



[pactecivique44@gmx.fr](mailto:pactecivique44@gmx.fr)



**Contribution du Comité de pilotage du  
Collectif 44 du Pacte Civique  
Yolande BROSSARD et Patrick LASSUS**

## **Notre Dame des Landes, et après... ?**

**Cette contribution du Comité de pilotage du Collectif 44 du Pacte-civique est intégrée au rapport 2018 de l'Observatoire Citoyen de la Qualité démocratique**

## **Préambule**

### **Présentation du Pacte Civique**

Créé en 2011, le Pacte Civique [www.pactecivique.org](http://www.pactecivique.org) invite chacun à transformer ses comportements individuels pour que la société devienne vivable pour tous, en transformant non seulement la vie politique, mais aussi les modes de fonctionnement des organisations qui la composent. Face à une défiance généralisée, le Pacte civique, collectif trans-politique (mais non a-politique), tente d'influencer l'évolution de la société dans tous ses aspects, en promouvant le dialogue, en particulier entre "le monde politique et institutionnel" et "la société civile".

Quatre valeurs-clés sont au centre de la réflexion et de l'action du Pacte Civique : la créativité, la sobriété, la justice, et la fraternité. La fraternité, volet oublié de notre devise républicaine et fondement du rapport à l'autre, et la sobriété, base d'une relation responsable avec la nature et d'un mode de développement durable faisant sa place à chacun, sont particulièrement mises à l'honneur.

Le Pacte Civique tient à apporter sa contribution sur quelques sujets incontournables :

I- Le défi écologique

II- L'Europe, notre avenir

III- La question migratoire

IV- La lutte contre le chômage de masse

V- Une économie au service de la société

VI- Relever le défi démocratique.

De fait, la notion de citoyenneté reliant l'ensemble de ces sujets mérite d'être soulignée, car elle fonde les relations entre l'individu et la collectivité en démocratie. Elle encourage chaque personne à privilégier l'intérêt général, à faire valoir ses droits, mais aussi à assumer ses devoirs, à mettre ses capacités au service de la collectivité et à participer à la vie démocratique.

Les travaux s'effectuent via des ateliers thématiques : l'Emploi, la Fraternité, la Sobriété, l'Europe, la Démocratie impliquant les adhérents selon leurs possibilités, localement ou au niveau national.

Chaque année un rapport de l'OCQD (Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique) est publié. Il évalue la qualité démocratique des décisions prises par les élus tant au plan national que des territoires. Le sommaire du rapport 2018 inclut, par exemple : le bilan des 18 premiers mois du quinquennat et l'observation de la démarche "Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée".

Il inclut également "**Notre Dame des Landes, et après... ?**", le document réalisé par le comité de pilotage du Collectif 44 du Pacte Civique au cours de l'année 2018.



# **Notre Dame des Landes, et après... ?**

**Contribution au rapport 2018 de l'Atelier  
« Démocratie-OCQD » élaboré par le Collectif  
nantais du Pacte-civique**

**Document validé par la Coordination générale du  
Pacte civique le 16 janvier 2019**



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

**Extrait du rapport 2018 de l'Atelier Démocratie-  
Observatoire citoyen de la qualité démocratique  
intitulé « De la crise sociale et environnementale...  
au Pacte civique »**

**Le rapport 2018 est composé, en outre, des parties  
suivantes :**

- Bilan des 18 premiers mois du quinquennat :**
  - > sous le prisme du budget de la nation (état et sécurité sociale) pour 2019.**
  - > les politiques de mobilité**
  - > la politique énergétique**
  - > les politiques agricole et alimentaire au service d'une alimentation saine et durable**
  
- Observation de la démarche « territoires zéro chômeur de longue durée » : une aventure citoyenne et démocratique...qui continue !**
  
- La Défiance-inversée**



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

## Sommaire

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>I. La réaffectation des terres de la Zad : un enjeu majeur</li><li>II. Les solutions à trouver pour une extension de l'aéroport de Nantes-Atlantique</li><li>III. L'évolution souhaitable du transport aérien</li><li>IV. Le scrutin comme outil démocratique ?</li></ul> |
|---|

## Introduction

---

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

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

---

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

**Que représentent exactement les terres de la Zad ?** Sanctuarisé en raison du projet de transfert d'aéroport, le bocage de NDDL a échappé aux remembrements destructeurs de 500 000 ha de haies et de bosquets depuis 1980. C'est l'un des bocages les plus riches et denses d'Europe. L'ex-zone d'aménagement différé (zad) abrite 146 espèces protégées. Le bocage est occupé par 40 exploitations agricoles dotées d'un bail précaire : toutes ont leur siège et leurs stabulations à l'extérieur du périmètre, à l'exception de cinq. Les terres limoneuses se prêtent à la polyculture élevage, modèle agricole dominant sur la zone. Les 2/3 de la surface

sont des prairies humides ou artificielles exploitées en pâturages ou en fauche. Le tiers restant est constitué de parcelles de maïs ou de céréales, de taille plus importante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Evacuations ciblées :

