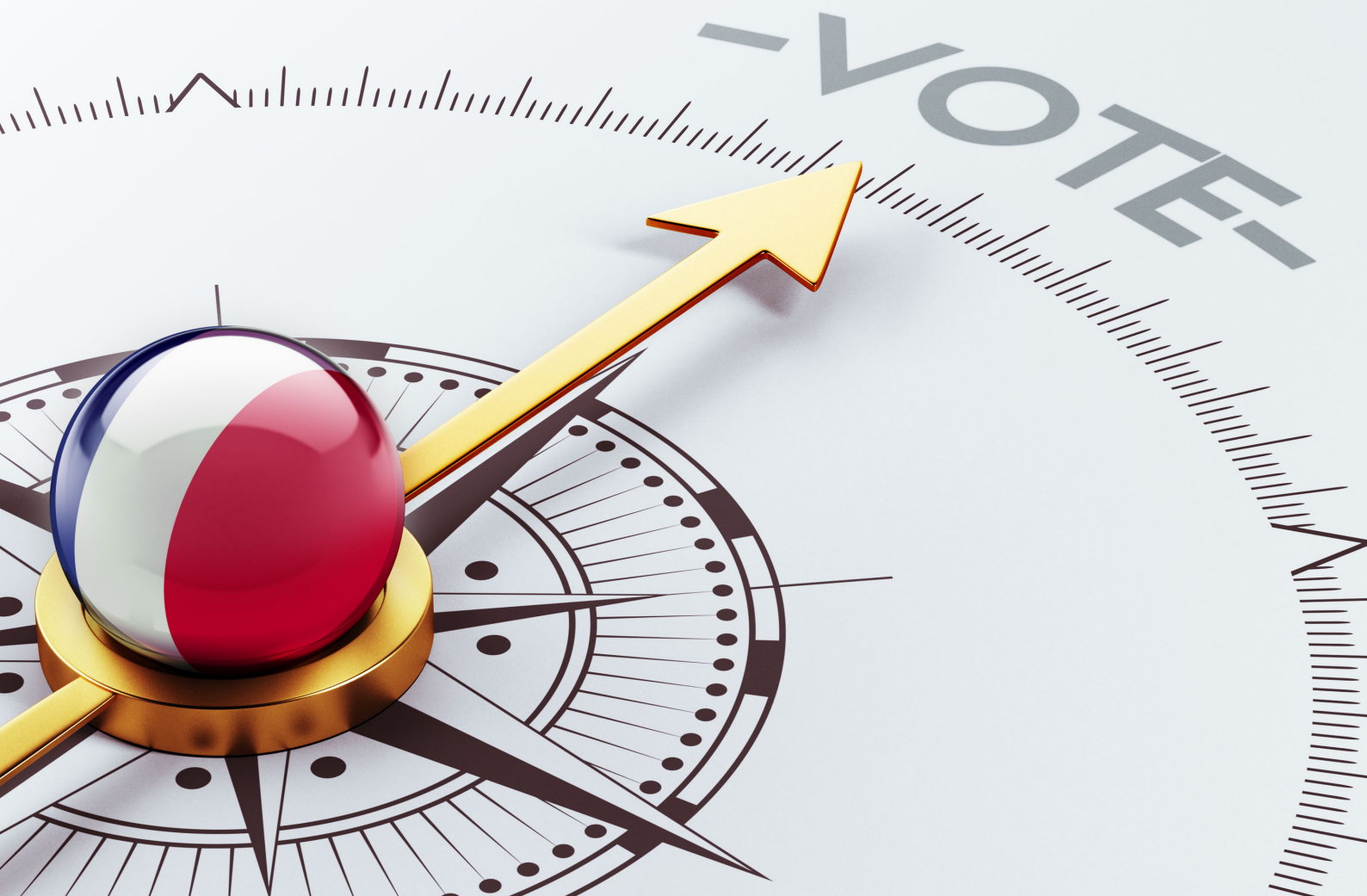
L'UE a également mis au point une "stratégie indopacifique", consciente que la dimension militaire ne peut constituer qu'un aspect d'une jonction nécessaire de l'Europe avec ce pôle de croissance économique majeure qu'est devenue l'Asie-Pacifique.

Le succès du non au référendum consacre, en dépit de l'abstention des partisans de l'indépendance, le respect d'un processus démocratique inscrit dans les Accords de Nouméa. Emmanuel Macron peut se féliciter d'avoir réussi à conserver la Nouvelle-Calédonie dans le giron français, contre l'influence grandissante de la Chine dans la région.

En somme, en dépit d'intuitions et d'intentions louables, le quinquennat d'Emmanuel Macron a finalement muté en seconde partie eu égard à des troubles politiques et sociaux. Son bilan international demeure contrasté et n'a pas réussi à relever la place de la France et de l'Europe dans le monde face aux évolutions internationales.

PARTIE 3

**UN QUINQUENNAT MANQUÉ POUR
RÉFORMER LA FRANCE, QUELLES
PERSPECTIVES POUR LE PROCHAIN
MANDAT ?**



DES CRISES SOCIALES ET POLITIQUES REJETANT LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES MAJEURES

Il est impossible de dresser le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron sans revenir sur les différentes crises sociales et politiques qui ont conduit à paralyser le pays durant plusieurs mois cumulés. Au-delà de la crise sanitaire, ces différentes paralysies politiques ont porté atteintes à ses velléités réformatrices.

Le Président de la République Emmanuel Macron a été élu sur la base d'un programme réformateur et humaniste, consacrant l'émancipation des centres. Sa coalition électorale s'inspire des réflexions de Valéry Giscard d'Estaing dans Deux Français sur trois. Force est de constater que cette émancipation des centres qui gouvernent a très vite dû affronter de nombreux mouvements sociaux. En effet, dès le début du quinquennat en automne 2017, Emmanuel Macron et Édouard Philippe font face aux mouvements contre la réforme du code du travail par ordonnances. Il faut remonter à l'élection de Jacques Chirac en 1995, et aux manifestations contre le Plan Juppé pour retrouver trace de fortes mobilisations sociales dès le début d'un mandat présidentiel. Il est donc crucial de revenir sur les motifs du programme et de l'action présidentiel qui ont motivé ces différents mouvements sociaux pendant toute la durée du quinquennat.

LA RÉFORME DU CODE DU TRAVAIL (AUTOMNE 2017)

A plusieurs reprises lors de la campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron a exprimé son souhait d'aller au-delà de la Loi El Khomri afin de poursuivre la réforme du code du travail, comme il a été expliqué précédemment. Emmanuel Macron a effectivement détaillé les contours de ses premières ordonnances sur le travail, qui comprennent :

- L'extension de la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche ;
- Le plafonnement des indemnités prud'homales dans les cas de licenciements abusifs ;
- La réforme du statut et des fonctions des représentants du personnels.

De surcroît, alors que les grandes orientations de la loi étaient discutées entre la Ministre du Travail Muriel Pénicaud et les syndicats, Édouard Philippe suggère un assouplissement du CDI, ce qui n'était pas dans le projet présidentiel. C'est aussi la méthode qui a été critiquée par les syndicats et représentants du personnel.

D'un point de vue juridique, le gouvernement est passé par une loi d'habilitation. Il s'agit d'un mécanisme prévu par l'article 38 de la Constitution permettant à l'exécutif d'interférer dans le domaine de compétences de l'article 34 c'est-à-dire le domaine de la loi. Cette loi d'habilitation a été votée le 2 août 2017 et promulguée le 17 septembre 2017. A la suite de cette loi d'habilitation, cinq ordonnances sont prises le 31 août 2017 qui ont cristallisé la contestation sociale et politique des partis de gauche :

- Ordonnance relative au renforcement de la négociation collective ;
- Ordonnance relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales.
- Ordonnance relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail ;
- Ordonnance portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective ;
- Ordonnance relative au compte professionnel de prévention.

Cette réforme du code du travail sera marquée par la première manifestation sociale du quinquennat d'Emmanuel Macron le 12 septembre 2017 à l'appel des syndicats des salariés. Selon les différentes sources, entre 250 000 et 500 000 personnes manifestants ont défilé dans les rues. Rapidement le mouvement s'essouffle dans la mesure où les syndicats ont du mal à s'entendre et surtout dans la mesure où ces réformes s'inscrivent dans l'agenda présidentiel du nouveau pensionnaire de l'Élysée.

Si l'exécutif retrouve une certaine accalmie lors de l'hiver 2017-2018, il se retrouve plongé dans un nouveau contexte de crise sociale avec le mouvement de grèves des cheminots dès mars 2018. Les syndicats de la SNCF appellent à la mobilisation en raison du projet de réforme ferroviaire ouvrant à la concurrence le rail (fret et passagers) en France et redéfinissant les contours du statut de cheminot.

Ce mouvement de grèves s'étale sur trois mois à partir du 22 mars 2018 et culmine le 3 avril à 33,9% de participation selon les chiffres de la SNCF.

LA RÉFORME BLANQUER DU BAC ET DE L'ORIENTATION (AUTOMNE 2018)

La réforme du Bac et de l'admission post-bac sont les chantiers prioritaires du quinquennat pour ce qui concerne le Ministre de l'Éducation Nationale, Jean-Michel Blanquer. Cette réforme tend à supprimer les filières (S, ES, L). Les futurs bacheliers pourront avoir un baccalauréat «à la carte». Il s'agit d'une réforme qui ne figure que partiellement dans le programme présidentiel. En effet, si Emmanuel Macron a inscrit dans son programme la revue de la forme du baccalauréat avec 4 matières obligatoires à l'examen final et le reste en contrôle continu), ce n'est pas le cas du «baccalauréat à la carte».

De nombreux syndicats, dès début de l'année 2018, dénoncent la sélection à l'entrée de l'université qui permettait à de nombreux jeunes issus des classes «populaires» d'accéder à l'enseignement supérieur moyennant le paiement des droits d'inscriptions. Ainsi, le dimanche 28 janvier 2018, Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale annonçait sur les ondes de France-Inter, la réforme du bac en contrôle continu, la réduction à cinq épreuves terminales et enfin l'arrivée du Grand Oral. Même si dans le fond, cette réforme peut paraître judicieuse et pragmatique, force est de constater qu'une nouvelle fois, l'exécutif s'est confronté aux revendications des syndicats d'enseignants. De surcroît, la mise en œuvre de Parcoursup a cristallisé des contestations de lycéens qui se sont retrouvés à la rentrée universitaire sans possibilité d'accéder aux études supérieures. Dès lors, les mobilisations lycéennes ont été inévitables et ont bloqué de nombreux lycées durant l'automne 2018, émergeant avant la contestation la plus grande du quinquennat : le mouvement des Gilets Jaunes.

LA CRISE DES GILETS JAUNES (NOVEMBRE 2018 - JUILLET 2019)

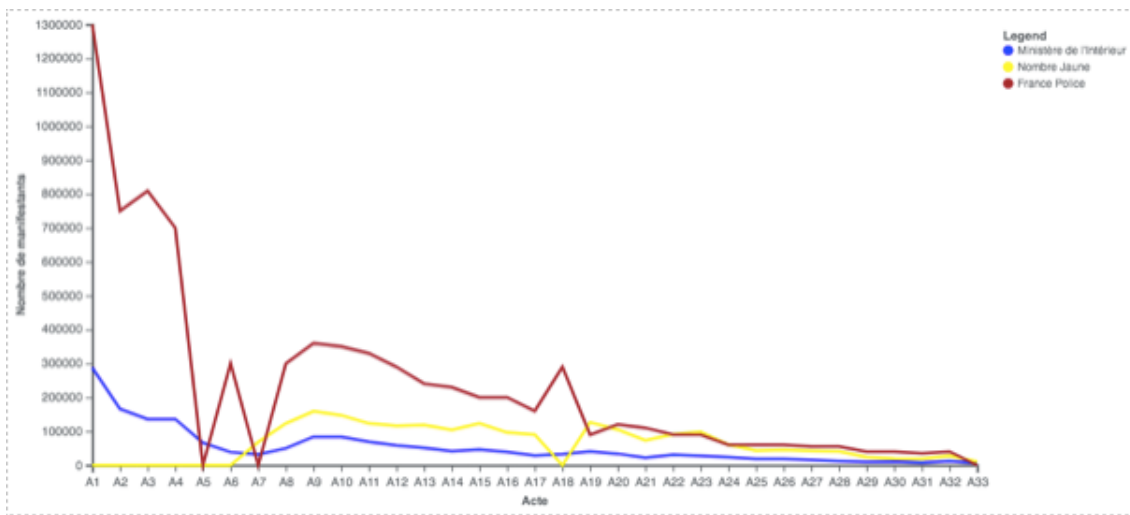
Le mouvement des Gilets Jaunes est indéniablement la crise politique et sociale majeure du quinquennat d'Emmanuel Macron. A l'image de nombreuses mobilisations sociales en France, c'est la question fiscale qui a été un facteur de mobilisation, en l'occurrence l'augmentation de la taxe carbone. Alors que depuis la crise financière de 2008, les Français ploient sous le poids des dépenses contraintes (logement, transport, énergie, etc.).

En 2017, selon l'INSEE, celles-ci atteignent 30% du budget moyen des ménages français, contre 10% en 1960. Pour les deux déciles les plus pauvres, celles-ci atteignent environ 70% du budget des ménages. Cette colère s'est rapidement élargie à la critique des inégalités et des différentes fractures observées en France entre les communes riches et les communes et pauvres, entre les métropoles et la ruralité, ou encore entre les régions. Comparé parfois à la Révolution Française, ce mouvement s'est cristallisé sur la problématique de la rupture entre le peuple et les « élites » politiques, économiques, administratives, médiatiques ou encore culturelles.

Tout commence par la hausse du prix du carburant, à partir de novembre 2018. En raison des réseaux sociaux, de nombreux rassemblements sont organisés autour des ronds-points et des péages d'autoroutes contestant la hausse de la TIPCE. Au début, les mouvements se font dans une forme de cordialité et font émerger plusieurs personnalités telles que Jacline Mouraud, Priscilla Ludosky, ou Jérôme Rodrigues. Les réclamations dénoncent le coût de la vie pour des millions de citoyens. En 2021, selon l'INSEE, près de 22% de la population française vit sous le seuil de pauvreté. A l'origine sous-estimée par le pouvoir, cette crise sociale prend une tournure radicale à partir du 18 novembre 2018, où des manifestations violentes éclatent à Paris. De nombreuses boutiques de luxe, des restaurants ou encore des banques sont saccagés. L'évènement qui marquera les esprits demeure le saccage de l'Arc de triomphe qui signe définitivement la mise en place d'une organisation anarchique de ce mouvement. Cette montée en puissance est la conséquence d'une non-organisation des Gilets Jaunes qui sont près de 1,3 million de manifestants en France lors de l'Acte I le 24 novembre 2018. De nombreuses villes françaises sont particulièrement touchées telles que Paris, Bordeaux, Toulouse, Saint-Etienne, ou encore Montpellier.

L'ampleur de ce mouvement est sans précédent pour le quinquennat. En effet, les profils sociologiques de ces Gilets Jaunes sont à l'origine divers (classes populaires et bourgeoises particulièrement touchées par la hausse des dépenses contraintes), dont les préférences politiques sont très larges allant de l'extrême gauche à l'extrême droite, et comprenant également des déçus du macronisme. Cette crise est révélatrice également du nivellement par le bas de la population française mais également d'un échec profond des politiques sociales et de l'État-providence qui n'arrive plus à assurer à la fois son niveau de dépenses de protection sociale ainsi que la qualité des services publics au sein de tous les territoires de la République.