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

### Dialogue et concessions :

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

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

## **En septembre, quelle était la situation ?**

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

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

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

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

### **Le Département a repris la main...**

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

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

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

#### ***Appréciation de la qualité démocratique :***

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

#### **→ Drapeau jaune**



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

→ **Drapeau vert**



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

→ **Drapeau vert**



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

→ **Drapeau orange**



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

→ **Drapeau orange**



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

→ **Drapeau vert**



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

→ **Drapeau orange**



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

→ **Drapeau rouge**



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

---

### A la faveur de ce questionnaire, plusieurs constats :

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

### Quelles solutions en regard des priorités ?

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

### Qui est impliqué ?

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

### Quelles priorités ?

- L'agrandissement de Nantes-Atlantique et l'allongement de la piste supposent l'achat de terrains.
- Les nuisances sonores : le maire de Saint-Aignan redéfinit le nouvel avenir de sa commune à travers la délocalisation des écoles qui se trouvent sous le couloir aérien, ainsi que

la délocalisation du bourg de Saint-Aignan. Nantes-Métropole estime que l'allongement de la piste d'atterrissage permettrait le survol de la ville de Nantes à une plus grande altitude, ce qui serait moins bruyant, en particulier lorsque les avions se succèdent toutes les 5 minutes à certains moments de la journée.

- L'interdiction des vols de nuit: elle va en théorie de 23 :00 à 6 :00 H pour les avions les plus bruyants. Le conseil municipal demande une tarification plus dissuasive pour les avions les plus bruyants.

### **Quelle était la situation en septembre 2018 ?**

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

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

### Les aménagements futurs

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

Ce calendrier prévoit le classement en catégorie A de Nantes-Atlantique (aéroports utilisables de nuit) ainsi que la saisie de la Commission Nationale du Débat Public (septembre 2018), l'organisation d'une concertation publique (novembre), l'engagement du dossier d'enquête

préalable à la DUP (fin 2019), la réalisation des travaux urgents en 2019-2020, le lancement des premiers travaux par le nouveau concessionnaire en 2022 et l'achèvement des travaux de réaménagement à long terme en 2025. Le maire de Saint Aignan a déjà déclaré qu'il s'opposerait à un allongement de la piste de 800 m vers le sud et a rencontré le ministre des transports sur ce sujet.

#### Les nuisances sonores

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

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

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

#### **Et maintenant, où en est-on ?**

L'aéroport de Nantes-Atlantique a finalement bien été classé en 'catégorie A', au même titre que Roissy, Orly, Nice, Toulouse ou Bordeaux. Mais l'augmentation du trafic est répartie depuis le 30 octobre : la compagnie 'Aigle Azur' a lancé 12 vols hebdomadaires entre Nantes et Lyon, un projet de vol direct Nantes-New-York est actuellement en négociation et Volotea met en place deux vols directs hebdomadaires Nantes-Tanger. Transavia ouvre une nouvelle ligne pour Tunis et EasyJet s'apprête à renforcer considérablement sa desserte en France et à l'étranger. Tout cela aura pour conséquence une augmentation du taux de CO2 et parallèlement on assiste à un survol intensifié de la ville de Nantes avec une fréquence à certaines heures atteignant un vol toutes les deux minutes. Enfin, les 'survolés' des communes périphériques se mobilisent pour qu'un déménagement de Nantes-Atlantique soit réétudiée et font appel aux services d'un avocat parisien (qui est déjà intervenu pour les riverains d'Orly et de Roissy). Dans le même temps, des personnalités actives sur la lutte contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes se déclarent, contre un nouveau projet de transfert de Nantes-Atlantique.

#### *Appréciation de la qualité démocratique :*

**- Comment sera défini et arrêté le projet d'extension ? Qui décidera in fine ? Avec qui ? Quelles consultations ?** La critique faite au Gouvernement,

notamment par la présidente de Région, est qu'il n'a pas pris conscience de l'urgence à réaménager Nantes-Atlantique, malgré l'explosion du trafic.

#### **→ Drapeau rouge**



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

#### **→ Drapeau rouge**



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

#### **→ Drapeau rouge**



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

#### **→ Drapeau rouge**



### **III - L'évolution souhaitable du transport aérien**

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

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

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

*Le secteur aéronautique représente aujourd'hui 3,5% du PIB mondial, 62,7 millions d'emplois directs et indirects, et il devrait atteindre 1 milliard de milliards \$ en 2026. Selon les experts, le secteur du transport aérien civil profite avant tout du dynamisme économique*

*et démographique des pays en voie de développement, où les classes moyennes sont de plus en plus nombreuses. Elles représenteront 62% de la population mondiale en 2032 contre 32% en 2013 (estimations Airbus). De fait, la proportion des habitants susceptibles d'utiliser ce type de transport deviendra de plus en plus importante<sup>1</sup>.*

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

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

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

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

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

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

« *Quant à la question du réchauffement climatique, elle est passée en arrière-plan : on abandonne le projet de NDDL mais on agrandit les deux aéroports existants, Nantes-Atlantique et Rennes Saint-Jacques, pour 'accompagner la hausse du trafic aérien'. La*