Si le mouvement s'essouffle à partir de l'acte XVIII en mars 2019, il a profondément marqué le quinquennat d'Emmanuel Macron. La réponse de l'exécutif fût lancer le grand débat national pour faire remonter les doléances des Français. L'ambition est de contenir la contestation sociale entre mi-décembre 2018 et mi-mars 2019. A la suite de l'allocution du chef de l'État, la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgences économiques et sociales est une tentative pour désamorcer cette crise.



Les Gilets Jaunes constituent la toile de fond des contestations sociales sur laquelle s'agrège d'autres mouvements de contestation tels que le mouvement contre la réforme des retraites de 2019 avec près de 1 million de personnes dans les rues. Les contestataires rejettent le rapport Delevoye du 18 juillet 2019 qui présente ses préconisations à Édouard Philippe. Les points d'achoppement sont le système universel à points, la règle d'or d'équilibre, l'âge pivot à 64 ans ou encore l'évolution du régime des indépendants.

Ces mouvements sociaux ont paralysé l'économie de notre pays. Selon l'INSEE, ces mouvements sociaux auraient en cumulé coûté entre 0,1 et 0,2 point de croissance du PIB pour l'année 2019. Les principaux impacts concernent le tourisme, les commerces, ou encore les réseaux routiers.

LES CONTESTATIONS LORS DE LA CRISE SANITAIRE (ÉTÉ 2021)

Après les mobilisations des Gilets Jaunes, qui ne sont pas terminées selon les organisateurs mais qui se sont largement essoufflées, la crise sanitaire a agi comme catalyseur des mobilisations sociales et politiques. Le discours du 12 juillet présentant le pass sanitaire a concentré de nombreuses critiques et a été l'origine de nouvelles manifestations dans toute la France. Le 17 juillet, plus de 100 000 personnes ont manifesté en invoquant plusieurs motifs ; respect des libertés individuelles, du secret médical ou encore mise en œuvre d'une dictature sanitaire. Ce mouvement culmine en août avec près de 300 000 personnes mobilisées, ce qui est important pour un mois d'août. Toutefois, le mouvement s'essouffle rapidement à la rentrée, mais laisse un sentiment de crise perpétuelle propre à ce quinquennat empêchant toute réforme structurelle. Selon un sondage commandé par *le Figaro*, 2 Français sur 3 sont favorables au pass sanitaire. Sous l'impulsion de Florian Philippot, ex-vice-président du RN et actuel président des Patriotes, les manifestations sont désormais destinées à lutter contre le pass vaccinal en ce début d'année 2022.

La crise sanitaire est a révélé les failles structurelles de notre modèle puisque la hausse continue des dépenses publiques n'est pas parvenue à endiguer la montée de la pauvreté ainsi que la baisse de la qualité de nos services publics. Alors qu'Emmanuel Macron avait pourtant diagnostiqué que « les résultats de la puissance publique ne sont pas souvent à la hauteur de nos ambitions », ses nombreuses propositions sur la fonction publique n'ont pas réussi à corriger notre modèle, dont la vulnérabilité structurelle a été révélée par la crise sanitaire.

LES FRAGILITÉS DE LA POLITIQUE D'EMMANUEL MACRON FACE À LA CRISE DES SERVICES PUBLICS

Au-delà d'être une remise en cause de notre système, la crise sanitaire a été un catalyseur de la crise des services publics, pour lesquels Emmanuel Macron n'a pu apporter que des solutions conjoncturelles. Pourtant, lors de La Grande Marche, Emmanuel Macron avait exprimé à plusieurs reprises l'attachement des Français aux services publics dans notre société : éducation, santé, justice, police ou encore sécurité sociale. Aujourd'hui, 20% des actifs français sont des agents de la fonction publique car la France a bâti un modèle d'État-providence pour prendre en charge les missions de service public ainsi que les risques sociaux.

Dans son programme de 2017, Emmanuel Macron a proposé aux Français un plan d'investissement de 5 milliards d'euros consacré à la modernisation de l'action publique. A cela s'ajoute, une conception qui s'est voulue révolutionnaire pour le candidat, à savoir encourager la culture du résultat face à la culture des moyens qui caractérise notre administration. Pour se faire, le candidat de 2017 proposait deux grands axes : la numérisation de l'administration publique et le renforcement de l'accès aux services publics. Si la crise sanitaire a confirmé l'impératif et l'injonction de la numérisation de la puissance publique, elle a par ailleurs révélé l'impréparation des ministères d'offrir des conditions de travail numériques à tous les agents, ainsi que la persistance de fractures dans l'accès aux services publics.

De surcroît, la crise sanitaire a conduit le chef de l'État à abandonné sa philosophie réformatrice au profit de la doctrine des moyens, caractéristique des politiques publiques conduites par les gouvernements socialistes depuis 1981. Emmanuel Macron n'a pas réussi à moderniser autant qu'il l'aurait souhaité la fonction publique.

UNE RÉFORME DE L'ÉTAT INACHEVÉE

Dans "Révolution", Emmanuel Macron décrit une vision, qu'il veut moderne de l'action publique. Selon l'ancien haut-fonctionnaire, de nouveaux principes doivent guider une action publique moderne et motrice du basculement dans la société du XXIème siècle. Emmanuel Macron promeut une action de proximité, déployée de manière différenciée, personnalisée et adaptée aux besoins des Français.

ACTION PUBLIQUE 2022

La crise sanitaire a accéléré l'impératif de dématérialisation des relations entre le citoyen, l'agent public et l'administration. A ce titre, le Président de la République actuel avait inscrit dans son programme un objectif de 100% de démarches administratives effectuées depuis Internet, un objectif choc afin de remettre les services publics au service de tous. Cette mesure a été complétée par une seconde sur l'élargissement des horaires d'ouverture des services publics pour qu'ils puissent répondre aux contraintes des citoyens. Emmanuel Macron entendait effectivement faciliter la vie des Français vis-à-vis de leur bureaucratie.

Dès le début du quinquennat en octobre 2017, le Président de la République s'attache à lancer le chantier de la modernisation de l'État, par le biais d'Action Publique 2022 sans pour autant devenir une énième loi de «transformation publique». Ce programme ambitieux a réuni autour du Premier ministre, du ministre de l'Action et des Comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Numérique, un comité d'une trentaine de personnalités telles que des économistes, fonctionnaires, personnalités du secteur privé ou encore d'élus. 700 millions d'euros par an sont mis sur la table pour trois objectifs sont escomptés :

- Pour les usages: améliorer la qualité des services publics par la mise en œuvre d'une culture de confiance au détriment d'une culture de contrôle, avec le droit à l'erreur ;
- Pour les agents publics: moderniser leur environnement de travail ;
- Pour les contribuables: participer à la baisse des dépenses publiques chiffrées par le programme présidentiel.

Afin de bâtir une action publique performante, la numérisation transverse de l'intégralité des ministères pilotée par la DINUM est lancée.

Si le programme est une première dans l'histoire récente de l'État français, les premiers effets tardent à intervenir car la transformation est longue. De plus, chaque ministère est responsabilisé et gère sa numérisation en étroite collaboration avec les organisations syndicales, ce qui explique parfois le retard accumulé dans certains ministères en dépit du caractère prioritaire que revêt cette démarche. Ainsi, il est difficile d'établir un bilan d'Action Publique 2022, le dernier comité interministériel de la transformation publique datant du 29 octobre 2018. En effet, en octobre 2018, chaque ministère a dû établir un plan de transformation [42].

En 2019, l'objectif des 100% de démarches administratives numérisées a été ramenée à 250 démarches dites «démarches phares de l'État». Action Publique 2022 permet de suivre la numérisation de ces 250 démarches et le degré de satisfaction d'utilisateur à travers l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne. 83,8% des démarches sont actuellement en ligne au premier semestre 2022. Les deux ministères en retard sur la dématérialisation de leurs démarches administratives sont le ministère de la Justice et de l'Éducation Nationale.

Si la numérisation des démarches administratives incluant les déclarations fiscales est plutôt satisfaisante, la promesse originelle d'Emmanuel Macron ne sera pas tenue. Cela s'inscrit dans un contexte où la crise sanitaire est venue rappeler l'urgence de la dématérialisation. Action Publique 2022 a pris du retard sur les autres chantiers de la transformation numérique de l'État. Citons à titre illustratif: l'équipement informatique des agents, la mutualisation des compétences en gestion de projet, l'interopérabilité des systèmes d'information ainsi que les enjeux de souveraineté numérique cloud et big data. En effet, seuls 42% des fonctionnaires en capacité de travailler à distance peuvent réellement le faire, contre 62% des salariés du secteur privé. En dépit, des fonds européens alloués à la ministre Amélie de Montchalin (200 millions d'euros du plan de relance), l'accès à la numérisation du travail des fonctionnaires, y compris pour les métiers administratifs demeurent encore sous-performant, alors que le Baromètre numérique de l'agent 2021 affirme que 3 agents sur 4 seraient en capacité de travailler à distance [43].

[42]

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action_publique_2022_-_notre_strategie_pour_la_transformation_de_l'action_publique_-_29_octobre_2018.pdf

[43] <https://www.numerique.gouv.fr/actualites/barometre-numerique-agent-2021-bna-une-plus-grande-capacite-de-travail-a-distance-pour-agents->

[publics/#:~:text=Les%20r%C3%A9sultats%20du%20BNA%202021,%C3%A9quip%C3%A9s%20de%20smartphones%20\(%2B5](publics/#:~:text=Les%20r%C3%A9sultats%20du%20BNA%202021,%C3%A9quip%C3%A9s%20de%20smartphones%20(%2B5)

Après un quinquennat d'Emmanuel Macron, la numérisation de l'État est encore à parfaire même si le chef de l'État a lancé en début de quinquennat des signaux intéressants. Pour autant, Emmanuel Macron n'est pas allé au bout de sa promesse de 2017 alors que la France ne peut pas se permettre de rater cette mutation technologique lors du prochain quinquennat.

L'ACTE IV DE LA DÉCENTRALISATION

La Loi 3DS n'arrangera pas la situation des collectivités territoriales, soumises depuis 2017 à une injonction à la diminution des dépenses publiques de 10 milliards d'euros sur le quinquennat. La Loi 3DS n'agit pas comme une réforme de clarification du périmètre des collectivités, seule mesure permettant la réduction des dépenses des collectivités.

• UNE RÉFORME INEFFICIENTE

Emmanuel Macron n'a été élu en qualité d'un candidat favorable à un nouvel acte de décentralisation. En effet, il ne figure nullement dans son programme de 2017 la poursuite de la décentralisation. En revanche, Emmanuel Macron souhaitait en 2017 permettre à tous les territoires français de réussir dans la mondialisation, en somme rééquilibrer le territoire au sein duquel les métropoles ont aspiré les énergies économiques et sociales du pays.

Intégrer un nouvel acte de décentralisation à l'agenda présidentiel fait suite au Grand débat national organisé à la suite de la crise des Gilets Jaunes de janvier 2019 à mars 2019. De nombreux élus locaux ont exprimé la nécessité d'adapter davantage l'action publique aux territoires afin de pallier les fractures territoriales observées dans notre pays. Lors du Grand débat national, plusieurs principes ont été discutés pour être ou actés ou renforcés : la différenciation territoriale, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale.

Le mardi 4 janvier 2022, les députés ont adopté le projet de loi 3DS après avoir remanié profondément le texte afin de donner plus de force à la décentralisation. Si aujourd'hui le texte n'a pas été encore promulgué, la commission mixte paritaire du 27 janvier 2022 doit permettre de trouver un équilibre entre les deux chambres. Cette commission mixte paritaire se déroulera dans une ambiance tendue, tant les différences entre les deux chambres sont profondes.

Après diverses réformes territoriales depuis les lois NOTRe et MAPTAM, la Loi 3DS place le curseur de la décentralisation un peu plus loin en adoptant le principe de différenciation. Différenciation qui peut apparaître novatrice dans la théorie, mais qui dans la pratique soulève des questions démocratiques ainsi que des questions d'organisation du territoire. En effet, il s'agit davantage « d'une décentralisation à la carte » marquée par l'émergence de collectivités territoriales « hybrides » comme l'a indiqué Benjamin Morel, maître de conférences en droit public à La Sorbonne. Cette loi pourrait risquer l'accentuation d'une organisation non-conventionnelle des territoires, résultante d'un profond décalage entre ce que prévoit le législateur national et la réalité du terrain. En effet, la mise en place des dernières réformes territoriales se heurtent parfois avec fracas avec un certain immobilisme dans les communes de tailles intermédiaires.

La Loi 3DS n'y déroge pas. Les communes ayant de moins en moins de moyens (dotation de l'État), il devient dès lors complexe pour ces collectivités d'assurer une bonne retranscription des volontés du législateur. A titre d'exemple, la métropole Aix-Marseille-Provence qui sera profondément remaniée et elle pourra déléguer certaines de ces compétences aux communes. Une situation paradoxale induite par l'hybridation des collectivités territoriales. En analysant ce projet de loi, force est de constater que le législateur prévoit des modalités d'application différentes selon les collectivités. Preuve en est une nouvelle fois que cette réforme territoriale se traduira par une forme d'opacité avec à la multiplicité des exceptions.

Par ailleurs, cette réforme laisse place à l'expérimentation. De plus en plus utilisée dans le secteur public, l'expérimentation a le mérite d'itérer sur les bonnes pratiques de l'action publique mais n'explicite pas l'évolution des réformes territoriales en fonction des résultats. Ainsi, il se pourrait qu'à l'avenir le législateur national devra opérer un toilettage de ce texte afin d'épouser au plus juste les résultats de ces expérimentations. Malgré son opposition à la Loi du 16 janvier 2016 relative à la délimitation des régions, le Premier ministre Jean Castex n'a pas souhaité prendre le temps de retravailler le contenu des délégations de compétences à toutes les collectivités territoriales. Ainsi, le principe de différenciation couplée à l'expérimentation devrait accroître le millefeuille territorial et administratif français en démantelant les départements au profit des intercommunalités.

Les articles L 1111-1 à L1111-7 du CGCT seront consacrés à la différenciation et donc à une forme de « décentralisation à la carte ». Cette différenciation sonne la fin du découpage actuel qui même s'il était amphigourique présentait une certaine cohérence.

Finalement cette réforme s'inscrit dans la doctrine présidentielle du « en même temps ». Une décentralisation renforcée est accordée aux collectivités territoriales, tout en leur permettant de choisir les compétences qu'elles veulent transférer ou garder. Pour les administrés, le principe de différenciation accentuera l'illisibilité et la complexité du système administratif français.

L'article 1er bis du projet de loi 3DS dispose que « un conseil départemental ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils départementaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur, ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'un ou de plusieurs ou l'ensemble des départements ». Ces propositions peuvent en particulier porter sur la différenciation des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables aux départements afin de tenir compte des différences de situation dans lesquelles ces derniers se situent. Une autre problématique induite par ce projet de loi concerne l'article 3. En effet, cet article donne la possibilité à un EPCI à fiscalité propre de transférer des compétences à des communes, que des communes lui avaient transférées au préalable ! En analysant cet article, la différenciation est un véritable piège, qui peut introduire une situation de blocage administratif.