<sup>1</sup> Revue Capital, n° du 20 juin 2017

*France s'est engagée à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050, mais 'en même temps' le trafic aérien n'en finit pas d'augmenter. Quand Edouard Philippe annonce que le gouvernement va 'accompagner' la hausse du trafic aérien, il affiche un prisme idéologique diamétralement opposé, non pas écologiste mais productiviste. »<sup>2</sup>*

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Revue Télérama, n° du 31 janvier 2018

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

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

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

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

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

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

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

**Le transport aérien bénéficie d'avantages fiscaux.** En vertu de la Convention de Chicago signée par certains États en 1944, les vols internationaux échappent à toute taxe sur le carburant. Le kérosène est le seul carburant d'origine fossile dont la consommation ne supporte aucune taxe : pas de TVA, ni de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques. De surcroît, les billets d'avion sont assujettis à un taux réduit de TVA (10 % sur les voyages domestiques) quand ils n'en sont pas complètement exemptés (billets

<sup>3</sup> site [www.decrypterlenergie.org](http://www.decrypterlenergie.org) de l'Association négaWatt, regroupant des professionnels de l'énergie et des citoyens, article paru le 18 novembre 2015, modifié le 8 janvier 2016 « Doit-on encourager le transport aérien ?

internationaux). Plus largement, le manque à gagner annuel pour l'État français, lié aux niches fiscales accordées au secteur aérien, est évalué entre 1,2 et 1,42 milliards d'euros par an. Pour les vols intérieurs, à raison de 30 millions de passagers annuels, cela représente un cadeau de 40 euros par voyage. Enfin, le transport aérien est, de fait, exclu du périmètre de la taxe carbone française mise en œuvre depuis 2014 sous la forme d'une composante carbone intégrée aux taxes énergétiques. Cela représente un autre manque à gagner pour l'État et une nouvelle aide apportée au secteur aérien.

Sur ce sujet, malgré de nombreuses pressions (pétitions citoyennes, débats à l'assemblée), la prolongation de la suppression de la taxe carbone sur les vols internationaux est maintenue par l'Union Européenne jusqu'en 2020, date à laquelle le système GMBM [Bourse d'échange du marché carbone] sera mis en œuvre au niveau mondial.

À cette législation fiscale favorable s'ajoute en France une dépense publique de 10 milliards d'euros **en subventions directes** aux aéroports et lignes aériennes, entre l'an 2000 et l'été 2013. Les subventions sont de trois types : i) aides de l'État en faveur des investissements dans les infrastructures aéroportuaires, ii) aides des collectivités au fonctionnement des aéroports régionaux, ii) aides de l'État et des collectivités pour favoriser l'arrivée de compagnies aériennes.

Enfin, certaines aides visent à assurer la « continuité territoriale pour soutenir le transport aérien à destination des régions et territoires d'outre-mer. Les aéroports de province, désormais décentralisés pour la plupart (contrairement à Nantes qui reste sous la responsabilité de l'Etat), bénéficient presque tous de subventions d'investissement, qui, s'ajoutant à d'autres contributions, couvrent parfois la quasi-totalité des dépenses aéroportuaires. Cette législation, très favorable au transport aérien, fausse son prix pour l'utilisateur et défavorise ses concurrents, en particulier l'usage du train dont l'impact sur l'environnement est plus faible. S'il était facturé à son véritable coût, sans subvention et en intégrant les impacts environnementaux générés, ce type de déplacement reviendrait à un usage plus exceptionnel, quand aucune autre solution n'est envisageable. A quand la révision de la législation en la matière ?

**■ Sommes-nous prêts à modifier nos comportements individuels pour sauver notre planète? Sommes-nous prêts à agir collectivement pour voir évoluer les choix politiques ? La valeur « sobriété » mise en avant dans le Pacte Civique est ici interrogée.**

En effet, le colloque du Pacte civique organisé le 20 janvier 2018 à Paris pour le lancement de sa phase 3, a été l'occasion de rappeler que « *Si le progrès social ne peut se définir que par l'augmentation des ressources, dans une période de croissance moindre, voire nulle, le partage est nécessaire ; les valeurs de sobriété, de partage sont incontournables. « On n'est pas vraiment préparé à cela, nous avons tous des désirs illimités ... »*, alors que les ressources de notre planète sont, par définition, limitées.

*Appréciation de la qualité démocratique :*

**D'un point de vue écologique**, dans le cadre des accords de la COP 21, le Gouvernement s'est engagé à limiter les GES. Or, l'évolution du développement du trafic aérien (au-delà de Nantes-Atlantique) reste relativement élevée en lien direct avec la croissance économique. Les conséquences directes de l'augmentation du transport aérien, et des alternatives réalistes notamment en termes de limitation des GES, ne font, à notre

connaissance, l'objet d'aucune étude émanant du Gouvernement. Certes, la tenue des Assises nationales du transport aérien modère quelque peu cette position. Par ailleurs, nous insistons sur le fait que la fiscalité, très avantageuse pour le coût du transport aérien, soit réexaminée.

### → Drapeau orange



**D'un point de vue citoyen et démocratique relatif au processus de mise en action des Assises du Transport Aérien :** peu d'informations concernant les participants, l'impact des débats sur la décision finale. Plus globalement la participation citoyenne aux débats est interrogée. Le maire de Saint Aignan, par exemple a le sentiment que « *la DGAC travaille seule, dans son coin* » On voit à travers cet exemple que les modalités de fonctionnement des institutions doivent encore évoluer.

### → Drapeau rouge



## IV - Le scrutin comme outil démocratique ?

---

Après l'abandon du projet de NDDL, de nombreuses personnalités ont évoqué un « *déni de démocratie* », sans que ce terme ne soit explicité. Et leurs commentaires sont sur le mode de l'invective plus que sur l'argumentation résultant d'un raisonnement réfléchi. Il n'en reste pas moins qu'un sentiment d'amertume s'est développé de façon durable chez bon nombre de riverains de l'actuel aéroport de Nantes-Atlantique. Selon Jean-Yves Cochais, ancien directeur général de la mairie de Rezé: « [dans la décision d'abandon du projet de transfert à NDDL] *l'impuissance de l'Etat a été révélée en pleine lumière. Peu importe que la nouvelle réjouisse ou attriste, elle conduit en tout cas à une réévaluation d'un certain nombre de principes qui balisaient la vie démocratique : la force du vote, le fait majoritaire, la délégation de pouvoirs des élus, la représentativité des institutions publiques, le rapport entre le local et le national. [...]* Deux grandes idées vont être enterrées : le rêve du Grand Ouest et la possibilité même d'un véritable aménagement du territoire. Resteront alors les deux conclusions des riverains de l'aéroport : « *Notre vote a été ignoré : c'est la fin de la crédibilité des consultations locales* » et « *nous avons perdu parce que nous sommes restés légalistes* »<sup>4</sup>. Pour rappel, nous avons mis en annexe de ce document le calendrier du projet NDDL (ANNEXE 3) ainsi que le calendrier (ANNEXE 4) du processus démocratique (source : <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes>) et les positions défendues lors du débat public de 2003 (ANNEXE 5).

### Plusieurs points nous semblent devoir être éclaircis :

1. En termes « d'outils démocratiques » il est nécessaire de distinguer le scrutin consultatif du scrutin décisionnel (comme pour une élection).

---

<sup>4</sup> Extrait de 'Place Publique' n° 66, Printemps 2018

Le vote de juin 2016 sur NDLL a été présenté par le gouvernement de l'époque et par les médias comme un référendum, et donc avec une valeur non seulement symbolique mais décisionnelle (oui ou non). Pour le pouvoir exécutif, il s'agissait de trancher. Au vu du résultat de la consultation (55% pour le 'Oui' à l'aéroport NDDL, avec un taux de participation de 51%) l'expression utilisée par le Premier ministre d'alors, Bernard Cazeneuve, a bien été : « La démocratie a tranché ».

Dès son élection, le nouveau président de la République a fait du « en même temps » à propos du dossier NDDL : « Je pense que le résultat du vote doit être respecté : l'aéroport doit se faire. Par contre, je veux tout faire pour apaiser les tensions. J'ai donc demandé à trois médiateurs d'évaluer toutes les options possibles et de me rendre un rapport impartial et neutre dans six mois pour enfin trancher ce dossier. On prend toujours les meilleures décisions en acceptant le débat démocratique, mais instruit et informé de manière indépendante. Il faudrait des éléments forts pour que je change d'avis ». Dès l'automne 2017, le vote de juin 2016 a été présenté par l'exécutif, comme une simple consultation, compte tenu de la décision qu'il avait à prendre, et donc de la réversibilité devenue possible de l'exécutif. Comme le dit Florent Guénard, spécialiste de philosophie politique et morale et maître de conférence à l'Université de Nantes : « la démocratie ne peut se réduire à un vote de temps à autre ». Une forme de confusion règne donc sur le but de la manœuvre dite de « consultation ». Cette confusion ne facilite pas le dialogue, ni la démocratie.

Par ailleurs, chacun sait qu'est actuellement en débat l'idée que le système actuel de scrutin décisionnel appliqué aux votes nationaux conduit à une assemblée non complètement représentative en raison du mode de scrutin du vote uninominal à deux tours. Différentes propositions de scrutin proportionnel sont avancées pour que l'assemblée soit plus représentative de tous les courants d'expression. D'autres solutions sont possibles, avec un système de pondération, pour éviter tout biais dans l'expression politique.

## 2. Pour la consultation de NDDL, pourquoi seule la Loire Atlantique a-t-elle été consultée ?

Quel était le périmètre géographique adéquat ? Et en quoi la démocratie est mieux respectée en choisissant ce périmètre plutôt qu'un autre ? Concernant le choix du périmètre du référendum, le choix avait été fait de prendre celui de l'enquête publique (2006), à savoir la Loire-Atlantique. Les autres options auraient été soit d'y associer les départements limitrophes de l'aéroport actuel (Nantes-Atlantique) et du projet d'aéroport NDLL (Vendée, Ile et Vilaine et Morbihan), soit les deux régions Pays de la Loire et Bretagne. Dans les deux cas, le gouvernement de l'époque a considéré que le risque était celui d'une faible participation.