Les députés, dans ce projet de loi (à travers son article 3 quater) prévoit la création d'un comité État-région afin de veiller à l'harmonisation des actions de l'État et des régions⁵¹. Cette harmonisation s'oppose pourtant au principe de différenciation. La différenciation que met en avant ce projet de loi 3DS est à contrecourant de l'harmonisation puisque chaque collectivité aura sa façon de mettre en application les dispositions législatives nationales. Cette loi révèle une volonté nationale de ne pas assumer une véritable décentralisation qui mènerait soit vers un État régional à l'instar de l'Espagne ou de l'Italie, ou bien vers un État fédéral à l'instar de l'Allemagne. Elle renforce la léthargie institutionnelle de notre pays, dans lequel les élus font sont coincés entre un État jacobin fort, et en même temps les aspirations des territoires à accorder davantage de place à la décentralisation. D'autant plus que ce n'est pas parce que la loi prévoit la mise en place d'un comité État-région que dans les faits cela se fera. Ces réformes territoriales sont difficilement applicables, à l'image de la situation de certaines collectivités, au sein des lois NOTRe et MAPTAM. Ainsi, le législateur est dans son rôle de production normative mais réduit les dotations aux collectivités, sans pour autant clarifier les périmètres de compétences avec le principe de différenciation.

• LES CHANGEMENTS OPÉRÉS PAR LA LOI 3DSGestionnaires des collèges et lycées:

L'article 41 du projet de loi 3DS dispose que «à titre expérimental et pour une durée de trois ans, à compter de la publication du décret prévu au dernier alinéa du présent article, afin d'assurer une meilleure articulation entre les responsables des établissements scolaires du second degré et les collectivités territoriales auxquelles ces établissements sont rattachés, la convention mentionnée à l'article L421-23 du code de l'éducation peut prévoir les conditions dans lesquelles l'organe exécutif de la collectivité territoriale donne au titre, des compétences qui incombent à celle-ci, des instructions sous le couvert du chef d'établissement, à son adjoint chargé des fonctions de gestion matérielle, financière et administrative, dans le respect de l'autonomie de l'établissement telle que définie à l'article L421-4 du code précité.» Concrètement, l'adjoint au conseil départemental et l'adjoint au conseil régional en charge des finances pourront donner des instructions aux proviseurs et principaux des lycées et collèges tout en maintenant une certaine autonomie. Une situation qui posera problème pour certaines métropoles. En effet, les métropoles parisienne et lyonnaise ne sont pas des EPCI, mais des collectivités à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution et qui disposent également des compétences du département.

Recentralisation du RSA:

L'article 35 du projet de loi 3DS dispose que «dans le ressort des départements qui en ont fait la demande au plus tard, trois mois avant le 1er janvier de l'année de mise en œuvre et dont la liste est établie par décret, sont assurés à titre expérimental, par l'État:

- L'instruction administrative et la décision d'attribution du RSA;
- Le contrôle administratif et le recouvrement des indus portant sur le versement de ces prestations;
- Le financement de ces prestations.»

Cet article est à l'encontre même de l'essence même de la loi qui porte sur l'accélération de la décentralisation. Par exemple, En outre-mer, les lois de finances pour 2019 et pour 2020 ont déjà recentralisé le financement du RSA pour la Guyane, Mayotte et La Réunion.

Les transports:

L'article 6 du projet de loi 3DS prévoit que «dans un délai de deux mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixe une liste de route ou portion de routes non concédées relevant du réseau routier national, y compris les autoroutes, dont la propriété peut être transférée par l'état aux départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles». A la lecture de ce premier alinéa, force est de constater que de facto certaines collectivités ne pourront pas bénéficier de ce transfert. La Corse, la Martinique et la Guyane sont devenues dans les années 2010 des collectivités territoriales uniques, fusionnant le conseil départemental et le conseil régional. Par ailleurs, le transfert des routes nationales n'est pas quelque chose de nouveau. C'est le cas de la N7, la plus longue route nationale française (996km) de longueur. Dès 1972, cette route nationale a été déclassée et le décret 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau national routier a accéléré le processus qui a pris fin en 2007. A titre illustratif, la création de la Collectivité européenne d'Alsace a entraîné le déclassement des sections subsistantes au 1er janvier 2021. Par ailleurs, on a bien vu avec les lois NOTRe et MAPTAM, que les routes départementales situées dans les périmètres d'une métropole (EPCI) ont été transformées en routes métropolitaines depuis le 1er janvier 2017. Par conséquent, 277 kilomètres des 4 600 km de routes gérées par le conseil départemental sont ainsi devenus gérés par des métropoles.

L'article 7 de la Loi 3DS permet de transférer à titre expérimental aux régions pour une durée de 5 ans les routes non concédées relevant du réseau national routier. Nouvel exemple de la «dangerosité» de la différenciation. Ainsi dans le 20ème alinéa de l'article 7 de ce projet de loi, il est prévu que le président du conseil régional peut fixer, pour des sections de routes hors agglomération relevant de sa compétence et ne comportant pas au moins deux voies affectées à un même sens de circulation, une vitesse maximale autorisée supérieure de 10km/h à celle prévue par le code de la route. Cette décision prend la forme d'un arrêté motivé, pris après avis de la commission départementale de la sécurité routière, sur la base d'accidentalité portant sur chacune des sections de routes concernées. Cette loi risque ainsi de complexifier les choses notamment en matière de responsabilités si un accident survient sur une de ces routes.

Transition écologique:

Au cœur du projet présidentiel, la réforme 3DS intègre des mesures en faveur de la transition écologique telles que :

- Suppression de la modification du cadre de transfert des compétences eau et assainissement au niveau intercommunal ;
- Suppression des dispositions donnant aux communes un droit de veto sur les projets d'implantation d'éoliennes et aux régions les possibilités d'augmenter la distance minimale entre les éoliennes et les habitants ;
- Rétablir le changement de gouvernance de l'Ademe qui deviendront des agences régionales et seront placées sous la tutelle des préfets de région.

Ainsi, cette loi aura tendance à accélérer la mise en œuvre des éoliennes, dont le modèle économique est encore fragile pour les collectivités territoriales.

Logement et urbanisme:

Les communes devront continuer à respecter, au-delà de 2025, l'application du dispositif "SRU", qui impose aux grandes agglomérations de disposer d'au minimum 20 ou 25% de logements sociaux. Les objectifs de la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) sont pérennisés tout en étant adaptés aux réalités locales. Le rythme de rattrapage du déficit de logements sociaux pourra être défini localement, à travers un contrat de mixité sociale signé entre le préfet et le maire. Le préfet tiendra compte des objectifs définis par ce contrat dans le bilan triennal. Ce contrat vise à inciter les communes à construire des logements sociaux dans des quartiers aisés. Par ailleurs, les conditions d'exemption ou de rattrapage pour les communes périurbaines sont assouplies.

L'expérimentation de l'encadrement des loyers dans certaines zones tendues est prolongée de trois ans. Le texte précise également les missions de la commission de conciliation et plafonne les loyers en cas de colocation ("le montant de la somme des loyers perçus de l'ensemble des colocataires ne peut être supérieur au montant du loyer applicable au logement"). L'encadrement des loyers a été institué par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite "ELAN" pour cinq ans, soit jusqu'au 23 novembre 2023. En février 2021, les dispositifs étaient en place à Paris (depuis avril 2019) et à Lille (depuis janvier 2020).

L'article 25bis A du projet de loi 3DS permet à une collectivité ou un groupement de collectivités de créer une autorité organisatrice de l'habitat par le représentant de l'État dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'aménagement.

L'Outre-Mer:

Ce sont les articles 75 à 83 du projet de loi 3DS qui sont consacrés exclusivement à la France ultramarine. En analysant ces différents articles, notamment l'article 78 qui dispose que « dans chaque région d'outre-mer, un EPIC compétent en matière de formation professionnelle peut être créé ». A forcer de rajouter des strates sur des strates, le projet de loi 3DS s'éloigne de sa mission originelle qui voulait une certaine lisibilité. On se retrouve une nouvelle fois avec un empilement de textes qui entrent en concurrence avec les nouveaux. De plus comme il a été dit dans le volet « transport », le projet de loi 3DS ne tient pas compte des particularités de la Martinique et de la Guyane qui ont fusionné leurs conseils régionaux et départementaux en 2011.

En attendant le 27 janvier 2022 pour la CMP, cette future loi 3DS doit une nouvelle fois réorganiser le découpage administratif de la France avec la mise en place de collectivité « hybride » qui pourrait provoquer une potentielle crise institutionnelle, puisque chaque collectivité aura ses propres compétences.

AUCUNE GRANDE RÉFORME DE L'ÉDUCATION NATIONALE POUR UNE FRANCE JUSTE DE TOUTES LES CHANCES

Un certain nombre d'engagements concernant l'Education Nationale ont été pris en début de quinquennat. Sur l'école primaire et secondaire, l'objectif était de bâtir un modèle qui garantisse la réussite de tous et l'excellence de chacun.

La priorité esquissée dans le programme d'Emmanuel Macron sur l'école a été l'enseignement primaire. Durant la campagne, Emmanuel Macron a régulièrement fustigé le modèle français où les résultats scolaires dépendaient le plus de l'origine socio-économique des parents. Ainsi, il a souhaité renouveler la promesse républicaine en proposant de :

- Dédoubler les classes de grande section, CP et CE1 dans les REP (Réseaux d'éducation prioritaire) en créant des classes de 12 élèves par enseignant afin d'atteindre un ambitieux objectif de « 100% de réussite en CP » qui se traduirait par une amélioration du climat scolaire et de facto des conditions de travail des enseignants.
- Recruter des professeurs expérimentés dans les REP avec plus de 30 ans d'expérience.
- Augmenter le salaire de ces professeurs avec une prime annuelle.

- Créer des stages de remise à niveau pendant les vacances scolaires
- Plafonner les classes à 24 élèves hors REP
- Permettre aux professeurs de mesurer la progression de leurs élèves
- Moderniser le Baccalauréat en permettant aux élèves de choisir leurs matières
- Mettre en place un Service National Universel pour succéder au service militaire. Adressé aux lycéens, il viserait la “transmission d'un socle républicain, de renforcement de la cohésion nationale et de développement d'une culture de l'engagement”.

Face à ces multiples propositions, de nombreuses ont pu être conduites par le Gouvernement témoignant d'une volonté présidentielle de faire de l'éducation primaire le fer de lance de son action publique.

• CONCERNANT LE DÉDOUBLEMENT DES CLASSES EN REP ET LE PLAFONNEMENT À 24 ÉLÈVES PAR CLASSE EN GRANDE SECTION, CP ET CE1 HORS REP

Le dédoublement des classes situées en REP et REP+ a été engagé durant la première moitié du quinquennat. Quant au plafonnement des effectifs des classes situées hors REP, il a été lancé durant la seconde moitié du quinquennat. Au total, environ 450 000 élèves de grande section, CP et CE1 scolarisés en zone d'éducation prioritaire (REP et REP +) bénéficieront, à l'issue du quinquennat, chaque année de cette politique de dédoublement. Pour les élèves scolarisés hors éducation prioritaire, le plafonnement à 24 élèves pour les classes de grande section, CP et CE1 est entré en vigueur depuis 2020. Il devrait concerner 600 000 élèves. À terme, environ 1 million d'élèves et 60 000 professeurs seront concernés chaque année par ces réformes de grande ampleur.

Une année après la mise en œuvre de la mesure de dédoublement des classes en REP+, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) a été chargée d'évaluer la mesure sur les classes de CP. L'évaluation a pris en compte 15 000 élèves de CP répartis dans 408 écoles. Elle avait pour objectif de comparer les performances des élèves en français et en mathématiques dans les classes de REP dédoublées et non dédoublées. La progression est significative. En effet, l'étude chiffre à 7,8% la baisse d'élèves en grande difficulté en français et 12,5% en mathématiques, de quoi plaire aux professeurs des écoles. Ces derniers considèrent à près de 98% que cette réforme est une réussite.

Ils peuvent en effet mieux identifier les besoins des élèves et passer plus de temps à donner des explications individuellement à ces derniers. Ainsi, les effets positifs de cette réforme se feront encore plus ressentir avec le dédoublement des classes de grande section car les acquis de cette classe sont essentiels à la classe de CP. C'est une chaîne vertueuse qui augmentera le niveau des élèves de façon progressive sur les trois années de GS, CP et CE1. Point positif, la progression des élèves en mathématiques est significative alors que la France demeure très mal placée selon un classement européen réalisé par l'évaluation TIMSS. La mise en œuvre du "plan mathématiques", lancé en février 2018 et piloté à la fois par le député Cédric Villani et le mathématicien Charles Torossian a également contribué à ces résultats positifs.

Pour autant, il reste des éléments à mettre en place pour que cette politique soit une réussite. Tout d'abord, il faudrait que "les meilleurs enseignants" puissent être placés devant les élèves présentant les plus grandes difficultés scolaires. Or, aujourd'hui, en France, le système d'affectation des enseignants fonctionne selon le principe de l'indifférenciation des postes. Ainsi, les enseignants débutants seront affectés aux postes les moins attractifs, ceux situés en REP et REP+. La promesse de campagne d'Emmanuel Macron d'affecter en zones d'éducation prioritaire des enseignants ayant au moins trois ans d'ancienneté n'a toujours pas été engagée.

- **CONCERNANT LA RÉFORME DU LYCÉE**

Il y a eu pour l'instant peu d'effets tangibles sur les inégalités sociales et genrées associées aux choix de filières, eu égard au fait que les politiques de lutte contre les inégalités engagent des processus longs qui ne peuvent être évalués à l'aune d'un bilan quinquennal. En effet, les inégalités liées au genre ou à l'origine sociale n'ont pas connu de réels changements. De fait, il y a toujours autant de garçons qui choisissent les mathématiques, 20 points de plus que les filles qui s'orientent plus vers les langues et les sciences humaines (25% des filles contre 9% des garçons). En ce qui concerne les inégalités sociales, près de 80 % des élèves d'origine favorisée choisissent mathématiques, contre seulement 62 % de ceux d'origine défavorisée.

Sur l'orientation post-bac, APB permettait à 64% des candidats d'être affectés lorsque Parcoursup affiche un résultat de 63% des candidats.

La méconnaissance de l'offre de formation et des enjeux de l'orientation semble toujours similaire parmi les élèves les plus défavorisés selon un rapport parlementaire de juillet 2020. Le recul sur cette réforme demeure encore insuffisant pour en faire une véritable analyse. Toutefois, il est possible de noter plusieurs points significatifs :

- L'offre de spécialités sur le territoire est une réussite puisque désormais chaque établissement propose au moins sept spécialités sur les douze spécialités que comprend le baccalauréat.
- Le passage du baccalauréat au contrôle continu devrait entraîner, à long terme, une diversification des enseignements au collège (avec potentiellement une première spécialisation) et, en aval, une réforme de l'enseignement supérieur, avec une plus grande pluridisciplinarité dans les licences générales et un enrichissement de l'offre de licences professionnelles.
- En revanche, le lycée professionnel demeure exclu des priorités d'Emmanuel Macron, qui n'a pas enrayer les forts taux de décrochage et les fragilités structurelles des lycées professionnels qui ne sont plus en mesure aujourd'hui de répondre aux attentes des entreprises et ne proposent donc plus une véritable voie d'insertion professionnelle.

• **CONCERNANT L'INTRODUCTION D'ÉVALUATIONS NATIONALES**

Dans ses promesses de campagne, Emmanuel Macron voulait offrir aux enseignants "une base fiable et utile pour mesurer les progrès de chaque élève". Les évaluations nationales ont donc été introduites à la rentrée de CP, de CE1, de 6ème ainsi qu'en milieu d'année de CP. Un test de positionnement en classe de seconde ou en première année de CAP, permettant d'apprécier les compétences des élèves en français et en mathématiques, a également été introduit. Elles doivent permettre aux enseignants de suivre la progression de leurs élèves afin d'utiliser les outils pédagogiques de façon plus efficace, à l'image du principe de la réduction des élèves dans les classes, soit l'individualisation de l'enseignement. L'objectif est de prendre en compte les différences des élèves dans leur rythme d'apprentissage et les besoins de chacun. De plus, cela permettra de centraliser les données d'apprentissage afin de créer des programmes scolaires mieux adaptés aux besoins des élèves. Cependant, le corps enseignant n'est pas favorable à cette réforme car en évaluant le niveau des élèves, elle évalue indirectement celui des enseignants.

Deux compléments à ces évaluations seront mis en place dans les classes de CP et de CE1. Il s'agira de mettre à disposition des enseignants des courbes de progression adaptées au niveau de chaque élève qui permettra de connaître le niveau de compétence des élèves. L'objectif, pour les enseignants, est toujours de s'adapter et d'individualiser leur enseignement pour conduire les élèves à un niveau raisonnable en prenant en compte leurs compétences individuelles initiales. En outre, seront mis en place un accompagnement des enseignants pour remédier plus efficacement à la grande difficulté scolaire. Ce modèle sera copié sur plusieurs pays européens avec la mise en place de "tuteurs" spécialistes de l'enseignement de la lecture pour offrir aux enseignants une expertise en matière d'évaluation des difficultés et leur proposer des mesures de remédiation individualisées. Un modèle non négligeable car à l'heure actuelle, les enseignants français n'ont personne vers qui se tourner à ce sujet.

Enfin, l'instauration du Conseil de l'évaluation de l'école, créé par la loi pour une École de la confiance du 28 juillet 2019, va avoir deux missions principales. La mise en cohérence de l'ensemble des évaluations de l'enseignement scolaire et la mise en place de l'évaluation des établissements à l'échelle nationale.

- **CONCERNANT LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL (SNU) :**

Le SNU sera réalisé en plusieurs étapes :

1. Deux semaines de séjour de cohésion en fin d'année scolaire en hébergement collectif, dans un département autre que celui de résidence du volontaire. Les objectifs : réaliser des activités collectives, appréhender les questions de défense, la sécurité, les enjeux de société et réaliser un bilan de santé et un bilan éducatif. Emmanuel Macron a voulu créer un lien d'héritage avec le service militaire. Ce lien s'exprimera à travers l'encadrement des jeunes du SNU par des jeunes militaires qui leur apprendront la répétition de gestes patriotiques, des gestes de secours et d'autodéfense.
2. Une mission d'intérêt général qui durera soit 12 jours soit 84 heures. Les jeunes pourront prolonger cet exercice, s'ils sont volontaires, pour durée supérieure à trois mois. Cela pourrait s'exprimer à travers un service civique, l'armée, la gendarmerie nationale, les sapeurs-pompiers, humanitaire... La majorité des jeunes voudraient le faire dans la sécurité-défense (+60%) contre seulement 16% pour l'humanitaire. La généralisation du SNU a été annoncée pour 2024. Il sera rendu obligatoire pour toute la classe d'âge née en 2008. Le coût devrait se situer entre 1 et 1,5 milliard d'euros par an, soit 1,5 % du budget annuel destiné à la jeunesse.

• CONCERNANT LE NUMÉRIQUE ÉDUCATIF :

Les réformes apportées par Jean Michel Blanquer ont permis la mise en place d'un enseignement informatique. Elles portent sur :

- Un cours d'initiation en classe de Seconde, le cours de SNT (Sciences, Numérique et Technologie) qui prend en compte 7 thématiques dont internet, les réseaux sociaux, la cartographie, les objets connectés, etc.
- L'introduction d'une spécialité au lycée. Cette dernière se nomme "Numérique et sciences de l'informatique". Elle peut représenter jusqu'à 6h de cours par semaine en Terminale. Combinée à des cours de mathématiques, elle permettra d'offrir aux élèves des bases en programmation, discipline essentielle aux métiers de demain. Enfin, une nouvelle classe préparatoire aux grandes écoles, la MP2I, a été créée dans la continuité de la spécialité NSI afin de proposer un cursus centré sur l'informatique.

Afin d'appliquer aux mieux ces nouveaux programmes scolaires, un Capes et une agrégation d'informatique ont été créés ces deux dernières années. Cependant, le nombre d'enseignants formés reste encore faible (30 places au Capes d'informatique en 2020, 60 places prévues en 2021). Toutefois malgré ces avancées substantielles, le numérique n'est pas encore véritablement intégré au tronc commun des parcours scolaires. Au regard des besoins en compétences numériques que requerront les emplois de demain, une politique plus ambitieuse est de mise. Enfin, ces axes d'amélioration se retrouvent dans le fait que le budget du ministère de l'Éducation nationale sur le numérique demeure en 2021 à 93 % consacré à la création de logiciels de gestion internes et à la maintenance logicielle contre seulement 7 % pour la formation des élèves et des enseignants. C'est d'autant plus problématique quand on prend l'exemple du logiciel RH Sirhen qui avait coûté 400 millions d'euros au ministère et qui a été abandonné avant de porter ses fruits.

• CONCERNANT LES MESURES SOCIALES :

Au-delà des mesures visant à réformer l'éducation, de nombreuses mesures sociales ont été mises en place. Nous citerons ici les deux principales sans prendre en compte celles qui ont été prises dans le cadre de la crise sanitaire.

1. Les cantines à 1€ et petits déjeuners à l'école. Il s'agit d'un axe essentiel car en 2018, 13 % des enfants scolarisés en REP/REP+ arrivaient à l'école sans avoir petit-déjeuné. Depuis 2020, les petits-déjeuners à l'école ont donc été mis en place pour un budget d'une douzaine de millions d'euros. De plus, la cantine à 1€ a profité à 8 000 élèves de primaire de 150 communes rurales. Cette mesure a été étendue aux maternelles en 2020.
2. La scolarité obligatoire dès 3 ans. Cette réforme était indispensable car les inégalités scolaires se constituent bien avant l'entrée à l'école élémentaire. Il y a une différence considérable de mots entendus par des enfants provenant d'un millier favorisé et défavorisés. Le fait que tous les élèves aillent à l'école maternelle contribuerait à réduire cet écart. Pour autant, les résultats de cette mesure ne pourront s'apprécier qu'à l'échelle d'une génération.

UNE POLITIQUE QUI S'EST DÉPLACÉE SUR LE TERRAIN SÉCURITAIRE ET RÉGALIEN AU GRÉ DE L'ÉVOLUTION DU DÉBAT PUBLIC

Si, le projet libéral et réformateur du candidat Macron avait pour matrice les questions économiques, sociales et sociétales, les thématiques régaliennes n'étant pas au cœur de la « Révolution Macron », le monde de la justice faisait tout de même l'objet de véritables ambitions. Si bien que rarement autant de réformes touchant la justice auront été votées au cours d'un mandat. Quant au terrain sécuritaire, les débats et divers événements ont poussé Emmanuel Macron à s'y positionner, multipliant annonces et textes.

Tout d'abord, le budget a été un chantier pris à bras le corps par le Gouvernement, avec des lois de finances chaque année plus généreuses pour la Justice (I). Par ailleurs, de nombreuses réformes ont été menées par les différents Gardes des Sceaux, touchant tant à l'organisation de la justice qu'au fond du droit (II). Cependant, malgré cette intense activité législative et réglementaire sur le front de la justice, le bilan d'Emmanuel Macron laisse place à des réformes abandonnées, des promesses non tenues, et une crise profonde de la justice, suscitant une grande colère chez les professionnels du droit (III).

LE BUDGET DE LA JUSTICE : UNE AUGMENTATION CONSTANTE ET HISTORIQUE

Avant d'aborder l'action des différents ministres d'Emmanuel Macron, opérons un bref rappel de l'évolution des crédits de la Justice lors du mandat de François Hollande :

- 2013 (C. Taubira) : + 4,3 % / 2014 (C. Taubira) : + 1,7 % / 2015 (C. Taubira) : + 2,3 %
2016 (C. Taubira) : + 1,3 %
- 2017 (J.-J. Urvoas) : + 4,5 %.

Retour au quinquennat Macron et aux budgets de la Justice année par année, dont le tableau ci-dessous rend compte :

Année (ministre)	Montant des crédits	Evolution par rapport au budget de l'année n-1	Commentaire
2018 (N. Belloubet)	7,11 milliards d'euros (hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions)	+ 3,9% (6,851 milliards en 2017)	
2019 (N. Belloubet)	7,291 milliards d'euros (hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions)	+ 4,5%	Sur les 1300 créations d'emplois prévues, 1086 ont été réalisées.
2020 (N. Belloubet)	7,585 milliards d'euros (hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions)	+ 4,0%	C'est moins que l'objectif de 7,7 milliards initialement fixé dans la loi de programmation et de réforme pour la justice de mars 2019

Année (ministre)	Montant des crédits	Evolution par rapport au budget de l'année n-1	Commentaire
2021 (E. Dupont- Moretti)	8 203,1 milliards d'euros (hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions)	+ 8% (plus forte hausse depuis 25 ans)	NOTA: 200 millions de plus que prévus dans la loi de programmation, laquelle fixait le budget à 8 milliards (hors pensions). C'est là un rattrapage par rapport au budget 2020, qui ne s'est élevé qu'à 7,5 milliards au lieu des 7,7 milliards prévus.
2022 (E. Dupont- Moretti)	8,86 milliards d'euros (hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions)	+ 8 %	NOTA: c'est plus que ce que prévoyait la loi de programmation budgétaire (qui n'anticipait que 8,3 milliards en 2022)

Notons que ce budget se situe hors du plan de relance, lequel comprend des financements pour le numérique, la rénovation énergétique des bâtiments de justice et des véhicules verts

En définitive, l'augmentation cumulée du budget de la Justice au cours du quinquennat s'élève à +33 %. Cependant, il faut rappeler que ces évolutions historiques doivent être regardées dans le détail: une augmentation des crédits au global peut cacher des moyens en baisse ou en faible hausse de manière sectorielle. Par exemple, si les crédits de la justice poursuivent leur croissance, l'augmentation des postes au sein de la justice judiciaire sera plus limitée en 2022. En effet, le nombre de magistrats n'augmentera que faiblement, les créations d'emplois étant plutôt concentrées sur l'administration pénitentiaire.

De même, si les moyens humains et financiers ont effectivement augmenté depuis 2017, force est de constater que ceux-ci restent encore inférieurs à la moyenne européenne, une fois rapporté au nombre d'habitants. En effet, dans un rapport publié en octobre 2020, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice révèle que la France consacre 69,50 euros par habitant à la justice, quand l'Allemagne investit 131,20 euros (chiffres de 2018). De même, la moyenne des pays au PIB comparable à celui de la France s'élève à 84,30 €, et la moyenne des 47 pays du Conseil de l'Europe est de 71,56 €. Si les hausses annuelles de crédits de la Justice sont susceptibles de réduire cet écart, la route reste encore longue pour atteindre la moyenne de nos voisins allemands.

DE NOMBREUSES RÉFORMES INTÉRESSANT TANT LE FOND DU DROIT QUE L'ORGANISATION DE LA JUSTICE

- **UNE ORGANISATION DE LA JUSTICE REVISITÉE, AVEC POUR OBJECTIF LA SIMPLIFICATION**

Le candidat Emmanuel Macron voulait offrir aux justiciables de France une justice plus accessible, plus lisible. En un mot, une justice simplifiée dans une organisation. C'est le sens de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et de la loi organique du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions, lesquelles ont apporté de nombreuses modifications à l'organisation judiciaire française.

Citons notamment la fusion des tribunaux d'instance (TI) et des tribunaux de grande instance (TGI), désormais regroupés au sein d'une nouvelle juridiction : les « tribunaux judiciaires » (depuis le 1er janvier 2020). Un tel regroupement n'a pas eu pour effet de diminuer la densité des tribunaux sur le territoire, puisqu'aucun tribunal n'a été fermé. Simplement, le justiciable ne fait face qu'à une seule juridiction pour les litiges civils de droit commun. Sur le plan pénal, on note la création du Parquet national antiterroriste, pour le traitement, entre autres, des infractions terroristes, des crimes contre l'humanité, des crimes et délits de guerre à la place du parquet de Paris. En matière de justice administrative, la loi prévoit l'élargissement des possibilités de recourir à des magistrats honoraires et d'autoriser le recrutement de juristes assistants.

Par ailleurs, la loi du 23 mars 2019 a prévu l'expérimentation de cours criminelles départementales. Composées exclusivement de magistrats professionnels (un président et quatre assesseurs), elles sont chargées de juger les crimes punis de 15 ou 20 ans de réclusion criminelle (soit, en pratique, essentiellement les viols et les vols avec armes), lorsqu'ils n'ont pas été commis en état de récidive légale. Ces tribunaux, jugeant donc des crimes sans jurés populaires, ont été institués afin de tenter de réduire le délai de traitement des affaires, la critique de délais trop longs étant régulièrement faite, et à juste titre. Il s'agit donc d'accélérer les délais de jugement, en dépit de la possible perte de qualité et de solennité des débats. Il en est ressorti un bilan plus positif, une mission parlementaire mettant en avant le gain de temps et l'amélioration de la qualité des décisions rendues.

De même, le taux d'appel des décisions rendues par ces cours criminelles s'élève à de 21 %, contre 32 % pour les décisions rendues en première instance par une cour d'assises. A ce titre, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, portée par Eric Dupont-Moretti, prévoit la généralisation de ces cours criminelles au 1^{er} janvier 2023 (au lieu de 1^{er} janvier 2022, comme prévu initialement). Des cours auxquelles Eric Dupont-Moretti était opposé en tant qu'avocat, démocratisées sous son égide.

Au surplus, la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée prévoit quelques nouveautés en matière de justice environnementale. D'une part, des juridictions spécialisées en matière d'environnements sont créées. En effet, un tribunal judiciaire sera désigné dans le ressort de chaque cour d'appel pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits environnementaux. D'autre part, des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) en matière environnementale pourront désormais être conclues. Cet outil de transaction pénale, existant déjà dans le domaine fiscal, permet au procureur de la République de proposer une alternative aux poursuites à une entreprise mise en cause pour un délit environnemental.