## 3. Le vote suffit-il à assurer une légitimité démocratique ?

Lors des journées du « Vivre Ensemble » à Rennes (janvier 2018), un des thèmes de débat était : **'De Notre-Dame-des-Landes à la loi Travail en passant par l'écotaxe, le vote ne suffit plus à assurer la totale légitimité démocratique d'une décision politique. Pourquoi ?'** Plusieurs personnalités se sont exprimées sur ce sujet : Philippe Martinez (CGT), Dominique Reynié (Professeur à Sciences Politiques), Bruno Retailleau (Sénateur LR) et Eric Coquerel (député la France Insoumise). Pour D. Reynié, il y a un danger à 'remettre en cause la légitimité d'un scrutin et le vote doit être conservé. E. Coquerel voit, lui, dans le cadre d'une VIème République, la possibilité d'instituer des consultations et même de révoquer un

élu si la contestation est trop vive. Du côté de la CGT, P. Martinez conserve le vote mais ‘avec du dialogue et un besoin de concertation’ Il privilégie le débat (= lutter, se quereller, discuter...). Enfin, selon B Retailleau *‘La démocratie est peut-être imparfaite, mais l’absence de démocratie est pire’*<sup>5</sup>. Dans une interview (janvier 2018, Ouest-France en ligne), Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, s’était exprimé sur la proposition : « le vote ne suffit plus à assurer une légitimité démocratique ». En substance : ‘*Que ce soit le 49-3 ou les ordonnances il faut s’intéresser au contenu plus qu’à la forme car quoi qu’on en pense ces dispositions sont légales et constitutionnelles. J’ai des désaccords avec le fond (exemple les salariés des petites entreprises qui vont être désavantagés) mais je ne considère pas qu’il y a eu absence de débats. Si on prend le cas récent de NDDL est-ce que la légitimité démocratique est toujours respectée ? La conception qui consiste à dire « démocratie = vote » est complètement minimaliste. Comme l’a déjà évoqué Pierre Rosanvallon il faut que la démocratie s’exprime non seulement à travers les corps intermédiaires mais aussi avec la capacité à régulièrement rendre compte au citoyen des actions menées. Les mouvements populistes sont anti corps intermédiaires. Il faut lutter contre cela. Une démocratie sans corps intermédiaires (notamment sans organisations syndicales) virerait très vite à l’autoritarisme ou pire. Ce n’est pas un problème de ne pas être toujours d’accord (exemple politique des migrants) mais il faut pouvoir le dire et savoir s’écouter. Les ordonnances et le 49-3 ont-ils été vécus comme une agression ? Oui parce qu’il n’y a pas eu assez d’échanges. Le compromis ne s’exprime pas seulement à l’assemblée’.*

#### 4. Où se place aujourd’hui le ‘débat démocratique’ ?

Difficile de trouver la place de la démocratie entre deux camps opposés, « intégrateurs » et « ultras », entre des positions idéologiques irréconciliables. Comment rester dans la démocratie dans un contexte où certains « refusent toute discussion » ? A la suite du politologue Christophe Traïni, on peut également s’interroger sur la place grandissante de l’affect dans la démocratie participative : « *L’isoloir veut faire prendre conscience aux citoyens que leur décision doit venir de leur ‘for intérieur’.* Pourtant, les décennies ont passé depuis l’institutionnalisation de ce système et on assiste à une forme de banalisation, de diminution de l’intérêt suscité par ce type de dispositif. Les politiques participatives mises en œuvre ici ou là visent à mieux associer les citoyens à la vie politique » L’auteur cite les réunions mensuelles « Parlons-en » de Grenoble ou les assemblées des « Indignés » espagnols. En résumé : « *La démocratie participative invite à l’engagement des corps et des cœurs* ». Selon Florent Guénard, : « *Face à des régimes où la politique envahissait toutes les sphères du social, on s’est efforcé de réduire la démocratie à son minimum : la liberté individuelle et l’élection [...] Quel avenir pour la démocratie représentative ? Comment favoriser le débat démocratique, qui semble s’épuiser ? Internet peut-il en être un outil ? D’autres réflexions, venues des Etats-Unis, cherchent à justifier la démocratie non pas en soutenant qu’elle est le régime le plus juste ou le plus légitime, mais par l’efficacité : elle peut apparaître comme le régime qui prend les meilleures décisions. La délibération collective est plus apte à prendre les bonnes décisions que le savoir de l’expert. Une réflexion intéressante à l’heure où le pouvoir de la haute administration semble dominer en France [...] On s’intéresse beaucoup, au sein des sciences sociales ou au sein de la théorie politique, à l’articulation entre démocratie et mouvement social. L’idée sous-jacente est que l’élection ne peut pas être le seul gage démocratique, que la légitimité qu’elle confère n’autorise pas tout et que l’idée démocratique est plus riche que la seule désignation des gouvernants. On rejoint l’idée que la définition minimale de la démocratie ne peut pas suffire* ».