Toujours en matière d'organisation de la justice, la loi de 2019 tente une simplification des procédures, avec pour matrice la digitalisation de la justice. Sur ce point, on relève la création d'un portail unique d'accès www.justice.fr (Portail du justiciable). Celui-ci doit permettre, par voie dématérialisée donc, de porter plainte, de se constituer partie civile, et de saisir le juge des tutelles et le juge des affaires familiales. Toutefois, il faut relever que cet objectif de numérisations n'a pas été complètement rempli. La crise sanitaire l'a d'ailleurs illustré, avec une activité judiciaire fortement affectée et des juridictions fermées (même s'il ne faut pas imputer cette activité au ralenti à une seule supposée sous-numérisation). Toujours en matière de procédure, les conditions dans lesquelles les officiers et agents de police judiciaire peuvent être habilités pour exercer leur compétence sur le territoire national sont simplifiées.

En outre, un décret du 28 décembre 2020 a procédé à une réforme de l'aide juridictionnelle, à laquelle Emmanuel Macron s'était engagé. L'éligibilité à l'aide juridictionnelle repose désormais sur le revenu fiscal de référence, de sorte que le patrimoine entre en compte dans le calcul, au nom d'une meilleure équité.

Pour finir, sur le plan communautaire, l'installation et la mise en marche du parquet européen peut être ajouté à la liste des réussites d'Emmanuel Macron en matière de justice, lui qui, au cours de sa campagne, n'avait cessé d'affirmer son attachement à l'Union et sa volonté de faire progresser la construction européenne, à travers par exemple la coopération judiciaire. Ce parquet européen, institué par le règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, et chargé d'enquêter et de poursuivre les fraudes concernant le budget de l'UE et d'autres crimes contre les intérêts financiers de l'Union, a commencé ses travaux en septembre 2020. Il s'agit donc d'un organe certes trop jeune pour être jugé, mais d'ores et déjà considéré comme une belle réussite sur le plan européen.

A l'échelle nationale, la mise en place de ce Parquet européenne a été concrétisée par la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, laquelle adapte la procédure pénale française au Parquet européen et apporte un certain nombre de précisions procédurales.

- **UN DROIT PÉNAL SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ**

Des tentatives plus ou moins fructueuses de mieux punir

Dans ses engagements de campagne, Emmanuel Macron voulait réduire la surpopulation carcérale ... tout en assurant que toute peine prononcée soit exécutée. Cette forme de «en même temps» a amené ses gouvernements à adopter divers textes visant à améliorer la répression et la punition.

D'abord, la loi du 23 mars 2019 précitée a réécrit l'échelle des peines, afin d'éviter des courtes peines. Ainsi, en dessous d'un mois, les peines d'emprisonnement sont interdites, tandis qu'au-delà d'un an, les peines d'emprisonnement seront exécutées sans aménagement. De même, certains délits, tels que l'usage des stupéfiants sont désormais verbalisés et font l'objet d'une amende forfaitaire.

On ajoute que la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale a prévu de nouvelles mesures alternatives aux poursuites. Il s'agit là d'une réforme à la marge, le problème de la délinquance et des incivilités du quotidien ne pouvant se résoudre à l'aide de seules alternatives aux poursuites. Sur cette question des «petites incivilités» du quotidien, une circulaire du 15 décembre 2020 met en avant l'augmentation à venir des moyens humains et financiers, avec la possibilité d'avoir recours à des magistrats honoraires et à des magistrats à titre temporaire. Cependant, aucune information sur le nombre de juges nommés n'a été donnée officiellement.

Enfin, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance de l'institution judiciaire, qui sera détaillée plus loin, contient de dispositions relatives aux peines. D'abord, on relève la suppression du rappel à la loi et la création, à la place, d'un avertissement pénal probatoire consistant à rappeler "les obligations résultant de la loi ou du règlement ainsi que les peines encourues". Si l'on s'interrogeait déjà sur l'intérêt, l'utilité et l'efficacité du rappel à la loi, les mêmes doutes peuvent nous habiter au sujet de ce nouvel « avertissement pénal probatoire ». On ajoute que les peines sont alourdies en cas de meurtre sur un policier : la période de sûreté est portée à 30 ans

De même, le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, adopté définitivement le 16 décembre 2021 par le Sénat (en attente de la décision du Conseil constitutionnel, saisi les 21 et 23 décembre 2021), prévoit un durcissement des peines et des mesures conservatoires applicables au délit de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter.

En définitive, le gouvernement a, depuis cinq ans, aligné les déclarations d'intentions puis les textes, se voulant toujours plus ferme, voulant mieux punir. Les résultats sont difficilement au rendez-vous, et le chemin apparaît encore bien long. L'objectif d'une justice plus efficace paraît ainsi difficilement rempli.

La loi du 22 décembre 2021 : un texte sans ligne directrice et des dispositions discutables

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire est un texte de fin de mandat, porté par Eric Dupont-Moretti, intéressant divers pans de notre droit pénal. Le projet de loi est issu (pour partie) d'une commission très controversée (commission Mattéi), ayant dû travailler dans la précipitation, et a déçu magistrats et avocats.

Il dispose, pour commencer, que la durée de l'enquête préliminaire sera dorénavant limitée à deux ans, avec une possible prolongation d'un an sur décision du parquet. Deux critiques peuvent être formulées à l'égard d'une telle règle. D'abord, cette idée de limiter à deux ans la durée des enquêtes préliminaires ne présente pas vraiment d'utilité. En effet, selon les données récoltées par la commission Mattéi elle-même, rares sont les enquêtes préliminaires qui dépassent deux à trois ans de procédure. Sur un total de 1 462 102 enquêtes préliminaires, 92,7 % durent moins de deux ans. Seulement 3,2 % vont au-delà de trois ans (généralement des affaires économiques et financières, ou politico-médiatiques).

Surtout, cette limitation dans le temps des enquêtes préliminaires, en plus d'être inutile, pourrait se révéler dangereuse. Sans nier le problème d'enquêtes parfois trop longues, il faut comprendre qu'alors que les services d'enquête manquent de moyens humains notamment, limiter la durée des enquêtes préliminaires revient à ne pas faire certaines enquêtes, du moins à priver les enquêteurs d'une ressource nécessaire au bon exercice de leur mission : le temps. Enfermer les enquêtes préliminaires dans des délais revient à faire « *un cadeau à la criminalité organisée* » d'après l'ex-magistrate Eva Joly. Tout encadrement des enquêtes préliminaires se ferait ainsi au détriment de la conduite des enquêtes, et au profit des délinquants et criminels. C'est surtout de moyens humains et matériels qu'ont besoin les enquêteurs. Pas de contrainte temporelle. D'ailleurs, la loi prévoit que le débat contradictoire sera ouvert dès l'enquête préliminaire, ce qui est de nature à mener des enquêtes préliminaires mieux vécues par le mis en cause, ce que l'on peut saluer.

Par ailleurs, la loi du 22 décembre 2021 comprend un renforcement du secret professionnel de l'avocat, lequel s'applique tant dans son activité de défense que de Conseil. Toutefois, le secret professionnel de conseil ne vaudra pas en cas de fraude fiscale, de corruption ou de blanchiment de ces délits et de financement du terrorisme. Bien qu'ayant fait l'objet d'un compromis entre députés et sénateurs, une telle réserve avait à l'époque entraîné la colère de la profession.

Dans un tout autre registre, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire s'intéresse aux peines de prison. Plus précisément, les crédits automatiques de réduction de peine (institués en 2004), et accordés à l'entrée en détention, sont supprimés. Les juges de l'application des peines pourront, à la place, octroyer jusqu'à six mois de réduction de peine par an aux condamnés pour bonne conduite et qui ont mené des efforts de réinsertion (hors terrorisme). On ajoute qu'une réduction de peine spécifique pouvant aller jusqu'au tiers de celle-ci est créée en cas de comportement exceptionnel envers l'institution pénitentiaire (un détenu s'interposant en cas d'agression d'un surveillant par exemple). Néanmoins, une telle réforme (qui n'entrera en vigueur qu'au 1er janvier 2023) est grandement critiquable.

D'abord, la suppression du crédit automatique et son remplacement par la possibilité pour les juges d'accorder des réductions allant jusqu'à la moitié de la peine suppose, afin que la population carcérale n'augmente pas, que leur taux d'accord passe de 45 % à 68 %. Un tel chiffre est évidemment très ambitieux, notamment quand on sait que les trois quarts des réductions proviennent des crédits automatiques.

On ajoute que les retraits de crédits automatiques permettaient de sanctionner les incidents de détention. Or, abandonner un tel dispositif revient à se priver d'un bon outil de gestion de la détention. Sans oublier que tous les détenus ne sont pas égaux devant la réinsertion sociale, et ne seront donc pas égaux devant la possibilité de réductions de peine.

De plus, comment les juges de l'application des peines vont-ils intégrer cette nouvelle réglementation ? En effet, qu'entendre par bonne conduite ? Comment l'apprécier ? Ce nouveau système semble donc de nature à alourdir la charge de travail des commissions de l'application des peines (CAP), tout en augmentant le pouvoir discrétionnaire du juge.

D'ailleurs, sur la question de la charge de travail, il est estimé qu'il faudrait 42 magistrats et 28 greffiers supplémentaires pour absorber la réforme, ainsi que 100 postes de conseiller pénitentiaire d'insertion (CPIP) supplémentaires. La justice manquant déjà cruellement de moyens humains, une telle réforme pourrait aggraver le problème.

Enfin, si les aménagements de peine automatique se voient supprimés, la loi crée un nouvel automatisme : la libération sous contrainte, qui deviendra systématique. Créée par la loi Taubira en 2014, la libération sous contrainte se voulait déjà quasi automatique. Pourtant, elle a été un échec (résistance des juges, impossibilité dans divers cas).

Enfin, parmi les dispositions importantes mais moins contestables de cette loi, on trouve la possibilité de filmer les audiences de la justice civile, pénale, économique ou administrative pour « *un motif d'intérêt public d'ordre pédagogique, informatif, culturel ou scientifique* », ce qui semble aller dans le sens d'une justice plus transparente, plus accessible, au nom d'une certaine pédagogie. Ces audiences ne pourront toutefois être diffusées sur le service public qu'une fois l'affaire définitivement jugée, avec l'accord et dans le respect des droits des parties (droit à l'image, présomption d'innocence, droit à l'oubli...).

La justice pénale des mineurs: un Code, des nouveautés de fond et des bouleversements

Le candidat Macron avait pour ambition de réformer le traitement des affaires pénales impliquant des mineurs, en améliorant sa vocation éducative et en sauvegardant sa dimension protectrice de l'enfant.

C'est à ce titre que, le 30 septembre 2021, le Code de la justice pénale des mineurs est entré en vigueur, en remplacement de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Une telle (réalisée par voie d'ordonnance) codification ne s'est pas faite à droit constant, mais entraîne au contraire une réforme profonde du droit pénal des mineurs délinquants. Naturellement, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur l'avènement d'un tel code, mais on peut d'ores et déjà considérer que ce texte sera de nature à bouleverser les habitudes des professionnels du droit, notamment en ce qui concerne l'appréciation du discernement et du seuil de responsabilité pénale.

D'abord, l'intérêt supérieur est inscrit comme principe à l'article préliminaire de ce code. Ensuite, ce code fixe le seuil de la responsabilité pénale à l'âge de 13 ans, ce à quoi s'ajoute une présomption de non-discernement pour les mineurs de moins de 13 ans (inversement, les mineurs âgés d'au moins 13 ans sont présumés être capables de discernement). On ajoute la réorganisation des mesures éducatives, autour de deux mesures: l'avertissement judiciaire et la mesure éducative judiciaire. Ces dispositifs sont cumulables entre eux et avec les peines, mais il faut rappeler que le principe de la primauté de l'éducation sur la répression est consacré solennellement, expression de la dimension pédagogique que doit revêtir la justice pénale des mineurs. Enfin, la procédure en matière de contravention de 5e classe et de délit est revue, de sorte que soit conciliées rapidité de la réponse et temps de prise en charge éducatif.

En définitive, ce code de la justice pénale des mineurs constitue une avancée d'un point de vue formel (un code et un corps rajeuni de règles) mais aussi matériel, en témoignant la consécration du principe d'intérêt de l'enfant et la consolidation du caractère éducatif et pédagogique du traitement de la délinquance juvénile.

S'agissant de la construction de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), permettant justement cette prise en charge éducative, le Gouvernement s'est engagé à la construction de 20 nouveaux centres. C'est non seulement inférieur aux engagements du Président, mais en plus, les chantiers actuels font face à d'importantes difficultés opérationnelles.

Une loi relative à la responsabilité pénale

Le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure précité contient des dispositions intéressant la responsabilité pénale. Sur cette question, le texte instaure deux exceptions à l'irresponsabilité pénale.

La première (qui n'a pas de lien avec l'affaire Halimi) prévoit qu'il n'y aura plus d'irresponsabilité si l'abolition temporaire du discernement résulte de la consommation proche et volontaire de psychotropes dans le but même de commettre une infraction. Cette exception a vocation à s'appliquer, par exemple, à un terroriste qui se droguerait avant de passer à l'acte. La seconde exception a un lien direct avec l'affaire Halimi (dans laquelle la chambre criminelle de la Cour de cassation avait validé une décision de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris ayant conclu à l'irresponsabilité pénale du meurtrier atteint d'un trouble mental, alors que ce trouble avait été provoqué par une "bouffée délirante aiguë" à la suite de la consommation habituelle de cannabis): il sera possible de réprimer la consommation de produits psychoactifs, comme des drogues ou de l'alcool, si la personne savait que cela pouvait la conduire aux violences ou à l'homicide dont elle a été déclarée irresponsable.

Si un tel projet est de nature à alimenter la critique d'une loi émotive et parfois bavarde, il semble satisfaisant pour l'opinion publique, montrant un Président à l'écoute de la vive émotion suscitée par la déclaration d'irresponsabilité pénale du meurtrier de Sarah Halimi.

Violences sexistes et sexuelles & protection des mineurs

Les droits des femmes ayant été érigés en «grande cause nationale du quinquennat», les ministres d'Emmanuel Macron ont été actifs sur le terrain des violences sexistes et sexuelles, avec pour objectif également une meilleure protection des mineurs.

On pense d'abord à la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (loi «Schiappa»). Ce texte porte à 30 ans après la majorité des victimes présumées le délai de prescription des crimes sexuels commis sur des mineurs (20 ans auparavant) et prévoit que le délai de prescription court à partir de la majorité de la victime. De plus, la loi renforce des dispositions du code pénal pour réprimer les infractions sexuelles sur les mineurs. Elle crée également une infraction d'outrage sexiste, pour réprimer le harcèlement dit "de rue". Pour finir, le texte élargit la définition du harcèlement en ligne afin de pouvoir réprimer les cas où une personne est victime d'une attaque coordonnée de plusieurs internautes, même lorsque chacune des personnes n'a pas agi de façon répétée (il n'est pour autant pas certain qu'une définition plus large du harcèlement ait réellement dissuadé ceux qui s'y livrent au quotidien via les réseaux sociaux...)

Par ailleurs, la loi du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste apporte de nouveaux éléments, avec d'abord la création de quatre nouvelles infractions pour punir les actes sexuels sur les enfants (le crime de viol sur mineur de moins de 15 ans; le crime de viol incestueux sur mineur (de moins de 18 ans); le délit d'agression sexuelle sur mineur de moins de 15 ans; le délit d'agression sexuelle incestueuse sur mineur (de moins de 18 ans). Les juges n'ont plus à établir une violence, une contrainte, une menace ou une surprise pour constater et punir le viol ou l'agression sexuelle. La question du consentement de l'enfant ne se pose donc plus en-dessous de l'âge de 15 ans et de 18 ans dans les affaires d'inceste. On ajoute que le texte complète la définition du viol, en y mentionnant les actes bucco-génitaux et étend le périmètre de l'inceste aux grands-oncles et grands-tantes.

De plus, un principe de prescription glissante est instauré. La loi ne modifie pas le délai de prescription des crimes sexuels sur mineurs (allongé par la loi Schiappa de 2018, fixé à 30 ans à compter de la majorité de la victime, soit jusqu'à l'âge de 48 ans). En revanche, en vertu d'un principe de prescription « glissante », le délai de prescription du viol sur un enfant peut désormais être prolongé si la même personne viole ou agresse sexuellement par la suite un autre enfant jusqu'à la date de prescription de cette nouvelle infraction. Ce principe de prescription glissante vaut également pour les délits sexuels sur mineurs (agressions et atteintes sexuelles).

Parmi les dispositions importantes de cette loi, d'autres concernent la prescription. Il s'agit par exemple de la notion d'acte interruptif de prescription, lequel, interrompt la prescription non seulement dans l'affaire considérée, mais aussi dans les autres procédures connexes. La loi cherche également à inciter les personnes ayant connaissance de violences commises sur un enfant à les signaler, en allongeant le délai de prescription du délit de non-dénonciation de sévices est allongé.

En somme, en matière d'infractions sexuelles, les instruments juridiques tels que réformés ou créés par ces divers textes sont une partie de la réponse, mais une petite partie seulement, le mal étant trop profond pour être combattu sur le seul terrain pénal.

En conclusion, Emmanuel Macron laisse derrière lui une multitude de textes, souvent des lois de circonstances, parfois de véritables réformes. Le bilan est plutôt celui d'une succession de textes sans vision globale, touchant à tout. Il en résulte un éclatement des sources, une dispersion des règles et un droit (notamment pénal) complexifié. Outre cette multitude de textes, le bilan d'Emmanuel Macron se caractérise aussi par des réformes manquantes, des promesses non tenues, ou encore une justice chaque jour plus en crise.

UNE ACTION TOUTEFOIS INCOMPLÈTE: PROJETS ABANDONNÉS, OBJECTIFS NON ATTEINTS ET JUSTICE EN PLEINE CRISE

• DES RÉFORMES MANQUÉES, DES PROBLÉMATIQUES INSUFFISAMMENT TRAITÉES

D'abord, le projet de suppression de la Cour de justice de la République n'a pas abouti. Le candidat Macron s'était engagé à réformer le Conseil supérieur de la magistrature, notamment en consacrant constitutionnellement la nomination des procureurs sur avis conforme du Conseil. Force est de constater qu'une telle réforme n'a pas été menée, alors même que le besoin de transformer le Conseil se fait de plus en plus sentir et que les pistes sont nombreuses. De même, la réforme constitutionnelle visant à aligner le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats siège aurait été pertinente. D'ailleurs, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire susvisée contient une multitude de dispositions, ratissant large, mais la réforme du parquet et les «remontées d'information» vers le ministère semblent avoir été oubliées. Pourtant, ces dernières constituent une source de défiance, nourrissant les soupçons, notamment dans les affaires politico-judiciaires. Un avis du Conseil supérieur de la magistrature, demandé par le chef de l'Etat, avait recommandé d'inclure dans la loi les critères de ces «remontées» et de les restreindre aux seules affaires nécessaires à la conduite d'une politique pénale. Or, l'heure semble être au statu quo sur cette question.

Par ailleurs, on pourrait ajouter à la liste des problématiques insuffisamment traitées la question des violences conjugales.

Certes le gouvernement s'est doté, à la suite notamment la tenue du « Grenelle » des violences conjugales en septembre 2019, de certains dispositifs, tels que l'interdiction de la médiation pénale comme alternative aux poursuites en cas de violences conjugales (loi 30 juillet 2020), la connexion des fichiers des violences intrafamiliales et des détenteurs d'armes à feu, l'utilisation des bracelets anti-rapprochement pour empêcher les auteurs des violences d'approcher les victimes ou le déploiement de « chambres de l'urgence », ou encore l'obligation faite aux banques d'ouvrir un compte bancaire nominatif aux femmes pour qu'elles puissent percevoir salaires, pensions ou prestations sociales (afin de faciliter leur autonomie financière en cas de conflit conjugal) Au surplus, avaient été annoncées en 2021 une surveillance renforcée de la dangerosité des auteurs de violences intrafamiliales ainsi qu'une augmentation du nombre de téléphones « grand danger ».

Pour autant, l'action du Gouvernement sur cette question se révèle insuffisante, en témoignent les chiffres toujours aussi mauvais (encore au moins 100 féminicides conjugaux ont eu lieu en France en 2021). Les Français attendent une politique ambitieuse, de grande ampleur, à l'image du système espagnol, réellement en avance sur le système français. En effet, non seulement l'Espagne dispose d'un budget conséquent (748 millions d'euros sont dépensés chaque année par le gouvernement espagnol pour lutter contre les violences faites aux femmes, ce qui 16€ par an et par habitant, contre 5€ seulement en France), mais en plus elle s'est dotée de dispositifs dédiés aux violences conjugales efficaces : équipes dédiées au sein des commissariats, tribunaux spécialisés, droits sociaux spécifiques pour les plaignantes, téléphones « A templo » (dont la France s'est inspiré, mais quinze fois moins de téléphones ont été attribués en France qu'en Espagne, même si leur nombre augmente).

- **LES PLACES DE PRISON : UN ENGAGEMENT PARTIELLEMENT TENU**

Outre les réformes insuffisantes voire inexistantes précitées, la question des places de prison constitue une promesse difficilement tenue par Emmanuel Macron. En effet, en 2017, Emmanuel Macron avait annoncé son « Plan 15 000 », visant à construire 15 000 places de prison. Or, d'ici la fin du quinquennat, ce ne seront que 7 000 places qui auront été construites. Le reste des places est prévu pour 2027. Ainsi le Gouvernement aura-t-il réussi à contenir la surpopulation carcérale, mais aura échoué à y mettre fin.

- **UNE JUSTICE EN CRISE**

Malgré toutes les avancées budgétaires et les réformes, une intense crise transforme le monde de la justice. La manifestation la plus criante de ce malaise teinté de colère est le suicide en août 2021 d'une magistrate, Charlotte G. Le 15 décembre 2021, partout en France, magistrats, avocats et greffiers ont fait grève et manifesté : manque de temps, manque de moyens, perte de sens, dégradation de la qualité des décisions. Une journée de mobilisation générale et inédite, qui renseigne sur la profondeur de la crise, touchant tant la justice civile que pénale. La justice française est malade, et les moyens budgétaires ne sont pas le remède miracle. Bien qu'étant en hausse, ils demeurent insuffisants, et ce d'autant plus qu'ils ne sont que des moyens, pas des fins en soi.

On se souvient pourtant qu'Emmanuel Macron avait lancé en octobre 2021 les Etats généraux de la Justice, avec pour objectif de remettre à plat un modèle à bout de souffle, de questionner la place du juge dans la société avant de pouvoir établir les priorités en termes d'investissement, et de mettre tout le monde d'accord sur un même constat. Une initiative multiplement critiquable d'une part, en raison d'un lancement tardif et d'autre part car à l'image d'autres politiques publiques de concertation telles que le leu Ségur de la Santé, le Grenelle de l'Education, le Beauvau de la Sécurité, le Grenelle des violences conjugales, le Grand débat national, les Assises de la laïcité, ou encore les Etats généraux de la laïcité, il s'agit de séquences peu fécondes de facto. En définitive, ces Etats généraux sont du registre de l'évènement, davantage caractérisés par un effet d'annonce que par une réflexion stratégique sur de nouvelles actions publiques. En tout cas, ils ne sauraient laisser aux yeux des Français l'image d'un Président ayant réellement pris la mesure de l'urgence et de la gravité de la crise que la Justice traverse, et de l'intensité des réponses qu'elle appelle.

UN DÉPLACEMENT SUR LE TERRAIN SÉCURITAIRE CONTRAINTE

Outre les nombreuses réformes intéressant l'organisation de la justice et le droit (notamment pénal) qu'elle est chargée d'appliquer, Emmanuel Macron s'est montré actif sur le terrain sécuritaire, conformément à ses engagements de campagne mais aussi et surtout parce que les différents faits d'actualités l'y ont poussé.

TERRORISME: ENTRÉE DANS LE DROIT COMMUN DE L'ÉTAT D'URGENCE

Dans son programme de campagne, Emmanuel Macron affirmait vouloir renforcer le lutter plus efficacement contre le terrorisme, notamment en renforçant et en modernisant la sécurité intérieure, ainsi qu'en repensant le renseignement.

C'est ce qui amené au vote de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi SILT). L'importante augmentation des pouvoirs de police administrative qu'il permet apparait comme la conséquence de la menace terroriste. En effet, la menace terroriste se prolongeant dans le temps, il a fallu l'inscrire dans le droit commun. De plus, l'état d'urgence (décrété dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015 après les attentats de Paris et de Saint-Denis et prorogé plusieurs fois) avait plutôt bien fonctionné mais il n'avait pas vocation à s'appliquer pendant 2 ans; il fallait sortir de la légalité exceptionnelle et entrer dans le droit commun (c'est pourquoi il prit fin le 1er novembre 2017 quand entra en vigueur la loi SILT). Enfin, il fallait certes sortir de l'état d'urgence, mais sans désarmer l'administration.

D'où l'avènement de cette loi SILT, dont les apports sont les suivants. D'abord, on note l'inscription dans le droit commun de trois pouvoirs auparavant disponibles uniquement en période d'état d'urgence: la fermeture des lieux de culte (à la suite des inspections menées dans 89 mosquées en France depuis novembre 2020, un tiers d'entre elles ont été fermées), les périmètres de protection, et les mesures de surveillance individuelle.

Ensuite, est inscrit dans le droit commun un pouvoir auparavant disponible uniquement en période d'état d'urgence mais sous condition d'autorisation du juge judiciaire: le préfet peut mettre en œuvre des perquisitions administratives et exploiter les données saisies à ce titre. Cependant cette perquisition n'est plus totalement décidée par le préfet, elle doit être autorisée au préalable par un juge (juge des libertés et de la détention).

Notons que la loi permet une extension de pouvoir légal uniquement en réaction à une menace terroriste. Or, la notion de terrorisme/d'acte terroriste n'est pas définie par la loi (Code de la sécurité intérieure). La loi ne subordonne pas l'usage de ces pouvoirs à la prévention d'un acte terroriste déterminé mais elle permet leur utilisation plus générale dans la terminologie « des actes » terroristes.

Le risque est alors celui selon lequel il suffirait d'une allégation assez générale pour qu'une menace terroriste existe pour que l'on puisse prendre une mesure restrictive des droits et libertés individuelles.

En définitive, contrairement à la critique simpliste à laquelle certains se livrent trop rapidement, la loi de 2017 n'est tout de même pas un état d'urgence permanent. Elle s'inscrit dans une démarche préventive et prédictive, permettant aux autorités d'anticiper. Mais il reste vrai plus on remonte en amont de la menace, plus on donne des pouvoirs à l'administration. Et on élargit le filet, au risque de pêcher des personnes n'ayant rien à se reprocher. Ainsi à trop prévenir la menace, on risque de viser des innocents. C'est le difficile équilibre à trouver en matière antiterroriste, consistant à concilier les droits et libertés individuels et les exigences liées à la sûreté du territoire.

Plus récemment, le Gouvernement a doté les autorités de la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention des actes de terrorisme et au renseignement, dont la principale ambition est d'adapter les moyens des autorités administratives et des services de renseignement à l'évolution des menaces, et en particulier de la menace terroriste.

D'abord, la loi pérennise des dispositifs de la loi SILT (périmètres de protection, visites domiciliaires, fermetures administratives de lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (leur allongement à deux ans a été censuré par le Conseil constitutionnel)), qui ont fait leur preuve après plusieurs années de pratique. La loi crée également une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (qui permettra de soumettre les individus condamnés pour des faits de terrorisme et présentant, à leur sortie de détention, une dangerosité avérée, à un certain nombre d'obligations et à une prise en charge adaptée).

De surcroît, le texte permet une adaptation des moyens techniques des services de renseignement à l'évolution des menaces et des modes de communication. La technique dite de l'algorithme, expérimentée depuis 2015 et autorisée jusqu'au 31 décembre 2021, est pérennisée (cette technique permet un traitement automatisé des données de connexion et de navigation sur Internet, grâce à la coopération des fournisseurs d'accès.). La loi permet aussi une sécurisation des échanges d'informations entre services de renseignement, ainsi qu'avec d'autres administrations de l'État.

En somme, il est difficile de mesurer l'efficacité de tous ces dispositifs. En effet, si on observe effectivement, depuis ces dernières années, des attentats peu nombreux et peu intenses, la relation entre cette relative sûreté et l'intervention de ces lois antiterroristes est un probable lien de corrélation, mais pas forcément de causalité, d'autant plus que le contexte terroriste international a beaucoup évolué (l'Etat islamique ayant perdu ses territoires en Irak et en Syrie).

SÉCURITÉ PUBLIQUE & MAINTIEN DE L'ORDRE AU QUOTIDIEN

Outre la thématique sensible du terrorisme, le Parlement a légiféré sur les questions de sécurité et d'ordres publics au quotidien, dans la rue ou lors de manifestations.

Dans ses engagements de campagne, Emmanuel Macron disait vouloir mettre en place une police de la sécurité quotidienne, ou encore disposer de forces de sécurité intérieure plus nombreuses, mieux réparties et mieux formées.

Or, cette partie du volet régalién, déjà maigre dès la campagne, s'est trouvée plutôt marginalisée par le Président dans ses premières années de mandat, si bien que les textes ne sont intervenus qu'en 2021, M. Macron ayant été rattrapé par l'actualité et le besoin d'agir pour la sécurité des Français au quotidien.

D'abord, il faut citer la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. Celle-ci contient de multiples dispositions, à commencer par la mutualisation entre les communes des policiers municipaux (ou des gardes champêtres) et la création d'un cadre légal pour doter Paris d'une police municipale en 2026. On ajoute que la sécurité privée est davantage contrôlée, et la sous-traitance en cascade dans la sécurité privée limitée.

Le texte encadre également le recours à la vidéoprotection dans le cadre du maintien de l'ordre. Les services pouvant visionner les images de vidéoprotection sont élargis (les polices municipales peuvent visionner les images tirées des caméras aux abords des commerces), tandis qu'en matière de caméra piéton, la possibilité de transmettre les images en direct au poste de commandement ou à d'autres agents en mission est assouplie.

Enfin, on rappelle qu'un article 52 (ex-article 24 du texte initial) avait prévu dans le code pénal un nouveau délit de provocation à l'identification d'un policier ou gendarme en opération, «*dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique*».

Outre l'épisode politique mouvementé ayant entouré le projet d'article initial, il faut préciser que cet article 52 a été censuré par le Conseil constitutionnel (qui considère que le législateur n'a pas suffisamment défini les éléments constitutifs de l'infraction).