---

<sup>5</sup> Article Ouest France 20 Janvier 2018

## 5. Le rôle des media

Le député Alexis Corbières a affirmé sur RTL que « *les journalistes n'ont pas du tout accès à ce qui se passe* » (au moment de l'évacuation de la Zad en avril 2018). On peut se poser la question d'une part de la portée de la parole d'un député de la Nation sur une radio nationale et d'autre part du rôle des journalistes, de la presse, dans ce dossier, et plus largement leur rôle en démocratie.

### **Méthodes et outils du débat public**

Un exemple : la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) : C'est une autorité administrative indépendante, présidée par Chantal Jouanno, dont la mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision : « Vous donner la parole et la faire entendre ». Depuis plus de 10 ans, la CNDP multiplie les actions pour que l'avis et les arguments des citoyens soient entendus et relayés. La CNDP donne la parole sur les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants. Cette prise de parole se fait soit dans le cadre d'un débat public organisé par ses soins et pour lequel elle nomme une commission particulière, soit dans le cadre d'une concertation pour laquelle elle nomme un garant. Divers équipements peuvent donner lieu à une saisine de la CNDP : création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'installations nucléaires, d'aéroports, de gazoducs, de barrages hydroélectriques, d'équipements industriels, sportifs, culturels, scientifiques ou touristiques. La CNDP peut aussi être saisie sur des questions plus larges d'intérêt national : nanotechnologies, politique des transports, gestion des déchets, politique énergétique, etc. Quelques exemples de débats et concertations en cours : Projet CIGEO (Centre industriel de stockage géologique) de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne ; Projet de Port Seine Métropole Ouest (PSMO) ; Projet de Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN)....

#### *Appréciation de la Qualité démocratique :*

- **La (non) prise de décision** – Lorsque le gouvernement actuel prend la décision d'abandonner le projet de Notre Dame des Landes, il est souligné que « *enfin, une décision est prise* ».

#### **→ Drapeau vert**



Toutefois, si l'on relit toute l'histoire, il apparaît que : soit des décisions n'ont pas été prises, soit elles l'ont été, mais n'ont pas été mises en œuvre. Plus que d'une « crise du politique » ou de « la démocratie », il nous semble intéressant de mentionner cette problématique de la décision comme explication centrale du « cas Notre Dame des Landes ». Derrière cette absence de prise de décision et/ou de non mise en œuvre des décisions, c'est la responsabilité même des gouvernants qui est ici interrogée.

#### **→ Drapeau rouge**



- **Le scrutin comme « dernière solution »** Dans ce contexte de d'aterrage, le scrutin organisé en Loire Atlantique a été présenté comme une « consultation » devant éclairer la décision à prendre... qui n'a pas été prise. Le résultat a été interprété comme un scrutin décisionnel, non suivi d'effet. De plus, on peut s'interroger sur la justification du périmètre retenu.

### → Drapeau rouge



- **L'éthique du débat et la place des émotions dans la démocratie participative.** Depuis l'abandon du projet, la préfecture a été critiquée car « elle discute avec les zadistes ». Comment peut-on à la fois en appeler au respect de la démocratie et rejeter le dialogue ? Il nous semble que le dialogue maintenu et même encouragé est à porter au crédit du représentant de l'Etat. Après la décision, des solutions doivent être trouvées, et donc dans le dialogue.

### → Drapeau jaune



**Le rôle des médias** Nous notons une grande différence dans le traitement de ce dossier NDDL entre la presse nationale, plutôt portée sur des analyses et déconnectée du terrain, et la presse régionale, portée sur le vécu, voire le pathos, sans mise en perspective. Ce n'est pas satisfaisant au regard du rôle éminent de l'information en démocratie. Il nous semble que tout n'est pas mis en œuvre pour permettre aux citoyens de se forger une opinion éclairée.

### → Drapeau orange



## ANNEXES

---

### ANNEXE 1 : Historique de la « Zad »

Le 5 août 2007 le premier squat est ouvert à NDDL. C'est le début d'une occupation des 1600 ha de la 'Zone d'Aménagement de l'Aéroport'. L'occupation prendra de l'ampleur en août 2009 à l'issue du Camp action-climat organisé dans un champ entre deux futures pistes de l'aéroport. Ces 'nouveaux habitants' s'opposent à l'aéroport mais surtout à ce qu'ils appellent 'la société capitaliste', libérale et consumériste. En 2012 l'opération « César » démarre, intervention massive des forces de l'ordre pour évacuer la ZAD. Après des affrontements quotidiens, la situation s'embourbe. En novembre 2012, des milliers d'opposants réoccupent la ZAD. Peu après, JM Ayrault, ancien Maire de Nantes et Président de la Métropole Nantaise, alors Premier Ministre, stoppe tout pour apaiser, et crée la commission du dialogue. En avril 2013 les gendarmes quittent la ZAD. La route RD281 est annexée par les zadistes et interdite d'accès, même aux habitants du secteur. NDDL devient un symbole national qui inspire d'autres mini-Zad. Entre les différentes populations de zadistes (paysans, néo-ruraux, écolos, étudiants, diplômés, marginaux, rebelles, altermondialistes, anarchistes, radicaux français et étrangers) naissent des désaccords stratégiques sur la façon de lutter, ce qui crée des tensions sporadiques. En février 2014, à Nantes, après le défilé des 40 tracteurs et des