Plus récemment, est intervenu le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, adopté définitivement le 16 décembre 2021 par le Sénat (en attente de la décision du Conseil constitutionnel, saisi les 21 et 23 décembre 2021). Plusieurs articles réécrivent, à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, le cadre juridique pour l'usage de la vidéo dans les locaux de garde à vue et de retenue douanière, des caméras embarquées dans les voitures des policiers gendarmes, et douaniers, pour le recours aux drones ou ballons captifs, avions et hélicoptères par les policiers et les gendarmes, et enfin pour les images enregistrées par des caméras piétons par les policiers et gendarmes (dont le régime a été revu par la loi de sécurité globale). De plus, la lutte contre la pratique des rodéos motorisés et le contrôle des armes sont renforcés.

En somme, il est ici question des règles précises et dispersées, en lesquelles il est difficile de voir un bouleversement de la doctrine et des modalités de maintien de l'ordre, et encore moins une révolution sécuritaire à même de « *stopper l'ensauvagement d'une certaine partie de la société* », ce à quoi Gérald Darmanin avait appelé lors de sa nomination à Beauvau en juillet 2020.

ASILE, IMMIGRATION ET INTÉGRATION

En matière migratoire, le Parlement a adopté la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, promulguée le 10 septembre 2018.

Cet important texte réforme un grand nombre de dispositions. D'abord, le Gouvernement souhaitait réduire de onze à six mois la durée moyenne de traitement des demandes d'asile. C'est pourquoi elle réduit différents délais de la procédure administrative, notamment le délai de dépôt : de 120 à 90 jours. Passé ce délai, la situation du demandeur est examinée en procédure accélérée, une procédure dérogatoire dont les délais sont plus serrés. Elle se déroule avec un juge unique et n'ouvre pas un droit automatique à l'hébergement et à une allocation.

Par ailleurs, le texte se donne pour ambition de durcir les mesures d'éloignement, d'abord en doublant la durée maximale de la rétention administrative: de 45 jours à 90 jours. Quand on connaît les difficultés qu'éprouvent les autorités préfectorales à procéder aux éloignements, la possibilité de retenir plus longtemps en centre de rétention administrative un individu visé par une obligation de quitter le territoire fait sens. La rétention peut d'ailleurs concerner un mineur étranger (s'il accompagne un étranger placé en rétention). Ensuite, concernant plus spécifiquement l'asile, le statut de réfugié peut être refusé ou retiré en cas de condamnation pour des faits graves dans un autre pays de l'UE, de même qu'un demandeur d'asile présentant une menace pour l'ordre public peut désormais être assigné à résidence ou placé en rétention. Notons, enfin, que le délit de solidarité subsiste avec quelques aménagements pour prendre en compte la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018 (qui élève la fraternité au rang de valeur constitutionnelle). L'exemption des poursuites judiciaires était déjà prévue en cas de lien de parenté ou de lien conjugal, et lorsque l'acte de solidarité (conseils juridiques, prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux) "n'avait donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte". Le nouveau texte étend l'exemption à l'aide à la circulation (transport des étrangers en situation irrégulière par les bénévoles et les associatifs).

De plus, la loi du 10 septembre 2019 vise à développer une immigration choisie, qui attire les plus diplômés, d'où la création ou l'extension d'un certain nombre de dispositifs de nature à attirer les talents et compétences, et plus globalement toute personne «susceptible de participer au rayonnement de la France » (passeport talent, carte de séjour pluriannuelle (4 ans) "passeport talent", titres de séjour temporaire pour certaines catégories d'étudiants et de chercheurs, etc.). Il s'agit ici de développer une «immigration de la connaissance», conformément au programme présidentiel d'Emmanuel Macron. On ajoute que la loi se veut plus protectrice du droit au séjour des personnes vulnérables

Enfin, la loi portée par Gérard Collomb comporte un volet intégration, conformément au caractère de «priorité absolue» que le candidat Macron attribuait à l'intégration. Ainsi prévoit-elle le renforcement le contrat d'intégration républicaine (contrat conclu entre l'État français et tout étranger non européen admis au séjour en France souhaitant s'y installer durablement). Le nouveau texte précise les objectifs du parcours d'intégration et ajoute une composante orientation et insertion professionnelle, tout en augmentant le volume de formation linguistique.

Dans une autre perspective, le quinquennat d'Emmanuel Macron peut être analysé à la lumière des effets concrets des politiques d'intégration et d'éloignement. L'intégration des ressortissants dont le séjour est régulier est par nature difficile à mesurer, car elle revêt une dimension très subjective. On peut cependant relever que, par exemple, le chiffre des acquisitions de nationalité française est en baisse depuis 2017 (114 274 en 2017, 110 014 en 2018, 109 821 en 2019, 84 864 en 2020), même s'il ne saurait rendre compte à lui seul de l'intégration des individus immigrés.

En revanche, l'efficacité des politiques d'éloignement peut être mesurée plus aisément. Et c'est là que le bât blesse. En effet, le candidat Macron voulait une France « qui assume sa juste part dans l'accueil des réfugiés tout en reconduisant plus efficacement à la frontière ceux qui ne sont pas acceptés. ». Or, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français laisse douteux quant à l'efficacité des opérations d'éloignements. C'est ce dont rend compte le tableau suivant, issu d'un rapport sénatorial de 2021 reprenant les données du ministère de l'Intérieur :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
<i>OQTF prononcées</i>	59 998	82 535	89 134	88 225	79 750	81 656	85 268	103 852	122 839	107 488	62 207
<i>OQTF exécutées</i>	10 016	18 441	15 213	14 765	13 518	11 653	11 535	12 884	14 777	7 376	3 501
<i>En %</i>	16,7 %	22,3 %	17,1 %	16,7 %	17 %	14,3 %	13,5 %	12,4 %	12 %	6,9 %	5,6 %

* Sur le premier semestre de l'année 2021.

Si le taux d'exécution des QOTF n'a jamais été très élevé, force est de constater qu'il a chuté depuis 2017 (les années 2020 et 2021 sont toutefois particulières eu égard à la crise sanitaire). Pour autant, les causes de ce faible taux d'exécution des mesures d'éloignement sont à rechercher davantage du côté des Etats d'origine que du côté de l'administration française ou de ses responsables politiques. En effet, la bonne exécution œuvre des éloignements suppose la coopération des pays d'origine, lesquels doivent délivrer un « laissez-passer » consulaire, et peuvent également alourdir les conditions matérielles de mise en œuvre du processus (en refusant, par exemple, le recours à des vols groupés). De même, le faible taux de 2020 et 2021 s'explique par les complications liées à la pandémie, et notamment, l'exigence d'un test RT-PCR auquel les éloignés ne pouvaient, ou sinon très difficilement, être contraints.

Cela étant, le ministre de l'Intérieur n'est pas dépourvu du tout levier, puisqu'il peut peser auprès des Etats d'origine pour obtenir de ces derniers qu'ils récupèrent leurs ressortissants clandestins. C'est d'ailleurs ce qu'a fait Gérald Darmanin à la suite de l'assassinat de Samuel Paty: il a demandé aux préfets de préparer l'expulsion de 231 étrangers se trouvant dans le Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste. C'est pourquoi il s'était rendu au Maroc, pour demander à Rabat de récupérer neuf de ses ressortissants radicalisés en situation irrégulière, et également en Algérie et en Tunisie. Pourquoi avoir attendu un tel drame pour passer à l'action et procéder à l'expulsion de ces étrangers? Ces derniers ne sont pas devenus expulsables du jour au lendemain, ils l'étaient certainement depuis bien longtemps avant l'attentat de Conflans-Sainte-Honorine. Preuve que le Gouvernement a souvent, en matière sécuritaire, attendu d'être dépassé par les événements et rattrapé par la politique pour agir.

SÉPARATISMES, COMMUNAUTARISMES, LAÏCITÉ

Dans son programme de campagne, Emmanuel Macron exprimait vouloir assurer la neutralité de l'État pour garantir à tous la liberté religieuse. Il désirait un islam de France plus structuré, pour combattre les discours radicaux et s'engageait à combattre les dérives de l'islam identitaire et nous prévenir la radicalisation.

Par ailleurs, le discours des Mureaux, début octobre 2020, a été l'occasion pour le Président Macron de présenter le projet de loi contre le séparatisme, le tout en rappelant que le problème n'est pas la laïcité mais le séparatisme islamiste. Le projet de loi ambitionnait de renforcer la laïcité et agir contre les acteurs du séparatisme, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Il visait aussi à renforcer l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations en matière d'emploi et de logement. Toutefois, l'assassinat de Samuel Paty est intervenu peu de temps après (16 octobre 2020), et a eu l'effet d'un électrochoc. Si le projet de loi contre le séparatisme atteste d'une préoccupation antérieure de l'exécutif pour ces sujets, le drame de Conflans-Sainte-Honorine semble avoir réveillé les esprits, et convaincu Emmanuel Macron de la nécessité de passer à la vitesse supérieure. C'est pourquoi le Gouvernement avait annoncé un enrichissement des dispositions du projet de loi.

Tout cela a débouché sur la loi du 24 août 2021 devenue loi « confortant le respect des principes de la République ». Les débats entourant le texte ont été vifs, mais la majorité a réussi à préserver son projet de loi. La loi vise alors à muscler les pouvoirs de l'administration dans de nombreux secteurs. D'abord, l'article 1er inscrit dans la loi que les organismes chargés de l'exécution d'un service public seront soumis aux principes d'égalité, de laïcité et de neutralité (idem pour les élus municipaux dans l'exercice de leurs attributions au nom de l'État). Une mesure que l'on peut louer, mais dont l'opérabilité et l'effectivité restent à prouver. De plus, trois nouveaux délits sont créés dans les suites de l'attentat commis contre Samuel Paty : les menaces, violences ou actes d'intimidation afin d'obtenir une exemption partielle ou différenciée des règles d'un service public ; l'entrave, de manière concertée et à l'aide de menaces, de l'exercice de la fonction d'enseignant sera punie d'un an d'emprisonnement ; la révélation d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer. Les certificats de virginité sont interdits. Ce à quoi on ajoute des dispositions en matière de haine en ligne et de délits de presse.

Par ailleurs, le contrat d'engagement républicain a été précisé : pour percevoir une subvention, les associations s'engageront à respecter « les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République », à « ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et à « s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public ». La loi élargit également les possibilités de dissolution administrative des associations, notamment celles qui provoqueraient à des « agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens », tout en renforçant leur contrôle fiscal. Le texte prévoit aussi un contrôle renforcé des associations culturelles par le préfet. Sur la question des dissolutions, on relève que le Gouvernement s'est montré actif, en s'attaquant, entre autres au collectif Cheikh-Yassine (octobre 2020), à l'association Barakacity (octobre 2020), à l'organisation des Loups Gris (novembre 2020), ou encore au Collectif contre l'Islamophobie en France (décembre 2020), sans oublier certaines associations identitaires (telles que Génération Identitaire ou encore les Zouaves de Paris). Notons que la loi contient une réserve générale de polygamie et l'apologie du terrorisme pourra justifier le retrait de statut de réfugié.

S'agissait de l'éducation, l'instruction en famille passe d'un régime déclaratif à un régime d'autorisation préalable. Elle sera d'ailleurs limitée à quatre motifs : santé, pratique sportives ou artistiques intensive, éloignement ou itinérance et existence d'une situation particulière propre à l'enfant. De même, la loi instaure un contrôle renforcé des établissements d'enseignement privés hors contrat. Ces mesures apparaissent pertinentes dans la mesure où l'école doit être là se diffuse l'universalisme républicain, lequel est parfois mis à mal par les systèmes alternatifs d'instruction (tel que l'école à domicile).

En somme, la loi du 24 août 2021, portée par un exécutif engagé sur les thèmes des principes républicains et en même temps (sic) rattrapé par l'actualité, comporte un certain nombre de mesures visant à lutter contre un terreau idéologique menant au séparatisme, au communautarisme et parfois au terrorisme. Il demeure, en définitive, difficile de dire si ces dispositions sont suffisantes (peut-être l'avenir apportera-t-il des réponses), mais elles constituent une première étape dans la défense de notre modèle universaliste, laïc et républicain.

APPROCHE PRATIQUE : QUELQUES CHIFFRES SUR LA SÉCURITÉ

Le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron peut être apprécié à la lumière des diverses réformes adoptées depuis 2017, mais aussi de quelques chiffres sur la sécurité (grâce aux données du ministère de l'Intérieur)

On peut d'abord observer l'évolution des homicides en France. Sur ce point, les indicateurs fluctuent d'une année sur l'autre, sans dynamique particulière. Le quinquennat d'Emmanuel Macron n'a donc accouché d'aucune évolution significative (à la hausse ou à la baisse) des homicides.

- 2017 : - 8 %
- 2018 : + 2 %
- 2019 : + 4 %
- 2020 : - 2 % (année particulière du fait de la crise sanitaire)

Les chiffres des coups et blessures volontaires peuvent également être cités, et font apparaître cette fois-ci une dynamique de croissance :

- 2017 : + 4 %
- 2018 : + 8 %
- 2019 : + 8 %
- 2020 : + 1 %

L'indicateur des violences sexuelles fait également état d'une dégradation de la situation (les chiffres sont d'ailleurs probablement sous-estimés), alors même que la lutte contre celles-ci apparaissait comme une priorité pour le Président Macron :

- 2017 : + 11 %
- 2018 : + 19 %
- 2019 : + 12 %
- 2020 : + 3 %

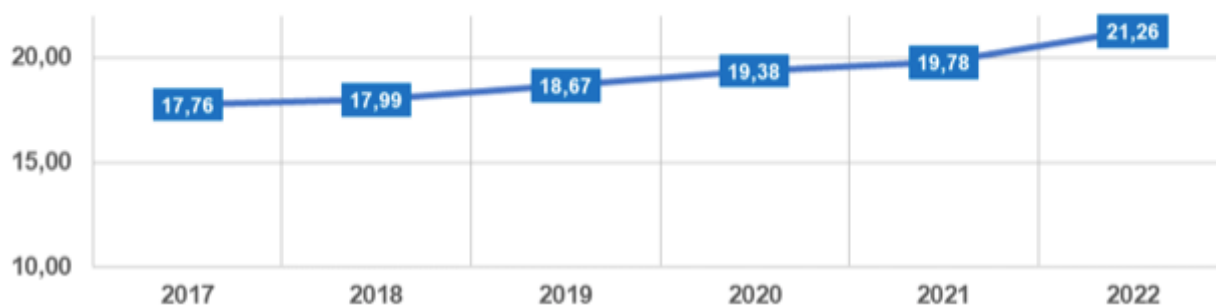
En revanche, on pourrait citer les chiffres des vols avec armes, qui, eux, sont en baisse depuis 2017 :

- 2017 : - 3 %
- 2018 : - 10 %
- 2019 : - 1 %
- 2020 : - 8 %

Précisons cependant que tous ces chiffres doivent être abordés avec beaucoup de recul. Ce sont des données partielles, parcellaires et partiales. C'est pourquoi l'action d'un Gouvernement ne saurait être réduite à ces chiffres. Il n'en reste pas moins que ceux-ci renseignent de manière la plus objective possible sur le climat sécuritaire du pays.

Finalement, le bilan du Président sur la sécurité accuse un réveil tardif même si depuis l'installation d'Emmanuel Macron à l'Élysée, les budgets du ministère de l'Intérieur ont été en hausse continue, comme le graphique ci-dessous l'illustre :

**France - Budget du ministère de l'Intérieur
milliards d'euros**



Pour autant, Emmanuel Macron termine son mandat avec l'image d'un Président ayant attendu la fin de son quinquennat pour faire preuve de conviction et passer à l'action. Plutôt que d'agir, le Président a préféré réagir, rattrapé par l'actualité et le besoin de se construire un bilan en matière sécuritaire. Ce déplacement progressif sur le terrain régalien s'est matérialisé par la nomination de Gérald Darmanin (en juillet 2020). Une personnalité forte (succédant à Christophe Castaner, qui n'aura pas marqué les esprits, si ce n'est au moment de la crise des gilets jaunes), assumant un discours ferme, symbole d'un Président qui se serait réveillé. On se souvient par exemple de la phrase « la drogue, c'est de la merde » (septembre 2020). Des mots forts, mais dont on n'est pas sûr qu'ils aient réellement inquiété les dealers. Car des mots non suivis d'actes restent des discours.

Sur cette question des discours, Emmanuel Macron en a prononcé un en janvier 2022, à l'occasion duquel il a présenté ses propositions sécuritaires, parmi lesquelles le doublement des postes de policiers d'ici 2030. De plus, voulant renforcer la lutte contre le trafic de drogue, le président de la République souhaite créer 200 brigades de gendarmerie et une force d'action républicaine pour les quartiers. De même, il veut lutter davantage contre les violences faites aux femmes en doublant le nombre d'enquêteurs et en triplant le montant des amendes pour les harcèlements de rue. Pour finir, M. Macron souhaite que toutes les peines de moins d'un an de prison par des amendes forfaitaires. Le coût total de ces mesures est estimé à 15 milliards d'euros. Des annonces intervenant en fin de mandat, rassemblant plus à un programme pour 2022, comme si le Président enjambait les cinq années passées.

Enfin, les problématiques sécuritaires dans la rue, une crise profonde dans les rangs des forces de l'ordre. Elle est multiforme, et agrège divers problèmes: des moyens matériels et humains insuffisants, une autorité se dégradant chaque jour, des zones de non-droit où les policiers sont accueillis plus qu'hostilement ou encore des relations compliquées avec la justice (dialogue des sourds entre les deux corps de métiers, du fait d'une probable méconnaissance des univers et réalités de chacun). Pour tenter de répondre à cette crise, le gouvernement Castex avait lancé en février 2021 le Beauvau de la sécurité, une consultation rassemblant des syndicats de police, des élus, magistrats et membres de la société civile, à la suite de l'affaire Michel Zecler. Au sortir de sept mois de travaux, nourris de défiance des forces de l'ordre et de polémiques, Emmanuel Macron a fait des annonces (encore) en clôture de la consultation, en septembre, parmi lesquelles: caméras piétons, plainte en ligne, simplification de la procédure pénale, généralisation des amendes forfaitaires, loi de programmation. On retrouve certaines de ses annonces dans des textes adoptés ensuite ou dans des discours prononcés postérieurement (cf infra). Mais la crise que traversent les forces de l'ordre ne saurait être résolue d'un coup de baguette magique, et le chemin est encore long.

En somme, l'action d'Emmanuel Macron en matière de justice et de sécurité peut être résumée par un terme que le Président lui-même a utilisé lors de ses vœux le 31 décembre 2021: «cavalcade». Car, en effet, une cavalcade est une chevauchée animée, désordonnée, pétaradante. Appliquée à la politique, elle devient un goût de la réforme (propre à Emmanuel Macron), au nom duquel les mesures s'enchaînent, apparaissent les unes après les autres, sans logique d'ensemble, partant dans tous les sens et touchant à tout. Et c'est exactement ce qu'il s'est passé en matière de justice et de police: une succession de textes, d'annonces, de discours, parfois conformément au programme de campagne, souvent en réaction à l'actualité et aux débats politiques. Emmanuel Macron a donné raison à Pierre Mazeaud, qui, en 2005, désignait les maux de la loi: des lois multiples, jetables; une inflation normative; des lois émotives (adoptées dès qu'un problème survient, sans vraiment en analyser les causes). _ Ce mouvement perpétuel n'a pas empêché Emmanuel Macron de passer à côté de promesses de campagne mais aussi de rester aveugle ou insensible à de multiples problématiques en matière régalienne.

CONCLUSION : LA RÉVOLUTION MACRON, RÉVOLUTION INACHEVÉE OU RÉVOLUTION EMPÊCHÉE ?

Apparue libérale la « Révolution Macron » a été pensée par Emmanuel Macron pour déverrouiller le pays tant par une modernisation de l'État-providence et du monde du travail que par un progressisme sociétal afin d'incarner une modernité européenne propre au XXI^{ème} siècle. Au terme du quinquennat, cette révolution n'a de facto pas eu lieu. De nombreuses politiques publiques et réformes n'affichent en effet pas les résultats escomptés dans plusieurs domaines (économie, sécurité, administration, santé, recherche, territoires, écologie) et ne sont de surcroît pas à la hauteur des enjeux de notre époque.

Alors que les pays anglo-saxons ont vécu leur seconde révolution conservatrice, la révolution Macron, qui s'oppose de prime abord à ces dynamiques anglo-saxonnes, avait vocation à redresser trajectoire de la France en lui permettant de pleinement entrer dans le XXI^{ème} siècle. Une société positive et déverrouillée ainsi qu'une économie modernisée orientée vers les emplois de demain et le respect de la planète avaient été pensées par Emmanuel Macron comme les atouts pour faire de la France le nouveau leader de l'Europe.

Face à de telles ambitions et de telles promesses, s'agit-il d'une révolution inachevée ou empêchée ?

S'il est impossible de dissocier le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron des crises économiques, sociales et politiques qui ont paralysé le pays durant plusieurs mois cumulés, cet échec ne peut être réduit à la conjoncture négative. Alors que le quinquennat a effectivement été marqué par des crises exogènes (crise sanitaire, guerre en Ukraine), d'autres ont été provoquées par son action politique (affaire Benalla, Gilets Jaunes, réforme des retraites). Ces différentes paralysies ont de fait plombé ses velléités réformatrices, mais ont également révélé une incapacité fondamentale à maîtriser les ressorts de la gouvernance en détruisant les corps intermédiaires, se privant ainsi d'interlocuteurs pertinents et de relais d'influence.

En fin de quinquennat, il est difficile de considérer que les capacités du pays ont significativement évolué vers une meilleure adéquation aux attendus du XXI^{ème} siècle, marqué par une transformation économique, une évolution géopolitique, un monde davantage concurrentiel avec une accélération du progrès générateur d'avantage comparatif et de nouveaux défis transnationaux.

Alors que le président Macron endosse les habits de candidat à sa propre succession, la question de sa capacité réelle à tenir le cap initialement engagé se pose. Loin d'être effective sur le plan économique ou administratif tant les verrous à l'action publique et privée restent lourds, la révolution est surtout constatée sur le plan politique, sans que l'on puisse pour autant se féliciter des évolutions dans leur ensemble. Le recours généralisé aux consultations directes (grand débat, commission tirée au sort, etc.), dont les conclusions peuvent difficilement être suivies, semble avoir participé à creuser la défiance vis-à-vis des institutions sans pour autant fournir un moyen efficace de réponse aux préoccupations des Français.

La révolution Macron n'est pas seulement inachevée, mais empêchée durablement du fait des modalités politiques tirées par ses principaux défauts : manque d'empathie, mauvaise gouvernance et mépris des corps intermédiaires. De ce quinquennat qui s'est voulu ambitieux ressort *in fine* la faible expérience politique du président Macron qui n'a pas su concrétiser son aventure présidentielle en action politique durable pour le pays.

Sous la direction de Marion PARISET, secrétaire général du Millénaire, et Clément PERRIN, secrétaire général adjoint en charge de la réflexion

Rapporteur : Matthieu HOCQUE

Contributeurs : Udo LE QUEAU, Sacha MAIRE, Jonathan BEVIS, Gabriel PIRAD

ANNEXE 1 – LES CHIFFRES-CLÉS DU QUINQUENNAT MACRON

40 576€

Le PIB par habitant français en 2019 représente 94% du PIB par habitant britannique, et 92% du PIB par habitant allemand, un écart qui se creuse continuellement depuis 2012.

8,4%

de personnes en âge de travailler sont au chômage en France. S'il a poursuivi une trajectoire baissière sous le quinquennat, notre taux de chômage demeure largement supérieur à celui de nos voisins britannique (3,7%) et allemand (3,1%).

9,2

millions de personnes vivent en France sous le seuil de pauvreté, avec d'importantes disparités territoriales.

+1,3

million de Français vivent dans un désert médical par rapport à 2017 pour atteindre 3,8 millions de Français en 2022.

+19%

de doctorants français partent à l'étranger. A l'inverse, la France a vu son nombre de doctorants étrangers diminuer de 8%, symbole de notre perte d'attractivité scientifique et intellectuelle.

-12,5%

d'élèves français en 6ème ont d'importantes difficultés en mathématiques, symbole d'une reprise en main par l'exécutif du projet éducatif alors que la France pointe à la 26e place du dernier classement PISA 2018.

10

millions de tonnes de produits sont gaspillés par an, pour un coût annuel de 16 milliards d'euros.

ANNEXE 1 – LES CHIFFRES-CLÉS DU QUINQUENNAT MACRON

+33%

du budget du ministère de la Justice pendant le quinquennat, soit la plus importante hausse budgétaire qu'a connu le ministère.

12%

des Obligations de quitter le territoire français (OQTF) prononcées sont réellement appliquées, un chiffre historiquement faible en comparaison aux derniers mandats présidentiels.

+12%

de violences sexuelles en 2019, un phénomène qui s'est amplifié avec les confinements successifs.

74%

des Français musulmans de moins de 25 ans affirment mettre l'islam avant la République.

ANNEXE 2 – TABLEAU SOURCE DES GRAPHIQUES

Croissance du PIB en % et contributions en points	2012	2017	2018	2019	2020
Consommation	0,1	1,1	0,7	1,2	-4,5
Investissement	0,1	1,0	0,7	0,9	-2,0
Solde du commerce extérieur	0,7	-0,1	0,4	-0,3	-1,1
Variation des stocks	-0,6	0,2	0,0	0,0	-0,2
Produit intérieur brut	0,3	2,3	1,9	1,8	-7,9

Lecture : en 2020, le produit intérieur brut (PIB) diminue de 7,9 % en volume. La consommation des ménages et des administrations publiques contribue à hauteur de -4,5 points à cette baisse.

Source : Insee, comptes nationaux - base 2014.

PIB courant en milliards de dollars	2012	2017	2018	2019	2020
France	2 684	2 589	2 787	2 716	2 603
Allemagne	3 527	3 674	3 962	3 861	3 806
Royaume-Uni	2 704	2 662	2 857	2 831	2 708
Italie	2 087	1 957	2 091	2 005	1 886
OCDE	48 491	50 395	50 407	53 791	52 060

Poids dans l'économie des pays de l'OCDE	2012	2017	2018	2019	2020
France	5,5%	5,1%	5,5%	5,0%	5,0%
Allemagne	7,3%	7,3%	7,9%	7,2%	7,3%
Royaume-Uni	5,6%	5,3%	5,7%	5,3%	5,2%
Italie	4,3%	3,9%	4,1%	3,7%	3,6%
OCDE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : OCDE

Inflation, indice des prix à la consommation (% annuel)	2012	2017	2018	2019	2020
France	2,0%	1,0%	1,9%	1,1%	0,5%
Allemagne	2,8%	1,6%	1,7%	1,4%	0,5%
Royaume-Uni	2,6%	2,6%	2,3%	1,7%	1,0%
Italie	3,0%	1,2%	1,1%	0,6%	-0,1%
OCDE	2,5%	1,8%	1,9%	1,7%	0,7%

Source : OCDE

PIB / habitant en dollars	2012	2017	2018	2019	2020
France	40 875	38 685	41 572	40 579	39 030
Allemagne	43 858	44 542	47 950	46 795	46 208
Royaume-Uni	42 687	40 858	43 647	43 070	41 125
Italie	35 054	32 327	34 605	33 642	31 714
OCDE	37 175	37 407	39 370	39 553	38 178

Source : OCDE

Taux de chômage	2012	2017	2018	2019	2020
France	9,4%	9,4%	9,0%	8,4%	8,0%
Allemagne	5,4%	3,8%	3,4%	3,1%	3,8%
Royaume-Uni	7,9%	4,3%	4,0%	3,7%	4,7%
Italie	10,7%	11,2%	10,6%	10,0%	9,2%
OCDE	8,0%	5,9%	5,5%	5,4%	7,3%

Source : OCDE

ANNEXE 2 – TABLEAU SOURCE DES GRAPHIQUES

Personnes dans le halo autour du chômage (en millier)	2012	2017	2018	2019	2020
15-24 ans	450	433	409	438	530
25-49 ans	826	1 001	1 012	991	1 171
50 ans ou plus	299	429	455	456	532
Total	1 575	1 863	1 876	1 885	2 233

Population en âge de travailler (en milliers)	2012	2017	2018	2019	2020
15-24 ans	7 908	7 851	7 867	7 951	8 013
25-49 ans	21 377	20 994	20 935	20 833	20 714
50 ans ou plus	12 650	12 833	12 851	12 906	12 942
Total	41 936	41 678	41 653	41 690	41 670

Personnes dans le halo autour du chômage (en %)	2012	2017	2018	2019	2020
15-24 ans	5,7%	5,5%	5,2%	5,5%	6,6%
25-49 ans	3,9%	4,8%	4,8%	4,8%	5,7%
50 ans ou plus	2,4%	3,3%	3,5%	3,5%	4,1%
Ensemble de la population	3,8%	4,5%	4,5%	4,5%	5,4%

Source : INSEE

Montant des fraudes sociales - en M€	2012	2015	2017	2018	2019
Famille - préjudices subis fraudes	125	250	290	310	320
Maladie - préjudices subis et évités fraudes et fautes	150	235	260	275	290
Vieillesse - préjudices subis et évités fraudes et fautes	50	100	105	145	155
Pôle emploi - préjudices subis et évités fraudes	75	170	180	200	205

Source : Cour des comptes, d'après les informations transmises par la CAF, CNAI, CNAV et Pôle emploi

Salaire minimum : coût horaire du travail	Etats-Unis	Espagne	Royaume-Uni	France 2020	Allemagne	France 2017
Salaire minimum brut - €	6,5	6,1	9,25	10,1	9,25	10,1
Cotisations sociales employeur - €	0,75	1,8	0,55	0,3	1,75	4,15
Total	7,25	7,90	9,80	10,40	11,00	14,25

Source : MTE, CGDD / SDES, RPLS

Stocks d'investissements en Afrique en milliards de dollars	2014	2018
Allemagne	11	14
Italie	19	29
Etats-Unis	69	48
Royaume-Uni	67	49
France	60	53
Pays-Bas	59	79
Chine	58	87

Source : Banque Mondiale

Budget du ministère de l'Intérieur	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budget en milliards d'euros	17,76	17,99	18,67	19,38	19,78	21,26

Source : Lois de Finances



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSINGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



Mentions légales : L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.