militants anti-NDDL pacifistes, la ville est saccagée par les opposants radicaux. Les attentats terroristes de novembre 2015 à Paris vont annuler le programme d'une intervention initialement prévue pour janvier 2016. La victoire du 'oui' au transfert, lors de la consultation des électeurs de Loire Atlantique en juin 2016, donne espoir aux élus et militants pro-aéroport. Ils exigent l'évacuation « immédiate » de la ZAD, mais François Hollande ne bougera pas avant les présidentielles. En janvier 2018, Emmanuel Macron abandonne NDDL et le premier ministre impose de libérer la route des chicanes. Signe de bonne volonté, les opposants à l'aéroport, qui ont gagné une lutte de 50 ans, nettoient la route, devant des zadistes furieux de devoir céder. Le gouvernement fixe un délai de deux mois aux occupants pour régulariser leur situation en déclarant un projet agricole, mais il refuse toute régularisation collective. Le début des interventions aura lieu le dimanche 8 avril avec le blocage par les gendarmes des accès à la route des chicanes.

## ANNEXE 2 : Le système –GMBM

Le 'Global Market based mesure' porte uniquement sur les vols internationaux exploités par les compagnies aériennes des Etats adhérents. Les émissions des vols intérieurs ne sont pas comptabilisées dans ce mécanisme. "Environ 80% des émissions seront couvertes par ce mécanisme entre 2021 et 2035", a souligné Violeta Bulc, commissaire européenne au Transport. De plus, a-t-elle assuré, une clause prévoit si nécessaire "l'amélioration de ce GMBM, en conformité avec les objectifs de l'accord de Paris".

**La première phase**, sur une base volontaire, va démarrer en 2021 par une étape pilote qui, après une évaluation l'année suivante, sera mise en application avec une mesure mondiale basée sur le marché GMBM, un système qui se traduira par l'achat par les compagnies aériennes de crédits carbone auprès d'autres secteurs économiques sur une bourse d'échanges. **À partir de 2027**, ce mécanisme sera obligatoire pour tous les pays à l'exception des plus pauvres, les micro-Etats ou ceux qui pèsent pour moins de 0,5% du trafic mondial de passagers. Soixante-quatre pays ont d'ores et déjà confirmé leur participation volontaire à la première phase, dont tous les pays européens, les Etats-Unis, la Chine, le Canada ou le Japon.

Si par consensus l'OACI a entériné cet accord, certains pays ont émis de sérieuses réserves, dès le début des négociations, en septembre 2016, dont l'Inde et la Russie, et dans une moindre mesure la Chine. La Russie a parlé d'un "objectif irréaliste" et a régulièrement insisté sur le fait que, bien au contraire, les émissions de GES du secteur aérien allaient augmenter. Egalement, la délégation russe a prévenu "La Russie n'est pas encore en position de manifester sa participation", en déposant des réserves.

## ANNEXE 3 : Calendrier du débat public (2003) et enquête publique (2006+) sur le projet NDDL

(source : <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes>).

- 17 janvier 2001 : saisine de la CNDP par l'Union française contre les nuisances des aéronefs
- 9 juillet 2001 : décision d'organiser un débat public, nomination du président de la commission particulière du débat public (CPDP) et nomination des membres de la CPDP
- 7 novembre 2002 : validation du calendrier du débat, des modalités d'organisation du débat, du dossier du maître d'ouvrage et de sa synthèse
- 15 décembre 2002 au 28 mai 2003 : débat public

- 8 janvier 2003 : décision de répondre favorablement à la demande d'expertise complémentaire
- 5 mars 2003 : décision de prolonger le débat
- 30 juin 2003 : publication du compte rendu
- 15 juillet 2003 : publication du bilan
- 11 octobre 2003 : publication de la décision du maître d'ouvrage
- 18 octobre 2006 au 30 novembre 2006 : enquête publique sur les contours définitifs du projet
- 10 février 2008 : publication au Journal Officiel du décret d'utilité publique relatif à la réalisation du projet
- 29 décembre 2010 : décret approuvant la concession du futur aéroport Notre-Dame-des-Landes et des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir au profit de la société « Aéroports du Grand Ouest » (Vinci Airports, Chambre de Commerce et d'Industrie de Nantes, Entreprise des Travaux Publics de l'Ouest (ETPO))
- 5 avril 2012 : création par décret d'un comité de suivi stratégique de la concession
- 13 juillet 2012 : le Conseil d'Etat valide le décret de concession du 29 décembre 2010 et rejette les recours dirigés à son encontre
- 21 juin 2012 au 31 juillet 2012 : deux enquêtes publiques dites « Loi sur l'eau »
- 21 juin 2012 au 7 août 2012 : deux enquêtes publiques parcellaires et une enquête publique sur le programme viaire
- 30 octobre 2012 : au terme des enquêtes publiques, la commission d'enquête rend un avis favorable
- 24 novembre 2012 : le gouvernement confirme la nécessité du futur aéroport et rappelle les mesures garantissant le contrôle de l'impact environnemental de la réalisation. Trois commissions sont mises en place : agricole, scientifique et de dialogue.
- Fin 2012 : dépôt de pétitions réalisé par les associations d'opposants et de partisans au transfert de l'aéroport devant le Parlement Européen
- Avril 2013 : les trois commissions mises en place par le gouvernement remettent leurs rapports. La commission du dialogue réaffirme la pertinence du transfert et formule des recommandations.
- 18 octobre 2013 : le Conseil d'Etat rejette le dernier recours contre l'utilité publique du futur aéroport du Grand Ouest déposé en avril 2012 par le Cédpa (Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport)
- 20 novembre 2013 : Bruxelles approuve l'aide financière apportée par l'Etat et les collectivités locales pour la construction du futur aéroport
- 21 décembre 2013 : la préfecture de Loire-Atlantique publie quatre arrêtés relatifs à l'eau et à la biodiversité, autorisant la reprise des travaux de l'aéroport
- 2 et 3 mai 2016 : le président de la CNDP, Christian Leyrit, se rend à Nantes pour rencontrer les principaux promoteurs et opposants au projet, en vue de préparer le document d'information à destination des électeurs.
- 9 et 10 mai 2016 : le président Leyrit et plusieurs membres de la CNDP se rendent à Nantes pour poursuivre les auditions entamées la semaine précédente.
- 1er juin 2016 : approbation par la Commission du document d'information des électeurs de la Loire-Atlantique sur le projet.
- 26 juin 2016 : consultation, à l'échelle du département de Loire-Atlantique, invitant les électeurs à se prononcer sur la question "Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ?".

#### ANNEXE 4 : Calendrier du processus démocratique du projet NDDL<sup>6</sup>

- 10 Février 2008 : publication au JO du décret d'utilité publique
- 31 décembre 2010 : publication au JO du décret approuvant la concession de la réalisation et de l'exploitation du futur aéroport NDDL pendant 55 ans au profit de la société Aéroports du Grand Ouest (AGO).
- 21 juin 2012 au 7 août 2012 : enquêtes publiques conjointes. 2 enquêtes publiques dites « loi sur l'eau » et deux enquêtes parcellaires
- Avril 2013 : remise au gouvernement des rapports des trois commissions (commission du dialogue, impacts agricoles, compensations environnementales)
- 21 décembre 2013 : la préfecture de Loire-Atlantique publie 4 arrêtés relatifs à la loi sur l'eau et aux demandes de dérogation au titre de la protection d'espèces protégées, concernant l'aéroport et le barreau routier
- Mars 2016 : publication du rapport des experts du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) « Etude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest »
- 24 avril 2016 : publication au JO du décret qui fixe au 26 juin 2016 l'organisation d'une consultation locale des électeurs du département de Loire Atlantique

#### ANNEXE 5 : Les positions défendues lors du débat public de 2003 (du 15 décembre 2002 au 28 mai 2003) :

Pour les représentants des Verts, il faut repenser les politiques de transports et d'aménagement du territoire. Le projet d'un nouvel aéroport est "inutile et nuisible". Il faudrait commencer par mieux utiliser les aéroports existants. Cela étant, certaines associations ainsi que bon nombre d'élus locaux, semblent avoir accepté l'idée d'un nouvel aéroport mais contestent son implantation sur le site de Notre-Dame-des-Landes, trop près de Nantes et autour duquel la population s'est fortement densifiée.

De leur côté, les collectivités territoriales (Conseil régional des Pays de la Loire, Conseil général de Loire-Atlantique, Communauté urbaine de Nantes) soutenues par leurs homologues bretonnes et les milieux économiques (CCI, MEDEF, PME, chefs d'entreprise...), se rallient au projet et préconisent une décision rapide en faveur du choix de Notre-Dame-des-Landes. Cette décision permettrait selon eux d'arrêter des dispositions d'urbanisme de nature à éviter la poursuite d'une densification anarchique des populations autour de la future plateforme aéroportuaire et d'anticiper les mesures réglementaires et compensatoires qu'elle implique.

À noter enfin, que lors de sa délibération intervenue à la veille de la fin du débat, la Communauté de communes d'Erdre et Gesvres (CEEG), rassemblant les communes les plus directement intéressées par le projet, s'est prononcée à une assez nette majorité en faveur de la création d'un nouvel aéroport dans l'Ouest (27 oui, 13 non, 1 blanc), mais a formulé un avis négatif à l'issue d'un vote assez serré (19 oui, 22 non) quant à son implantation sur le site de Notre-Dame-des-Landes.

---

<sup>6</sup> Source : <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes>